

ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES. MARCO CONCEPTUAL Y ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

Consultor Institucional/Catedrático de Universidad acreditado UPF

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Los actores institucionales de la vida local.
3. Política y Gestión: contexto actual y retos.
4. Hacer política es gobernar. Pero no cabe hacer buena política (o buen gobierno) sin buena gestión.
5. Cómo alinear política-gestión: el papel de la Estrategia.
6. Estrategia y Plan de Gobierno o Plan de Mandato: el proyecto *Pacto de San Cugat del Vallès*.
7. Del tipo-ideal a un proyecto pragmático de relaciones entre Política-gestión
8. Otros ejemplos de alineamiento Política-gestión: breve referencia
9. Final: También la mejora de la organización promueve una mejor política y un correcto alineamiento política-gestión.

1. INTRODUCCIÓN

Hace algún tiempo en un libro de carácter divulgativo, que tenía por título *Cómo gobernar y dirigir un Ayuntamiento* (IVAP, Oñati, 2015), incluí como una de las competencias institucionales nucleares de la política municipal la relativa a *liderar sus respectivas organizaciones y alinear la política con la gestión*. Sin duda, como allí recogía, el liderazgo es una “metacompetencia”, pero sin ese atributo difícilmente se pueden desarrollar el resto de competencias institucionales necesarias para hacer buena política y tampoco podrá obtenerse un correcto funcionamiento de la máquina administrativa, pues uno de sus atributos básicos para que esta tenga un rendimiento institucional adecuado es que esté correctamente alineada con la política. Y este es un punto central, con frecuencia olvidado.

En las páginas que siguen se hará hincapié en este dato: sin un correcto alineamiento entre política y gestión las organizaciones públicas, cualesquiera que estas sean, no pueden funcionar cabalmente. Y este es uno de los males endémicos que tienen la inmensa mayoría de nuestros ayuntamientos, pues con frecuencia tienen roto ese alineamiento y ello no produce sino disfunciones evidentes en su quehacer cotidiano.

Hace más de doscientos años, HAMILTON se expresaba claramente en *El Federalista* cuando afirmaba que el presupuesto de un buen gobierno es disponer de una buena administración (“la verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración”, *El Federalista* LXVIII, FCE, México). Esta idea tan sencilla, pero tan gráfica, nos denota la interrelación que existe necesariamente entre el ámbito puro de la política (el gobierno) y el núcleo duro de la gestión (la administración), pero también nos advierte de que se trata de dos mundos en no pocas ocasiones incomunicados o al menos con lógicas de funcionamiento muy distintas entre sí, lo que exige construir puentes de encuentro y, en definitiva, alinear correctamente ambos planos. Es en este punto donde España obtiene un sonado suspenso y, particularmente, en el ámbito local de gobierno, donde tales realidades se conciben como una suerte de compartimentos estanco, sin apenas puntos de conexión y que se mueven en contextos aparentemente alejados entre sí, cuando objetivamente están llamados a encontrarse.

Lo que aquí sigue es una mera presentación de las líneas-fuerza de un problema tal como ha sido tratado a lo largo de diferentes sesiones formativas impartidas durante los años 2015-2018, pero cuyo contenido está lejos aún de constituir un artículo estudio académico sobre este importante objeto, por lo demás absolutamente abandonado en los análisis que del gobierno local se llevan a cabo, pero también en la práctica cotidiana, aunque aportaremos algunos ejemplos que van en la buena dirección y nos pueden dar algo de luz para articular de modo coherente y eficiente esas complejas relaciones entre política y gestión en el nivel local de gobierno.

2. LOS ACTORES INSTITUCIONALES DE LA VIDA LOCAL.

1.- La vida local, el lo que a actores institucionales respecta, sigue anclada en la dicotomía tradicional entre políticos (representantes locales), por un lado, y personal técnico (o técnico-directivo, en el mejor de los casos), por otro. Esa concepción *dual* ancla sus raíces en la vieja distinción decimonónica (no superada en nuestro caso) entre política y administración. En el mundo local esa concepción dicotómica es aún mucho más evidente.

2.- Esa distinción tan marcada entre política y gestión no puede conducir a ninguna solución institucionalmente razonable, como inmediatamente se verá. Se hace, pues, necesario objetivamente construir un correcto alineamiento entre Política y Gestión, para la cual es imprescindible –como también expuse en el libro antes citado– “articular un tercer espacio” que sirva de rótula o argamasa, también de punto de intersección, entre política y gestión, aunando marcos cognitivos diferenciados y permitiendo un trasvase recíproco de sinergias de uno a otro lado del continuo. Ni que decir tiene que ese papel de mediación o intersección entre política y gestión lo debiera cumplir la dirección pública profesional, pero en municipios de pequeño o mediano tamaño tales funciones las puede (y debe) desarrollar la habilitación nacional o los funcionarios técnicos especializados.

3.- El alineamiento Política-Gestión parte de una premisa conceptual muy sencilla: tanto el diseño, como la ejecución o puesta en marcha, así como la evaluación, de políticas públicas locales requiere ese tracto sucesivo y, por consiguiente, esa

intervención escalonada (pero también integrada o coherente) de la política y de la gestión en la efectividad de tales procesos de desarrollo de políticas públicas. Quien no vea esto probablemente tiene la vista nublada. Nada podrá hacer la política sin la gestión y menos aún podrá hacer la gestión sin la política. Se necesitan objetivamente para lograr el bienestar de la ciudadanía y unos mejores servicios públicos. Deben remar juntos al hilo de los impulsos de liderazgo político que en cada caso se adopten.

4.- Para lograr ese objetivo de remar juntos, se deberían fomentar con mucha mayor intensidad *espacios comunes*; esto es, ámbitos espaciales en los que política y gestión se encuentren, puedan establecer mecanismos de interlocución efectiva, limen asperezas y hallen puntos comunes sobre los que asentar las políticas públicas que deben impulsarse. Este es uno de los déficit más evidentes de nuestras organizaciones públicas, la incomunicación en la que viven habitualmente política y gestión, con muros de incomprensión que no se saben superar y códigos de lenguaje o de comportamiento muy distantes entre sí. Luego propondré algunos modos de superar esta evidente zanja.

