

NUEVO ENTORNO Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES (*)

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL: 1. Consideraciones generales sobre las políticas públicas; 2. Consideraciones específicas sobre las políticas públicas locales. — II. EL NUEVO ENTORNO DE LAS POLÍTICAS LOCALES: 1. La globalización; 2. la crisis del Estado de Bienestar; 3. La incidencia en el sector público de la crisis del Estado de Bienestar; 4. La Integración Europea. — III. LAS PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: 1. Consideraciones generales; 2. Algunas reflexiones de carácter general sobre la situación española; 3. Algunas consideraciones y propuestas sobre las políticas públicas locales en nuestro país.

I.- INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

1.- Consideraciones generales sobre las políticas públicas

El estudio del papel, características, tareas y comportamientos de los Gobiernos y Administraciones Locales en los sistemas políticos contemporáneos es una de las cuestiones cruciales científicas y de la sociedad actual, y en particular también de la Ciencia Política y de la Administración.

El resurgir de la importancia y la reorientación del papel de los Gobiernos y de las Administraciones Locales en un nuevo entorno, así como las nuevas realidades y problemas surgidos, hacen que las políticas locales, como manifestación de su acción, deban ser analizadas y evaluadas de forma científica y racional, al margen de sentimientos y emociones. La evaluación es, además, un instrumento de control y de modernización administrativa.

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en las Primeras Jornadas sobre «Temas Contemporáneos de Gobierno y de Administración Local en España», organizadas por el Consejo General Nacional de Colegios de Funcionarios de Administración Local con H.D.C.N., y la Universidad Autónoma de Madrid, durante los días 9 al 13 de junio de 1997.

El estudio de las políticas públicas constituye, como es sabido, desde hace unos años un campo de estudio científico novedoso en nuestro país, desde la perspectiva académica de la Ciencia Política y de la Administración, teniendo su origen en los años sesenta en los Estados Unidos, influyendo posteriormente en su desarrollo y adaptación en los países europeos, incluso en los de tradición administrativa continental como el nuestro.

El interés creciente por este objeto de estudio es no sólo una consecuencia, si bien con cierto retraso en España, de la recepción y de la progresiva expansión de la visión politológica del Estado y de las Administraciones Públicas, diferente a una clásica e insuficiente visión de éstas, de carácter formalista y de contenido filosófico y normativo; sino también, y sobre todo, como consecuencia de las demandas de los ciudadanos y de la sociedad civil, principalmente de una mayor eficacia y eficiencia que se derivan de una legitimación diferente y complementaria de la derivada del inicial Estado de Derecho, garantizador tan sólo de los derechos públicos subjetivos y de los aspectos reglados del procedimiento administrativo.

El estudio y análisis de las políticas públicas, término polisémico según algún sector doctrinal y de múltiples definiciones, aparece pues hoy, además de evidente, como necesario, ya que en síntesis éste consiste en lo que se ha llamado «la Ciencia del Estado en acción» o «el programa de acción propio de varias autoridades públicas o gubernamentales» (Pierre MULLER). Se trata, en definitiva, de conocer la realidad y de evaluar la actuación o no actuación de los distintos Gobiernos y de las Administraciones Públicas; analizando para ello su proceso decisonal, los medios asignados y su puesta en práctica, el comportamiento de las instituciones, de los grupos y actores intervinientes, los resultados obtenidos, y los efectos queridos y no queridos de éstas.

Las políticas públicas, que se diferencia de la política (policy), aunque ésta obviamente influya en ellas, se insertan y son una manifestación y un producto del sistema político; en particular, de la visión y concreción cotidiana de éste por los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales.

Las políticas públicas son sobre todo, por tanto, el análisis de la acción de los Gobiernos y de las Administraciones Públicas, lo que conduce a tener en cuenta y analizar entre otras materias, dentro de su inclusión en un sistema o subsistema político concreto, la estructura, historia y características del Estado en el que se insertan; los antecedentes y las peculiaridades de las distintas organizaciones públicas encargadas de llevarlas a cabo y los medios empleados, y por último su impac-

to en los ciudadanos, en los diferentes grupos, organizaciones, y en la sociedad.

Las políticas públicas surgen y son a la vez un instrumento para el análisis de las relaciones entre la acción pública, la sociedad civil y el mercado.

Existen como se ha dicho antes, numerosas definiciones de las políticas públicas en la doctrina. Así entre otros Yves MENY y Jean Claude THOENING señalan que «una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental»; Th. R. DYE conceptúa a las políticas públicas «como todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer», y en nuestro país, Mariano BAENA DEL ALCAZAR entiende por política pública «toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador».

De la definición anterior, se destaca el hecho de que se considera el núcleo o aspecto esencial de las políticas a la decisión conformadora, la cual puede ser a su vez de un contenido diferente (simbólico puramente, prescriptivo, operativo o la suma en mayor o menor grado de éstas) y posee una fuerte dinamicidad, ya que en su concreción participan diferentes fuerzas y grupos políticos y sociales, entre los que se encuentran de forma destacada los altos funcionarios o burócratas.

Hay que distinguir por otro lado, la decisión propiamente y la participación plural de los actores y grupos antes señalados y la formalización de esa decisión, así como las medidas que se adopten para su ejecución o implementación.

A su vez dentro de la realidad administrativa, de entre los medios o elementos intervinientes en la realización de las distintas políticas públicas en cada de las diferentes organizaciones públicas y que actúan dinámicamente «ad intra» y «ad extra», podemos citar los siguientes: el diseño organizativo o estructura orgánica adoptada, los recursos humanos o personal, los medios o recursos financieros, los procedimientos existentes de actuación o de gestión, y la información.

Ampliando lo antes señalado, pueden distinguirse entre las distintas variables político-administrativas de las políticas públicas, las siguientes:

a) Políticas de estructura y gestión organizativas:

- El diseño político-administrativo general.
- Las estructuras de gobierno, coordinación y control.
- Los sistemas de comunicación y de tratamiento de la información.

- Las tecnologías empleadas.
- La planificación estratégica de los recursos.
- Los modelos de adopción de las decisiones.

b) Políticas de gestión de los recursos humanos

- Las dimensiones y la previsión de los efectivos.
- La selección de los recursos humanos.
- La formación y la renovación de los conocimientos.
- La carrera y la movilidad profesional.
- El sistema de retribuciones y sanciones.
- La motivación y el clima laboral interno.
- El estilo de la dirección.
- La selección y la formación del personal directivo.
- La evaluación del rendimiento.

c) Políticas de gestión presupuestaria

- Las estrategias de negociación.
- La estructura presupuestaria.
- La estructura de los ingresos.
- La estructura de los gastos.

En el estudio actual de las políticas públicas, se pueden distinguir cinco principales perspectivas de interés:

- a) La optimización matemática, que subraya la investigación operativa, la gestión y los problemas decisivos.
- b) La aproximación econométrica, que destaca el análisis estadístico de regresión.
- c) El enfoque cuasi experimental, que acentúa las técnicas cualitativas.
- d) El acercamiento conductista, que resalta los procesos de formación e implementación de las políticas.
- e) La adopción de decisiones, por criterios múltiples que se distingue por el énfasis explícito en la multiplicidad de los objetivos y las constricciones que condicionan la elección de actuaciones alternativas.

El contenido y las clases de las políticas públicas, presenta una gran variedad y complejidad de aspectos y variables a tener en consideración, utilizándose distintos modelos para su mejor explicación y comprensión, así Th. R. DYAE señala hasta nueve modelos diferentes, com-

plementarios entre sí, caracterizados por resaltar sobre todo una dimensión o elemento principal de las mismas así: a) el decisonal, b) el de procesos, c) el de grupos; d) el de las élites; e) el racional; f) el incrementalista; g) el de la teoría de juegos; h) el de la elección pública; i) el de la teoría de sistemas.

