
El Gobierno local

PID_00247503

Jordi Borja
Mariona Tomàs
Josep Xurigué

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Índice

1. El Gobierno local: competencias y capacidad de acción en la ciudad actual.....	5
2. La organización política de lo local.....	10
2.1. La autonomía local hoy	10
2.2. Sistemas electorales y partidos políticos	11
2.3. Órganos y funcionamiento de los Gobiernos locales	15
2.4. Algunos principios sobre las finanzas locales	21
3. La descentralización.....	22
3.1. Metodología de la descentralización	24
3.2. Criterios y prioridades de la descentralización	25
Bibliografía.....	29

1. El Gobierno local: competencias y capacidad de acción en la ciudad actual

El análisis de la gestión de la ciudad por parte de los Gobiernos locales y las formas de organización política y administrativa se derivan, por lo menos en teoría, de sus competencias. Por competencias entendemos el reconocimiento jurídico que normalmente atribuye el marco constitucional del Estado (o los Gobiernos intermedios en los países de organización federal) a los entes locales. Este reconocimiento define el ámbito de actuación de los Gobiernos locales, aquello que "debe hacer" y "puede hacer". Por ejemplo dotarse de un plan de urbanismo o asegurar un sistema de transporte colectivo o de recogida de residuos puede ser una competencia de obligado cumplimiento. Y, en cambio, el promover la construcción de viviendas o organizar eventos culturales en muchos caso es una actividad que el municipio puede desarrollar pero no es obligatoria. No nos extendemos en precisar la lista de las competencias locales puesto que varía según el ordenamiento jurídico de cada país. Más adelante, cuando se presenten ejemplos de organigramas municipales, podrán apreciar las que son más habituales y como se expresan en los modelos organizativos.

Apuntamos ahora dos consideraciones previas:

- En primer lugar conviene distinguir dos tipos de regulación de las competencias: tasadas o abiertas.
Las competencias tasadas no permiten al municipio desarrollar actividades que no consten en su estatuto jurídico. Así ocurre, por ejemplo, en el régimen legal de los municipios británicos. Hay un aspecto positivo en este caso: los municipios disponen de unos ingresos calculados para cumplir con las obligaciones que se deriven de estas competencias. Sin embargo este sistema impone unos límites estrechos a la actividad municipal.
Si el régimen jurídico es abierto, el Gobierno local posee además de competencias legales obligatorias la capacidad teórica de actuar en otros frentes, por ejemplo la promoción económica o la justicia, en función de sus recursos y de su voluntad política y siempre que no correspondan a competencias exclusivas de otro nivel institucional o estén exclusivamente reservadas a la iniciativa privada. En este segundo caso, la voluntad política no conlleva asegurada la suficiencia financiera para llevar a cabo los programas, planes que, sin ser una competencia obligatoria, el gobierno local quiere impulsar.
- En segundo lugar queremos destacar el carácter necesariamente evolutivo de la gestión local, las competencias y las capacidades no pueden ser estáticas, y menos en nuestra época, como ya se ha expuesto anteriormente. En este módulo queremos enfatizar las respuestas locales a los retos indicados en el punto anterior, y en consecuencia ampliar por una parte

el ámbito competencial y las capacidades de los Gobiernos locales, pero también demostrar sus límites. Los Gobiernos locales poseen tradicionalmente tres tipos de competencias (simplificamos la realidad):

- Competencias de auto-organización y de relación con la ciudadanía.
- Competencias relativas a la organización y funcionamiento del territorio como urbanismo, vivienda, medio ambiente, movilidad, etc.
- Competencias relativas a las personas y a la comunidad: educación, atención a colectivos vulnerables, salud pública, seguridad, etc.

Es evidente que estas competencias no pueden ejercerse en el mundo actual como hace un siglo. Deben reconocerse nuevas competencias como veremos a continuación, pero también es preciso considerar que algunas competencias tradicionalmente locales ahora desbordan este ámbito como puede ser la gestión de la movilidad o el planeamiento urbanístico. Lo cual nos obliga a replantear las relaciones entre el Estado y los entes locales y dar un nuevo contenido a los conceptos de autonomía y competencia municipales.

Históricamente, desde la constitución de los Estados modernos, los poderes locales han sufrido un proceso contradictorio. Por una parte, los Gobiernos de los Estados han ido invadiendo, por vías legales, administrativas y financieras, su "territorio", limitando sus competencias, mediante normas y planeamientos de rango superior y la creación de entes públicos o parapúblicos que gestionen servicios tradicionalmente de competencia local o que financien proyectos. La aprobación de la LRSAL (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) es un buen ejemplo de la complejidad de las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales. Es difícil hoy considerar que los Gobiernos locales tienen competencias exclusivas en alguna materia. Es cierto que mantienen en general competencias que corresponden a las funciones y servicios de "reproducción social" como salud pública, bienestar social, vivienda, transportes o servicios urbanos básicos (alumbrado, agua y saneamiento, etc.). Pero son casi siempre compartidas y los Gobiernos locales tienen dificultades crecientes tanto financieras (las demandas se multiplican en nuestras complejas sociedades urbanas), como territoriales (desbordan el ámbito del municipio). A esta "crisis" de gobernabilidad local se añade la exigencia de asumir nuevas funciones que los cambios sociales, económicos y tecnológicos han hecho necesarias, por ejemplo en infraestructuras de transportes y comunicaciones, en seguridad ciudadana y justicia o en desarrollo económico; es decir, funciones de "producción social" que no corresponden al marco legal y político heredado pero que la sociedad reclama. Pero, por otra parte, los Gobiernos locales, por su "proximidad" a la población, han sido más sensibles a estos cambios y a menudo han demostrado más iniciativa y eficacia para darles respuestas. Y, sobre todo, más capacidad de actuar con flexibilidad y de innovar a la hora de crear medios y mecanismos para responder a los retos actuales. El ámbito local-regional puede y debe dar respuestas a tres retos ineludibles a los que se enfrenta nuestra sociedad:

- La calidad de la oferta urbana para atraer recursos humanos y financieros, consolidar una base económica productiva y competitiva, así como para posibilitar un desarrollo sostenible ambientalmente y cohesionador socialmente. El empleo, la promoción de la "nueva economía", la proyección internacional, el urbanismo como medio de atracción de recursos y de reducción de desigualdades, la capacidad de sancionar los atentados al medio ambiente, la vinculación entre las políticas de vivienda y la integración ciudadana son ejemplos de estos nuevos roles. Sabemos que una parte destacada de la producción de la riqueza y del valor añadido se produce en el ámbito urbano. Esa realidad debe llevar pareja la capacidad de actuar en las políticas de desarrollo económico y humano. El desarrollo económico «endógeno» pone de manifiesto la capacidad del territorio de producir riqueza, desde sus agentes y su singularidad.
- La necesidad de respuesta a problemáticas sociales heterogéneas que requieren una gran diversidad de programas y modos de gestión integrales y de proximidad. La pobreza y la exclusión tienden a aumentar en gran parte de las áreas urbanas, la población envejece, la movilidad social ascendente ya no es una expectativa realista para la mayoría de los jóvenes, los niños no encuentran su lugar en ciudades ordenadas por la circulación y no por el espacio público, las migraciones y el multiculturalismo requieren respuestas específicas, además de las demandas de justicia y seguridad. La innovación político-administrativa desde el ámbito metropolitano al barrial, no sólo creando nuevos organismos *ad hoc*, sino también nuevas relaciones institucionales, más basadas en la contractualidad y en la coordinación de programas y proyectos, que en la división rígida de competencias y en la jerarquía. Una innovación que se manifiesta en la actualidad también en la importancia acordada a la cooperación social o público-privada y en los diferentes modos de participación ciudadana.