5.- El primer actor institucional relevante de la escena local es, sin duda, el representante político. Si bien esta categoría de representante local puede parecer homogénea, la verdad es que no lo es en absoluto. Los roles de gobierno y oposición marcan una primera y básica distinción. El papel del equipo de gobierno municipal es dirigir, bajo la batuta del Alcalde, la política del ayuntamiento durante un periodo determinado de tiempo, pero también dirigir la organización administrativa que en su calidad de instrumento vicarial debiera permitir llevar a cabo el programa político (o, en su caso, el programa de gobierno). Distinto es, sin duda, el rol de la oposición política, cuya función central debe ser controlar al Ejecutivo y defender, en consecuencia, su alternativa de gobierno, sin que ello necesariamente implique llevar a cabo una política de oposición cainita o de carácter destructivo, pues el sentido institucional de la oposición debería marcar su hoja de ruta: ejercer oposición política en clave constructiva y en beneficio de la ciudad y de sus ciudadanos. No siempre es así, más bien no lo es casi nunca.

6.- El segundo actor institucional de la estructura del gobierno local es el personal directivo o técnico-directivo. Y, dentro de este, el papel de los funcionarios con habilitación de carácter nacional tiene un protagonismo innegable, especialmente (aunque no solo) en municipios pequeños y medianos. El correcto alineamiento política-gestión requiere inexcusablemente de esta pieza de engarce entre ambos mundos. No insistiré en esta cuestión que también será abordada en otros momentos de este trabajo.

7.- El tercer actor institucional es, sin duda, la función pública o los empleados públicos. El disponer de estructuras profesionales de personal en las administraciones municipales facilita enormemente el correcto alineamiento política-gestión. Cuando un municipio dispone de máquinas administrativas averiadas, como expusiera en su día Luciano VANDELLI, los alcaldes se ven impotentes para llevar a cabo una gestión política eficiente. Cuidar el principio de mérito y la profesionalización de los empleados públicos locales es apostar por el futuro del municipio, descuidar estas facetas (mediante prácticas clientelares o propias del nepotismo) conduce derechamente a la ruina de la política local y de los servicios propios a la ciudadanía.

8.- Un actor también muy relevante en el gobierno local es el sindicalismo del sector público, pues con frecuencia es más un factor de perturbación o una rémora al cambio que una palanca de transformación de tales organizaciones. Pero eso siempre no es así, afortunadamente. Donde hay un sindicalismo responsable con lo público y con la idea de servicio público a la ciudadanía, el funcionamiento de las relaciones entre política y gestión puede verse activado, coadyuvando en la obtención de resultados eficientes en ese proceso. Pero donde el sindicalismo es cortoplacista, con visión endogámica y solo centrado en obtener concesiones materiales inmediatas, las posibilidades de que los ayuntamientos funcionen razonablemente se ven altamente cortocircuitadas. Abundan, desgraciadamente, este tipo de prácticas sindicales incrementales y escasamente responsables sobre el impacto que esas políticas tienen sobre la gestión pública (y los presupuestos públicos).

9.- Y el actor por excelencia de la política local es el ciudadano. En su calidad de destinatario de los servicios públicos, así como quien financia con sus tributos el funcionamiento de tales servicios, el ciudadano es fuente de legitimidad de las autoridades locales y de las personas que trabajan en esas instituciones, debiendo ejercer una función de control democrático sobre el uso de los recursos públicos y la eficiencia en los resultados de la gestión de las diferentes políticas públicas. No puede concebirse razonablemente un correcto alineamiento entre política y gestión prescindiendo del papel protagonista que tiene la ciudadanía en esos procesos de puesta en marcha de políticas públicas municipales. En el caso local, además, la proximidad marca carácter.

3. POLÍTICA Y GESTIÓN: CONTEXTO ACTUAL Y RETOS.

1.- En un libro publicado conjuntamente por la Fundación Democracia y Gobierno Local y el IVAP en 2011, titulado *Confianza política*, a la sazón dos políticos locales (RECODER y JOLY) llevaron a cabo una reflexión de enorme interés sobre esa necesaria articulación entre política y gestión en los Ayuntamientos. Por ejemplo, en un pasaje del citado libro exponen una idea-fuerza que resulta capital: “*Trabajar estrategia, adoptar decisiones políticas sin una concepción ejecutiva, tiene unas limitaciones extraordinarias, y este es uno de los males que padece la política actual*”. En efecto, uno de los males que aquejan a la política local española es, sin duda, que pretende ser autosuficiente y llevar a cabo sus decisiones sin tener en cuenta la importancia que tiene ejecutarlas correctamente, prescindiendo, por tanto, de esa concepción ejecutiva. Hacer así las cosas es perder el tiempo, pero sobre todo derrochar innumerables energías.

2.- El correcto alineamiento política-gestión requiere, por tanto, una articulación efectiva que sume o fusione ambas ópticas diferenciadas en una perspectiva común. Este es el principal reto. Pero tal pretensión suele enfrentarse a diferentes problemas de enfoque o de perspectiva. Entre ellos resaltaré exclusivamente ahora dos de ellos: a) el factor *tiempo* o la comprensión que de ese elemento tienen la política y la gestión; y b) los diferentes *marcos cognitivos* que sirven de referencia entre ambos mundos. Veamos ambas cuestiones.

3.- Ya HAMILTON, en la obra antes citada, se refería a la “tiranía del mandato”, como un espacio temporal en el que la política debía llevar a cabo sus promesas a través

de realizaciones, que era un marco estrecho limitado a un mandato (hoy en día cuatro años, realmente tres). La política tiene una necesidad existencial de resolver problemas de forma inmediata y en un espacio de tiempo acotado, lo que da una perspectiva estratégica muy pobre, ya que los problemas propios del corto plazo suelen agotar las energías de la agenda política. Esa situación contrasta con la vinculación permanente (o vitalicia) de los empleados públicos, cuya percepción de las cosas cambia por completo ante el horizonte temporal al que se enfrenta su función. En unos casos las prisas marcan el terreno de actuación, mientras que en otros el sosiego o la tranquilidad es la pauta de funcionamiento. Pero también están los ciudadanos, que persiguen la satisfacción de sus intereses y presionan sobre la política o, incluso, sobre la función pública, para que sus expectativas se hagan realidad en el plazo más corto posible. Estas tensiones se trasladan a la relación entre política y gestión, convirtiéndose en un elemento central que debe ser articulado correctamente.