Una vez que los Gobiernos y las Administraciones Públicas han determinado sus fines o filosofía de actuación o no, proceden a determinar las distintas políticas para abarcarlos; concretando en su caso los diferentes objetivos, metas, cómo, cuándo y con qué medios deben alcanzarse aquellas, así como en su caso al final del proceso, la determinación del sistema y los procedimientos de su evaluación.

La planificación estratégica y la inclusión en la agenda aparecen como requisitos previos y necesarios, antes de que se inicien las políticas públicas. Estas a su vez tienen distintas fases o etapas, en mayor o menor número según la doctrina.

BAENA DEL ALCAZAR, distingue las cuatro fases siguientes en las políticas públicas: 1) la formulación de la decisión, en la que su preparación será muy importante; 2) la implementación, que se refiere a la asignación de recursos y las órdenes para que sea posible la ejecución; 3) la ejecución propiamente dicha, en la que se lleva a cabo lo decidido, y que a diferencia de las fases anteriores, puede dar lugar a la repetición permanente e indefinida de actuaciones, o actos en masa, que constituyen muchas veces el aspecto exterior y más conocido de las instituciones administrativas; y 4) la evaluación o comprobación de la eficacia y de la eficiencia de la decisión adoptada previamente y del modo de su realización.

A su vez, para Joan SUBIRATS el esquema de análisis de las políticas públicas contendría los siguientes pasos: 1) percepción y definición del problema, intereses afectados; 2) grado de organización; 3) acceso a los canales representativos, consecuencia del estatuto propio de «tema» a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; 4) formulación de una solución, o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y de prioridades; 5) soportes políticos, presupuestarios, y administrativos de la solución propuesta; 6) implementación o puesta en práctica de esa política; 7) evaluación y control de los efectos producidos y 8) mantenimiento, revisión, o terminación de esa política.

La segunda, etapa del período dentro de las políticas públicas es la de la implementación —o puesta en práctica—, que como hemos dicho anteriormente es la fase más puramente administrativa o técnica, y en la que no hay aspectos sustanciales políticos como los precedentes señalados, y es la que da lugar a un gran volumen de actividad y de gestión administrativa.

En esta fase antedicha, más propiamente administrativa, diferente y diferenciada de las otras, es en la que cabe en muchas ocasiones, mediante la previa adaptación, la aplicación de las técnicas gerenciales provenientes del sector privado y que pueden ser de gran interés y utilidad. Ahora bien, lo anterior no puede conducir como se hace muchas veces de forma simplista, a postular la equiparación de la gestión pública con la privada; olvidando que las políticas públicas en su conjunto y como proceso plural y complejo, sólo caben entenderse y estudiarse hoy día desde una perspectiva mucho más completa cual es la política.

Otro aspecto o fase de las políticas públicas de gran interés es el de la evaluación, la cual debe distinguirse claramente de lo que es el simple seguimiento o el control de la gestión. Este último supone el mero análisis del grado y el cómo del cumplimiento de las decisiones y de las medidas adaptadas previamente, en el seno y desde la perspectiva sólo de la propia organización administrativa.

Por el contrario, la evaluación es algo más amplio y diferente, ya que supone analizar y evaluar no sólo los resultados obtenidos, sino también y sobre todo los impactos producidos en el exterior o medio ambiente socioeconómico y político, con la finalidad de proceder en su caso a un replanteamiento y a una reformulación de las decisiones previas adoptadas. Además, la evaluación no es tan sólo un sistema para la valoración de la actuación gubernamental y administrativa, y un instrumento útil para la exigencia de responsabilidades, sino que también es un instrumento de gestión estratégica para introducir mejoras y para impulsar el cambio organizativo.

En el proceso de evaluación adquieren una gran importancia los destinatarios, lo cual resalta, junto a sus aspectos valorativos, su carácter político siendo hoy un elemento clave en los procesos de democratización y de modernización administrativas, requiriendo una publicidad y difusión adecuadas.

Flexibilidad organizativa y de gestión no son incompatibles con la evaluación, sino todo lo contrario, ya que no cabe hablar de autonomía de gestión sin responsabilidad, ni de responsabilidad sin evaluación, ni de evaluación sin resultados.

Entre las distintas clases de evaluación, pueden señalarse las siguientes: a) *por razón del tiempo* (ex ante, concomitante, ex post); b) *por el contenido* (comparativa, analítica y dinámica); c) *por los destinatarios* (endoformativa y recapitulativa), d) *por el órgano evaluador* (interna y externa).

Por otro lado, la evaluación plantea numerosos problemas y no es una tarea fácil, aunque tampoco imposible, ya que supone entre otras

cosas la determinación de los criterios y los medios que se van a adoptar en la misma, la elección del tipo o clase que se va a realizar y su ámbito, y la elección de las instituciones y personas que la van a llevar a cabo. La concreción del perfil de los evaluadores, así como el contenido y las características de su conocimientos y formación, aparece como un requisito previo para la realización de la evaluación.

El contenido del análisis de las políticas públicas ha sido así sintetizado por Joan SUBIRATS:

— «Las políticas públicas reflejan procesos decisoriales y dinámicas de puesta en práctica de tales decisiones, todo ello enmarcado en un ejercicio múltiple del poder de racionalidad.

— Este proceso se desenvuelve de manera importante en instancias organizativas públicas que cumplen determinados requisitos legales. Se trata, por tanto, de un proceso que afecta y envuelve a las instituciones del Estado.

— No puede identificarse normalmente cada una de las políticas con un solo organismo o institución pública, sino que para cada política acostumbramos a encontrar diferentes instancias públicas, de un mismo o de distintos niveles administrativos, que intercambian recursos, que entran en conflicto o que llegan a compromisos en torno a las diferentes fases del proceso de "policy making".

— Toda política conlleva asimismo interacciones entre instancias públicas y grupos representativos de intereses, presentes en las diversas fases.

— La aproximación de políticas públicas acostumbra a implicar normalmente una cierta voluntad prescriptiva, una cierta voluntad de futuro.

— Es también importante señalar la carga legitimadora que siempre transporta toda actuación pública, a pesar de que la concepción de "interés general" que presenta la instancia oficial sólo represente "una" de las definiciones de "intereses" presentes en la dinámica interactiva de toda política».

Si hay en general un déficit de estudios prácticos sobre políticas públicas, hecho agravado en nuestro país, ese déficit lo es mayor aún debido a sus dificultades, en lo que se refieren a los estudios de evaluación. Estos últimos, serían de gran interés para mejorar y ampliar la investigación sobre las distintas Administraciones Públicas, y la realidad social en la que actúan e impactan.

Por otro lado, la inicial complejidad de las políticas públicas, se agrava en la actualidad con la realidad de la pluralidad de Gobiernos y de Administraciones Públicas intervinientes en sus diferentes fases, lo que conlleva a una consideración de las mismas dentro del estudio de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

Particular interés e incidencia presenta, además, el hecho de nuestra incorporación a la Unión Europea, en el seno de la cual se formulan

distintas políticas públicas, que afectan y condicionan sin duda las políticas públicas nacionales, especialmente en materia económica y social, y que además suponen la aplicación del principio de subsidiariedad.

Ahora bien y para concluir este apartado, diremos que a pesar de su complejidad y dificultades, el análisis y la evaluación de las políticas públicas aparecen como cada vez más necesarios, para que los gobernantes y los gobernados conozcan y valoren la realidad de la actividad pública de una forma racional y científica, y no sólo con base en meros sentimientos o ideologías.

