



IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Q
Euskadi
2 0 1 2

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Institucional
Catedrático de Universidad acr. UPF

VADEMÉCUM DE POLÍTICA MUNICIPAL

Cómo gobernar un Ayuntamiento

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA



Euskadi
2 0 1 2

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Institucional

Catedrático de Universidad acr. UPF

rjimenezasensio@gmail.com

rafael.jimenez@upf.edu

www.rafaeljimenezasensio.com

VADEMÉCUM DE POLÍTICA MUNICIPAL

Cómo gobernar un Ayuntamiento

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

NOTA

Este Vademécum de Política Municipal es un documento elaborado a partir de una síntesis de la primera parte del libro **«Cómo gobernar y dirigir un Ayuntamiento, Política y Dirección Pública en las instituciones locales»**, IVAP/HAEE, Oñati, 2015, aunque se han introducido algunos cambios en su contenido para adecuarlo al objeto que se persigue: trasladar a los futuros políticos locales en un texto breve y conciso cuáles son las competencias institucionales que deberán desarrollar para tener éxito en su gestión. Para cualquier ampliación y desarrollo de las ideas aquí contenidas se puede acudir, por tanto, a la lectura íntegra del citado libro.

En esta versión, editada electrónicamente por el IVAP en euskera y castellano para los municipios vascos, se ha tenido en cuenta el **«Modelo de Gestión Pública Avanzada del Gobierno Vasco»** IVAP/HAEE, Oñati, 2015, concretado en el proyecto Aurrerabide, y base del documento que está trabajando EUDEL para adaptarlo a la realidad municipal.

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	6
2. VIRTUDES Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES PARA GOBERNAR CON ÉXITO LAS ESTRUCTURAS DE UN GOBIERNO LOCAL	9
2.1. El ejercicio de la Política Local	10
2.2. Virtudes necesarias para el ejercicio de la Política Local. Valores y ética institucional	11
2.3. Competencias Institucionales para el ejercicio con éxito de la Política Municipal	19
3. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES NUCLEARES DE LA POLÍTICA LOCAL	21
3.1. Representar con dignidad a la institución	22
3.2. Definir objetivos estratégicos y de mandato (Plan de Gobierno)	24
3.3. Priorizar Políticas y Tomar decisiones	28
3.4. Solucionar problemas y resolver conflictos	30
3.5. Gestionar con eficiencia los recursos públicos y priorizar recursos escasos ...	31
3.6. Liderar sus respectivas organizaciones y alinear la Política con la Gestión	33
3.7. Responsabilizarse y rendir cuentas por la gestión política realizada	35
4. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES INSTRUMENTALES DE LA POLÍTICA LOCAL	36
4.1. Comunicar eficazmente y escuchar activamente a los ciudadanos y grupos ...	36
4.2. Trabajar por resultados o metas	40
4.3. Delegar cuando sea necesario	40
4.4. Negociar responsablemente	41
4.5. Evaluar y supervisar las políticas públicas municipales	42
4.6. Articular redes, impulsar el Gobierno Abierto y la Transparencia	43
5. FINAL	44

«Anhelas que te crean capaz de servir a un país como político. En este caso la mejor manera es adquirir el arte y experiencia del gobierno y estar realmente preparado para ser un estadista»

(Adam Smith)

«La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez»

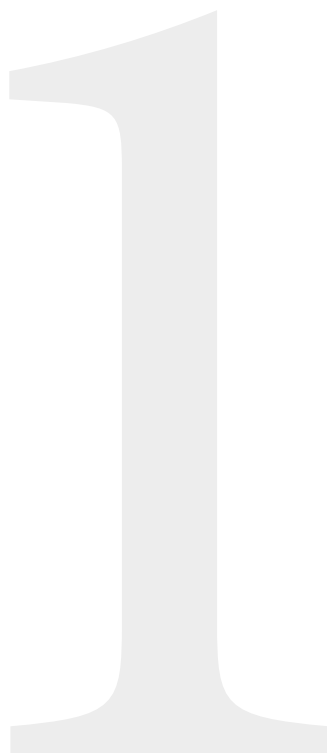
(Max Weber)

«La democracia es un régimen político en el que la gente no experta dirige a la gente experta»

(Manuel Zafra Víctor)

«En la política como en la vida, el reto consiste en aprender de tus errores»

(Michael Ignatieff)



PRESENTACIÓN

*«Tu campaña en verso.
Tu gobierno en prosa»* (Mario Cuomo)

Este documento aborda las competencias requeridas para gestionar con éxito la política municipal por quienes desarrollan funciones de gobierno en las estructuras de un Ayuntamiento o ente local.

Por tanto se trata de identificar cuáles son las competencias institucionales requeridas para un ejercicio adecuado de la actividad política municipal.

Y de todo el abanico de competencias, nos interesan preferentemente las «competencias institucionales» que deben desarrollar quienes se dedican a la política municipal.

El foco de atención de estas páginas se sitúa, por tanto, en la dimensión institucional de esas competencias.

«Pensar en las instituciones no es lo mismo que pensar institucionalmente»

«El pensamiento institucional insiste en una visión madura y equilibrada de la lealtad institucional o, si ustedes lo prefieren, en una perspectiva adulta del ejercicio de los cargos públicos» (Hugh Heclo)

«No se pueden construir instituciones infalibles, esto es, instituciones cuyo funcionamiento no dependa ampliamente de las personas (...) Las instituciones son como fortalezas. Tienen que estar bien construidas y además bien guarnecidas de gente» (Karl Popper)

«Son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económica que tiene un país» (Acemoglu/Robinson)

También será objeto de análisis sucinto lo que se pueden denominar como las virtudes necesarias para ejercer la actividad política,

El político que mima las instituciones será un buen político, quien las ignore apenas tendrá hueco en la historia.

El entorno público viene representado por un sistema institucional que establece unas reglas de juego o un marco legal que siempre ha de respetarse.

«No todas las instituciones son normas, aunque todas ellas comportan 'la observancia de ciertas normas'» (Karl Popper)

Los poderes públicos actúan en el marco de un conjunto de límites que tiende a salvaguardar, mediante un sistema de equilibrios y controles de mayor o menor perfección, la libertad de los ciudadanos y garantizar a estos una existencia digna.

El fundamento de toda actividad política municipal es la idea de servicio a la ciudadanía, destinataria última de tal actividad y que debe estar siempre en el epicentro del ejercicio de la política.

Sobre la Política interactúa un sistema institucional, pero también un sistema de actores que presionan, demandan e, incluso, buscan beneficios o réditos de los resultados de esa acción política.

«El monarca más poderoso de la tierra es el interés» (Montesquieu)

Se requieren no pocas virtudes y un equilibrio emocional evidente para imponer siempre criterios que aboguen por la satisfacción de los intereses públicos (ciudadanos) y razonen convenientemente las prioridades adoptadas en cada caso.

Para llevar a cabo tales responsabilidades políticas con resultados satisfactorios, las personas que ejercen tareas de gobierno deben interiorizar, acreditar o desarrollar un conjunto de competencias institucionales.

El político municipal no realiza (no debería realizar) funciones ejecutivas, sus responsabilidades son de «gobierno» no de «gestión».

La experiencia en política es un grado. Gobernar un Ayuntamiento no es tarea fácil ni que pueda aprenderse de la noche al día.

Leon Blum, quien fuera Presidente de la República francesa en el periodo de entre guerras, desconfiaba de las carreras fulgurantes de los jóvenes en política, proponiendo, con otros términos, el desarrollo gradual de sus competencias políticas:

«Una competencia general basta para gobernar, pero no una competencia somera y apresurada» (Leon Blum)

Los conocimientos que se exigen del político municipal no son, ni deben ser nunca, técnicos. Debe documentarse, apoyarse en la estructura o solicitar informes de expertos, pero sobre todo escuchar. Los Concejales nunca deben llevar a cabo tareas de técnicos ni pretender adentrarse en ellas.

«A ciencia cierta no hay nada tan inútil como hacer cosas con gran eficiencia que no se tendrían que hacer en absoluto» (Peter Drucker)



VIRTUDES Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES PARA GOBERNAR CON ÉXITO LAS ESTRUCTURAS DE UN GOBIERNO LOCAL

«¿Qué es la competencia política? No es desde luego la competencia de los especialistas, de los técnicos, de los 'profesionales' (...) La competencia política o, en términos más generales, incluso la competencia directiva no tienen nada en común con la competencia técnica ya que aquélla supone no el previo ejercicio de una determinada profesión, sino la posesión de cualidades generales de inteligencia y de carácter» (Leon Blum)

2.1. EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA LOCAL

La actividad política local ejercida responsablemente es, sin duda, extenuante. Supone una dura (aunque rica) experiencia vital cargada de tensiones y de presiones, de decisiones difíciles, aunque una tarea también llena no pocas veces de satisfacciones.

Luciano Vandelli recogió magistralmente hace algunos años esa tensión entre entusiasmo y dificultad en la tarea de la política local, formulando algunos **consejos a los Alcaldes**:

- Intentad no dejaros llevar por el entusiasmo. **Recordad que estáis ejerciendo uno de los trabajos más difíciles, fatigosos e incómodos.**
- Intentad no dejaros arrastrar por las dificultades. **Recordad que estáis ejerciendo uno de los trabajos más fascinantes, concretos, interesantes e útiles.**

El trabajo político es una actividad caracterizada por la variación y fragmentación de funciones y roles a representar, así como por la discontinuidad y la interrupción de las tareas.