4.- Pero esa diferenciación temporal debe enmarcarse en una percepción cognitiva que también es distinta entre política y gestión. Ya se ha dicho que la política tiene la presión ciudadana de llevar a cabo realizaciones en un plazo razonable y a costes eficientes. La celeridad es la pauta de funcionamiento de la política. Y aquí es donde en no pocas ocasiones encuentra cuellos de botella en el funcionamiento de la propia organización (“la máquina”). El actuar funcional está marcado habitualmente por el respeto al marco legal o a los procedimientos, habiendo entronizado los aspectos formales en algunos momentos por encima de los resultados de la gestión. Buscar el equilibrio entre tales planos es la pieza central de un correcto alineamiento entre política y gestión. El cumplimiento de las exigencias formales no debiera estar reñido con la eficacia y la eficiencia. Pero en un mundo tan marcadamente jurídico-formal como es el local, no cabe duda que los procedimientos mal entendidos pueden achicar el espacio de la política hasta ahogarla. Hay muchas organizaciones locales que viven encadenadas a sus circuitos internos burocráticos, produciendo toneladas de expedientes que no terminan nunca en políticas efectivas a favor de la ciudadanía. Es un peligro que se debe evitar.

5.- Esa distinción temporal y de marcos cognitivos obliga necesariamente a llevar a cabo esfuerzos de articulación correcta entre política y gestión. Esa concepción dicotómica a la que venimos haciendo referencia, así como ese aislamiento o incomunicación entre ambos mundos (política y gestión), genera unas dificultades evidentes de relación y también en algunos casos desconfianzas recíprocas marcadas. Y con el objetivo de articular correctamente ambos planos, ese proceso de alineamiento efectivo se plasma en algunos retos que no conviene perder de vista. A saber:

1) Alinear correctamente política y gestión en los ayuntamientos debe ser el motor de funcionamiento de cualquier equipo de gobierno. Sin esa premisa, la organización no funcionará correctamente.

2) Una línea de trabajo debe ser superar la desconfianza recíproca que habitualmente anida entre esos dos mundos tan alejados entre sí y preñados de esos marcos cognitivos tan distantes. Mejorar el clima de comunicación y lograr superar esas incomprensiones recíprocas debe ser un objetivo inmediato.

3) Para ello es importante, como antes se ha visto, que la política comprenda la necesidad de incardinar esa actividad con la gestión. No se entiende aquella sin esta. La política debe valorar en su justa medida la necesidad de hacer buena gestión.

4) Asimismo, no se puede hacer buena gestión sin tener en cuenta la política. La máquina administrativa u organizativa no puede vivir aislada de los impactos que su funcionamiento tiene sobre la propia política. Y debe medir políticamente tales impactos.

5) Algo muy importante en el ámbito de gobierno local es evitar a toda costa que la política interfiera la gestión. El campo de la política es exquisitamente decisional, pero debe abstenerse de intromisiones en la gestión, muy frecuentes en el ámbito local de gobierno.

6) Menos frecuente es que la gestión suplante a la política, pero en algunos casos extremos se da tal patología. Y ello también debe impedirse. La gestión tiene su propio campo de acción, lo mismo que la política. Delimitar ambos espacios a veces no es fácil, pero debe hacerse un esfuerzo por acotarlos.

7) La función de la política es priorizar o decidir. Pero ello no debe impedir que la política sea receptiva en todo caso a aquellas propuestas técnicas razonables que pueden transformarse en líneas de actuación política. Una concepción inteligente de la política local supone beber de las propuestas técnicas para reconvertirlas en políticas.

8) Por consiguiente, la gestión no solo debe ejecutar sino que dentro de las funciones de una tecnoestructura responsable se encuentra la de llevar a cabo propuestas de políticas públicas que impliquen cambios o transformaciones que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

4. HACER POLÍTICA ES GOBERNAR. PERO NO CABE HACER BUENA POLÍTICA (O BUEN GOBIERNO) SIN BUENA GESTIÓN.

1.- Daniel INNERARTIY en un libro publicado hace algún tiempo (*La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, 2015) recogía una aguda reflexión: “hay muchos más manuales acerca de cómo hacerse con el poder que libros acerca de qué hacer con él”. La actividad política, también la local, vive muy encadenada a la lógica de ganar elecciones. Lo que la hace padecer de un déficit manifiesto de capacidad estratégica. Y eso es particularmente grave, pues la función de gobernar se da por sabida, cuando es un arte más complejo incluso que el de ganar procesos electorales. Pero, tal como se ha dicho, ello es tal vez inevitable: la política local vive encadenada a los mandatos o ciclos electorales. En estos momentos al mandato 2015-2019. Y todas sus obsesiones y energías se vuelcan sobre cómo repetir resultados electorales que permitan seguir manteniéndose en el poder. Se piensa e invierte mucho en cómo ganar elecciones y poco en cómo gobernar. Se debería hacer más hincapié en este último punto.

2.- La tarea de gobernar, también en el ámbito local, se desarrolla en la actualidad en un contexto marcado por la desconfianza y el escaso reconocimiento, lo que implica que se magnifiquen los fracasos y se atenúen siempre los éxitos. Pero

cualquier gobernante local debe ser completamente consciente de esta lógica política en la que está inmerso. Esta misma idea la reflejó atinadamente INNERARITY, cuando al efecto afirmaba lo siguiente: *“Gobernar es una actividad que se desarrolla en entornos de baja confianza y de alta crítica, donde el éxito suele ser escasamente reconocido, mientras que el fracaso es amplificado por un gran número de actores que tienen algo que ganar adoptando una actitud cínica”* (*La política en tiempos de indignación*, 2015).