2.- Consideraciones específicas sobre las políticas locales

La noción de políticas públicas locales hemos de decir ante todo, sin perjuicio de que para algún sector doctrinal sea equívoca, que podríamos definirla de forma simple sin temor a confusiones o errores, como aquellas que son propias de los Gobiernos y de las Administraciones Locales, pudiendo ser de tipología diversa, como lo son las instituciones, los contenidos y los modos de llevarlas a cabo.

De las múltiples clasificaciones posibles, y sintentizándolas en función de su origen y finalidades, podríamos señalar las siguientes: 1) políticas públicas locales estrictamente tales, que tendrían su origen y ámbito circunscrito al propio territorial local, que serían la principal manifestación de la real autonomía local, y que intentarían desarrollarse a través de lo que se ha denominado «la gestión de la proximidad»; 2) políticas públicas locales, de ejecución y «localización» de las distintas políticas públicas estatales o nacionales, de ámbito territorial o sectorial en función de sus finalidades, contenido y características; 3) y políticas públicas locales de colaboración y/o ejecución de las políticas públicas territoriales intraestatales o regionales, que en nuestro sistema serían las autonómicas.

No obstante lo anterior, últimamente se aprecia una tendencia a la «nacionalización» de las políticas públicas locales, debido entre otras causas, a la cada vez mayor interdependencia entre el centro y la periferia, si bien con un contenido y características ahora llamado «relacional», frente a la tutela precedente, y a la crisis de la intervención administrativa sectorial. El Gobierno Local en nuestros días tiene escaso margen de maniobra, ya que actúa en numerosas ocasiones como una variable dependiente del sistema político y administrativo global.

Las características más específicas del Gobierno y de la gestión local, —señalados por Joan SUBIRATS, siguiendo a P. SAUNDERS—, y por tanto de las políticas públicas locales, vendrán predeterminadas en fun-

ción de los cuatro aspectos o dimensiones siguientes: a) la estructura y la configuración de los distintos niveles de Gobierno y de Administración Pública en un Estado; b) las distintas funciones y modos de intervención administrativa; c) las diferentes formas de mediación y de relación política entre los distintos procesos y grupos sociales, es decir el grado y forma de desarrollo del pluralismo social local; y d) el grado de diferenciación y de conflicto ideológico existente entre las diferentes fuerzas políticas y sociales.

Las políticas públicas locales específicas o propias, se caracterizarían, frente a las nacionales y a las regionales, básicamente por las siguientes notas: a) la prestación de los servicios tiene un carácter más directo, continuo y localizable; b) la cercanía al ciudadano, c) su segmentación o diferenciación, en función de sus destinatarios; d) la divisibilidad, e) la tangibilidad; f) la personalización de las prestaciones; g) el intento de lograr la coherencia y la integración simultánea de las políticas territoriales y las sectoriales; etc.

Lógicamente, la realidad y la posibilidad de las políticas públicas locales estará condicionada por su dimensión territorial y por los medios disponibles. La situación real, como consecuencia de la dependencia financiera de los Gobiernos locales de los nacionales y regionales, hace que las políticas públicas locales estén limitadas y se vean en la práctica muy predeterminadas y condicionadas por los otros poderes públicos, dificultad a la que se añadiría la instancia europea supranacional determinante y condicionante a su vez de las políticas públicas nacionales.

En cuanto al contenido u orientación principal de las políticas públicas locales, podríamos decir que éstas se han transformado y evolucionado, en función correlativa de las mutaciones habidas en el sistema político-administrativo y de la sociedad en las que éstas actúan y/o influyen. Así, desde una orientación inicial no intervencionista destinada al mero cumplimiento del orden público fruto del Estado Liberal, se pasó a un mayor intervencionismo en los años posteriores a la segunda guerra mundial en aspectos económicos y sociales, y en particular al desarrollo del equipamiento urbano y de las infraestructuras urbanísticas.

En la actualidad, se tiende en primer lugar no tanto a la sólo prestación de bienes y servicios públicos, sino a un papel más directo, impulsor, y coordinador con la iniciativa privada, a la primacía de la consideración del entorno y de la realidad de la prestaciones buscando para ello los medios de gestión más eficaces y eficientes; y, en segundo término, hacía políticas socioculturales, con la finalidad de lograr la integración social, además del desarrollo económico y social.

Junto a lo precedente, las políticas públicas locales se caracterizan por reproducir también miméticamente en su ámbito territorial otros fenómenos y características que se manifiestan a nivel estatal y regional, tales como el «corporatismo» aquí llamado «microcorporatismo», la «microgestión», la articulación e integración de las redes sociales con las redes de poderes locales, etc.

Sin perjuicio de todo lo anterior, habría que reseñar asimismo una carencia de carácter general de las Entidades Locales, que introduce un factor añadido de limitación y de menor eficacia a las políticas públicas locales, consistente en la ausencia de recursos humanos suficientemente capacitados y motivados, y especialmente en el nivel directivo; existiendo en ocasiones la tentación de cubrir esta carencia acudiendo al clientelismo político, reclutando para ello personal de confianza en detrimento de la profesionalidad que requiere la gestión pública local.

Las Entidades Locales, para el desarrollo con éxito y eficacia de las políticas públicas locales, necesitan lo que se ha venido en llamar por la doctrina extranjera «managers» locales, o directivos locales en nuestra terminología, que desarrollarían entre otras, las cuatro siguientes tareas básicas; a) el liderazgo, la comunicación interna y externa de la organización; b) la gestión de la dinámica y de los procesos de la organización; c) la asunción plena de las responsabilidades derivadas de las fases de la implementación y de la puesta en práctica de las políticas públicas locales, y de la evaluación de sus resultados, d) y la colaboración y la participación en los procesos decisionales institucionales.

El «manager» o directivo local, como profesional cualificado de la gestión de las políticas públicas locales, aparece pues como un elemento clave para la implementación de las mismas, siendo un interlocutor de carácter técnico muy valioso; cara a armonizar en la medida de lo posible en cada contexto sociopolítico y organizativo, las demandas, a veces contradictorias, entre los políticos, los ciudadanos y los empleados públicos de las Entidades Locales.

II.- EL NUEVO ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

1.- La globalización

El mundo actual está experimentando de forma novedosa, como es sabido, un proceso de globalización, mundialización o universalización, lo cual implica un nuevo entorno y nuevos problemas.

La globalización es la principal característica del postcapitalismo, y se trata de un proceso en el que las economías nacionales se integran, y dependen cada vez más de la economía y de los mercados internacionales, disminuyendo de este modo la capacidad de decisión y de poder de los gobiernos nacionales.

El segundo aspecto relevante de la globalización, además del de los mercados precitados, es el de los medios de comunicación, produciéndose hoy una revolución del conocimiento, a la que se une una rápida y máxima difusión de la información. Las «autopistas de la información» son hoy día lo que las infraestructuras del transporte, supusieron en el siglo XIX. El mundo actual es de los multimedia, habiendo tendencias conducentes a su desregulación pública, privatización, concentración, etc.

La concentración de los medios de comunicación, la manipulación en el uso de los mismos, la simplicidad del contenido de los mensajes, etc.; van a suponer pues, nuevos problemas sociales y políticos, y nuevos retos al sistema político.

En el proceso de globalización, hay dos sectores que son relevantes y que aparecen como pilares básicos, o los únicos, del mismo: los mercados financieros, y los medios de comunicación.

El primer elemento antes citado, los mercados financieros, se caracteriza porque posee las cuatro notas siguientes: inmaterialidad, inmediatez, permanencia, y dimensión planetaria. Ahora bien, la globalización económica no implica la desaparición de las tensiones por el dominio del mundo y su reparto en espacios de influencia.