La gobernabilidad del territorio no se puede considerar con independencia de las funciones y competencias de los Gobiernos locales y, sobre todo, de la voluntad y de la capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos de asumir nuevas responsabilidades y de impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la ilegalidad si de lo que se trata es de legitimar y conquistar nuevas competencias o recursos. Estas nuevas conquistas se enmarcan en la voluntad política de servir mejor a la ciudadanía y a su bienestar. El ámbito local permite con mayor facilidad observar la relevancia del objetivo político e institucional de servir a las personas y a su bienestar.

Entre estos roles citamos algunos que no sólo son importantes por ellos mismos, sino porque requieren formas innovadoras de gestión y de participación:

- La promoción exterior de la ciudad, el "marketing" urbano, la atracción de inversiones y nuevas actividades, la valorización de la "marca" local.

- La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continuada de los recursos humanos, la adecuación y cualificación de la educación para responder a las demandas actuales de la economía.
- La reversión a la ciudad, para usos de interés ciudadano, del suelo ocupado por instalaciones públicas o de interés general que sean obsoletas estructural o funcionalmente o cuya localización sea contradictoria con el desarrollo de la ciudad, como instalaciones militares o áreas ferroviarias y portuarias.
- La generación de planes integrales para las áreas definidas en el punto anterior y en general para aquellas áreas industriales o de vivienda obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas, tanto en áreas centrales como periféricas, generación de nuevas centralidades que estructuren los bordes de la ciudad central, definición de los usos y de las intensidades de ocupación del suelo urbano con el fin de garantizar la mixtura social y funcional de las zonas urbanas.
- La promoción de programas de vivienda que generen una oferta pública o privada regulada destinada a sectores de ingresos bajos y medios, que se apoyen en políticas urbanas financiadas en parte por la recuperación de las plusvalías urbanas y en el marco de un planeamiento que garantice la mixtura social citada en el punto anterior.
- La generación de programas de sostenibilidad y calidad ambiental (como las agendas 21) y de salud pública.
- La generación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas concretas. Por ejemplo, inmigración, bolsas de pobreza o personas mayores.
- El planeamiento y gestión integrales de la movilidad en el ámbito de la ciudad metropolitana.
- La promoción y regulación de los medios de comunicación locales (por ejemplo, radio y televisión, cableado) y facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las TIC (digitalización local).
- La generación de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social, en especial de carácter preventivo, así como establecimiento de formas de justicia local ágil, tanto mediante la conciliación, la mediación y el arbitraje como definiendo un ámbito sancionador propio del nivel local.

- La defensa de oficio de los ciudadanos ante otras administraciones públicas y empresas de servicios de naturaleza pública y, en general, protección de los ciudadanos como usuarios y consumidores.
- La concertación y coordinación con el Estado (y la comunidad autónoma), y en algunos casos con entidades económicas, sobre el planeamiento y la gestión de las grandes infraestructuras de comunicación, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tenga fuerte impacto en el territorio.
- La generación de nuevos operadores públicos o de economía mixta o colaborativa para la producción y gestión de bienes públicos como los recursos naturales, la energía, etc.
- La constitución de redes de cooperación con otros municipios y el reforzamiento, o la creación *ex novo*, de entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Todas estas políticas se caracterizan, por una parte, por la necesaria coordinación de diferentes niveles institucionales y, por otra, por que su eficacia depende en gran medida del grado de participación ciudadana.

Estos nuevos roles no están previstos o están muy poco desarrollados en los marcos legales que regulan el régimen local.

Recomendación

Se recomienda consultar un manual o texto legal para adquirir conocimiento de las competencias que en cada país se atribuyen a los Gobiernos locales.

2. La organización política de lo local

2.1. La autonomía local hoy

Ya nos hemos referido a la especificidad del ámbito local: la proximidad, la relación con la sociedad civil, la importancia de la participación en todas sus dimensiones, información y comunicación, conflicto y consenso, seguimiento y cooperación, etc.

Las competencias de los Gobiernos locales y los efectos inmediatos o visibles de sus políticas mucho más centradas en los programas de actuación sobre el territorio y la relación directa con la vida cotidiana de la población hacen del nivel local un ámbito político muy diferente del estatal.

En el ámbito estatal domina la distancia, el normativismo, la gestión según procedimientos reglados aplicados por aparatos burocráticos alejados del nivel político, la confrontación político-ideológica entre partidos políticos más que sobre programas o proyectos concretos. La distancia implica abstracción, capacidad de regulación general y de reducir la influencia de intereses muy particulares, por lo menos en teoría, ya que si no existe una regulación de los grupos de presión y no existe una voluntad política real de transparencia, la opacidad puede asociarse a la distancia con la ciudadanía, y alejar las políticas del interés general.

Si las cuestiones que se han de tratar son variadas, y los procedimientos también, si los conflictos partidarios en uno y otro nivel son de carácter diferente y las relaciones con la ciudadanía también, es necesario plantearse si no conviene separar más el mundo político estatal del mundo político local: por una parte, tender a sustituir las relaciones de compartimentación y de subordinación actuales por relaciones contractuales, de coordinación y cooperación; y, por otra, establecer una clara distinción entre el sistema representativo mediante partido que se da en un nivel y otro, pues hoy son los mismos partidos los que actúan en ambos niveles con lo cual los conflictos de un tipo contaminan innecesariamente al otro.

Hay otra razón para esta separación: entre el nivel local y el estatal hay una disputa de fondo, no solamente sobre más o menos competencias y recursos, sino sobre todo sobre la naturaleza del poder de uno y otro sobre las relaciones entre ellos. En muchos casos el marco político-legal estatal es un freno considerable a la autonomía real, que supone capacidad de autogobierno y de innovación. La posición intermedia de las comunidades autónomas en España, de los Estados (México, Brasil), provincias (Argentina), *Länders* (Alemania) o regiones (Francia, Italia), es decir, en países vocacionalmente federales o con

tendencia hacia la descentralización, hace menos necesaria que esta separación se establezca entre el nivel regional y el local, pues las problemáticas de las políticas públicas y la proximidad a la ciudadanía son más similares.

Lo que proponemos es la máxima autonomía de los entes locales para organizar la representación política, la gestión pública y la participación ciudadana. Probablemente, el aspecto más delicado es el que se refiere a la participación política.

2.2. Sistemas electorales y partidos políticos

Actualmente existe una legislación electoral que se aplica con criterios uniformistas en la mayoría de los estados (en los federales la legislación también es uniformista pero puede proceder de los "estados federados") y en todos los municipios, independientemente de su tamaño y de la población, de la estructura del territorio y de la voluntad política de la ciudadanía. Las diferencias según el número de habitantes suelen distinguir solamente a los muy pequeños municipios del resto y se refieren a algunos aspectos de la organización política (como el número de regidores o concejales, la existencia o no de un ejecutivo colectivo junto al alcalde, etc.) y de las competencias (los municipios grandes y medianos deben asumir más competencias como por ejemplo el transporte colectivo intraurbano o la seguridad ciudadana).