3.- Tal como venimos señalando, el alineamiento política-gestión es una condición existencial para que el Ayuntamiento funcione correctamente. Realmente solo cuando convergen buena política y buena gestión (o buen gobierno y buena administración) se dan las condiciones objetivas para que la ciudadanía disfrute de buenos servicios públicos y se atiendan debidamente sus demandas. Los presupuestos de partida son, por tanto, los siguientes:

a) Una buena política requiere una buena organización. Por mucho que se empeñe la política no conseguirá buenos resultados sino dispone de una máquina organizativa apropiada que ponga en marcha de forma efectiva las prioridades políticas.

b) Tampoco una buena organización por sí sola logrará resultados institucionales óptimos si la política no la dirige convenientemente o si esta se muestra poco efectiva. Una inversión en organización puede atenuar los malos impactos políticos, dado que las máquinas organizativas tienen prácticas inerciales, pero más temprano que tarde se contaminarán de esas malas políticas.

c) Una mala organización es un lastre enorme para intentar llevar a cabo una buena política, puede fagocitar todas sus energías y transformar sus impulsos en corrientes negativas o, al menos, bloquear los procesos de transformación que se impulsen. La buena política con mala organización no podrá acometer sus prioridades y la frustración será la nota dominante.

d) La fragmentación política de los equipos de gobierno (la falta de cohesión o de cultura de coalición), así como los gobierno débiles (con mayorías frágiles y dependientes), comportan potencialmente escenarios en los que la buena política es muy compleja de llevar a cabo (solo paliada en ocasiones por liderazgos fuertes que reducen la percepción de inestabilidad) y puede tener consecuencias negativas sobre la organización, aunque si esta es sólida o consistente puede soportar un tiempo las embestidas de la mala política.

e) En verdad, cabe concluir que solo donde hay buena política, una dirección pública alienada y una buena gestión, se dan las condiciones objetivas de éxito para que un Ayuntamiento provea servicios de calidad elevada a la ciudadanía y goce de la confianza de esta, así como de la respetabilidad de gobernar y gestionar de forma eficiente e íntegra.

4.- La conclusión es muy obvia. Y la expuso certeramente Francis FUKUYAMA, cuando afirmó lo siguiente: *“El buen gobierno y la democracia no son fácilmente separables. Una buena institución es aquella que sirve de manera transparente y con eficiencia las necesidades de sus ciudadanos”*. En el ámbito local de

gobierno, no cabe duda que la democracia se refuerza por una gestión eficiente de los recursos públicos y por la atención que el gobierno municipal presta a las necesidades de la ciudadanía.

5. CÓMO ALINEAR POLÍTICA-GESTIÓN: EL PAPEL DE LA ESTRATEGIA.

1.- Un correcto alineamiento política-gestión en un Ayuntamiento conlleva adoptar decisiones estratégicas importantes. Sin una mirada estratégica y sin instrumentos de esa naturaleza es imposible alinear correctamente ambos planos. Como bien expuso CLAUSEWITZ, *“en la estrategia todo es muy sencillo, pero no por eso muy fácil. Una vez establecido qué debe ser (...) el camino es fácil de encontrar; pero recorrerlo con firmeza, ejecutar el plan, no verse apartado mil veces de él por mil motivos, exige, además de una gran fortaleza de carácter, una gran claridad y seguridad de espíritu (...) Para una importante decisión estratégica hace mucha más falta de voluntad que en la táctica”* (*El arte de la estrategia*, La esfera de los libros, Madrid, 2011, pp. 26-27).

2.- En primer lugar, cabe constatar que el alineamiento política-gestión es, en sí mismo, una estrategia de mandato: la política debe tener clara esa prioridad; pues si no la tiene no hay posibilidad de materializar esa idea. Pero también puede ser un modelo institucionalizado; esto es, que ha sido puesto en marcha en un determinado momento y ha quedado como (buena) práctica insertada en la organización y en el funcionamiento del Ayuntamiento. En este último caso, la ventaja competitiva es innegable, pues una vez implantado es más complejo desmontarlo.

3.- Para alinear correctamente política-gestión uno de los presupuestos básicos es elaborar un Plan de Gobierno o Plan de Mandato (también denominado en ocasiones Plan de Actuación Municipal), en el que los objetivos políticos del período sean correctamente trasladados a proyectos operativos, escalonados en el tiempo y reflejados en los presupuestos. El Plan de Gobierno o de Mandato debe ser elaborado conjuntamente por el equipo de gobierno y la estructura profesional o directiva del Ayuntamiento.

4.- Sin esa herramienta de Plan de Mandato es inviable alinear política-gestión. Su carencia puede ser sustituida por herramientas de planificación más sencillas en municipios pequeños, tales como la confección de una serie de Líneas estratégicas de mandato en la que se puedan insertar proyectos operativos o, al menos, sirvan de guía a la organización para ordenar en el tiempo y priorizar de forma adecuada lo que se quiere hacer en un período acotado de tiempo (mandato). Sorprende, en cualquier caso, la inexistencia de esta herramienta básica de gestión estratégica en la mayor parte de los Ayuntamientos. Son todavía pocos los municipios que se han dotado de este instrumento de alineamiento política-gestión. Este es un déficit que se deberá subsanar necesariamente en el mandato 2019-2023, pues en caso contrario los Ayuntamientos estarán condenados a navegar sin rumbo. En todo caso, lo realmente importante es que los Ayuntamientos no solo definan objetivos, sino que además los alineen con los presupuestos anuales.

5.- KAPLAN y NORTON plantearon correctamente el esquema de cómo traducir una misión a resultados por la gestión. Y ese esquema, con las modulaciones que se quieran, se puede aplicar perfectamente a los ayuntamientos. Estos autores desglosaban ese proceso en las siguientes fases:

- a) *MISION: Por qué existimos*
- b) *VALORES: En qué creemos*
- c) *VISIÓN: Qué queremos ser*
- d) *ESTRATEGIA: Nuestro plan de acción*
- e) *GESTIÓN: Cómo hacer operativo el plan de acción*

6.- Este proceso de definición de la Misión (razón existencial de los municipios recogida en el sistema constitucional/normativo), de los Valores, de la Visión, de la Estrategia y de la Gestión, nos sitúa a esta última condicionada plenamente por la estrategia, pero no solo: también por una definición previa de cuáles son los Valores de la organización (algo que muy pocos municipios han definido) y cuál es la visión o dónde pretende ir esa organización en los tiempos venideros. La concreción o alcance de tales nociones (aunque a nuestro efectos nos interesen especialmente las dos últimas: estrategia y gestión), también la precisan los autores antes citados:

- a) *MISIÓN: Punto de partida, ¿por qué y para qué existe la organización?*
- b) *VALORES: estables en el tiempo, razones existenciales*
- c) *VISIÓN: dibuja la imagen de futuro y la dirección o sentido de la organización*
- d) *ESTRATEGIA: se desarrolla y evoluciona en función del contexto*
- e) *GESTIÓN: traduce la estrategia en acción*

7.- En efecto, traducir la estrategia en gestión operativa es una de las claves del buen alineamiento política gestión. Y para ello KAPLAN y NORTON nos dieron asimismo las claves de articulación de ese proceso complejo que pasa, en primer lugar, por la definición precisa de la Misión, los Valores y la Visión, aunque este es un proceso que no siempre debe transitarse necesariamente, si bien es recomendable hacerlo. El alcance de los conceptos que estos autores manejan se proyecta del siguiente modo:

- a) La visión crea la imagen del destino (dónde queremos ir o adónde queremos llegar)
- b) La estrategia define la lógica para alcanzar esa visión
- c) La visión y la estrategia son complementarias
- d) La estrategia especifica las direcciones (camino) y prioridades.

8.- Una correcta estrategia de alineamiento entre política-gestión, como tipo ideal, debiera partir de una serie de ideas-fuerza y aplicarlas de forma correcta, aunque

ello en ocasiones resulte algo utópico o difícil de conseguir, pero al menos hay que intentarlo:

a) La función de la política local (equipo de gobierno) es definir las líneas de acción del mandato y priorizar políticas en un contexto de recursos escasos. La esencia de la política es la de priorizar bienes igualmente valiosos pero que no pueden ser distribuidos todos de forma armónica. El profesor Manuel ZAFRA insiste constantemente en esta idea, que es clave.

b) También es función de la política pensar estratégicamente más allá del mandato (pero eso se transforma, hoy en día, en algo utópico). La política, como se ha dicho, vive encadenada al tiempo del mandato y rara vez proyecta su mirada más allá de ese muro simbólico. Pero lo debería hacer, sobre todo si quiere ser política inteligente y útil socialmente.

c) Ante la más que previsible anomia de visión estratégica de la política que vaya más allá del mandato, el pensamiento estratégico debería ser impulsado (o, al menos, estimulado) por el personal técnico-directivo. Dado su carácter estable (al menos el del personal técnico), su visión estratégica puede ser una función prototípica de tales profesionales.

d) En todo caso, y más aún en estos momentos de aceleración permanente, hay que anticiparse, prever, preparar soluciones para el mañana. Evitar que problemas conocidos no se resuelvan; se enquisten o empeoren. Hay que impedir que las malas soluciones (o soluciones fáciles) de ayer se transformen en los problemas del presente o que las malas soluciones de hoy se proyecten como pesados fardos en el futuro del ayuntamiento. Y eso solo depende de la buena política y de la buena gestión.

9.- Seguidamente se exponen cuatro testimonios importantes que ponen de relieve el valor de la estrategia en las organizaciones. Estas cuatro visiones son perfectamente aplicables a las relaciones entre política y gestión en los ayuntamientos. Y bien harían los responsables políticos y directivos de extraer lecciones de tan sabios consejos:

a) *“Una estrategia desprovista de táctica es el más largo de los caminos que conduce a la victoria pero una táctica sin estrategia es el fracaso que anuncia una derrota” (Sun TZU)*

b) *“El acierto en la estrategia es donde una organización se juega su supervivencia, y ello en cualquier tipo de organización” (pública, privada o del tercer sector) (Pascual MONTAÑÉS)*

c) *“La estructura tiene que seguir a la estrategia y nunca al revés” (Alfred CHANDLER)*

d) *“La política está sujeta a volar como las perdices, cortito y rápido. Y se está necesitando política de largo aliento en un mundo que se globaliza” (Pepe MUJICA)*

6. ESTRATEGIA Y PLAN DE GOBIERNO O PLAN DE MANDATO: EL PROYECTO PACTO DE SAN CUGAT DEL VALLÈS.

1.- Estrategia y Plan de Mandato. Cualquier visión estratégica municipal implica necesariamente optar por la elaboración de un Plan de Gobierno o de Mandato. Es un esfuerzo de racionalización de la política hasta ahora muy poco frecuentado en el ámbito local de gobierno, lo que es un síntoma evidente de la desorientación que existe en la política local: se piensa poco y se improvisa mucho. Es un mal endémico que muestra fehacientemente una debilidad institucional propia de un estadio de inmadurez democrática: a pesar de cuarenta años de democracia local, el nivel municipal de gobierno no ha sabido racionalizar su papel y ordenar sus prioridades en cada mandato. La contingencia, cuando no la improvisación, marcan la agenda.

2.- Un Plan de Gobierno debe elaborarse en el momento de arranque del mandato. Y requiere, al menos, incluir los siguientes elementos o criterios:

a) Es imprescindible que se incluyan en un Plan de Mandato las líneas básicas de la estrategia del gobierno: qué pretende hacer el gobierno municipal en los cuatro años que conforman el período de mandato.

b) Pero ese Plan de Mandato no se puede quedar en una mera formulación de objetivos generales o de prioridades a desarrollar, sino debe tener desarrollo en planes operativos en función de sectores y ámbitos. Asimismo, se ha de articular por medio de un cronograma en el que se ordenen escalonadamente los objetivos en una proyección temporal.

c) Asimismo, un dato nada menor, es que tal Plan de Mandato ha de tener necesariamente traducción presupuestaria. Una de las propuestas más interesantes del proyecto “Pacto” antes citado, fue precisamente alinear correctamente el Plan de Mandato con el Presupuesto. Cómo llevar a cabo este alineamiento es algo que se explica perfectamente en la contribución de RECODER-JOLY, *Confianza política* (FDGL/IVAP, 2011: está editado en abierto en el Repositorio de la Fundación).

d) Y, en fin, este Plan de Mandato debe ser en todo momento evaluado en función de unos indicadores previos de cumplimiento de los objetivos inicialmente marcados. En este punto la rendición de cuentas es un criterio determinante y se puede hacer no solo mediante comparecencias políticas temporales, sino a través de mecanismos telemáticos. Hay experiencias interesantes en el ámbito local de gobierno en esta materia.