Por otro lado, la globalización de la economía no va a ser una panacea, y va a producir nuevos problemas, tales como los siguientes: paro estructural; empleo cada vez menos estable, indefinido, y peor remunerado; especulación financiera; inestabilidad financiera y monetaria nacionales; empobrecimiento y desintegración de los países menos desarrollados; degradación medioambiental; mantenimiento de los gastos militares, a pesar del final de la guerra fría y de la política de bloques; insuficiencia en la redistribución económica y aparición de nuevos focos de pobreza; desequilibrios territoriales; nuevas demandas ciudadanas; nuevos problemas urbanos; y en particular, la concentración urbana de las grandes áreas metropolitanas; etc.

La economía mundial va a estar dominada por redes de producción, de gestión y de comunicación, conectadas a través de las fronteras nacionales; escapando la economía productiva de la política económica nacional; y estando tales redes en una constante movilidad y dinamis-

mo, y buscando a su vez una huída de las regulaciones y de los controles de diverso tipo de los distintos países y de sus instituciones.

Ahora bien, la globalización económica, como se ha dicho antes, no es el único aspecto de ésta, sino que a la política y los sistemas políticos nacionales, también les alcanza la dimensión global o internacional, produciendo procesos de integración política y económica mundiales, así como una visión de la sociedad como «sistema global» o una «sociedad mundial».

Como manifestación de lo anterior, se producen entre otros fenómenos y problemas los siguientes: globalización de mercados y de capitales, no de personas; se produce una crisis del Estado Nación y de los modos de gobernar en él; una modificación de los mercados de trabajo; una desconexión entre las élites y la ciudadanía; una crisis de la representación política tradicional; un fomento de la apatía y del individualismo ciudadanos; el surgimiento de nuevos focos de terrorismo, violencia y marginabilidad ciudadanas; nuevos movimientos migratorios; una corrupción a veces de la clase política; la irrupción de empresarios en la vida política; el neocorporativismo; etc.

En el ámbito cultural, sin perjuicio de una difusión mayor de la cultura y de los conocimientos, se produce el peligro del pensamiento único frente a la pluralidad. El pragmatismo y el individualismo, aparecen como nuevos valores presuntos de la sociedad civil, frente a la cohesión y la solidaridad sociales, la primacía del mundo y de la economía frente a valores y derechos sociales de difícil conquista histórica contemporánea; la eficiencia como única finalidad y legitimidad públicas; la pérdida o el debilitamiento de las utopías; etc.

Los principales rasgos o características de este proceso son entre otros, los siguientes:

- interdependencia.
- la interrelación.
- el cambio acelerado
- la inestabilidad
- la complejidad
- la incertidumbre
- la introducción y la aparición de nuevas tecnologías.
- el creciente papel de las empresas multinacionales y la concentración de las mismas, de forma a veces monopolística.
- la crisis del concepto de Estado-Nación, y de soberanía tradicionalmente entendida.
- la importancia, y a veces también la concentración, de los medios de comunicación social.
- los peligros de la excesiva uniformización.

— la tendencia a la privatización de lo público, sin consideración de su utilidad u oportunidad de forma previa.

Esta situación nueva plantea por tanto nuevos problemas y nuevos retos, a los que hay que dar adecuada y eficaz respuesta por la sociedad civil y por los distintos poderes públicos. La globalización se va a producir, pues, en un entorno de sociedad postmoderna y postindustrial, y en el umbral de un nuevo siglo.

La globalización afecta y va a implicar la crisis del Estado y de los poderes públicos, y en particular la crisis del Estado de Bienestar.

2.— La crisis del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar es un fenómeno y una experiencia propia de las economías de mercado desarrolladas y de los sistemas políticos de la democracia pluralista, caracterizado por el intervencionismo público en materia económica y social.

La actuación principal del Estado de Bienestar, se centra básicamente a un conjunto de políticas públicas sociales, siendo éstas fundamentalmente las cuatro siguientes: sanidad, Seguridad Social, educación y vivienda.

Entre las principales causas o razones políticas del cuestionamiento del Estado de Bienestar, pueden citarse las siguientes: 1) el exceso de carga del Estado y la limitación de las posibilidades e iniciativas de la sociedad y de los individuos; 2) la crisis de gobernabilidad, o demanda excesiva de prestaciones de los ciudadanos; 3) la tecnificación de la política; 4) el déficit democrático; 5) la eliminación de la discusión pública y la rutinización de la opinión pública; 6) la mediación y el monopolio de los medios de comunicación social; 7) el neocorporativismo; 8) la corrupción política y administrativa, 9) la deslegitimación progresiva; etc.

A su vez, las principales razones o causas económicas de la crisis del Estado de Bienestar, serían las siguientes: 1) el déficit público; 2) el exceso de gasto público; 3) la presión fiscal abusiva y progresiva; 4) el proteccionismo estatal; 5) la falta de innovación tecnológica; 6) la ausencia de calidad y mejora de los servicios públicos; 7) la falta de competitividad; 8) la limitación de la iniciativa privada y el condicionamiento del libre mercado; 9) la cierta insuficiencia e ineficacia del sector público; 10) la improductividad; etc.

No obstante lo anterior, en los países occidentales como consecuencia de este modelo de Estado, se modificó sustancialmente la estra-

tificación social de éstos, produciéndose el acceso de las clases sociales menos favorecidas a los beneficios y a las prestaciones sociales, alcanzándose así un notable descenso de la conflictividad social.

Se plantea, a mi entender, el problema básico de la contradicción y de los efectos negativos de una concepción y una actuación públicas única y excesivamente neoliberal y de carácter economicista, frente a otros valores y comportamientos también necesarios y complementarios, tales como la legitimación pública, la participación y la democracia ciudadana, la cohesión social, la solidaridad, la lucha contra la exclusión social y la pobreza, y el desarrollo social.

La democracia «postliberal» actual, que es el único modelo, tras la caída del muro de Berlín, no debería degradarse ni confundirse con el nuevo individualismo político y el economicismo.

El gran dilema a resolver es la contradicción formal existente de partida entre la democracia política actual de carácter representativo, a través básicamente del sistema de los partidos políticos, y que se expresa en la fórmula en crisis del «Estado-Nación», y el mercado como un valor que tiene una dimensión y una legitimidad mundial tan sólo.

La crisis del «Estado-Nación», la crisis fiscal del Estado, la crisis del Estado de Bienestar, es decir las múltiples y complementarios manifestaciones de la concepción tradicional del Estado, no implican en absoluto su desaparición o debilitamiento, sino tan sólo su adaptación, su «reorientación» a la nueva situación, buscando nuevas alternativas y modos de actuación.

Por otro lado, la democracia participativa y de control, además de eliminar los riesgos clásicos de la autocracia, y los actuales de la globalización, debe también además fomentar la participación ciudadana, exigiendo a los poderes públicos una legitimación por sus resultados y no sólo por su representatividad.

3.- La incidencia en el sector público de la crisis en el Estado de Bienestar

Frente a la publicación de la gestión y de las políticas públicas, va a irrumpir con fuerza una tendencia privatizadora de lo público, la cual hemos de decir que a veces podrá ser útil y positiva, pero no siempre. La privatización no es una solución ni mágica, ni de aplicación válida siempre y con carácter universal. El mercado no siempre asegura la regulación, ni el equilibrio social adecuado, ni la eficacia requerida. La privatización no es ni puede ser un fin, sino un medio. El problema no es cuánto, sino cómo se gestiona el sector público.

Lo público y lo privado no son ni pueden ser antagónicos, sino complementarios, en la sociedad civil. El Estado y sus instituciones deberán transformarse, ciertamente, y dar respuestas eficaces a la ciudadanía.