Los partidos políticos no se muestran muy dispuestos, en general, a experimentar fórmulas innovadoras. En el ámbito político central e incluso en el regional difícilmente se admite la innovación y la diversidad. Ni se discute por ejemplo la posibilidad de que los municipios (o los entes federativos "regionales") establezcan sistemas electorales distintos siempre que se respeten algunos principios básicos como el sufragio universal y la periodicidad de las elecciones. Tampoco es fácil promover la transferencia de competencias que el Estado considera que le son propias, como la justicia y la seguridad (en muchos Estados, pero no en todos), la gestión de los grandes proyectos infraestructurales y de los equipamientos correspondientes, etc. A pesar de ello, son cada vez más frecuentes los casos de legislaciones específicas para las ciudades. Por ejemplo, la Ley de Grandes Ciudades española y la ley especial o Carta municipal de Barcelona.

Los mismos Gobiernos locales, que a menudo han tenido iniciativas interesantes en relación con otras formas de participación ciudadana, no se han considerado con competencia legal ni han tenido la necesaria imaginación o audacia política para innovar en materia electoral. En una democracia la participación es antes que nada política y si se trata de una democracia representativa, hemos de empezar por aquí.

Para incitar un debate sobre esta cuestión sugerimos los siguientes campos en los que los Gobiernos locales deberían tener propuestas e iniciativas innovadoras:

- Derecho a optar entre un sistema proporcional, mayoritario (a una o dos vueltas) o mixto. El sistema mixto puede ser especialmente adecuado en grandes ciudades o en municipios formados por núcleos separados de población. Una parte de los regidores son elegidos por barrios o distritos según una regla mayoritaria y el resto por sistema proporcional compensatorio; es decir, se atribuyen representantes de tal modo que cada opción obtenga el número de electos que le corresponda proporcionalmente.
- Elección directa del alcalde, que lo sea el cabeza de la lista más votada, o indirecta, es decir, alcalde elegido por la Asamblea representativa o Consejo municipal. En el primer caso, el poder ejecutivo es ejercido o liderado por un electo legitimado por el sufragio universal, se favorece una opción presidencialista y se facilita una mayoría estable en la Asamblea. En el segundo caso se favorecen las coaliciones y el control del ejecutivo por la Asamblea, pero con el riesgo de la inestabilidad o de que la elección indirecta recaiga sobre un electo por el hecho de estar en una lista pero con poco respaldo popular. La atribución de la alcaldía al líder de la lista más votada es una solución intermedia pero que puede dar lugar en muchos casos a jefes de Gobierno sin mayoría en la Asamblea. En el debate de la elección directa del alcalde, y en la solución intermedia de la atribución de la alcaldía de la lista más votada, hay que considerar la relación que existe entre este sistema y el sistema de partidos. En sistemas bipartidistas o de pluralismo partidario escaso, esta opción beneficia a los partidos políticos más importantes.
- Elección por circunscripción única o por distritos electorales (barrios o agrupación de barrios). En el primer caso se vota a una lista sámana y se reparten los puestos con criterios proporcionales (fácilmente aplicables debido al tamaño y al mayor número de puestos que distribuir) o mayoritarios más o menos matizados con criterios proporcionales. En el segundo caso los concejales son elegidos por distrito o barrio y el sistema es mayoritario puro o proporcional imperfecto pues el número de electos elimina *de facto* a los partidos minoritarios. Ya hemos citado en el primer apartado la posibilidad de aplicar un modelo mixto que combine proporcionalidad (lista sámana para todo el municipio) con elección de representantes directos de los distritos. En el caso de que existan consejos o asambleas de distritos se puede optar por otro tipo de solución mixta: listas por distrito, la más votada preside el consejo de distrito y los electos se reparten siguiendo criterios de proporcionalidad entre la asamblea de ciudad y la de distrito.

El sistema mayoritario francés

Un sistema mayoritario con un matiz proporcional es el francés, que atribuye el 51% de los puestos en la asamblea a la lista más votada y el 49% restante se reparte proporcionalmente entre todas las listas, incluida la ganadora.

- Fórmulas más sofisticadas para ampliar las opciones del elector y favorecer la expresión de candidaturas (individuales o colectivas) nuevas. Pueden ser las listas abiertas, que permiten cambiar el orden y expresar un voto preferencial (con derecho a tachar a los candidatos no deseados), o el "panachage": mezcla de candidatos de diferentes listas, bien por parte de los electores, o bien de las candidaturas si hay dos vueltas.
- Derecho otorgado a agrupaciones de electores (no únicamente a coaliciones de partidos) para constituir listas "cívicas", que pueden tener o no el apoyo de partidos políticos o de entidades variadas (sociales, sindicales, culturales, gremiales), así como de colectivos informales. En sistemas mayoritarios pueden existir en teoría candidaturas individuales. Estas agrupaciones de electores facilitarían asimismo que los partidos políticos estatales no se presentaran formalmente a las elecciones locales, sino que se limitaran a apoyar a determinadas listas o candidatos, junto con otros colectivos y ciudadanos individuales por las razones anteriormente expuestas (podéis ver el apartado "La innovación política local y los derechos ciudadanos" de esta unidad).
- Convocatoria "obligatoria" de elecciones primarias o consultas al electorado o a los inscritos en el partido o como electores del mismo por métodos variados (votaciones en locales partidarios, encuestas telefónicas, voto electrónico, etc.) con el fin de elaborar las candidaturas, sean de partido, o sean de carácter "cívico". Es un tema muy discutido, puesto que, por una parte, este tipo de consultas facilita que las candidaturas se realicen teniendo en cuentas las preferencias de los electores y, por otra, encarece los procesos electorales y genera fracturas en las organizaciones políticas. A lo que se añade la necesidad de resolver cuestiones políticas y técnicas no fáciles: ¿participan sólo los militantes, o los que forman parte de un censo de votantes o simpatizantes de un partido, o los electores en general?, ¿quién controla el proceso?, ¿cómo se financia y cómo se evita que grupos económicos impongan indirectamente mediante la publicidad sus candidatos?
- Las asambleas locales o "consejos plenarios municipales", de elección directa, con frecuencia sirven de base para la designación de representantes en entidades supramunicipales (metropolitanas, comarcales, provinciales, etc.). Las listas no estrictamente partidarias, como las coaliciones locales, las federaciones o agrupaciones de elegidos independientes, etc. deben poder obtener representación en estas entidades y recibir las asignaciones de recursos correspondientes (financiación, espacios gratuitos de radio y televisión, etc.). El hecho de que la fuerza de cada opción política se contabilice en ámbitos supramunicipales y el carácter local de estas listas (a las que con frecuencia no se permite que se agrupen *a posteriori* de la elección) las deja en situación de inferioridad respecto a los partidos tradicionales y dificulta la renovación de la política.