«Todo el mundo está de acuerdo en que un hombre demasiado ocupado no puede hacer nada bien» (Séneca)

En la actividad política local de carácter ejecutivo los dos roles básicos son el de Representación y el de Liderazgo.

REPRESENTACIÓN	LIDERAZGO
Imagen pública y «espejo» de la institución. El político (Alcalde o Concejál) representa la imagen de la institución. Su conducta personal no es, por tanto, neutra: actúa de espejo de la institución ante la ciudadanía.	Liderar es «dirigir» y «cohesionar» al equipo de gobierno con la organización (alineándola con los objetivos políticos). El alineamiento Política/Gestión es una de las claves de esta competencia.
Representante de la institución en su conjunto, no de una «parte»: por tanto, de todos los ciudadanos que la institución agrupa.	Aportar visión estratégica y definir hacia dónde va la organización.
Tiene una proyección preferentemente externa o exterior.	Tiene una proyección esencialmente interna, pero con impacto externo (que refuerza o debilita la representación).
Una representación eficaz incrementa la confianza de los ciudadanos en la institución.	Exige iniciativa, compromiso y capacidad de organización.
Está conectada con la exigencia de responsabilidad política (cabeza visible a través de la cual se articula la relación de confianza entre mayoría y gobierno).	Liderazgo «contextual» en situaciones de crisis.

«Las organizaciones públicas requieren de personas capaces de liderar, generando influencias en sus equipos y en las personas con quienes trabajan y colaboran. Fortalecer esa capacidad de liderazgo ha de ser una preocupación continua»

(Modelo de Gestión Pública Avanzada del Gobierno Vasco)

2.2. VIRTUDES NECESARIAS PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA LOCAL. VALORES Y ÉTICA INSTITUCIONAL

«Las virtudes morales hacen buenos demócratas» (Chateaubriand)

No cabe duda que para el correcto ejercicio de la política local se requiere disponer de una serie de virtudes que cabe predicar, en general, del buen político.

«La naturaleza no otorga la virtud: hacerse bueno es obra de arte» (Séneca)

Las virtudes de un buen gobernante están vinculadas a la persona y también al comportamiento ético.

El buen gobierno está unido asimismo a las cualidades personales de quienes ejercen las responsabilidades públicas.

La filosofía clásica, el pensamiento moral y las aportaciones doctrinales relacionadas con el poder y la ética, han ido recogiendo una y otra vez diferentes virtudes que deben acompañar al gobernante.

«Cuando un gobernante es recto, se pondrán las cosas en práctica aunque no dé órdenes, pero si él mismo no es recto, aunque dé órdenes nadie le obedecerá» (Confucio)

«Nada hay con que pueda ganarse el favor de las masas un gobernante que la integridad y la templanza» (Cicerón)

«No solo el cargo distingue al hombre, sino también el hombre al cargo» (Plutarco)

«Hablamos de la prudencia del gran estadista ...en este caso la prudencia se combina con muchas virtudes más ilustres y espléndidas, con el valor, la intensa y generalizada benevolencia, un sacro respeto hacia las reglas de justicia, todo ello sostenido por un grado adecuado de autocontrol (...) Es la mejor cabeza unida al mejor corazón. Es la sabiduría más perfecta combinada con la virtud más cabal» (Adam Smith)

Las virtudes de los políticos están muy relacionadas con una serie de valores que deben ser inherentes (y estar «internalizados») en el ejercicio de las funciones de un responsable político. En las instituciones públicas y privadas, como dijo Gary Hamel, los valores importan mucho.

«Una norma social internalizada tiene una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo. Pero ‘internalizada’ significa ‘sentida’, no solo sabida. El mero conocimiento de lo que hay que hacer no nos mueve a actuar» (Victoria Camps)

Y dentro de estas virtudes, destacan dos especialmente. En primer lugar, la valentía o coraje. Y, en segundo lugar, la integridad de la que ha de hacer gala el político en el ejercicio del poder y en sus conductas públicas y privadas.

Todo responsable público es el espejo en el cual la ciudadanía mira a la institución que representa.

«Los hombres se fían más de la vista que del oído; porque el camino es largo a través de los preceptos, breve y eficaz a través de los ejemplos» (Séneca)

Baltasar Gracián, por su parte, ensalzaba la prudencia como virtud del Político y la diferenciaba de la astucia, que suponía engaño, disimulo o fingimiento, que más tarde o más temprano acaba por descubrirse. **Y entre las virtudes del príncipe señalaba las siguientes:** Capacidad; Ser comprensivo; Prudencia; Sagacidad; Penetrante; Vi-veza; Atención y Sensibilidad.

Sobre la actividad política se ha proyectado con frecuencia una imagen de que el fin de la misma era alcanzar y retener el poder a toda costa, y que para alcanzar tales objetivos todo o casi todo vale.

Pero tal proyección distorsionada de la actividad política tiene serias consecuencias o impactos sobre la institución a la que sirve, puesto que daña su imagen a costa de alcanzar o retener por medios de cualquier tipo ese poder.

En un espléndido opúsculo escrito en el Siglo XVIII («*El arte de trepar a la usanza de los cortesanos*»), el ilustrado Barón d'Holbach describía con sarcasmo el estado de «la Corte» (la Política, actual) y el papel de los «cortesanos» (los políticos del momento). La imagen que traslada de la Corte (Política) y de los cortesanos (políticos) es francamente negativa. Estas son algunas de sus aceradas críticas:

«El cortesano es un animal anfibio, Los hombres ordinarios solo tienen un alma y por el contrario el cortesano dispone de varias. En una palabra es un Proteo y un Jano»

«De todas las artes, la más difícil es la de trepar»

«Un buen cortesano jamás debe tener opinión propia, solo debe tener la de su Señor o ministro»

«Para vivir en la Corte es necesario ejercer un completo control de los músculos de la cara, a fin de recibir, sin pestañear, las más sangrientas afrentas. Un suspicaz, un hombre que tenga humor o recelo, no será capaz de salir adelante»

«La simulación profunda forma parte del carácter de un verdadero cortesano. Necesita sin cesar que, aparte de amistad, sepa anular a sus rivales, mostrar un semblante franco y afectuoso a quienes más deteste, abrazar con ternura al enemigo que desearía ahogar»

En un reciente libro, Michael Ignatieff (*Fuego y Cenizas*, Taurus, 2014), pone de relieve la dureza de la política, también en una democracia avanzada como es la canadiense, para aquellos que entran en ella de forma colateral y pretenden abrirse camino hacia el poder. Algunas de sus reflexiones pueden ser de interés en estos momentos:

«Cuando entras en política dejas atrás el mundo amable en el que la gente te concede un cierto margen de error»

«Nadie que entra en política por primera vez está preparado para ese nivel de enemistad»

«Al entrar en política debes renunciar a la espontaneidad y a uno de los placeres de la vida: decir lo primero que se te viene a la cabeza. Si quieres sobrevivir debes colocar un filtro entre tu cerebro y tu boca»

Los testimonios sobre una «política» preñada de desviaciones se pueden multiplicar y hunden sus raíces en el tiempo.

*«Gobernante que no cree con firmeza hacerse
longevo en el poder, centenario si ya sus años
son muchos, nada puede realizar de provecho,
y aun si lo no creyere, es grave flaqueza
confesarlo»*

*«El instinto de conservación, siempre vivo en
el hombre, más aún en el hombre político»*
(Conde de Romanones)

*«Es muy difícil ser muy amigo de los amigos sin
ser algo enemigo de la justicia»* (Ramón y Cajal)

*«La distinción propiamente política es la
distinción entre el 'amigo' y el 'enemigo'»*

*«Hay otras clases de 'política', hasta 'formas
parasitarias', como ocurre cuando violentos
antagonismos privados perturban una
decisión política importante. En este caso
solo queda el aspecto de la 'rivalidad', que
se manifiesta en toda suerte de tácticas y
procedimientos, de trampas e intrigas y que
hace pasar por 'política' los negocios y las
manipulaciones más extrañas»* (Carl Schmitt)

Sin embargo, todos estos enfoques, muy transitados por la literatura clásica y también por la reciente, no nos interesan. El arte del engaño, la entronización de la astucia o la simulación en política puede dar resultados a quien lo ejercita, pero no es una solución institucionalmente aceptable.

El ejercicio del poder siempre ha tenido sus miserias y las seguirá produciendo, pero ello no es óbice para romper una lanza por una política institucionalmente adecuada.

«Hay una cosa esencial que distingue a la mentira política: ha de ser efímera. Le resulta imprescindible para ir ajustándose a las circunstancias» (Jonathan Swift)

«Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive 'para' la política o se vive 'de' la política. La contraposición no es en absoluto excluyente. Por lo general se hacen, más bien las dos cosas, al menos desde el punto de vista ideal, pero también desde el punto de vista material la mayor parte de las veces» (Max Weber)

En un momento de larga y profunda crisis fiscal, así como de un cuestionamiento radical del sistema institucional en su conjunto, las virtudes públicas del gobernante adquieren un valor excepcional y se sitúan en el centro de su propia actividad.