Además de lo anterior, la desregulación; la contratación externa de los servicios públicos; la gestión indirecta de los recursos y prestaciones públicas por empresas lucrativas, y por O.N.G. y otras entidades sin fines de lucro; la incorporación de expertos y de gerentes del sector privado, etc., han sido fenómenos acontecidos en los últimos años en el sector público, junto a procesos de modernización y a políticas de ajuste y reducción del gasto público.

El economicismo a ultranza, la reducción del sector público y la búsqueda de la rentabilidad máxima a través de la técnica del coste-beneficio aparecieron como objetivos prioritarios, y a veces únicos, en los procesos de modernización produciendo además de una reducción del volumen organizativo, del número de empleados públicos, y del número de normas aplicables, así como del gasto público cuantitativo y cualitativo, una cierta sensación de desmoralización, desmotivación y de pérdida de valores y de papeles en el sector público y en particular de sus empleados.

Junto a lo anterior, la eficiencia y la economicidad aparecieron como valores máximos frente a la legalidad, la seguridad jurídicas y la igualdad. A fuer de eficientismo, la conquista histórica de la legalidad del Estado de Derecho se minusvaloró y a veces se sacrificó, disminuyendo o desapareciendo los sistemas y técnicas tradicionales (si bien formales). Manifestaciones de lo señalado, serían el debate acerca de la crisis de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los sistemas administrativos de inspiración francesa, o las críticas al funcionamiento de los controles internos (Intervención de Hacienda y las Inspecciones de Servicios en nuestro sistema) o de los controles externos (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, en nuestro sistema). El modelo de las Agencias Independientes, apareció como la estructura más ágil y que respondía a las nuevas exigencias, con connotaciones a veces de solución pretendidamente mágica.

La politización de la función pública fue otro de los fenómenos y consecuencias de este proceso, ya que la tradición de la neutralidad y la profesionalidad de los empleados públicos frente al «spoils system», se vió sacrificada y sustituida a veces por otros medios de gestión y de asesoramiento privados; unida al hecho de la aparición de los gabinetes y los «staff» de los partidos políticos, fruto de la democracia parlamentaria.

Por otro lado, el exceso de la presión fiscal y el aumento progresivo de las demandas ciudadanas, provocaron una venta a veces precipitada de empresas públicas a favor de grupos empresariales oligopolísticos.

La relajación e inaplicación de las técnicas garantistas del Derecho Público, y su sustitución por las del Derecho Privado en el sector público, condujeron en muchas ocasiones, especialmente en los países de cultura y tradición latina, a una praxis o fomento de la corrupción política y administrativa, siendo especialmente relevante este fenómeno, en los ámbitos de la contratación y de la concesión de obras y servicios públicos.

Ahora bien, junto a estos fenómenos, en la esfera política se ha producido en este período lo que se ha llamado «el Estado de partidos», es decir, un fortalecimiento de los partidos, y en ellos una oligarquía y élites endogámicas; y ello, a costa del debilitamiento del papel de control del Parlamento, de la opinión pública, y de las vías tradicionales de participación política.

Hay pues una crisis, una debilidad, una desorientación, y un cuestionamiento no sólo del sector público, sino del propio Estado y de sus instituciones en el sistema político.

4.- La integración europea

Los procesos de integración supranacional (caso de la Unión Europea) o internacional, van a implicar importantes cambios y orientaciones, en los procesos decisionales y de actuación del sector público de cada país.

La crisis del Estado de Bienestar o crisis fiscal del Estado, además de sus múltiples facetas antedichas, va a tener una crisis territorial, ya que en el Estado nación por arriba va a tener una dimensión, protagonismo e influencia internacional; y por abajo o en su interior, va a sufrir además, y de forma simultánea, procesos de descentralización política y administrativa, así como de desconcentración y de delegación administrativas.

Los gobiernos y las Administraciones locales no han tenido hasta la fecha un papel relevante en la Unión Europea, pero en la actualidad están llamados sin duda a un mayor protagonismo, dado que Europa en el futuro será ante todo una agrupación de municipios dentro de un marco federal, y de una heterogeneidad y pluralidad de sistemas políticos nacionales.

La puesta en práctica del mercado único europeo en 1993, así como los avances previstos en el Tratado de Maastricht hacia la Unión

Económica y Monetaria, como previas a la Unión Política futura, así como a la posible aprobación de una Constitución Europea, han implicado sin duda una mayor influencia y repercusión de las políticas públicas europeas en el nivel local. En particular, las grandes urbes por su potencial económico, tecnológico y cultural, constituirán centros neurálgicos de la Unión Europea, dado que el 62% de su población vive en ellas.

A diferencia de la importancia cuantitativa y cualitativa dada a las políticas regionales y de desarrollo regional, las políticas urbanas han sido hasta ahora escasas a pesar de la importancia y complejidad de éstas. Autonomía y desarrollo regional, no son incompatibles con la autonomía y el desarrollo local.

Los Gobiernos locales apenas están contemplados en el tratado de la Unión, salvo en tres aspectos: 1) el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos en el municipio en el que residan, con independencia de su nacionalidad; 2) la participación y representación, si bien exigua, en el Comité de las Regiones, de carácter consultivo, y que consta de 200 miembros; y 3) el principio de subsidiariedad, de carácter genérico y equívoco en su formulación.

El Comité de las Regiones, desde el Tratado de Maastricht va a implicar la presencia en este órgano consultivo comunitario de una representación de los poderes locales europeos, si bien exigua en comparación con la representación regional. A España le corresponden 21 miembros del total, cuyo mandato dura cuatro años. A su vez la representación española actual, implica una representación local minoritaria claramente, frente a la de las Comunidades Autónomas, ya que en virtud de una resolución del Senado de 20 de octubre de 1993, cada Comunidad Autónoma tendrá en éste su propio representante, asignándole a los Entes Locales españoles 4 representantes tan sólo, correspondiendo su nombramiento a la Federación Española de Municipios y Provincias.

El desarrollo institucional de la Unión Europea, parece que conducirá, entre otras consecuencias, a una mayor presencia e influencia de los Gobiernos locales, no sólo en los procesos decisionales de ésta, sino también y sobre todo en la ejecución de numerosas tareas y políticas públicas comunitarias.

Ahora bien, la posibilidad de incrementar el protagonismo real en la ejecución de las tareas y en las políticas públicas europeas presupone la existencia de medios adecuados y suficientes, principalmente financieros, en manos de los diferentes Gobiernos locales. Junto a los tres clásicos Fondos estructurales existentes: el FEDER, el Fondo Social Europeo y el F.E.O.G.A.; en 1993 se aprobaría el Fondo de Cohesión.

Este último, creado para apoyar económicamente a los países europeos deficitarios, entre ellos España, se destina a subvencionar fundamentalmente las actuaciones de esos países en materia de medio ambiente y de infraestructuras de transportes.

Por otro lado y junto a los anteriores, al Banco Europeo de Inversiones, con sede en Luxemburgo, se le ha asignado un importante papel en el apoyo del crecimiento europeo, pudiendo subvencionar a través del Fondo Europeo de Inversión los proyectos de los Gobiernos locales, y en especial de las siguientes materias: desarrollo local y regional, mejora de las infraestructuras de las zonas urbanas, ampliación del sistema de transportes y telecomunicaciones, suministro de energía, impulso de la competitividad industrial, protección del medio ambiente, ayudas a las pequeñas y medianas empresas y turismo.

Además de los aspectos económicos y de las subvenciones señaladas, el desarrollo del Tratado de Maastricht, abre enormes posibilidades en otra serie de políticas comunitarias, en el campo de la educación, la formación, los servicios sociales, etc.; para las que la Comisión ha diseñado y puesto en práctica diversos programas, tales como «SOCRATES», «LEONARDO», «COMETT», «PETRA», «FORCE», y «EUROTECNET», etc.