- Posibilidad de moción de censura por iniciativa popular que permita dar el cese a alcaldes o regidores por incumplimiento voluntario de su programa electoral. Es el denominado voto programático, que existe o ha existido en algunos países europeos y latinoamericanos. En algunos casos, se establece que corresponde a una instancia judicial evaluar el incumplimiento programático a partir de una denuncia de origen popular. En otros casos, se establece una consulta o referendo vinculante o consultivo para que sea la propia asamblea la que se pronuncie sobre el incumplimiento.
- El voto obligatorio para todos los ciudadanos residentes en el municipio es una norma frecuente en América Latina y no lo es tanto en Europa. Parece bastante lógico exigir el cumplimiento del deber cívico, pues los que tienen el derecho de recibir los servicios que presta el municipio también tienen el derecho-deber de elegirlo y siempre pueden optar por el voto nulo o en blanco (en el caso de que no se sientan representados por ninguna candidatura o quieran manifestar su rechazo a la institución o a la democracia representativa). La abstención en las elecciones locales, superior en muchos casos al 50%, que se expresa en países tan importantes como Estados Unidos sólo refuerza los poderes caciquiles o clientelares y favorece la exclusión de los sectores más necesitados de las políticas públicas, cuando no las tendencias segregacionistas de barrios cerrados o guetos de clases medias o altas.
- El voto universal supone que todos los residentes legales (censados o empadronados, es decir, inscritos en el censo municipal) son ciudadanos, iguales ante la ley y, por lo tanto, sujetos de los mismos derechos y deberes, sean hombres o mujeres a partir de una cierta edad (por ejemplo, 16 años) y sea cual sea su nacionalidad o país de origen o de procedencia. El voto universal, por ende, supone no discriminar a la población inmigrante que reside de manera estable en un lugar. Mientras no se pueda atribuir este derecho legalmente es posible celebrar "elecciones paralelas" para que estos colectivos puedan elegir representantes que participen en los órganos políticos y de gestión municipales. La cuestión de la participación electoral, ante los ciudadanos recién llegados es importante en un contexto de auge del extremismo. Este centra su discurso antiglobalización o antieuropeización en la confrontación autóctonos-inmigrantes. En época de bonanza económica es importante extender el derecho de voto a todas las personas que cumplan determinados requisitos, también al colectivo incorporado a la ciudad más recientemente por una cuestión de equidad, para debilitar la instrumentalización política de la inmigración.
- En municipios pequeños, tanto en España como en otros países, está previsto que se elija únicamente el alcalde y se funcione en régimen de concejo abierto en el que pueden participar todos los vecinos. En municipios más grandes, a partir de experiencias como el presupuesto participativo, se han experimentado fórmulas abiertas, por "barrios" o zonas de la ciu-

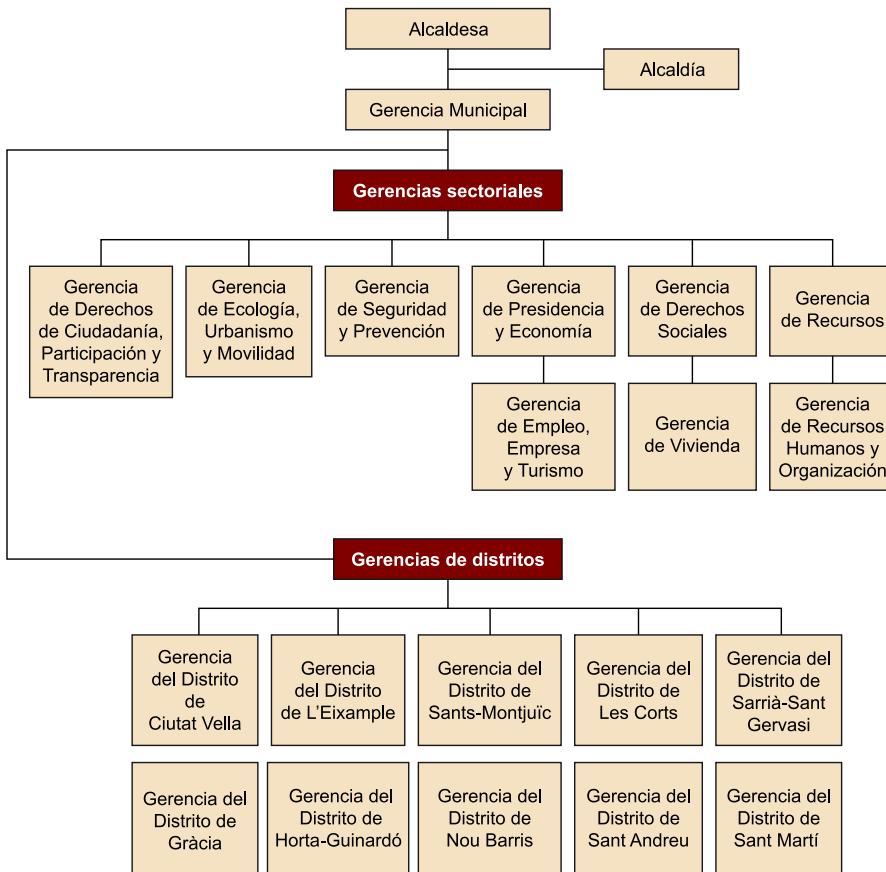
dad, en las que se debaten y eventualmente aprueban planes, programas o distintas normas que pueden ser *de facto* vinculantes si el Gobierno de la ciudad se compromete a aprobar los acuerdos.

Todas las cuestiones expuestas en ese apartado son problemáticas, cuando no polémicas. Se trata de temáticas sobre las cuales el debate doctrinal, político y social está abierto. Pero, sea cual sea, la respuesta hay que darla, puesto que sin tomar opciones en un sentido u otro la gobernabilidad local simplemente no sería posible. Y las mejores opciones no son necesariamente aquellas que están en los textos legales o en los manuales, dado que esto sería negar la posibilidad de progreso de la democracia y la necesidad de adecuarse a las nuevas realidades del Gobierno del territorio y de la representación de una sociedad compleja.

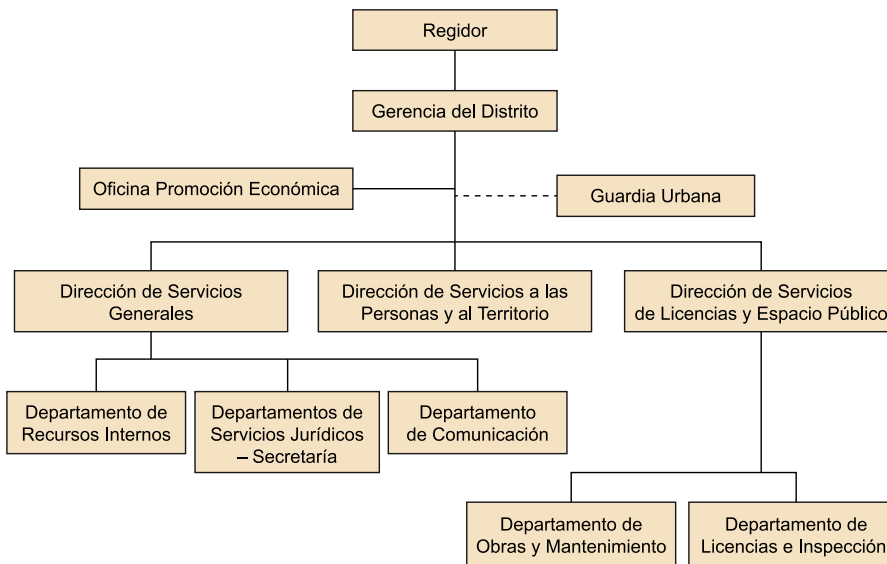
2.3. Órganos y funcionamiento de los Gobiernos locales

La organización del Gobierno municipal condiciona en gran medida la eficacia de las políticas públicas. En este caso, como en el anterior, consideramos que hay que facilitar al máximo la autonomía y la innovación municipal y estimular la experimentación tanto para adaptarse a las nuevas realidades territoriales y sociales, como para garantizar la transparencia institucional y la participación ciudadana.