La integridad es un valor imprescindible en el ejercicio de cualquier tipo de actividad pública, más aún si esta es política.

«El político que defiende la escuela pública, pero lleva a sus hijos a la privada, carece de poder de persuasión porque no se muestra coherente con los principios que proclama. Tener el coraje de reconocer que uno se ha equivocado es otra forma –insólita en política– de mostrar la propia integridad» (Victoria Camps)

Por su parte, la ejemplaridad pública de los gobernantes se encuentra también en la base de la confianza que los ciudadanos perciben de sus instituciones.

La confianza en los gobernantes no se dicta por la ley, sino que «se inspira» por la propia conducta que mantienen estos en su vida pública y privada.

«Pesa sobre las vidas de los políticos –entre las que no es posible distinguir entre una esfera pública y otra privada- un plus de responsabilidad. Se les exige que observen, respeten o al menos no contradigan el plexo de valores y bienes estimados por la sociedad a la que dicen servir. No basta con que cumplan la ley, han de ser ejemplares» (Javier Gomá)

«Mucho tiempo hace que se ha dicho que el alma de un gran ministro era la buena fe. Un mero particular puede disfrutar de la oscuridad en la que vive, y sólo con algunas personas se desacredita, conservando su disfraz con los demás, pero un ministro que peca contra la probidad tantos testigos y tantos jueces tiene cuantas son las gentes que gobierna: Sí, me atrevo a decirlo, no es el mayor mal que puede hacer un ministro sin probidad el no servir a su príncipe y arruinar al pueblo, otro perjuicio ocasiona mil veces en mi entender más grave, que es el mal ejemplo que da» (Montesquieu)

En la sociedad de la información y de las comunicaciones, así como del imperio de las redes sociales, el efecto amplificador de cualquier conducta carente de ejemplaridad se multiplica.

No cabe sorprenderse que, en un marco de crisis institucional y de abono de la desconfianza o en pleno periodo de impulso y expansión de las políticas de transparencia en el sector público, la mirada pública de escrutinio del poder se sitúe sobre aspectos vinculados a una «ejemplaridad» no siempre bien entendida.

Con una profundidad fuera de lo común y una visión muy crítica de la Transparencia, el filósofo Byung Chul-Han ha escrito en fechas recientes lo siguiente:

*«El imperativo de la transparencia sirve sobre todo para desnudar a los políticos, para desenmascararlos, para convertirlos en objeto de escándalo. La reivindicación de la transparencia presupone la posición de un espectador que se escandaliza. No es la reivindicación de un ciudadano con iniciativa, sino la de un espectador pasivo. La participación tiene lugar en la forma de reclamación y queja. La sociedad de la transparencia, que está poblada de espectadores y de consumidores, funda una **democracia de espectadores**»*

El político es el «espejo» de la institución y de la corrección en su conducta depende no erosionar ni un ápice la confianza que los ciudadanos tienen en sus propias instituciones.

«El político se esforzará por crearse una imagen atractiva, pero a la postre lo que cuenta en él es que 'predique con el ejemplo', puesto que, en el ámbito moral, sólo el ejemplo 'predica' de modo convincente, no las promesas ni los discursos, los cuales sin el ejemplo, carecen de convicción y aun de un mínimo de verdad»
(Javier Gomá)

El ejercicio noble de esa actividad política requiere, por tanto, el desarrollo de virtudes, pero también de una concepción ético-institucional que internalice esas virtudes como valores y que se despliegue en un conjunto de normas de conducta acordes con esos valores o principios, previamente enunciados.

«La cuestión de los valores en la Administración pública se ha convertido en un tema de plena actualidad en nuestro tiempo. Esta nueva centralidad social refleja una preocupación creciente, en todo el mundo, por la ética de las organizaciones»(Longo/Albareda)

El ***Modelo de Gestión Pública Avanzada del Gobierno Vasco*** incide reiteradamente en el importante papel que tiene el compromiso con la ética pública de los gobernantes, poniendo como ejemplo las buenas prácticas desarrolladas en el Gobierno Vasco (Código Ético y de Conducta de altos cargos, con una Comisión de Ética Pública como elemento de seguimiento).

Los atributos morales del gobernante siempre han sido objeto de interés por el pensamiento clásico. La Política no puede vivir en el siglo XXI sin un suelo ético.

«Se propone una recomendable asociación de tres figuras (principios, reglas y estrategias), una suerte de continuo que fuera de la ética a la política pasando por el derecho» (Ramón Vargas-Machuca)

Cabe igualmente hacer referencia a la necesidad de que, en estos complejos momentos, se lleven a cabo «políticas de medida» por parte de nuestros gobernantes.

«Por eso es tan importante cultivar la mirada a la gente concreta, apreciar los costes que las políticas tienen sobre los seres humanos reales. Por eso la medida debe incorporar la perspectiva de lo cercano, de lo vivo, de las mujeres y hombres que pueblan la ciudad. E, igualmente, el cuidado del mundo, esto es, de las condiciones que hacen posible una vida en libertad. Sin esos cuidados, no llegamos a nada» (Rafael del Águila)

Para el ejercicio de la actividad política no solo se requieren determinadas virtudes, valores y normas éticas, sino además una serie de «competencias» de carácter personal o emocional que, sin duda, servirá para retroalimentar el correcto ejercicio de las competencias institucionales anudadas al cargo o a las responsabilidades que ejercitan.

Competencias personales y emocionales que debería desarrollar un gobernante en el ejercicio de su función y en sus relaciones con los demás.

- Equilibrio personal y emocional.
- Respeto.
- Valores morales en la actuación pública.
- Adaptabilidad.
- Gestión del estrés y gestión de la incertidumbre.
- Gestión del tiempo y gestión de redes.
- Asertividad.
- Empatía.
- Flexibilidad.
- Iniciativa, impulso y creatividad constante.
- Capacidad de Innovación.

De todo lo anterior bien se puede deducir la intrínseca dificultad que tiene la actividad de gobernar. No es, en efecto, nada común que en una persona puedan sumarse tales competencias institucionales, personales y emocionales.

Carles Casajuana ha expuesto en un reciente ensayo (Las leyes del castillo. Notas sobre el poder) la naturaleza del poder y de la política. La política, afirma, es una actividad de enorme complejidad en la que no se encuentra ausente, dentro de las innumerables exigencias que requiere su correcto desarrollo, el factor suerte:

«La política es un arte que exige una combinación de cualidades que no es usual encontrar en la misma persona. La política exige esfuerzo, energía, pasión, fe en uno mismo, ambición, rapidez de reflejos, inteligencia, tenacidad, un optimismo incurable, conocimientos, capacidad de gestión, facilidad para expresarse, habilidad para relacionarse con los demás. Pero la suerte tiene en ella un papel nada desdeñable, como en casi todos los aspectos de la actividad humana»

2.3. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO CON ÉXITO DE LA POLÍTICA MUNICIPAL

Las competencias institucionales sirven para predecir las posibilidades de éxito de una determinada persona en la gestión política municipal. El desarrollo de esas competencias es un componente de la calidad institucional y de los gobiernos locales inteligentes.

La calidad institucional es uno de los factores del desarrollo de los gobiernos locales y, asimismo, activa de forma indirecta el crecimiento económico, la cohesión social y la innovación.

«La inteligencia» cabe predicarla también de las instituciones en su conjunto, con sus gobernantes a la cabeza, y no solo de herramientas o instrumentos.

La acreditación o el desarrollo de las competencias institucionales por parte de la Política Municipal sienta, pues, las bases para la configuración de organizaciones públicas inteligentes, en las que no se desprecia el conocimiento, se innova continuamente, se interactúa con la sociedad y se actúa internamente con un alineamiento correcto entre la Política y la Gestión (Dirección Pública).

Un correcto alineamiento Política-Dirección Pública-Gestión Pública hace avanzar la institución y alcanzar las metas programadas, con el consiguiente bienestar de la ciudadanía. Esta es una de las tareas más importantes que tiene tras de sí cualquier gobernante local cuando accede al poder.

Dentro del apartado sobre «La administración pública que queremos ser» el **Modelo de Gestión Pública Avanzada del Gobierno Vasco** incide de forma expresa en el necesario y «adecuado alineamiento entre política y gestión»

Las competencias institucionales de la persona que ejerce actividad política municipal se pueden subdividir en nucleares e instrumentales.

Las primeras están directamente vinculadas con el ejercicio de la actividad institucional, mientras que las segundas tienen una proyección instrumental yendo encaminadas a reforzar esa actividad institucional y lograr así fortalecer la calidad y la eficiencia en los resultados políticos.

Las competencias institucionales nucleares en la actividad política local son las siguientes:

- Representar con dignidad y eficacia a la institución.
- Definir los Objetivos Estratégicos y de mandato.
- Priorizar Políticas Públicas y Tomar decisiones.
- Solucionar problemas y resolver conflictos.
- Gestionar con eficiencia los recursos públicos y priorizar recursos escasos.
- Liderar sus respectivas organizaciones y alinear la Política con la Gestión.
- Responsabilizarse y rendir cuentas por la gestión política realizada.