En la actualidad existen «redes» y alianzas para la consecución y cooperación de fines «generales» así como «específicos» entre ciudades europeas, que deben institucionalizarse e impulsarse.

La futura Europa no será homogénea, sino heterogénea, con regiones, ciudades y pueblos diferentes, con una especialización funcional progresiva en todos los aspectos, principalmente en los económicos; lo que afectará sin duda a la capacidad real de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

Los fenómenos de la integración y de la descentralización político-administrativa operantes hoy en la Unión Europea no son, pues, contradictorios, sino por el contrario compatibles y simultáneos.

III.- LAS PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

1.- Consideraciones generales

El entorno de desarrollo de las políticas públicas locales, como se ha señalado precedentemente, se ha modificado sustancialmente, debiendo éstas por tanto adaptarse a la nueva realidad.

La importancia creciente del nivel local, y en particular del municipal, como ámbito de gobernabilidad, de representación, de participación y de legitimación pública, y como lugar de resolución de problemas, hacen que las políticas públicas locales como manifestación de la acción del Gobierno local sea un tema, como se ha dicho antes, prioritario en la agenda política local.

Ante todo, es necesario compaginar el marco global o el fenómeno de la globalidad antes mencionado con lo local.

Lo local no está reñido con lo universal ni con lo mundial, sino que deben integrarse y compaginarse, no olvidando tampoco la existencia del ámbito europeo ni del escalón regional.

Podríamos decir, sintetizando, que el espacio de la identidad es cada vez más local, y que al tiempo el espacio de la función es cada vez más global.

El fenómeno urbano caracteriza y caracterizará la sociedad del futuro, en donde la ciudad será básicamente la unidad básica de producción, de organización social, de generación de conocimientos, de innovación y de creatividad.

El desarrollo urbano, con ciudades interrelacionadas o «redes de ciudades», irá ligado al desarrollo económico nacional y regional. Parece que la «aldea global», será un mundo de ciudades interrelacionadas entre sí y con diversificación y complementariedad de funciones, o no será nada. Este es el reto pendiente. No obstante, a pesar del hecho de que la concentración y la cultura urbanas sean dominantes, y lo sigan siendo en el futuro, el espacio rural tendrá también su papel, que será básicamente complementario, subordinado, periférico y residual del urbano.

Las Corporaciones Locales deberán, dentro del marco y realidad de su pluralidad y diversidad, afrontar los nuevos retos de la gobernabilidad compleja, y en unos nuevos entornos, diversificando para ello sus políticas públicas locales, y ello en una doble tensión: la del nuevo centralismo de las Comunidades Autónomas y el recelo de éstas; y de las demandas de los ciudadanos.

Los tres retos principales que éstas tendrán que abordar serán los siguientes: la proximidad de los ciudadanos; la consecución de la igualdad y la solidaridad; y la innovación dentro de la cooperación y la colaboración con otras Entidades Públicas y privadas.

La complejidad actual, presenta, a su vez, tres aspectos básicos: el social, la diversidad de la propia problemática, y el institucional; y ello en un contexto de sociedades más complejas, plurales y fragmentadas.

Los instrumentos para la acción pública local hoy, para dar respuesta a los problemas locales, serán fundamentalmente los siguientes: la negociación, la delegación, la coordinación y la cooperación entre organizaciones públicas y privadas, y la evaluación de la acción y de los resultados.

No hay que olvidar además que las Corporaciones Locales, y en particular los Ayuntamientos, son el primer escalón o «escalón básico» de la proximidad y cercanía ciudadana a la hora de la prestación de los servicios públicos. Ahora bien, si la gestión y la prestación pública local son relevantes, también lo es la dimensión política y la capacidad financiera real de éstas. Los límites y las posibilidades de actuación local dependerán esencialmente de su capacidad real de gestión, así como de sus ingresos.

No cabe pues hablar hoy de gobernabilidad local, sin la aplicación del principio de subsidiariedad, que implica, además de lo próximo frente a lo lejano también la primacía de la sociedad civil.

Las políticas públicas locales se deberán caracterizar por las notas de competitividad, calidad, eficacia, eficiencia y economía de escala.

2.- Algunas reflexiones de carácter general sobre la situación española

España, al igual que el resto de los países occidentales, y en particular de los europeos, se ve hoy inmersa en un proceso de debate y de crisis del llamado Estado de Bienestar, que no llegó a alcanzar las cotas de otros países y que además se desarrolló tardíamente, fruto de nuestro desarrollo económico reciente.

Junto al ambiente poco propicio para el modelo de Estado de Bienestar en general, ya que han penetrado e impregnado en la sociedad civil española las ideas acerca de la ineficiencia, despilfarro, improductividad, etc. del sector público este fenómeno acontece histórica y simultáneamente, con otros dos procesos relevantes: 1) la configuración y la consolidación del Estado de las Autonomías, como aplicación de este modelo peculiar derivado de la Constitución de 1978; 2) el proceso de integración europea, y en particular la aplicación del Tratado de Maastricht, con importantes consecuencias en la reducción drástica del gasto público en general.

Frente al proceso llamado de reforma administrativa de los años setenta, en pleno tardofranquismo, pero con una orientación tecnocrática en pleno desarrollo económico en los años ochenta, se van a iniciar y sobre «propagar» modelos de modernización, que fueron más de facha-

da y de demagogia, que auténticos planes estratégicos, estudiados, deliberados y consensuados en los distintos ámbitos territoriales (central, autonómico y local) del nuevo Estado «policéntrico» surgido del texto constitucional, sin una participación suficiente de todos los sectores y actores interesados, especialmente los empleados públicos.

Los nuevos valores de la privatización, la desregulación y el economicismo en el sector público brillaron frente a los tradicionales, alguno ciertamente aún válidos y útiles, y otros no tan válidos y obsoletos. El paradigma del mito de la excelencia de lo privado frente a lo público, como afirmación categórica, universal e indiscutible, fue el abandonado de la nueva pretendida modernización administrativa. Los valores de la legalidad, seguridad jurídica, igualdad y eficacia, a veces brillaron por su ausencia o fueron deliberada o inconscientemente aparcados.

En particular la desmotivación, la politización, la desprofesionalización y la ausencia de carrera administrativa, han sido consecuencias y aspectos de ese proceso. Baste citar, el reciente diagnóstico del profesor Alejandro NIETO (1996): «...Así fue como en 1984, en lugar de aprobar el Estatuto comprometido, apareció una simple ley de medidas para la reforma: testimonio asombroso de incompetencia técnica, ignorancia y sectarismo, que fue luego parcialmente invalidada por el Tribunal Constitucional, y reparcheada un poco más tarde. En definitiva, el sistema democrático ha carecido y carece, de una política para el personal al servicio de las Administraciones Públicas, y si, al final, ha abordado sus aspectos normativos, ha sido como a regañadientes y de una manera parcial e inconexa...».

La modernización administrativa no es sólo reducir el gasto público por razones de austeridad o de control del despilfarro anterior, o reducir las normas para desregular actividades antes sujetas al intervencionismo administrativo, o eliminar algunos trámites administrativos innecesarios, sino que es algo más amplio y complejo. La modernización administrativa, debe ser en primer lugar un proceso cultural (cambio de la cultura administrativa) sin perder de vista como necesario, aunque insuficiente, el principio de legalidad, y además un proceso político (es decir participación de la opinión pública y de todos los actores; así como una clara voluntad política de los máximos responsables); y deberá también tener un ámbito «macro» y otro «micro», ambos complementarios; y ello sin improvisaciones, demagogias, ligerezas o experimentaciones caprichosas.