Para facilitar la comprensión de lo que sigue a continuación presentamos un ejemplo de organigrama de una estructura ejecutiva municipal:



Organigrama de la estructura ejecutiva de un distrito (ejemplo del Distrito del Ensanche de Barcelona) municipal de una gran ciudad



A continuación exponemos un modelo clásico o muy usual de organización y funcionamiento de los Gobiernos locales. Y de manera complementaria apuntamos algunas sugerencias o temas de debate sobre cuestiones que si bien son importantes, conviene dejar al máximo abiertas, sin imponer formas y procedimientos rígidos:

- **Órganos de Gobierno ejecutivo**

Son normalmente dos: un órgano unipersonal, el alcalde o presidente municipal y un comité o junta de gobierno, que es un órgano colectivo. El alcalde normalmente delega una parte de sus competencias ejecutivas en regidores o secretarios, que nombra él mismo, aunque en muchos casos la legislación establece que la composición de la Junta de gobierno, compuesta por estos regidores o secretarios sea ratificada por la Asamblea o Consejo plenario. La Junta puede estar formada por electos (concejales) o personas no electas designadas por el alcalde. Además de la función ejecutiva, cabe destacar la dimensión simbólica representativa del primer edil. Y su rol de liderazgo en la gestión interna de la administración municipal y en la gestión y coordinación de la red de actores locales y en la gobernanza multinivel.

El funcionamiento de estos órganos ejecutivos adolece normalmente de un déficit democrático debido a la opacidad en la toma de decisiones pues tanto el sistema de control por parte del órgano legislativo (Asamblea), como la participación de la ciudadanía interesada son poco eficaces o están muy poco reglados. Estos órganos ejercen facultades decisorias importantes sin la publicidad y la deliberación que existe en el consejo plenario. ¿Cómo dar la máxima transparencia al proceso decisorio? Algunas sugerencias:

- El orden del día de la Junta de gobierno y la documentación principal debe poder ser consultada por concejales (representantes electos) y ciudadanos interesados y se ha de conocer con antelación para recibir opiniones.
- Las propuestas de acuerdos que se lleven a la Junta de gobierno se expondrán previamente en las comisiones informativas de la Asamblea en reuniones abiertas al público, que podrá intervenir en un punto de ruegos y preguntas.
- La Alcaldía y la Junta de gobierno promoverán un uso intensivo de los medios de comunicación, tanto tradicionales (prensa, radio, televisión, carteles, reuniones barriales, etc.), como los basados en las actuales tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para informar y debatir con la ciudadanía.

- **Asamblea legislativa local o consejo plenario**

Está compuesto por los representantes electos por sufragio universal (concejales). Existen dos modelos principales, a saber: uno, más parlamentario, establece que el alcalde y, en ocasiones, la Junta de gobierno son elegidos por la Asamblea. En este modelo normalmente el Gobierno colectivo es asumido por concejales, que forman parte de la mayoría que apoya al alcalde. Es el modelo más frecuente en Europa. En algunos casos el alcalde puede optar por incluir en la Junta de gobierno a algunos cargos no electos. El modelo "presidencialista", más frecuente en América Latina, se basa en la separación más rígida entre ejecutivo y legislativo: el alcalde, elegido

directamente, nombra "su Gobierno" (sin concejales) y la Asamblea ejerce sus funciones de control y aprueba los grandes temas (presupuesto, ordenanzas fiscales y reglamentos variados, planes y grandes proyectos urbanos, organigrama y plantilla de personal, etc.).

La Asamblea es "espacio político público" por excelencia en el nivel local. O debiera serlo. En algunos casos se realizan transmisiones por radio o televisiones locales. Las TIC, mediante herramientas como el streaming, permiten llevar a cabo el seguimiento del proceso de cada cuestión antes de la votación formal definitiva. Existen numerosas experiencias, en Europa y en América Latina, que demuestran que no es difícil garantizar la presencia y la voz ciudadanas en los plenarios municipales.

En los municipios medianos y grandes sería interesante atribuir funciones decisorias a comisiones del plenario para facilitar el seguimiento y la participación de los colectivos y ciudadanos interesados, pues actualmente las sesiones del plenario son densas, interminables, con un gran número de puntos en el orden del día, se tratan temas de muy desigual interés, o de una complejidad que solamente pueden seguir aquellos que se hayan ocupado de ellos previamente.

- **Formas de gestión autónoma: gestión directa e indirecta de servicios públicos**

No se trata propiamente de formas de gobierno, que supone la legitimación del sufragio universal, una cierta "universalidad" de competencias y funciones, un nivel de autonomía política que en el ámbito de sus competencias solamente se limita por el control de legalidad de sus actos y el ejercicio de funciones de "autoridad" por medio de los cuerpos de funcionarios públicos, pero, sin embargo, algunas de estas características se dan, por lo menos parcialmente, en la creciente importancia que ha adquirido la gestión mediante organismos autónomos o por concesión a sociedades privadas.

En la práctica, en el ámbito local se produce el mismo fenómeno que en los otros niveles del Estado: la multiplicación de organismos que *de iure* o *de facto* ejercen funciones de gobierno. Como este tipo de organismos es muy variable según las ciudades y países, nos limitamos a exponer algunos de los tipos más frecuentes y corresponderá al lector analizar en su contexto local próximo si estos tipos se dan y si no existen otros con características similares.

- **Entes autónomos públicos.** Se trata de entes creados por el Gobierno local, dotados de autonomía organizativa y con frecuencia financiera, que ejercen las competencias municipales que corresponden a una materia definida. En unos casos se trata de "establecimientos públicos" encargados de gestionar servicios y promover actividades no principalmente "económicas" (es decir financiadas exclusivamente o casi por el presupuesto público), como es el caso de la enseñanza, la cultura, la promoción del turismo, la información, los servicios sociales, etc. La forma jurídica puede ser variada, pero la distinción principal se esta-

blece entre un órgano especial de la Administración sin personalidad jurídica propia y un organismo autónomo de derecho público (como un instituto, fundación, etc.) con personalidad jurídica. En los casos en los que la naturaleza económica es más importante –pues se trata de servicios financiados en gran parte mediante tarifas o tasas por parte de los usuarios o consumidores (sin perjuicio de que estén subvencionados por la Administración pública)–, se opta normalmente por figuras formalmente empresariales como en los transportes públicos o en los suministros de agua o energía. En ambos casos se considera que es "gestión directa" del Gobierno local, que se asegura el control del organismo autónomo o de la sociedad privada municipal mediante el nombramiento de su consejo directivo o de Administración, normalmente presidido por un responsable político.