Las competencias institucionales instrumentales (esto es, las que van dirigidas a garantizar la efectividad y corrección de las anteriores) se proyectan sobre los siguientes ámbitos:

- Comunicar eficazmente y escuchar activamente a los ciudadanos y grupos.
- Trabajar por resultados o metas.
- Delegar cuando sea necesario.
- Negociar responsablemente.
- Evaluar y supervisar las políticas públicas municipales.
- Articular redes, impulsar el Gobierno Abierto y la Transparencia, así como la participación ciudadana, para fortalecer la institucionalidad.

3

COMPETENCIAS INSTITUCIONALES NUCLEARES DE LA POLÍTICA LOCAL

«La política se hace con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma» (Max Weber)

3.1. REPRESENTAR CON DIGNIDAD A LA INSTITUCIÓN

«El arte del liderazgo es actuar como un representante para un número mayor de los que te votaron» (Peter Parker)

La competencia de «representación» tiene que ver directamente con ser Alcalde o Alcaldesa del municipio; esto es, al menos en el ejercicio de las funciones representativas esta vinculación cargo/institución no puede perderse de vista.

Lo que singulariza a la representación es que el actor político (Alcalde o Alcaldesa) es la «cabeza visible» de la institución (Ayuntamiento). Es incluso el «espejo» en el que los ciudadanos se miran y, por tanto, depositan su confianza institucional.

Tener un buen Alcalde o Alcaldesa es objeto de orgullo por parte de la ciudadanía del municipio; crea, además, sentido de pertenencia. La reputación es un valor importante en política, más aún en cargos representativos de primer nivel. Se ha de cuidar con mimo. Es una tarjeta de visita muy valiosa, como reconoció Robert Greene.

La dignidad de la institución exige conductas asimismo ejemplares e íntegras por parte de las personas que la representan.

Hace ya más de veinte años, Yehezkel Dror (La capacidad de gobernar), sintetizó en ocho apartados lo que debía ser un Código ético para políticos. De forma resumida, estos eran los siguientes:

1. Contempla tu posición de gobierno como un voto de confianza.
2. Por listo que seas y preparado que estés, las tareas de gobierno requieren mucho más.
3. Una de tus principales misiones será la de servir de 'educador' de lo público.
4. Tu vida privada debe servir de ejemplo.
5. Expón públicamente toda la información que pueda ser relevante para tu actuación.
6. Rechaza ingresos o prebendas, directos o indirectos, a no ser aquellos que te correspondan por el estricto cumplimiento de tu cargo.
7. Considera que la transferencia de poder a tus sucesores es uno de tus principales cometidos.
8. Toma nota de las decisiones importantes y actividades, para poder rendir cuentas y asumir responsabilidades.

La legitimación democrática de las instituciones municipales descansa sobre muchos factores o elementos, pero no se puede descartar la importancia que tiene el ejercicio de la función representativa por quién es su máximo mandatario.

La confianza de los ciudadanos en las instituciones es un valor complejo de alcanzar, pues requiere mucho tiempo para su asentamiento definitivo. Pero se destruye con mucha facilidad.

«Ciertamente, ante los escándalos empresariales y políticos se hace necesario reformar las leyes, pero todavía más 'reformar los hábitos'» (Adela Cortina)

Es importante retribuir a los cargos representativos locales que ejerzan funciones ejecutivas con dedicación para evitar que la corrupción se anide o instale en las estructuras de gobierno.

«Es difícil que un saco vacío se mantenga recto» (Benjamin Franklin)

Se exige por parte del representante político el correcto cumplimiento de las obligaciones institucionales, la corrección absoluta en el comportamiento público y privado, así como una exquisita corrección también en la comunicación verbal y no verbal.

«Cada vez que tengas que comparecer en público condúctete de modo irreprochable, pues a menudo un mero gesto acaba forjando para siempre una reputación» (Cardenal Mazarino).

Es, por tanto, importante resaltar que quien ejerza funciones de Alcalde o Alcaldesa interiorice que no representa solo a la parte (el partido), sino al todo municipal (institución).

«Si las instituciones fallan, es precisamente porque las propias personas fallamos a las instituciones. Y las personas fallamos a las instituciones cuando no pensamos ni actuamos con la debida consideración por los fines o propósitos dotados de especial valor que esas mismas instituciones personifican» (Hugh Heclo)

La representación es, por tanto, el cauce por el que se proyecta la imagen y el espejo de una institución.

La representación está, asimismo, estrechamente unida al sentido de pertenencia y vinculación a la institución. La cultura institucional implica pensamiento y actuación en términos de institución por parte de quien la representa.

3.2. DEFINIR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y DE MANDATO (PLAN DE GOBIERNO)

«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)

La política requiere inexcusablemente visión y decisiones estratégicas que anticipen problemas y busquen soluciones a los mismos.

«En una democracia consumista, todos los indicadores de crítica constructiva (la política, los medios y el mercado) orientan el comportamiento hacia la gratificación inmediata (...) Al ponerse al servicio de la ética cultural de la gratificación inmediata, la política se ha convertido en algo que gira en torno a las próximas elecciones en lugar de la próxima generación» (N. Berggruen/N. Gardels)

La «tiranía del mandato» condiciona el ejercicio de la actividad política y reduce, con frecuencia, la visión de aquella a resolver problemas inmediatos, cuando no la mera contingencia. Una *gobernanza* inteligente requiere visión estratégica y preparación de la ciudad para el futuro.

«El poder está deteriorándose, se están produciendo fragmentaciones sin precedentes (...) Somos más vulnerables a las malas ideas y a los malos líderes («los terribles simplificadores» de Buckhardt). La degradación del poder crea un terreno fértil para los demagogos recién llegados que explotan los sentimientos de desilusión respecto a los poderosos, prometen cambios y se aprovechan del desconcertante ruido creado por la profusión de actores, voces y propuestas» (Moisés Naím)

Los mandatos de cuatro años en los gobiernos locales son normalmente el período en el cual se diseñan las políticas a desarrollar en cada municipio. Son plazos temporales cortos, sobre todo cuando se pretende hacer frente a políticas complejas que necesitan apoyo sostenido en el tiempo.

Es imprescindible acometer el inicio del mandato con una voluntad clara y decidida de identificar, ordenar y desarrollar las diferentes políticas institucionales y públicas que se pretenden emprender por el Gobierno municipal.

Este reflejo se ha de hacer sobre el Plan de Mandato o Plan de Gobierno.

La *gobernanza* inteligente del siglo XXI se ha de asentar necesariamente en la búsqueda de la armonía y el consenso a medio largo plazo para resolver los extraordinarios retos a los que las sociedades occidentales (y también las ciudades) deben enfrentarse.

En esa lógica racionalizadora y de apuesta por la sostenibilidad de los recursos, el papel institucional de la oposición política es crucial. El sentido de lealtad institucional, la pertenencia al Ayuntamiento como institución

y la vinculación con una parte (más o menos sustantiva) de la ciudadanía, debería conducir a la oposición municipal a actuar con criterios exigentes, pero con actitud de responsabilidad en el ejercicio de sus tareas públicas.

La Política Local exige, por consiguiente, una Visión y decisión estratégica, así como una oposición política que muestre un sentido de pertenencia y lealtad institucional manifestado en la responsabilidad que implica hacer frente de forma consensuada a los retos que debe afrontar la ciudad o la localidad respectiva.

La estrategia no significa otra cosa que diseñar conjuntamente hacia dónde se quiere ir. La estrategia a largo plazo no la puede definir un equipo de gobierno que no se sabe si gobernará más allá de los cuatro años para los que ha sido ratificado por las urnas. Debe ser consensuada al menos en sus grandes líneas entre los diferentes actores políticos y sociales.

En un contexto como el actual, con un alto grado de incertidumbre, los objetivos estratégicos deben ser redefinidos e incluir dentro del sistema de *gobernanza* local la capacidad de adaptación institucional necesaria ante situaciones de crisis institucional, económico-financiera, social o medioambiental.

«Podemos soñar con organizaciones que siempre miran hacia adelante. Podemos soñar con organizaciones donde los renegados intrépidos derroten siempre a los reaccionarios temerosos, donde el electorado del futuro siempre venza al del pasado. Podemos soñar con organizaciones donde el drama de la renovación se produzca sin el trauma de un cambio radical. Y si somos audaces, inventivos y decididos, podemos construir esas organizaciones. Eso es lo que ahora importa» (Gary Hamel)

Una competencia básica de todo político en un marco tan líquido como el presente es, sin duda, la de adaptabilidad a un contexto variable.

«Todo esfuerzo debe referirse a una meta, debe encaminarse a un objetivo» (Séneca)

La Política Local se ha de configurar, asimismo, desde una dimensión racional. Ya se ha visto cómo esta pretensión de racionalizar una actividad tan evanescente como es la Política choca una y otra vez con actitudes y comportamientos que la hacen muy difícil de materializar.

Política y racionalidad combinan mal. Pero no hay que desanimarse.