3.- Pero hay que ser consientes de que el Plan de Mandato siendo algo necesario para alinear correctamente política y gestión, puede resultar no suficiente. El proceso de elaboración de un Plan de Mandato no debe ser largo (debería hacerse efectivo en todo caso en el primer semestre del mandato), pero requiere asimismo tener claros una serie de elementos:

a) Ya lo hemos dicho: Un Plan de mandato debe identificar los objetivos políticos estratégicos. Es su principal función. Al menos en un horizonte temporal de cuatro años.

b) Tales objetivos se deben poner en conocimiento y compartir con las estructuras técnico-directivas. La retroalimentación entre objetivos políticos y estructura técnica necesaria para su puesta en marcha es algo que no debe descuidarse nunca: la elaboración de un Plan de Mandato debe hacerse conjuntamente, codo con codo, entre política y gestión. Ahí radica uno de sus éxitos.

c) Un Plan de Mandato no es una operación de marketing político, sino un instrumento de alineamiento entre política y gestión. Con frecuencia se confunden estos planos: se piensa que lo importante es publicitar un Plan de Mandato y comunicar a la ciudadanía su puesta en marcha. Cuando lo realmente trascendental es hacerlo efectivo.

d) bajo este punto de vista es imprescindible que la estrategia política esté alineada asimismo con los Presupuestos, sin ellos no es nada. Se convierte en pura retórica. Por eso es necesario que el Plan de Mandato se elabore conjuntamente entre el equipo de gobierno y los servicios técnico-financieros del Ayuntamiento (ya sea el área pertinente o la intervención).

4.- Un ejemplo sobre cómo hacer un alineamiento correcto entre política-gestión utilizando asimismo el instrumento presupuestario fue, sin duda, el caso del Proyecto “Pacto” del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, premiado en su día por el Instituto Europeo de Administración Pública. El caso está perfectamente descrito en el libro al que se ha hecho reiterada referencia en estas páginas: *Confianza política* (FDGL/IVAP, 2011). Sin perjuicio de que los detalles del proyecto se puedan consultar en la fuente citada, se pueden definir una serie de rasgos distintivos del proyecto:

a) Se trata, en efecto, de un proyecto de alineamiento Política-Gestión, luego trasladado al Ayuntamiento de Barcelona (pues parte del equipo impulsor y técnico se trasladó posteriormente a esa entidad).

b) Fue impulsado en el mandato 2007-2011 y recibió, como se ha dicho, un premio del EIPA. Su impulso inicial ha ido decayendo conforme fueron desapareciendo los impulsores políticos y técnicos del proyecto, lo que denota que lo que no se institucionaliza y se hace depender de las personas resulta siempre muy precario.

c) El proyecto “Pacto” se plasma entre Política y gestión (dirección); esto es, dadas las dimensiones del municipio, lo realmente relevante es el alineamiento entre dirección política y dirección ejecutiva, a la que se le da un peso específico y, sobre todo, se le aleja de la variable dependiente de la política.

d) Por tanto, se trata de una perspectiva que “suma” Política y Dirección en un proyecto estratégico de mandato, que es definido conjuntamente y ejecutado bajo los mismo parámetros.

e) En suma, la política se interesa por la gestión y la gestión por la política.

5.- Para entender mejor el alcance de este proyecto de alineamiento (“pacto”) entre política y gestión, puede ser oportuno recoger algunas ideas-fuerza en la que se sintetiza la visión de los impulsores del proyecto Pacto, tal y como están reflejadas en el libro antes citado. Si se analizan estas propuesta con detalle, se podrá comprobar cómo tienen una carga de profundidad importante y sobre todo unas posibilidades transformadoras (correctamente aplicadas) relevantes. Veamos:

- 1) Responsabilidad política: *“Definición detallada de qué es lo que se quiere conseguir”*
- 2) Política-Gestión: *“La política vive a menudo de espaldas a la gestión. Eso es un error”*
- 3) Dirección Pública: *“Directivos ejecutivos fuertes y desvinculados de la relación política”*
- 4) Estrategia conjunta: *“Uno con el rol político estratégico, otro con el rol ejecutivo”*
- 5) Estrategia y Presupuesto: *“Una definición estratégica sin la vinculación con los recursos económicos no está bien asentada”*

7. DEL TIPO-IDEAL A UN PROYECTO PRAGMÁTICO DE RELACIONES ENTRE POLÍTICA-GESTIÓN

1.- Pero con la elaboración de un Plan de Mandato no es suficiente para una correcta articulación entre política y gestión. Se requiere asimismo trabajar en diferentes planos o perspectivas de forma combinada. Es necesario, por tanto, una estrategia de cambio que haga posible una mejora gradual de ese alineamiento, evitando la incomunicación entre ambos mundos (política y gestión), generando espacios comunes o zonas de confluencia, facilitando la comunicación y la interrelación de esos actores institucionales y, en fin, desarrollando las competencias institucionales de la política o directivas del personal ejecutivo, con la finalidad de que puedan llevar a cabo sus objetivos comunes.

2.- La primera premisa, con frecuencia olvidada, es que se deben fortalecer las competencias institucionales de la política local (de los representantes políticos), lo cual se ha de hacer necesariamente al inicio del mandato. Deben existir planes de acogida donde se puedan reforzar las competencias políticas de los responsables locales, especialmente del equipo de gobierno, pero también las de la oposición. No hay instituciones que fomenten esa formación en competencias institucionales y esta es una debilidad que debería ser subsanada por las asociaciones de municipios, pues no se trata de una formación de orientación partidista, sino institucional. La escasa sensibilidad o sentido institucional que muestran no pocos políticos locales es un déficit que debe ser reparado necesariamente si se quiere mejorar el alineamiento política-gestión.

3.- En el mismo sentido, se han de fortalecer asimismo las competencias de gestión o directivas del personal técnico municipal, pues en muchas ocasiones este personal tiene una formación especializada acreditada, pero carece de herramientas de gestión o ejecutivas para poder poner en marcha de forma eficaz y eficiente las prioridades políticas del equipo de gobierno. Es importante invertir en formación en gestión pública del personal técnico y en proyectos técnicos de innovación organizativa, así como socializar esa formación con otras experiencias que se puedan estar llevando a cabo en otros ayuntamientos, para lo cual el espacio formativo es una buena plataforma (al margen de que se puedan impulsar asimismo espacios de autoaprendizaje).