- **Entes mixtos o regímenes de concesión al sector privado.** Es lo que se denomina "gestión indirecta". La naturaleza del servicio es pública pero la gestión se realiza mediante entes mixtos que pueden ser públicos o público-privados. Un tipo habitual es el consorcio que en unos casos está compuesto únicamente por entes públicos (por ejemplo el Gobierno del Estado y el de la ciudad) y en otros casos participan también los privados (por ejemplo en la gestión de puertos y aeropuertos, en algunos países participan las cámaras de comercio o las compañías de transportes). En los proyectos de desarrollo urbano se utiliza con frecuencia la fórmula de crear sociedades de economía mixta, es decir, con participación de capital privado (en países europeos es más habitual, en América Latina en cambio hay países en los que el marco legal excluye esta posibilidad). La gestión privada mediante la concesión u otra fórmula legal puede llegar a la privatización del servicio (lo cual implica de todos modos establecer mecanismos de control y de reversión para garantizar que se cumplan las condiciones destinadas a garantizar los objetivos públicos del servicio). La concesión o la utilización de alguna fórmula contractual (como por ejemplo la subvención a empresas u ONG para que presten servicios de carácter social o cultural) requiere siempre, por lo menos en teoría, la transparencia tanto en el proceso de cesión de la gestión, como en los mecanismos de control público y ciudadano, lo cual muchas veces no se cumple. En el nuevo paradigma de lo «procomún» (Subirats, 2016), es habitual el uso de fórmulas contractuales o de subvención con empresas o ONG para que presten servicios en el campo de los bienes públicos locales como el agua, la energía, la promoción de la convivencia, la dinamización y promoción de los territorios y barrios, etc. La ventaja que se obtiene mediante la gestión indirecta (movilización de recursos financieros privados o de cooperación social, mayor agilidad en la gestión, idoneidad profesional por lo menos supuesta, etc.) puede

verse contrarrestada por el insuficiente control público democrático, el afán de lucro de los intereses privados, la utilización de un personal no adecuado o mal remunerado, etc.

- **Organismos políticos constituidos por expertos**

La mayor complejidad de la organización y de las políticas públicas, la necesidad de dotar de una legitimidad especial a ciertas funciones que requieren independencia política y competencia profesional, así como la relativa pérdida de confianza en el sistema de partidos han sido factores que han conducido a que se multipliquen organismos de este tipo. Estos organismos existen tanto en el ámbito internacional y estatal como en el regional y local. Los tribunales constitucionales y de cuentas, los consejos del sector audiovisual o de las telecomunicaciones, los defensores del pueblo, etc. son ejemplos frecuentes y conocidos de esto. En el ámbito local existen tres tipos de organismos que pueden considerarse propios de la democracia delegativa y que si bien no tienen facultades decisorias (o son muy limitadas), sí que pueden ejercer una gran influencia en las decisiones propiamente políticas. Nos referimos, en primer lugar, a organismos de carácter judicial o que cumplen funciones propias de la judicatura como los jueces de paz (para faltas y pequeños delitos, lo que se denomina la delincuencia urbana) o los jueces que actúan por medio de la conciliación y el arbitraje (conflictos familiares o vecinales, reclamos de usuarios, contribuyentes o consumidores). En segundo lugar, a los organismos que cumplen funciones de defensa del ciudadano como los *ombdusman* locales. Aunque muchas veces su función sea de "tribunos de la plebe" y no ejerzan un poder decisorio real ni formal, sí que contribuyen a la gobernabilidad de esos sistemas de Gobierno que afrontan el difícil reto de gobernar y representar una sociedad compleja, contradictoria, en la que una parte de los ciudadanos se siente muy alejada de los ámbitos de decisión. Y, en tercer lugar, a comités de expertos *ad hoc*, normalmente creados por presión ciudadana y de composición concertada entre el Gobierno local y la sociedad civil a los que se atribuye la evaluación de un problema y la respuesta que se le debe dar (por ejemplo afectados por una catástrofe que podría imputarse a la Administración) o la elaboración de un plan o de un programa que se considera vinculante para el Gobierno local (como ocurre con algunas formas de participación como los *nips* o consejos ciudadanos, con la diferencia que en este caso no se trata de comités de expertos sino de representantes aleatorios de los ciudadanos).

Referencia bibliográfica

C. Ramió (coord.) (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

2.4. Algunos principios sobre las finanzas locales

Sabemos que la gestión y el abordaje de los retos actuales de las ciudades requieren recursos humanos, técnicos y económicos. Y que el principio e ideal normativo de autonomía local no solo necesita de una legislación robusta sino también de una hacienda local suficiente, autónoma y sostenible.

Mientras, hemos visto cómo las competencias tasadas acotan el campo de acción local, otorgan la financiación de esta acción obligatoria. Por contra, las competencias abiertas permiten el ejercicio de la voluntad local, y no aseguran la financiación de una acción local ampliada.

Por ello, la financiación local es fundamental para asegurar la capacidad de actuación política del gobierno local. Debe considerar principios como el de suficiencia y seguridad en los ingresos. Tanto por la participación en los ingresos de otros niveles de gobierno –como el regional y federal– como el estatal. Una participación que puede fijarse por población o por la capacidad de ingresar un tipo normativo de los grandes impuestos del estado (renta, valor añadido, etc.).

La previsión de ingresos derivada de estos acuerdos estables de financiación, y la tipología de los ingresos locales a partir de los impuestos propios (que gravan la plusvalía urbanística, la propiedad inmobiliaria y de vehículos, la recogida de residuos, o bien, y en este caso puede haber ingresos cíclicos que dificulten la estabilidad de los ingresos y la sostenibilidad local, como los derivados de la actividad económica).

En todo caso, en los países con sistema de gobierno más federalizante, la participación de los ingresos y los gastos de los gobiernos locales con relación al total de los ingresos y gasto público es mayor. Por el contrario, se reduce en el caso de los países con una realidad territorial e institucional más centralizada.

3. La descentralización

La descentralización es un proceso que depende de la voluntad política de las instituciones de Gobierno y de los partidos políticos que las ocupan, pero en general estas voluntades son ambivalentes. Por una parte, existe una demanda social más o menos explícita que reclama la gestión de proximidad; por otra, hay una resistencia inercial de los órganos políticos y administrativos centrales a desarrollar el **proceso descentralizador**, a pesar de las declaraciones políticas y de los textos legales. En Barcelona, hasta la segunda legislatura (1983-87) no se realizó el proceso político-legal y su concreción material. En la década de los setenta, tanto los principales partidos políticos, como las entidades ciudadanas lo consideraban un objetivo prioritario, pero durante la primera legislatura no se llegó ni tan sólo a formular una propuesta. En Buenos Aires ocurrió algo semejante: la Ley de Comunas se aprobó en el año 2005 cuando la Constitución de la ciudad aprobada en 1997 establecía un plazo de dos años para implementar la descentralización en comunas.