La introducción de valores, técnicas y prácticas de mejora de la calidad, de la productividad y de la competitividad de los servicios públicos, aparecen como evidentes, sin que ello implique una eliminación de la profesionalidad de los gestores públicos, y una ausencia del sometido

miento de éstos a los controles necesarios. Ética, eficacia y legalidad no son incompatibles, sino principios necesarios y complementarios. Los principios de eficiencia y de economicidad deberán aplicarse, si bien subordinados a los dos anteriores, ya que en el sector público la única legitimación es el interés público y no sólo el valor del mercado.

En mi opinión, la modernización del sector público no puede ni debe quedar aislada o al margen del proceso de modernización política y de profundización democrática del sistema político español y de sus instituciones. La democracia local será pues un nivel y escalón clave en este proceso.

Por otro lado, la pluralidad y la fragmentación del sector público español implicará la ausencia de modelos o fórmulas de aplicación universal, ya que cada realidad administrativa postulará diferentes enfoques, soluciones y procesos planificados de cambio.

Dentro de esta panorámica, está abierta como cuestión fundamental, a mi entender, hacer realidad la declaración y la consagración constitucional de la autonomía local. El pacto local es el instrumento adecuado y preferente para ello, frente al «neocentralismo autonómico». Por otro lado, Pacto Local y Pacto Autonómico, ambos necesarios, son complementarios y deben realizarse simultáneamente.

3.- Algunas consideraciones y propuestas sobre las políticas públicas locales en nuestro país

La actuación pública local debe centrarse en gestionar políticas públicas diversificadas y complementarias, no concentrado su acción pública tan sólo en las políticas públicas de urbanismo y de equipamientos e infraestructuras, además del cumplimiento de las obligaciones mínimas establecidas por ley.

Hacen falta además nuevas políticas públicas locales estratégicas, administrativas, políticas, sociales y medioambientales, en cuanto a su contenido.

En cuanto a las políticas públicas estratégicas, es fundamental que los Entes Locales decidan y tengan su propia estrategia corporativa, a través básicamente de la planificación estratégica, de los objetivos en ella incluidos a conseguir, y en un cambio de la cultura y en una superación de las actitudes de «compartimientos estancos», fruto de una época superada de atribución competencial exclusiva y excluyente, para dar paso a una cultura y un comportamiento de «sinergias» a través de la colaboración y la coordinación con otras organizaciones públicas y privadas; y con la incorporación y participación de todos los actores lo-

cales. El diseño y la planificación estratégica serán, a su vez, el marco de los distintos planes operativos y de los presupuestos por programas.

Las políticas públicas administrativas implicarán a su vez la introducción, dentro del respeto necesario de la legalidad, de la eficacia, la eficiencia y la innovación administrativa en su gestión. El proceso de modernización administrativa «macro» y «micro», y los procesos de aprendizaje administrativo son más posibles a la vez que necesarios en el escalón local, más próximo al ciudadano. Parece que la gestión local es y puede ser más flexible, que la de otras Administraciones Públicas. La formación y la capacitación de sus recursos humanos, y en especial de sus directivos, es clave para lograr todo lo anterior.

Dentro de las políticas administrativas o institucionales, estarán también como más novedosas y de gran interés, las de la «imagen corporativa», que consisten en todo caso, en la información, la comunicación y las relaciones institucionales. Parece que en la «Era de las Comunicaciones» y en la «sociedad digital» de nuestros días, estas políticas aparecen como necesarias, a la vez que relevantes. Otra política novedosa será la internacional; los Gobiernos y las Administraciones Locales no puede olvidarse que en este contexto de la mundialización, son también a su modo «actores internacionales» desarrollando contactos, relaciones y convenios con otros Gobiernos y Administraciones de otros países, así como también con otras organizaciones privadas diversas. El papel de los Gobiernos locales en la construcción de la Unión Europea, será una de estas manifestaciones internacionales, y en concreto su representación y actuación, en el seno del Comité de las Regiones y Poderes Locales, y en las demás instituciones comunitarias.

Las políticas públicas locales económicas deberán dentro, de la planificación estratégica corporativa, dar una prioridad al desarrollo urbano, para lograr así el crecimiento y el desarrollo económico y del territorio local.

La perspectiva del desarrollo local es de carácter global y englobante, incluyendo todos los elementos y los aspectos del territorio, superando así la tradicional concepción del desarrollo urbanístico y de contenido administrativo y competencial; ya que se tratará de no sólo decidir, sino de ejecutar y de incentivar activamente todos los esfuerzos, medios y elementos para lograr el máximo desarrollo económico posible, contando para ello con la iniciativa privada y con todos los actores locales.

Junto a lo anterior, otras políticas públicas económicas complementarias, serían las siguientes:

a) La armonización y la corresponsabilidad fiscal, local y autonómica.

b) El fomento de la financiación privada de actuaciones públicas, a través de las Entidades financieras, con convenios de financiación, capital-riesgo, financiación mixta de equipamientos e infraestructuras, etc.

c) El fomento y el estímulo de los incentivos a la inversión privada en el territorio de la localidad, así como las desgravaciones y las exenciones tributarias.

d) Más y mejor utilización de los fondos europeos, de los estatales y de los autonómicos.

e) Políticas activas de empleo orientadas a la inserción laboral.

f) Políticas de desarrollo «endógeno» dirigidas a la mejora de la productividad, la formación, y el «I+D» en las empresas locales.

g) Fomento de la creación de grupos de presión locales ante los niveles de Gobierno y de Administración territoriales superiores, es decir el Estado y la Comunidad Autónoma en donde se ubique la localidad.

Las políticas públicas locales en materia de medio ambiente, deberán constituir, en el contexto de una sociedad urbana, una actuación preferente, cara a la protección de la naturaleza, la salubridad del medio ambiente, la lucha contra la polución y los ruidos, etc., gestionando para ello de forma directa o indirecta, políticas de protección, fomento y educación pública en medio ambiente. En particular, los problemas del agua son y van a seguir siendo relevantes, no sólo en la economía y la sociedad española, sino en el medio ambiente de la próxima década.

Por último, y para concluir, estarán también las políticas públicas locales de carácter social o sociales, en las cuales los Ayuntamientos en especial, están llamados a tener un papel primordial, y pienso que beligerante, para mantener los beneficios de nuestro tardío y escaso Estado de Bienestar, a fin de atender de forma directa, dada la cercanía, los problemas y demandas sociales de sus ciudadanos. En particular, y según un reciente Informe del Consejo Económico y Social («La Pobreza y la Exclusión Social en España», 1997), se destaca que la pobreza aún radica en las zonas rurales del país, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo para erradicarla en los municipios menores de 10.000 habitantes; ya que, está además también se manifiesta bajo formas nuevas, en las periferias de las grandes ciudades.

El fenómeno de los nuevos pobres, fruto de la marginación y de la exclusión social, es un hecho incuestionable en la España de hoy, con independencia del desacuerdo estadístico a la hora de su cuantificación exacta. Ahora bien, la pobreza se ve acompañada de otras situaciones

de marginación social, tales como el analfabetismo, la falta de vivienda, el paro, la droga el alcohol, y la salud.