4.- Una herramienta institucional muy oportuna para articular correctamente política y gestión es la constitución de un órgano de encuentro que puede denominarse consejo de dirección, comisión de coordinación o comité ejecutivo, en el que participen responsables políticos (por lo común, presidido por el Alcalde o persona en quien delegue) y todos los responsables técnico-directivos de las áreas ejecutivas del ayuntamiento, junto con los funcionarios con habilitación de carácter nacional. No debe ser un órgano formal sino de funcionamiento ágil, preparatorio de las decisiones y espacio de articulación efectiva entre las decisiones políticas y la ejecución de las mismas. Es un ámbito en el que la política y la gestión convergen, creando sinergias y buscando soluciones a los problemas.

5.- Pero asimismo es muy oportuno completar esa visión conjunta con la creación de espacios de encuentro entre política y gestión. Se han de fomentar la generación de espacios en los que políticos y técnico-directivos puedan intercambiar puntos de vista, abordar problemas comunes y compartir lenguaje. Las reuniones conjuntas, no solo las bilaterales sino especialmente las de toda la organización, se deberían fomentar, incluso buscar espacios “de encierro” donde se puedan trabajar conjuntamente la puesta en marcha de determinadas políticas o programas. También la formación conjunta políticos-directivos llevando a cabo conjuntamente proyectos de transformación o planes de mejora para algunos ayuntamientos (hay algunas experiencias interesantes que se han hecho en el País Vasco en un programa conjunto entre EUDEL-IVAP, donde los destinatarios de la formación eran los Ayuntamientos y debían participar tanto políticos como funcionarios, elaborando conjuntamente proyectos de mejora de su organización).

8. OTROS EJEMPLOS DE ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN: BREVE REFERENCIA

1.- Lo que aquí sigue son solo algunos ejemplos de alineamiento entre política-gestión que se han puesto en marcha en algunos municipios. Se trata de experiencias distintas, pero cuyo hilo conductor es la mejora de ese alineamiento entre política-gestión o el reforzamiento de la organización con la finalidad de que pueda ser de mayor utilidad para llevar a cabo una buena política. Se trata, en cualquier caso, de una mera descripción a modo de esquema, que no puede ser desarrollada en estas páginas. Lo interesante es que este tipo de buenas prácticas se han llevado a cabo en municipio de muy distinta factura. No hace falta que sean municipios grandes, aunque algunos lo sean, como tampoco nada tiene que ver con la orientación política del ayuntamiento, pues todo depende del liderazgo político (que al fin y a la postre es personal). Podríamos haber incorporado algunos otros ejemplos de municipios que son vanguardia en muchas cuestiones, tales como Manlleu (administración electrónica, recursos humanos), Alcobendas, Irún, Vitoria-Gasteiz, etc., pero hemos buscado solo tres ejemplos. A saber:

2.- San Feliú de Llobregat es un municipio de tamaño medio, que lleva tiempo invirtiendo en fortalecer el alineamiento política-gestión y especialmente reconocido por la implantación de la Administración digital (Véase el libro coordinado por A. CERRILLO, *A las puertas de la Administración digital*, INAP, 2015; donde se explica

esta experiencia). Los datos más relevantes de este modelo de alineamiento son los siguientes:

a) Mayor información se puede obtener en este enlace: <https://www.santfeliu.cat/go.faces?xmid=1>

b) El Ayuntamiento dispone de un Plan de Mandato.

c) Asimismo, tiene un modelo de Gerencia universal fuerte, lo que imprime un sesgo importante en ese correcto alineamiento.

d) Se ha dotado el Ayuntamiento de estructuras directivas profesionalizadas, incorporando esta figura de la dirección pública profesional en el propio ROM

e) Hay instrumentos o espacios de alineamiento entre política y gestión, con intervención de la gerencia (Coordinación política) y otros espacios de coordinación de la dirección ejecutiva.

f) Tal como se ha dicho se ha implantado completamente la Administración electrónica (papel 0)

3.- El Ayuntamiento de Ermua tiene una población menor a veinte mil habitantes, pero aún así lleva varios mandatos invirtiendo en una articulación correcta entre política y gestión, basada en un fuerte liderazgo político y un dirección técnica profesional, así como en un correcto alineamiento en el proyecto de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. Sus notas distintivas, expuestas sucintamente son las siguientes:

a) La información puede hallarse en el siguiente enlace: https://www.ermua.es/pags/ayuntamiento/ca_areas_municipales_planificacion-innovacion.asp?tipo_id=2&servicio=1

b) Se trata de un modelo singular de relaciones política-gestión propio de las condiciones peculiares del contexto.

c) Ha apostado asimismo por la Dirección Pública Profesional, mediante la creación de una Gerencia de Planificación Estratégica e Innovación, que juega el rol de Gerencia municipal en cierto sentido.

d) En general se ha producido una convivencia e interacción positiva entre FHN (con unos perfiles muy sensibles a la gestión) y Dirección Ejecutiva, aunque el modelo ha pasado por distintas fases.

e) Pretende aunar estrategia y acción de gobierno

4.- El Ayuntamiento de Gijón ha sido siempre una de las organizaciones locales pionera en materia de organización y de prestación de servicios públicos de calidad. Dispone de una tecno estructura muy potente con años de rodaje, lo que permite sobrevivir a las dificultades derivadas de la fragmentación política en un período donde la gobernabilidad no resulta sencilla. Una buena organización que soporta razonablemente las tensiones políticas del momento. Aun así ha iniciado recientemente un proceso de transformación organizativa del que conviene resaltar sus notas más relevantes. Veamos:

a) Mayor información se puede encontrar en la siguiente página: Gijón-RETO: <https://retogijon.wordpress.com/>

b) Se trata de un plan de reforma y transformación organizativa, por tanto solo afecta tangencialmente al alineamiento política-gestión, aunque reforzar la máquina organizativa implica –como hemos visto-mejorar la política.

c) En buena medida el proyecto está volcado principalmente sobre estructuras organizativas y puestos de trabajo

d) Consiste en un Plan de Acción con 6 Ejes.

e) Tiene un conjunto de medidas de acción y calendarización: hasta 2019

d) Apuesta por la implantación de la dirección pública profesional, aunque ese modelo lo debe combinar con el de dirección pública establecido para los municipios de gran población (lo cual no es fácil). Pero se inclina por un modelo gerencial (profesional) en tres macro-áreas

e) Objetivo último: reelaborar la RPT adecuada a la nueva organización. Apostar por una nueva Relación de puestos de trabajo que sirva como palanca de transformación organizativa y que no represente anquilosar las estructuras organizativas y hacerlas ineficiente.