Aquellos ayuntamientos que desplieguen instrumentos de racionalización estarán, al final del mandato, en mejores condiciones competitivas que aquellos otros cuya acción se ha limitado a desarrollar una concepción «vieja» de la política local.

No son tiempos para el amateurismo ni la aventura o la improvisación en la actividad política. La desafección ciudadana es muy elevada, el escepticismo alto y las soluciones tradicionales de un gobierno local de «reparto» y «obras» se encuentran agotadas.

Llega un tiempo nuevo, en el que la innovación debe ser la guía de actuación de la Política Local y el liderazgo político el impulso o motor interno de su desarrollo en la organización.

«Las innovaciones efectivas empiezan siendo pequeñas, no son grandiosas. Tratan de hacer una sola cosa concreta» (Peter Drucker)

La innovación es uno de los 6 ejes centrales del **Modelo de Gestión Avanzada del Gobierno Vasco**:

«Para las administraciones públicas la innovación es un gran desafío que es ineludible abordar; máxime cuando la ciudadanía expresa, cada vez con mayor claridad, la necesidad de que se reinvente y reaccione antes los retos que plantea la sociedad del siglo XXI».

Los municipios son instituciones ancladas en territorios que compiten entre sí. La calidad institucional de aquellos es determinante en esos procesos.

Por consiguiente, la primera tarea de un gobierno municipal o territorial debe ser elaborar cuál es su «hoja de ruta» o cuáles deben ser las «líneas estratégicas» de su mandato, ya sea a través de un Plan de Mandato o Plan de Gobierno.

En ese documento (Plan de Mandato o Gobierno) se deben recoger las prioridades políticas más importantes que se pretenden alcanzar en los próximos cuatro años.

Todo ello no es óbice para que, como consecuencia de un cambio de contexto, ya sea parcial o brusco, se haga necesaria esa imprescindible adaptabilidad a la que antes nos referíamos.

«En 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)

El diseño de la estrategia política a seguir en el mandato sería, pues, el primer y necesario elemento a partir de cual habría que enmarcar en esa estrategia el proyecto organizativo.

Hay que insistir en el dato que la dimensión organizativa es, por lo común, un aspecto abandonado dentro de la Política Municipal. Y de ese abandono provienen no pocas disfunciones, así como costes elevados en la (mala) puesta en marcha de las políticas locales.

«Hay un punto sobre el cual todos los nuevos Alcaldes están de acuerdo. Este tiene que ver con la valoración de las máquinas burocráticas que han heredado. Máquinas descompuestas, disociadas, desmotivadas» (L. Vandelli)

La apuesta por construir Modelos de Gestión eficiente de carácter integral en la Administración Local es, asimismo, un reto de los próximos años.

Un político inteligente invertirá en organización y en las personas que desarrollan su trabajo en la institución local. Sin ambos ejes cualquier política local tiene poco recorrido.

El político local queda desgraciadamente fascinado por la proyección externa de las políticas municipales, obviando la transcendencia que para esas políticas tiene un correcto alineamiento organizativo.

Sin una «máquina engrasada» la Política Municipal solo puede actuar a trancas y barrancas, con escasa eficiencia y eficacia, así como con una multiplicación disparada de los costes de transacción y, por tanto, de los costes económicos de la prestación de los servicios.

«La Administración Pública es una de las instituciones públicas más difíciles de organizar y de mantener en buen funcionamiento. Al menos así resulta de la experiencia». (Alejandro Nieto)

Los cambios políticos, por lo común, apenas dan lugar a traspasos de poder ordenados y, también generalmente, todo el conocimiento adquirido previamente y buena parte de los proyectos iniciados por los equipos anteriores se desprecian o abandonan, con los elevados costes que ello implica.

«Ayuda a tu sucesor mientras dure el proceso de traspaso y aunque se trate del peor de tus enemigos políticos» (Y. Dror)

Tenemos así, en muchos casos, «organizaciones públicas sin memoria ni conocimiento estratégico». Son organizaciones «estúpidas» o «tontas» que no se adaptan a las circunstancias y dilapidan su capital humano y de conocimiento.

En algunos ayuntamientos se ha implantado, por tanto, un modelo de *gobernanza* estúpida con elevados costes económicos y sociales. Una situación que debe corregirse de forma inmediata.

Máxima importancia tiene en cualquier proyecto estratégico municipal, ya sea a largo plazo o ya sea de mandato, determinar quiénes son las personas elegidas para liderarlo o para dirigirlo.

«Por ninguna manera del mundo se elija a un ‘consejero’ sin que haga primero examen de su habilidad y suficiencia» (Fadrique Furió Ceriol)

El momento de formación del equipo de gobierno y de elección del personal directivo es, sin duda, el momento clave en el futuro del gobierno.

El Alcalde o Alcaldesa que ha sabido rodearse de un equipo político capaz y de una estructura directiva profesional tiene largo camino avanzado en el éxito en su gestión política.

«No hay acto que más imperiosamente exija ser cumplido bajo el peso de una gran responsabilidad personal, que la provisión de los destinos públicos» (John Stuart Mill)

Se requiere una selección adecuada de personal directivo municipal, basada en las competencias profesionales más que en el alineamiento político con el partido en el poder.

3.3. PRIORIZAR POLÍTICAS Y TOMAR DECISIONES

«Confucio condena a la gente que se entrega a la cólera y a la violencia, sin sentir remordimientos ni lamentarlo y recomienda, por el contrario, la toma de decisiones que llega tras una madura reflexión»

(Fujibayashi Yasutake)

«Recuerda que si deseas contentar a todo el mundo, pretendes un imposible»

(Addal-lah ibn Almuqaffa)

La priorización y la toma de decisiones ha sido siempre una competencia institucional nuclear en el ejercicio de actividades políticas de carácter gubernamental.

No siempre se afronta con valentía y coraje esa priorización, habitualmente se aplazan las decisiones traumáticas, se mira en exceso a los calendarios electorales.

«Siempre hay unas elecciones a la vista, siempre hay una excusa para posponer los sacrificios»

«El cortoplacismo y el tactismo hacen ver billetes donde solo hay estampitas» (Carles Casajuana)

La necesidad de priorizar políticas es, por tanto, la esencia de la actividad gubernamental.

«La política es la elección, a veces dramática, entre bienes igualmente valiosos, pero que no admiten realización simultánea» (Manuel Zafra)

Esas decisiones nunca son fáciles. Requieren sacrificios de otros bienes o recursos públicos empleados en otros momentos en la prestación de servicios públicos locales. Gobernar un ayuntamiento en momentos de crisis fiscal es muy complejo.

«Los políticos descubren que contemporizar es mejor que gobernar» (Arland D. Weeks)

En un marco de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera las dificultades en el proceso de priorización de políticas son también de tipo cualitativo, puesto que dependiendo del estado de las finanzas públicas municipales o territoriales se habrán de adoptar determinadas decisiones de contenido traumático.

Ese proceso de toma de decisiones debe ser lo más transparente posible, exteriorizar sus razones y argumentarlas.

«El paso que más tiempo exige no es el de tomar la decisión, sino el hacer que esta sea efectiva» (Peter Drucker)

El proceso de toma de decisiones requiere un proceso racional en el que la información es capital, pero también el análisis del problema, el contraste y el planteamiento de las distintas soluciones en el caso de que las hubiera.

Una analizada la información y solicitado consejo (asesoramiento), el político debe decidir siempre con el objetivo del interés público como meta y apostar, en su caso, por soluciones innovadoras que representen mejoras sustantivas de la organización o de la entidad.

La gestión del cambio es uno de los procesos más difíciles en la implantación de las decisiones previas que conlleven transformaciones. Sin liderazgo político el cambio no tiene recorrido alguno.

«Si ha de tener buen éxito un político debe ser capaz de ganarse la confianza de su máquina y despertar cierto grado de entusiasmo en la mayoría del electorado. Las cualidades requeridas para esas dos etapas del camino al poder no son de ningún modo idénticas y muchos hombres poseen la una sin la otra»
(Bertrand Russell)

3.4. SOLUCIONAR PROBLEMAS Y RESOLVER CONFLICTOS

«Hay que valorar los asuntos que emprendemos y hemos de comparar nuestras fuerzas con las cosas que vamos a intentar» (Séneca)

En la Política Local, el Alcalde o la Alcaldesa, así como su equipo de gobierno, cumplen una función múltiple en relación con las necesidades y demandas de los ciudadanos, puesto que actúan resolviendo todas aquellas cuestiones que se suscitan en la localidad y que forman parte de sus atribuciones.

Muchas veces se les pide que actúen como «palanca» para solventar aquellos problemas que son de la competencia de otros niveles de gobierno.

«Los Alcaldes son para los ciudadanos el fundamental punto de referencia, el elemento más visible y cercano de las instituciones, el centro de agregación del sentido de identidad y pertenencia a la colectividad (...) La concentración de responsabilidad sobre el Alcalde deriva de su elección. Decir 'no' se convierte en una necesidad. Y es un gran mérito» (Luciano Vandelli)

Lo que no puede transformarse un político local, sea este Alcalde o Concejál, es en un mero «gestor de anomalías» o de «resolución de minucias». En pequeñas localidades el Alcalde o la Alcaldesa son interlocutores permanentes de las inquietudes de sus vecinos.