Se pueden efectuar distintas lecturas de la descentralización:

- Una lectura que enfatiza la necesidad de dar respuesta a problemas sociales de la población. En este caso la descentralización puede ser un instrumento que estimule una política urbana más ágil y receptiva a las demandas de la población, una política de servicios y de equipamientos que tenga en cuenta las situaciones específicas de cada zona del territorio y las desigualdades sociales que en ella se dan. También puede contribuir a abordar temas tan problemáticos como el empleo, la gestión ambiental o la seguridad ciudadana, en los que se requiere proximidad y cooperación con la ciudadanía y los actores sociales y económicos del territorio. En cualquier caso, la descentralización facilita el acceso de los ciudadanos a las oficinas y a los servicios municipales y la comunicación con los responsables de los mismos.
- Una lectura que enfatiza la participación como respuesta a la crisis de representación política. La descentralización facilita la participación de los ciudadanos en la vida política municipal posibilitando que se tomen decisiones más cercanas a los habitantes y reforzando la vida asociativa. Acerca las instituciones representativas a los ciudadanos, crea nuevos mecanismos de participación y de consenso y aplica el principio de que las decisiones se tomen en el nivel más bajo posible. En este caso supone una reforma importante del funcionamiento centralista, uniformista y sectorializado del Gobierno local. El principio de subsidiaridad, invocado en la construcción europea y de la tradición democristiana alemana, tiene un eco federalizante y refuerza el valor de las instituciones políticas más cer-

canas a los ciudadanos, como los gobiernos locales. Este mismo espíritu de acercar las decisiones políticas y los ámbitos de decisión puede inspirar, dentro del gobierno local, la descentralización.

- Una lectura más crítica destaca el riesgo de que se generen unos efectos perversos o no deseados, o deseados *de facto* pero no explicitados. La descentralización puede ser un medio de reducir las políticas públicas y especialmente sus funciones redistributivas, de fragmentar política y administrativamente el territorio y de establecer mecanismos pantalla para neutralizar las demandas sociales. Se atribuyen competencias y funciones a los entes "descentralizados" pero no se les dota de los medios (legales, financieros, humanos, técnicos, materiales, etc.) para ejercerlas. El resultado es el aumento de la desigualdad social en la ciudad y también de la distancia entre el Gobierno real y los ámbitos de expresión colectiva.
- Otra lectura crítica es la insistencia en los costes de la descentralización, la multiplicación de organismos, la inflación normativa y de personal político y administrativa, la complejidad del funcionamiento administrativo, las prácticas contradictorias que pueden desarrollar los entes descentralizados, la debilidad de éstos ante las presiones de intereses particulares, la formación de redes clientelares, etc.

Para evitar los efectos perversos que pueden derivarse de la descentralización, entre otros medios, se proponen los siguientes:

- El proceso descentralizador establecerá una correspondencia rigurosa entre competencias y funciones que se descentralizan y servicios y recursos que se transfieren o con los que se dota a los entes descentralizados.
- Los responsables políticos del ente descentralizado (distritos, comunas, delegaciones, etc.), sean de base electiva directa o indirecta, participarán en los órganos de gobierno de la ciudad (sea la Asamblea o la Junta de gobierno). Tan importante es su representatividad y autonomía en su ámbito, como la capacidad de hacer escuchar la voz de su territorio y de influir en la política del Gobierno de la ciudad. En Europa en general se da esta vinculación, en tanto que en América Latina el marco legal suele excluirla, es decir, los responsables de delegaciones o comunas no forman parte de los órganos legislativos o ejecutivos de la ciudad.
- Los entes descentralizados deberán ejercer competencias y funciones que tengan en algunos aspectos carácter decisorio (por ejemplo, sobre las obras de interés local) y en otros de gestión de proximidad (por ejemplo, los programas sociales); esto es, que les creen un nivel real de gobierno y, por lo tanto, los configuren como interlocutores efectivos de la ciudadanía.

Objetivos del proceso de descentralización

1. Descentralizar decisiones y desconcentrar funciones.
2. Combatir desigualdades y desequilibrios.
3. Aumentar y mejorar los servicios y agilizar su prestación
4. Contribuir a la racionalización y tecnificación de la Administración por la vía de la globalidad de la gestión y de la proximidad al interesado.
5. Desarrollar la participación y la cooperación de las entidades y de todos los ciudadanos.

3.1. Metodología de la descentralización

La descentralización es una opción política. Se propone la descentralización porque se tiene la convicción de que con ella el poder político será más democrático, la Administración más sensible a las demandas sociales y la participación ciudadana en la gestión municipal se verá facilitada. La descentralización no se justifica de entrada, por razones económicas o funcionales, sino políticas y sociales. Pero una vez adoptado el objetivo descentralizador, es imprescindible introducir, como parámetros fundamentales, la funcionalidad y el coste de la descentralización.

Cuando se plantea llevar a cabo una nueva división territorial se razona también en términos de funcionalidad y economicidad. Los distritos o delegaciones deben ser obviamente áreas dotadas de cierta identidad histórica, morfológica, sociocultural: pueden ser percibidos como un gran barrio, o más frecuentemente como una agregación de barrios, en la que se pueden generar algunas centralidades e hitos o referentes físicos y simbólicos; de este modo, son más adecuados a la participación ciudadana (significación sociopolítica, cohesión interna, tamaño medio). Pero también deben ser funcionales y viables teniendo en cuenta tanto los requisitos para la gestión de los servicios como la toma de decisiones, sin lo cual la descentralización es únicamente una pantalla entre los ciudadanos y el poder local y se consigue justamente el objetivo contrario de lo que se pretende. Hay que tener en cuenta también los recursos humanos, financieros y técnicos movilizables para un programa de descentralización. Y todo ello a su vez debe ser objeto de un compromiso o una adecuación a las demandas sociales y a los compromisos políticos necesarios. Si no se establecen con gran rigor los objetivos anteriormente planteados, pueden resultar inalcanzables debido a su coste económico, o se verán traicionados si falta una adecuada política de personal y de tecnificación de la Administración. Difícilmente podrá financiarse la descentralización y elaborarse y ejecutarse la política de personal y tecnología indicada, si no se han estudiado cuidadosamente los requisitos de las competencias y funciones descentralizables.

3.2. Criterios y prioridades de la descentralización

Como ya dijimos, es fundamental otorgar a los distritos competencias en materias que supongan según los casos:

- Decisión política o normativa (en el marco de una normativa básica).
- Elaboración y gestión de los proyectos y programas de ámbito local y programación.
- Gestión de los equipamientos y servicios propios del distrito.
- Seguimiento y control sobre los planes, proyectos y gestión de servicios de interés general en la medida en que afectan directamente al distrito.

Por el contrario, hay otro tipo de competencias que normalmente se reservan a los órganos centrales con el fin de garantizar la coherencia de las políticas públicas y la igualdad de tratamiento a la ciudadanía:

- Elaboración y aprobación de normas y programas de carácter general, que puede incluir el presupuesto, la contratación de personal y la tutela jurídica.
- Realización o supervisión técnica de los proyectos y la contratación de servicios públicos con terceros (cuando puedan crearse economías de escala).
- Seguimiento y coordinación de los distritos (servicios jurídicos, intervención delegada, coordinación por áreas).