9. FINAL: TAMBIÉN LA MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN PROMUEVE UNA MEJOR POLÍTICA Y UN CORRECTO ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN.

1.- Se pueden advertir, por tanto, algunas palancas de cambio para la implantación de un nuevo modelo organizativo local, que vaya encaminado a una mejora de la institucionalidad del gobierno local. Y estas palancas sucintamente serían las siguientes:

- 1) Alineamiento Política-Gestión
- 2) Configuración de Direcciones Ejecutivas Área y de mecanismos de coordinación interdepartamental
- 3) Fortalecimiento Innovación organizativa y, especialmente, invertir en el refuerzo de las unidades de RRHH desde su concepción estratégica.
- 4) Reforzar y unificar Servicios internos (*back office*)
- 5) Elaborar Monografías Puestos y Relaciones de Puestos de Trabajo de “nueva generación”
- 6) Manual de Trámites, simplificación administrativa y creación de Servicios de Atención a la Ciudadanía. Impulso de la Administración digital.
- 7) Reordenación del Sector Público Institucional.

2.- La mejora de la organización administrativa (“la máquina”) es imprescindible para un éxito de la gestión político en los gobiernos locales y ello requiere tiempo y voluntad sostenida, pero especialmente invertir en la organización del empleo público por medio de una nueva configuración de las relaciones de puestos de

trabajo y a través de poner el acento en las nuevas capacidades requeridas por el personal para afrontar los retos de futuro de las administraciones locales.

3.- La nueva configuración de las Relaciones de puestos de trabajo debe superar el modelo actualmente existen, basado en la rigidez, la dificultades de adaptación a un entorno aceleradamente cambiante, así como su concepción estática. Debe apostarse por un nuevo tipo de Relación de puestos de trabajo (RPT de “nueva generación”) que se asiente, tal como ya están llevando a cabo algunas organizaciones públicas, sobre las siguientes premisas:

- a) Aplanamiento de estructuras: menor jerarquía
- b) Simplicidad estructuras, unificación enunciados
- c) Polivalencia puestos de trabajo.
- d) Tecnificación de puestos de trabajo (supresión de puestos instrumentales o los que puedan ser desplazados por la robótica o la inteligencia artificial)
- e) Adaptabilidad funcional permanente
- f) Flexibilidad de las estructuras y puestos
- g) Agrupación funcional puestos de trabajo

4.- Una de las personas que más ha pensado sobre las organizaciones del futuro, Gary HAMEL, hizo hincapié hace algunos años sobre el cambio radical que se estaba produciendo en la jerarquía de capacidades de los empleados (no se refería a organizaciones públicas, pero su discurso era plenamente aplicable a estas), estableciendo por orden de mayor a menor importancia cuáles eran las capacidades que cotizaban al alza para que las organizaciones fueran competitivas en un entorno de tanta complejidad como era el que se producía tras la crisis financiera de 2008. Y esa jerarquía de capacidades se ordenaba de tal manera que las inferiores apenas añadían valor y se daban por descontadas, puesto que todas las organizaciones las tenían, pero el valor añadido estaba en las de la zona alta. La sorpresa radica en que las organizaciones públicas siguen fiando todo su potencial a las capacidades de la zona baja, mientras que las de la zona alta se abandonan o simplemente se ignoran. Esta era la escala que Hamel reprodujo en su libro *Lo que ahora importa* (Deusto, 2012):

- 1) Pasión (implicación)
- 2) Creatividad
- 3) Iniciativa
- 4) Experiencia
- 5) Diligencia
- 6) Obediencia

5.- Lo cierto es que las administraciones públicas (y especialmente las administraciones locales) siguen siendo organizaciones maquinales que se enmarcan en

un estadio de desarrollo organizativo muy poco avanzado. Y esta es una tendencia que resulta complejo romper por el formalismo, la jerarquía y la concepción burocrática que anida en su entorno. En un reciente libro, Frederic LALOUX ha llevado a cabo una excelente radiografía de los distintos estadios de evolución de las organizaciones (*Reinventar las organizaciones*, Arpa, 2016). Así, ha establecido cinco grandes paradigmas organizativos que el autor describe con otros tantos colores: paradigma rojo (impulsivo); ámbar (conformista); naranja (logro); verde (pluralista) y *teal* o esmeralda (evolutivo). Las administraciones públicas se sitúan en un estadio evolutivo muy bajo, en la zona ámbar, donde priman los procesos repetitivos y las jerarquías, y en los que hay baja innovación y escasa presencia del mérito, así como apenas se desarrollan los valores. Ni que decir tiene que esa situación debe cambiar radicalmente o, al menos, iniciar un proceso de transformación gradual que vaya adaptando las organizaciones públicas a un contexto cada vez más exigente, pues en caso contrario corren el riesgo de ser arrinconadas como trastos inútiles o, incluso, con el paso del tiempo desaparecer por otras fórmulas organizativas más ágiles que den respuesta a los problemas reales de la ciudadanía.

6.- Este es el gran reto transformador al que se enfrenta el sector público, también las organizaciones locales. No se hará nunca buena política si no se tiene una buena organización y si esta no está alineada correctamente con las prioridades que se quieren impulsar en cada momento. Probablemente no haya que romper nada, sino simplemente mejorarlo. Pero los estadios de quietud o de parálisis absoluta en nada ayudan a los procesos de cambio, más bien los retrasan *sine die*. Tal vez convenga echar mano del sabio consejo de quien fuera presidente de Uruguay hace algunos años: “*Si usted quiere llegar lejos no tenga miedo de caminar despacio. Si usted está demasiado apurado no va a llegar lejos*” (Pepe MUJICA). Pero, al menos, camine. A ser posible en la dirección correcta. Y para eso necesita, sin duda, una hoja de ruta. También el gobierno local si quiere ser eficiente políticamente.