Un mandatario municipal debe medir su tiempo y sus fuerzas dedicando atención especial a los asuntos que realmente requieren ser tratados y resolver, así, conflictos de una determinada envergadura.

Se ha de valorar convenientemente la naturaleza y dimensión de los problemas que se deben tratar y resolver, en su caso, por parte de la autoridad política.

Un Alcalde o Alcaldesa, al menos en los municipios de unas determinadas dimensiones, debe tener un equipo de gobierno y una estructura directiva o técnica de puestos de responsabilidad en la que descansa, según niveles de complejidad, la solución de determinados problemas o de conflictos concretos.

Esa estructura ha de actuar de «cortafuegos». Todos los conflictos a resolver no pueden ir directamente a «la cabeza» de la organización, pues ello produciría un innegable desgaste de la imagen de la institución.

Los **miembros del equipo de gobierno o la estructura directiva** o de responsabilidad técnica del Ayuntamiento, deben ejercer dos competencias clave vinculadas con la resolución de conflictos:

1. Deben tener la **habilidad requerida para decidir siempre lo que no es relevante políticamente** evitando que «suba» la decisión a una instancia que no es la adecuada.
2. Han de manifestar asimismo **capacidad especial para reducir o solventar el conflicto** e impedir, igualmente, que este ascienda con los riesgos que ello implica.

La mediación del Alcalde o de la Alcaldesa en la resolución de conflictos o en la realización de determinadas gestiones es, por lo común, muy demandada. Que el político escuche atentamente las cuestiones que se le planteen no quiere decir que deba siempre proveer de soluciones a aquellas.

«No es buen gobernante el que hace favores en contra de la ley» (Plutarco)

El político municipal debe ser, por consiguiente, un gestor eficiente de problemas y conflictos. Debe evitar a toda costa convertirse en el espacio institucional al que se dirigen todas las consultas, quejas o planteamiento de problemas de los vecinos.

Ni que decir tiene que el representante político ha de evitar siempre y en todo caso adoptar soluciones a los problemas planteados que orillen el marco legal o sean arbitrarias o en beneficio de intereses particulares.

Esta actuación de conformidad con la ley es necesaria en todos los casos, pero es particularmente intensa en todos aquellos ámbitos económico-financieros.

3.5. GESTIONAR CON EFICIENCIA LOS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIORIZAR RECURSOS ESCASOS

*«Damocles y la espada financiera:
Ciertamente, a los alcaldes no les faltan motivos para estar preocupados. Motivos de tipo financiero, por ejemplo. Para aquellos que se hallan en una situación más precaria, existe el riesgo de crisis o desequilibrio (...) Y luego llegan los recortes a las finanzas locales, que son la primera y tradicional víctima de toda crisis» (Luciano Vandelli)*

La gestión eficiente de los recursos públicos es en todos los casos y circunstancias una característica fiel que acredita quién es buen gobernante y quién no ostenta esa condición.

Resulta capital determinar cuál es la situación económico-financiera de cada Ayuntamiento. El incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera puede conllevar la necesidad de aprobar planes económico-financieros por los ayuntamientos.

Asimismo, esta gestión eficiente de los recursos públicos está directamente imbricada con las prioridades políticas y la propia formulación de las políticas públicas. Se deben configurar los presupuestos públicos como un instrumento central o estratégico en la política de gasto público eficiente.

«Una estructura gubernamental seria que quiera definir una estrategia ejecutiva de verdad, debe saber vincular en todo momento la gestión, los objetivos y la estrategia con los recursos económicos y humanos disponibles»

(Recoder/Joly)

Ese alineamiento de los presupuestos con las políticas de gasto, así como con el coste de los servicios, se ve incrementada en estos momentos por las exigencias legales de calcular el coste efectivo de todos los servicios locales a partir del año 2015.

Ello refuerza esa necesidad de disponer de contabilidad analítica, así como de aquilatar en la medida de lo posible el coste excesivo (en términos comparativos), ya que a partir de finales de 2015 esos costes efectivos de los servicios públicos locales serán públicos, haciéndose en consecuencia las comparaciones oportunas entre los diferentes gobiernos locales.

«Los cargos públicos deben tratar el dinero y los recursos públicos con la misma austeridad y prudencia con la que tratarían sus bienes más valiosos» (E. Serra)

Este alineamiento entre Política y gestión a través de la herramienta presupuestaria es complementario del que se ha tenido que producir previamente en el momento de elaborar el Plan de Mandato.

Se ha de introducir en los niveles locales de gobierno una nueva cultura de gestión basada en el coste de los servicios y articulada a través de la introducción de indicadores de gestión y de su posterior evaluación.

«Cuida de los pequeños gastos; un pequeño agujero hunde un barco» (Benjamin Franklin)

Pero la meta fundamental está en la eficiencia y no en la tan aireada austeridad. Hay que hacer, en todo caso, un uso muy racional y ponderado de los recursos públicos, implantar una cultura del coste.

No se trata tanto de preguntarnos qué o cuánto hemos gastado, sino de cómo o de qué manera lo hemos hecho.

Si siempre el gobernante ha de ser meticuloso y prudente con el uso de los recursos públicos, en un marco de contención presupuestaria de largo alcance esas cautelas se han de multiplicar y, sobre todo, se han de tomar decisiones en algunas ocasiones duras.

«No hay almuerzos gratis» (Milton Friedman)

«Lo precioso de esta frase es que recoge, de manera concisa pero lapidaria, una de las grandes lecciones de la economía: toda elección tiene un coste. No hay ningún almuerzo gratis porque, si nosotros no lo pagamos, hay alguien detrás que lo está pagando. De igual manera, tener mejores carreteras supone tener menos educación o sanidad, o simplemente menos consumo privado a través de impuestos más altos, pero al final alguien ha tenido que pagar la carretera» (Jorge Juan, «Nada es gratis»)

Las virtudes enunciadas anteriormente (prudencia, fortaleza o valentía y justicia) son enormemente necesarias en el ejercicio de esta competencia.

«Quien no piense en el futuro se verá confrontado a próximos sinsabores» (Confucio)

3.6. LIDERAR SUS RESPECTIVAS ORGANIZACIONES Y ALINEAR LA POLÍTICA CON LA GESTIÓN

«Si bien hay muchas definiciones de 'líder' y de 'liderazgo', el uso más frecuente del término se refiere a una persona que guía a otras. El liderazgo supone movilizar a otras personas para un fin» (J. S. Nye, Jr.)

El liderazgo es una competencia institucional de primera importancia del político local.

Hay políticos que se creen líderes y otros que son líderes. No hay líder que no tenga seguidores.

Liderar no es mandar, como tampoco es «dirigir», sino que el liderazgo exige que la organización y las personas que la integran estén alineados y compartan los objetivos políticos trabajando para su consecución efectiva.

«El liderazgo no es sinónimo de dominación, sino arte de convencer a la gente de que colabore para alcanzar un objetivo común»
(Daniel Goleman)

El buen liderazgo, por tanto, cohesiona la institución, la fortalece, la refuerza en su calidad organizativa y asienta sus cimientos. El incremento de la credibilidad institucional es una de las consecuencias efectivas del buen liderazgo público.

«Los líderes ya no deben ser considerados como unos grandes visionarios, personas infinitamente sabias que toman las decisiones y negociadores heroicos (...) Ellos deben ver que su responsabilidad fundamental es la creación de ambiente de trabajo que estimulen a sus asociados a colaborar, innovar y sobresalir» (Gary Hamel)

Podríamos diferenciar dos clases diferentes de poder («duro» y «blando») que dan lugar asimismo a modalidades de liderazgo con características muy diferentes.

CLASE DE PODER	CONDUCTA	FUENTES	EJEMPLOS
BLANDO	Atraer o influir	Cualidades intrínsecas	Carisma
		Comunicación	Persuasión Ejemplaridad
DURO	Amenazar o incentivar	Amenaza o intimidación	Nombramientos y ceses
		Pagos y recompensas	Remociones Promoción y compensación

(Fuente: J.S. Nye JR, *Las cualidades del líder*. Paidós, Barcelona, 2011)

En un contexto de incertidumbre, cambio y crisis, el liderazgo contextual (o de recursos combinados) es el más operativo, así como el más recomendable para garantizar un éxito en la gestión política.

«Entender el contexto es fundamental para un liderazgo eficaz (...) Lo primero que debe diagnosticar un líder es si la situación exige soluciones técnicas rutinarias o un cambio adaptativo» (J. S. Nye Jr).

3.7. RESPONSABILIZARSE Y RENDIR CUENTAS POR LA GESTIÓN POLÍTICA REALIZADA

«Un alto sentido de la responsabilidad es imprescindible, es una mentalidad resultado de un largo proceso de educación» (Max Weber)

Tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas son consecuencias directas del trabajo político en un sistema democrático.

La rendición de cuentas es la esencia de la democracia. Y aquella viene reforzada por la expansión de las políticas de transparencia.

Todo gobernante local debe ser plenamente consciente que, interesada o desinteresadamente, los ciudadanos y entidades tendrán acceso a un volumen importante de información pública sobre la actuación del poder municipal y sobre datos de los políticos locales como consecuencia de las obligaciones de publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública.