La cooperación directa entre las áreas sectoriales y los distritos o delegaciones territoriales ha de ser uno de los principios orientadores de la descentralización, por lo que las áreas precisan ejercer una función de coordinación de su actividad en los distritos (o delegarla en éstos) y a su vez éstos deben informar regularmente a aquéllas.

La territorialización de los servicios de las áreas centrales facilita considerablemente la descentralización y la cooperación entre las áreas y los distritos.

A título de ejemplo, se indican a continuación algunas de las actuaciones y servicios que corresponde crear en una primera etapa descentralizadora, aunque en cada caso se deben tener en cuenta tanto las necesidades urgentes o demandas principales expresadas por la población interesada, como las posibilidades reales de respuesta de la Administración.

Ejemplos de actividades y servicios

- Creación de oficinas de información y asesoría a la ciudadanía. Puede incluir servicios específicos como defensa del usuario y consumidor, apoyo a demandas de servicios de carácter social, etc.
- Programas de cooperación con los colectivos sociales (formales o informales) para la organización de fiestas, la gestión de espacios públicos, la prestación de algunos servicios sociales (por ejemplo, atención a niños de la calle), etc.
- Actuaciones urbanísticas y de obras públicas de pequeña escala, consideradas urgentes y realizables de manera inmediata.
- Gestión de los equipamientos destinados a servicios personales (culturales, escolares, deportivos, etc.) de interés de distrito y con participación ciudadana.
- Programas especiales por los grupos que requieran atención preferente (ancianos, jóvenes, parados, marginados, etc.).
- Experiencias piloto de rehabilitación de viviendas con la participación de los interesados.
- Comisiones con representantes de la sociedad civil para promover iniciativas innovadoras en materias como la seguridad ciudadana, la generación de empleo, la violencia doméstica, la recepción de la inmigración, etc.

El ente descentralizado puede estar dotado de personalidad jurídica, en cuyo caso adquiere capacidad para contratar (personal, servicios, etc.) y autonomía organizativa interna. O ser legalmente un órgano desconcentrado del Gobierno y de la Administración central. En este caso, la dependencia es mayor pero también se reducen los riesgos de contradicciones o incoherencias en la gestión municipal. En muchos casos, un liderazgo político local robusto o del proyecto político de ciudad, facilita la descentralización política y de los ámbitos de decisión en el gobierno local. Por el contrario, la debilidad del proyecto de ciudad y del liderazgo político en el gobierno local puede ser obstáculo para la descentralización política y administrativa local, y reforzar el control desde la instancia central.

En cuanto a su composición política, los modelos son variados. La distinción básica se da entre el carácter electivo directo (casos de Buenos Aires, Ciudad de México, París, Londres, etc.) o el nombramiento por parte del Gobierno o de la Asamblea local (caso de Madrid y Barcelona). Pueden darse modelos intermedios como la designación de los responsables del ente descentralizado según los votos obtenidos por las fuerzas políticas en aquel territorio (ésta fue la práctica que se estableció en Barcelona en los primeros años de la descentralización).

Sea cual sea el modelo establecido, el ente descentralizado debe disponer de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que le sean atribuidas. Es deseable que desde el inicio se plantee que el ente descentralizado asegure la relación normal o más cotidiana del ciudadano con la Administración municipal. Y dispondrá de re-

cursos financieros propios o ciertos para poder dar respuestas inmediatas, es decir, un presupuesto básico, intervención delegada (para poder ejecutarlo) y un fondo de libre disposición (o de programación para el distrito).

Entre los medios técnicos, humanos y materiales que corresponden a una primera etapa descentralizada, cabe citar los siguientes:

- Oficina técnica de urbanismo y obras públicas (personal técnico para elaborar programas y realizar el seguimiento de los proyectos, grupo de inspección de la vía pública, etc.).
- Oficina de información pública de carácter polivalente, dotada de un personal adecuado y de las correspondientes dotaciones de ordenadores y terminales.
- Medios de comunicación del distrito con los ciudadanos.
- Policía local a escala de barrio y una reserva de bomberos.
- Brigada de trabajo comunitario encuadrada por profesionales para actuaciones inmediatas en edificios, vías y espacios públicos.
- Equipos polivalentes para elaborar y gestionar programas sociales y culturales y promover la participación de la ciudadanía.
- Los servicios jurídicos y administrativos que correspondan a estas funciones, servicios y actividades.

Los recursos financieros del ente descentralizado pueden ser de dos tipos:

1. Propios, es decir, establecidos normativamente, bien como facultad de establecer o de recibir el cobro de impuestos, tasas o contribuciones, bien como una proporción del presupuesto global que recibe automáticamente en cada año presupuestario.
2. Transferidos por el Gobierno local central, según las funciones y los servicios de que se trate y los programas y proyectos que de mutuo acuerdo son elaborados y/o gestionados por el ente descentralizado.

Referencia bibliográfica

Esta nota está basada en el capítulo "Descentralización y participación ciudadana" del libro de Jordi Borja (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: IEAL.

Diseño del proceso de descentralización según el modelo aplicado en Barcelona

1. Nueva división territorial de la ciudad en distritos grandes, relativamente equilibrados de población y superficie, dotados de centralidad y cohesión interna (real o potencial). Elaborada por una ponencia técnica (el responsable político, dos expertos del municipio y dos expertos del movimiento social y de la universidad). Debatida en paralelo en una amplia comisión ciudadana y con los partidos políticos representados en el Consejo municipal. Aprobada por consenso en la Comisión y por unanimidad

en el Consejo municipal. Cada distrito estará dotado de un nombre con significado sociocultural para sus habitantes.

2. Estudio detallado de las competencias, las funciones y los servicios descentralizables y no descentralizables. Asignación de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. Elaboración, aprobación y ejecución en un plazo no superior a dos años de un programa de transferencias a los distritos.
3. Definición de los medios que garanticen la capacidad efectiva de actuación del distrito. Cada distrito dispondrá de una sede y se elegirá y adecuará un edificio dotado de centralidad y de calidad. En cada distrito existirá una unidad jurídica, financiera y administrativa suficiente para el cumplimiento de las funciones que le sean atribuidas. También se crearán de inmediato: una oficina técnica de urbanismo y obras públicas, una oficina de información al ciudadano y un equipo polivalente de programas sociales y culturales.
4. En cada distrito habrá como mínimo un centro cívico y, según las necesidades y posibilidades, algunos centros de barrio para prestar los servicios sociales, educativos, culturales y sanitarios más básicos o necesarios.
5. El distrito se organizará sobre la base de un Consejo de Distrito de carácter representativo, basado en la elección popular. Estará presidido por un concejal-presidente electo, nombrado por el alcalde a propuesta del Consejo de Distrito.
6. La participación, la comunicación y la cooperación de los ciudadanos se promoverá a través de la reglamentación de los derechos de petición, iniciativa y propuesta y de la consulta popular; de apoyo a la actividad asociativa y cooperativa y del desarrollo de los medios de comunicación locales. Se creará un registro de entidades que constituirán un consejo de participación ciudadana y consejos o comisiones de carácter sectorial.

Bibliografía

Borja, J. (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid:

Ramió, C. (coord.) (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