«La ignorancia en materia civil engendra desconfianza y predispone a dejar las cosas como están. Los poderes públicos no gozan de una confianza plena porque, generalmente, gran parte de su trabajo se desconoce. Esta circunstancia podría paliarse dando publicidad a los asuntos civiles (...) La transparencia en el ejercicio del cargo puede asegurarse impulsando la publicidad oficial más allá de su estado actual» (Arland D. Weeks, 1917)

Un buen gobernante debe asumir la responsabilidad inmediata, pero también la responsabilidad mediata de todos sus actos.

El papel institucional de la oposición política debe conducir a que el ejercicio de esa importante función en la estructura gubernamental venga acompañada de una carga innegable de responsabilidad en las propuestas que introduzca en la agenda y en el debate político.

En un marco de contención presupuestaria tan duro y largo como el presente se han de tomar decisiones complejas y no puede admitirse un ejercicio irresponsable de la oposición política, perdiendo de vista los intereses colectivos de ciudad que en todo caso se deben preservar.

«La historia enseña también que es raro que un gobernante deje de verdad un buen recuerdo sí, en un momento dado, no es capaz de tomar medidas impopulares» (Carles Casajuana)



COMPETENCIAS INSTITUCIONALES INSTRUMENTALES DE LA POLÍTICA LOCAL

La función principal de las competencias institucionales de carácter instrumental que debe desarrollar el político local no es otra que reforzar las competencias nucleares y hacer así más efectivos los resultados del ejercicio de la acción política.

4.1. COMUNICAR EFICAZMENTE Y ESCUCHAR ACTIVAMENTE A LOS CIUDADANOS Y GRUPOS

*«La naturaleza nos ha dado una sola lengua
y en cambio dos orejas, de tal manera que
nosotros podemos escuchar dos veces más de
las que hablamos» (Epícteto)*

La comunicación se manifiesta de modo transversal y penetra prácticamente todas las manifestaciones de la acción política.

«A peor comunicación, mayor debilidad en el liderazgo» (Manuel Campo Vidal)

Quien desarrolla un trabajo político está comunicando todo el tiempo. La política es, sobre todo, comunicación.

«El primer grado de la sabiduría es saber callar, el segundo es saber hablar poco y moderarse en el discurso; el tercero es saber hablar mucho, sin hablar mal y sin hablar demasiado» (Abate Dinouart)

Un político local, por regla común, tiene muchas ocasiones de hablar en público o de hablar ante los medios de comunicación. Las palabras del político son escrutadas atentamente y cualquier desliz, error o matiz equivoco es magnificado.

La efectividad de la acción política reside en buena medida en una capacidad real de comunicación.

La comunicación es, por tanto, uno de los nervios de la actividad política.

La comunicación eficaz es un instrumento necesario para hacer política en la sociedad contemporánea. Y ello exige un esfuerzo importante por el político de mejorar esa competencia.

«Los políticos, por tanto, deben adaptarse a la práctica moderna de la comunicación política. Tienen que consagrarse a ella con tanta minuciosidad, constancia e inteligencia como Demóstenes cuando se introducía guijarros en la boca para evitar su tartamudez» (Philippe J. Maarek)

Entre la comunicación oral y la escrita es obvio que la Política utiliza mucho más la primera que la segunda.

El político comunica habitualmente mediante la palabra y a través de la voz o de la exposición oral. Pero tanto en una como en otra se debe cuidar mucho el mensaje. Cualquier error se paga caro.

«Las palabras pueden herir o matar incluso y, por eso, hay que controlarlas» (Bernardo Atxaga)

La actividad escrita del político es excepcional o tiene un mero alcance instrumental.

La presencia de la política local en los medios de comunicación es relevante. Aunque en no pocas ocasiones los políticos viven tiranizados por su presencia en los medios de comunicación.

La presencia de los políticos en las redes sociales es, actualmente, una necesidad objetiva. En todo caso, si la presencia es directa, ha de tenerse en

cuenta que las redes sociales están cargadas de instantaneidad y ello encierra sus peligros. Las emociones pueden traicionar el necesario equilibrio.

«Con los fenómenos de interactividad instantánea, que son ya el pan nuestro de cada día, tiene lugar una verdadera conmoción que desestabiliza la relación con la actividad humana, caracterizada por el tiempo necesario para reflexionar, pues bien esto desaparece y es sustituido por los reflejos condicionados que genera la emoción» (Paul Virilio).

Una de las facetas en las que se despliega la comunicación política en el ámbito local es a través de los medios de comunicación.

«Generar un relato del proceso que permita explicar con claridad lo que se pretende lograr suele ser de gran ayuda en la comunicación al conjunto de la organización y de otros grupos de interés. Acertar con una adecuada estrategia de comunicación suele ser un aspecto clave» (Modelo de Gestión Pública Avanzada del Gobierno Vasco)

Cualquier gobierno local necesita, por definición, una estrategia de comunicación. «La política –como se ha dicho– se juega más en el mercado de las emociones que en el mercado de las razones».

El ámbito local de gobierno es un yacimiento de noticias. Ante la inexistencia de técnicos en la materia que actúen de mediadores entre el político y los periodistas, es conveniente ser muy prudentes en las relaciones con los medios.

«El mejor político es el que siente lo que dice, el que más que decir hace y el que hace y dice lo que siente» (Luís Arroyo)

La expresión escrita de la comunicación política, si bien sea adjetiva, se ha de cuidar en exceso, tanto si se trata de documentos oficiales (en este caso por descontado) como si son artículos de opinión que se publican en los medios o si se utiliza Internet o las redes sociales.

Hay que impedir a toda costa que la conectividad instantánea del medio le haga olvidar al político la necesaria reflexión previa que cualquier manifestación escrita exige antes de ser insertada en la red.

«El orador debe tener en cuenta tres cosas: qué decir, en qué orden y cómo» (Cicerón)

Es en la comunicación oral en la que todo responsable político actúa habitualmente y en el ámbito en el que debe demostrar mayores destrezas, tanto en la expresión como en la comunicación no verbal.

«Para elaborar un discurso no importa solo la elección de las palabras, sino también su correcta disposición. Poco hay que añadir del acto mismo del discurso. Debe moderarse mediante el movimiento del cuerpo, el gesto, la expresión del rostro y la modulación de la voz, que ha de huir de la monotonía» (Cicerón)

Es oportuno destacar la transcendencia que en la actividad política tiene el correcto desempeño de la comunicación no verbal.

Muchas veces no es tan importante qué se diga, sino cómo se diga y a través de qué medios y cómo se lleve a cabo la puesta en escena.

«Saber escuchar es el primer escalón de lo que denominamos escucha activa, un verdadero instrumento estratégico en el camino de la excelencia comunicativa» (Sebastià Serrano)

En Política resulta más relevante aún la capacidad efectiva de escucha que tenga un representante público.

La escucha activa es el núcleo central de la comunicación.

La persona que representa los intereses públicos se ve en la obligación en no pocas ocasiones de decir que no a las demandas formuladas.

Hay un largo aprendizaje para decir un NO responsable, motivado y bien comunicado, trasladado de forma educada y constructiva (un «No positivo» como decía William Ury), que evite esa consecuencia letal en Política: perder las próximas elecciones.

«El arte de saber escuchar consiste en seguir estas cuatro normas básicas:

- 1. Dejar que quien tiene la palabra acabe su discurso y no interrumpirlo*
- 2. No precipitarse en la respuesta*
- 3. Mirar al orador cara a cara, no bajar la vista ni distraerse por ningún motivo.*
- 4. Escuchar al orador con la máxima atención y anotar mentalmente los puntos fundamentales de todo aquello que dice»* (Abdal-lah ibn Almuqaffa)

4.2. TRABAJAR POR RESULTADOS O METAS

«El verdadero político solo calcula a plazos»

(Walter Benjamin)

La actividad política es muy poco dada a esa perspectiva estratégica, pues vive atada a la contingencia del corto plazo. Y esta opción provoca resultados negativos sobre la institución, pues retrasa decisiones, así como tampoco permite establecer metas ni obtener resultados.

«Si no hay anticipación, la acción política se reduce a gestionar las urgencias, cuando ya no hay márgenes de maniobra. Como decía Talleyrand, 'cuando es urgente ya es demasiado tarde'» (Daniel Innerarity)

La primera formulación de medidas de racionalización se debe sustentar sobre el instrumento de los Planes estratégicos de ciudad.

Esos planteamientos estratégicos dado el marco de indudable incertidumbre en el que se mueve la sociedad occidental en estos momentos, deberían adaptarse oportunamente a los cambios sustantivos que se produzcan en el entorno.

De distinto alcance debe ser, como también conocemos, el Plan de Gobierno o Plan de Mandato en los gobiernos locales.

Tales Planes no deberían representar otra cosa (aunque normalmente, salvo excepciones, no suele ser así): priorizar una serie de políticas durante el período de mandato establecido.

El Plan de Gobierno, como su propio nombre indica, es un Plan elaborado por el propio equipo de gobierno, a diferencia del Plan estratégico que debería intentarse consensuar con toda o la mayor parte de la representación política en la respectiva entidad.

Se puede optar por la elaboración de un documento más sencillo como pueden ser unas «Líneas Estratégicas del Gobierno Municipal», donde se prioricen actuaciones para el período de mandato.

Una buena política local exige orientación estratégica.

4.3. DELEGAR CUANDO SEA NECESARIO

«Delega en otros los asuntos de menor importancia. Dedicar el menor tiempo a los asuntos menores» (Cardenal Mazarino)

Un buen Alcalde o Alcaldesa debe centrarse exclusivamente en las tareas representativas, en la dirección y coordinación de su equipo de gobierno, así como en aquellos asuntos de mayor relevancia política.

«El político no debe ocuparse personalmente sino de los asuntos más serios y de los más grandes» (Plutarco)

Un Alcalde debe utilizar de forma conveniente el poder de delegación. Una de las claves del éxito en la gestión política se encuentra en una administración adecuada de tal delegación de funciones.

«Mi gran secreto ha sido escoger bien a la gente, delegar en ellos, escucharlos y darles crédito por sus éxitos» (Rudolph Giuliani)

En toda delegación es fundamental tener pleno conocimiento de las competencias de la persona sobre la que se delega (¿es capaz de desarrollar esas funciones?).

Por tanto, en todo proceso de delegación el político debe tener un cuidado especial en que tales facultades delegadas recaigan sobre una persona que disponga de las competencias requeridas para el ejercicio con éxito de las funciones encomendadas.

La delegación puede hacerse en otro miembro del equipo de gobierno o en el personal directivo.

El Alcalde o Alcaldesa debe cuidar con esmero a quién o quiénes asignan determinadas responsabilidades.

En los nombramientos de personal político (atribución de áreas de gobierno a determinados Concejales o Concejales) es, sin duda, importante tener en cuenta el conjunto de competencias que los distintos integrantes de las listas del partido o agrupación electoral disponen.

No obstante, en la atribución de responsabilidades políticas deber primar la experiencia y la integridad, como presupuesto para el ejercicio de ese cargo o responsabilidad.

Cuando de nombrar personal directivo se trata, el Alcalde o Alcaldesa debe priorizar las competencias profesionales que tal persona acredite.

La formación del equipo político y directivo es uno de los momentos estelares del funcionamiento del Gobierno Local. El acierto en este proceso puede allanar el camino de éxitos futuros. La equivocación podrá tener consecuencias serias.

4.4. NEGOCIAR RESPONSABLEMENTE

«No se debe conceder todo, ni a todos. Tanto importa saber negar como saber conceder y en los que mandan es una prudencia necesaria»
(Baltasar Gracián)

Una de las competencias instrumentales que más debe hacer uso cualquier político es la de negociar. La Política se juega en buena parte en el terreno de la negociación. Quien no negocia o no sabe negociar no puede ser nunca un buen gobernante.

La negociación política, además, se despliega tanto internamente, como asimismo de forma externa.

«Las soluciones de ayer son los problemas de hoy y las soluciones de hoy serán los problemas del mañana» (Peter Drucker)

Negociar es una competencia instrumental de primera importancia en la actividad política. Requiere, por tanto, una mejora de las habilidades negociadoras que, en todo caso, pueden ser objeto de aprendizaje o desarrollo, pues, al margen de los atributos personales que cada político pueda tener, conforma una técnica.

La negociación en el ámbito público debe venir siempre acompañada del atributo de la responsabilidad.

«Conceder en un proceso de negociación es intercambiar algo por ambas partes. No se concede nada sin contrapartidas» (Begoña Puente)

En un contexto de contención fiscal, la negociación responsable se torna un eje central para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y no hipotecar a las generaciones futuras.

El endeudamiento sostenible debe marcar la pauta de una negociación responsable.

Es enormemente importante en un proceso negociador saber decir que NO cuando los intereses públicos (de los ciudadanos o de la propia ciudad o localidad) puedan verse en juego o resultar afectados en un futuro mediano o inmediato.

El objeto de la negociación –según Fisher y Ury– es llegar a un acuerdo sabio y prudente entre dos partes, para aproximar intereses legítimos, resolver conflictos con justicia, llegar a pactos duraderos y todo ello respetando los intereses del entorno y de los ciudadanos.

4.5. EVALUAR Y SUPERVISAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

«Bismarck dijo que sólo los tontos aprenden de sus propios errores y no de los ajenos. Según ese criterio, la mayoría de la gobernación se conduce como tonta sin remedio la mayor parte del tiempo, ya que por no aprender ni siquiera aprende de sus errores» (Yehezkel Dror)

El Alcalde o Alcaldesa debe evaluar y controlar constantemente la tarea y actuación de su equipo de gobierno, reorientando la misma y procurando que se adecue a los objetivos estratégicos o de mandato que se hayan establecido.

Los miembros de los equipos de gobierno deben asimismo proyectar su evaluación y control sobre las unidades que de ellos dependan.

«Es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y la representación actual aún contiene ese momento supremo en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno» (Bernard Manin)

No se puede olvidar que, dado su carácter instrumental, la competencia de evaluación y supervisión está directamente imbricada con la depuración de responsabilidades o la rendición de cuentas por parte de la Políti-

ca, aunque su objetivo no es solo ese: debe servir también para mejorar los resultados en la gestión y en la actuación política.

Desde una perspectiva de modelos de conducta (código ético) la competencia instrumental de evaluación y control debe impedir la emergencia de actuaciones puntuales que puedan colisionar con códigos éticos o que afecten, en su caso, a la integridad o ejemplaridad de los responsables públicos.

En cualquier caso, una correcta labor evaluadora debería partir de criterios técnicos que objetiven las metas y los resultados de tal proceso, lo que exige ahondar en los instrumentos de racionalización de la política.

4.6. ARTICULAR REDES, IMPULSAR EL GOBIERNO ABIERTO Y LA TRANSPARENCIA

«Dentro de la buena gobernanza está el favorecer la cultura ciudadana, porque es el gran capital social de una ciudad. Las ciudades deben darse cuenta de que en un momento de globalización el municipio va a tener cada vez más protagonismo» (José Antonio Marina)

Los ayuntamientos actúan en estos momentos en escenarios de incertidumbre elevada y de enorme complejidad, así como en un marco de competitividad institucional evidente.

Los gobiernos locales encuentran dificultades notables para competir con otras instituciones. Han de actuar cada vez con mayor intensidad a través de redes que conlleven la construcción de alianzas, el aprovechamiento de sinergias y el impulso de políticas o acciones comunes ya sea con instituciones públicas o actores privados.

«La transferencia de poder, la participación y la división de la toma de decisiones son los elementos clave de la gobernanza inteligente»

(N. Berggruen/N. Gardels)

La apuesta decidida por nuevas formas de participación ciudadana que incrementen la deliberación sobre los temas estratégicos y críticos de la ciudad, contribuyan a la deliberación y a la construcción de una «mentalidad ampliada» de «gobernanza inteligente» para el siglo XXI.

Los políticos locales deben ser, por tanto, abanderados del Gobierno Abierto, al menos en su dimensión de transparencia, participación y colaboración.

«Los movimientos sociales, la participación ciudadana no convencional o al margen de los partidos tienen una gran función que malograrían si pretendieran sustituir a la democracia representativa. Esta democracia representativa necesita muchas correcciones pero todavía no tiene un candidato para sustituirla» (Daniel Innerarity)

La implantación de un Gobierno Abierto y la efectividad de la Transparencia debe ser el motor de actuación de los poderes públicos locales en el próximo mandato.



FINAL

Todas estas competencias nucleares e instrumentales tienen como objeto exclusivo el fortalecimiento de unas instituciones (hoy en día fuertemente cuestionadas por la ciudadanía) y la construcción efectiva de la confianza de los ciudadanos en sus estructuras de gobierno local, así como la revalorización de estas.

En este complejo marco, es transcendental que los políticos locales se formen, desarrollen y mejoren sus competencias institucionales (también, sin duda, las personales o emocionales).

«Quien se entregue a la administración de los cargos públicos procure no considerar solo la honra que ello supone, sino también antes de que puedan emprenderse hay que prepararse con toda diligencia» (Cicerón)

Competencias, Virtudes y Conducta de los gobernantes, estarán en primer lugar de la agenda política e institucional en los próximos años.

Por otra parte, la ética del gobernante no es una cuestión cosmética, aunque la estética también puede condicionarla. La ciudadanía a la hora de depositar su voto (que es tanto como su confianza inicial) mira cada vez más el perfil de integridad institucional y personal que acredita cada candidato.

«Múltiples investigaciones han destacado que los ciudadanos son tanto o más sensibles a las conductas de los gobernantes como a la precisa naturaleza de las decisiones que adoptan» (Pierre Ronsanvallon)

Junto a esa ética de origen o precedente, está la ética del ejercicio, que también habrá de preservarse de modo meticuloso.

Pero el gobernante local debe asimismo acreditar o, en su caso, desarrollar correctamente (mediante el aprendizaje, la experiencia y la práctica) las competencias institucionales expuestas. Con ello se mejorará la imagen y eficiencia de los gobiernos locales y se apuntalará la confianza ciudadana. Está mucho en juego. Los años venideros son claves en ese proceso.