La sociedad española se ha modernizado profundamente, con un crecimiento económico evidente y ha experimentado los beneficios del Estado de Bienestar, permitiendo mejoras notables en los niveles de pobreza y desigualdad social, y produciendo una mejora general de la calidad de vida de los españoles; ahora bien, subsisten problemas y carencias sociales graves, a los que se debe dar respuesta con las diversas políticas públicas sociales. En particular, los Municipios deberían:

a) colaborar con el I.N.E.M. en los distintos programas de educación permanente y de formación ocupacional.

b) coadyuvar y aplicar en su ámbito el Plan Nacional de Lucha contra la Droga, el Plan Nacional de Lucha contra el SIDA y el Plan Gerontológico Nacional, entre otros planes y programas de ámbito nacional de carácter social y sanitario.

c) crear y mantener, en función de sus disponibilidades financieras, una Red Básica de Servicios Sociales, con Centros de Servicios Sociales, albergues y centros de acogida.

d) llevar a cabo políticas del suelo y de la vivienda, que favorezcan a los menos favorecidos, y ello dentro del Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999, fundamentalmente a través de préstamos y alquileres a bajo precio para los más necesitados.

e) desarrollar políticas socio-sanitarias, dirigidas a colectivos específicos: tercera edad, juventud, enfermos terminales, disminuídos físicos y psíquicos.

f) fomento de las actividades culturales y deportivas.

g) atención preferente y ayuda a las familias con problemas económicos.

h) implantar políticas «activas» de empleo, para la inserción laboral de colectivos marginales, mediante las fórmulas del «empleo social protegido», «proyectos de inserción» y «empresas de inserción».

i) implantar centros de información y orientación ciudadana, para dar a conocer los derechos sociales de la ciudadanía, así como para proporcionarles asesoramiento gratuito para canalizar sus demandas en su caso.

j) fomentar la iniciativa y la participación ciudadana, a través del asociacionismo vecinal y sectorial.

k) finalmente, incentivar el voluntariado social en el ámbito local.

ANEXO DE BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

- BELTRÁN, Miguel «Las Administraciones Públicas» en la obra colectiva. *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Varios autores. Coordinación de Javier TUSELL, Emilio LAMO DE ESPINOSA y Rafael PARDO. Alianza Editorial. Madrid 1996. Páginas 265 a 293.
- CAMINAL BADÍA, Miguel (Coordinador). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. Madrid, 1996.
- CAMMELLI, Marco. «La política di riforma del governo locale» en *La politiche pubbliche in Italia*, a cura di Bruno DENTE. Edit. Il Mulino Bologna, 1990. Páginas 155 a 175.
- CANALES ALIENDE, José-Manuel. «Reflexiones sobre las Políticas Públicas» en *Actualidad Administrativa*. N.º 21, 1993. Páginas 263 a 266.
- CANALES ALIENDE, José-Manuel. «La demanda de producción de bienes y servicios y a la concepción del administrado como cliente en el proceso de modernización administrativa» en *Revista Gallega de Administración Pública*. N.º 5. Páginas 183 a 189. Santiago de Compostela, 1993.
- CANALES ALIENDE, José-Manuel. «Las políticas públicas locales» en *Terceras Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacions Locais*, celebradas en Santiago de Compostela, los días 17 y 18 de noviembre de 1994. Edición de la Xunta de Galicia, Consejería de Economía y Hacienda. Santiago de Compostela, 1995. Páginas 5 a 36.
- CANALES ALIENDE, José-Manuel «Gobierno Local y Democracia» en *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*. N.º 270, abril-junio de 1996. Páginas 431 a 468.
- CANALES ALIENDE, José-Manuel. «El Pacto Local en el marco de la Unión Europea». De próxima publicación como Ponencia, dentro de las V Jornadas sobre Economía de las Corporaciones Locales, organizadas por la Consejería de Economía y Hacienda, de la Xunta de Galicia, y celebradas en Santiago de Compostela en noviembre de 1996.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *La pobreza y la exclusión social en España*. Informe aprobado en la sesión extraordinaria del Pleno de 27 de noviembre de 1996. Editorial del Consejo Económico y Social. Departamento de Publicaciones. Madrid, primera edición, marzo de 1997.
- CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel y otros. *Introducción a los Servicios Locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991.
- D'AMICO, Renato. «La managerialità pubblica nell'ente locale. Parte Prima: Definizioni Preliminari» y «La managerialità pubblica nell-

- ente locale. Parte Seconda: I Contenutti» en *Nuova Autonomie* Números 2/93 y 3/93. Páginas 7 a 51, y 7 a 63 respectivamente.
- ESTEFANÍA, Joaquín. *La nueva economía. La globalización*. Temas de Debate. El País. Madrid, 1996.
- FONT LLOVET, Tomás. «El Gobierno local entre el Estado Autonómico y la Unión Europea: Hacia el Pacto Local» en *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*. N.º 20. Diciembre de 1995. Páginas 103 a 119.
- GAUDIN, Jean Pierre. *Les nouvelles politiques urbaines*. Presses Universitaires de France. Colección Que Sais Je. Paris, 1993.
- GIBERT, Patrick y THOENING, Jean-Claude. «La Gestion Publique: entre l'apprentissage et l'amnésie» en *Politiques et Management Public*. Volume 11. Mars, 1983. N.º 1. Páginas 3 a 22.
- GORE, Al. *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Informe del National Performance Review. Traducción y edición del Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria, 1996.
- KING, Desmond, y STOCKER, Gerry. *Rethinking Local Democracy*. McMillan Press Ltd. London, 1996.
- KOOMAN, Jan. *Modern Governance. New Government-Society Interaction*. Sage Publications. London, 1993.
- LÓPEZ CAMPS, Jordi, y GADEA CARRERA, Albert. *El control de gestión en la Administración Local*. Ediciones de Gestión 2000 S.A. Barcelona 1992.
- MARAGALL, Pascual *¿Qué eran los Ayuntamientos?. ¿Qué son?* Ediciones Destino. Barcelona, 1997.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Entes Locales Complejos*. Editorial Trivium. Madrid, 1987.
- MENY, Yves; MULLER, Pierre, QUERMONNE, Jean-Louis. *Politiques Publiques en Europe*. L'Harmattan. Paris, 1995.
- MONTES, Pedro. *Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia*. Icaria Editorial, S.A. Barcelona, 1996.
- MULLER, Pierre. «Entre le local et l'Europe. La crisis du modèle française de politiques publiques» en *Revue Française de Science Politique*. Volumen 42. N.º 2. Abril 1992. Páginas 275 a 297.
- NIETO, Alejandro. *La nueva organización del desgobierno*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1996.
- O.C.D.E. *La gestion publique en mutation. Les reformes dans les pays de la O.C.D.E.* Paris, 1995.
- OLANO FERNÁNDEZ, Carlos. «La crisis financiera de los Municipios» en *Cuadernos de Actualidad*. Instituto de Estudios Fiscales. N.º 3/1994. Año V. Páginas 107 a 116.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, Manuel. «Administraciones Públicas: El control de la eficiencia y de la eficacia mediante indicadores» en *Semi-*

narios 1986 de la Asociación de Censores Letrados y Contables; y Servicio de Estudios del Tribunal de Cuentas. Madrid, 1987. Páginas 81 a 190.

— ORTEGA, Luis. «La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español» en *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*. N.º 259. Julio-septiembre 1993. Páginas 475 a 497.

— OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Editorial Paidós. Barcelona, 1994.

— PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía Institucional y Autonomías Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981.

— POLLIT, Christopher y HARRISON, Stehen. *Handbook of Public Services Management*. Blackell Publishers. Oxford, 1994.

— POLLIT, Christopher. *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglonorteamericana*. Traducción y publicación del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993.

— RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Autonomías y Administración Pública. Reflexiones sobre la Administración Unica*. Fundación Caixa de Galicia y Editorial Praxis, S.A. Barcelona, 1996.

— RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Ética Institucional. Mercado versus Función Pública*. Escuela Gallega de Administración Pública y Dykinson, S.L. Madrid, 1996.

— SERIEYX, Hervé. *El Bing Bang de las Organizaciones*. Ediciones B de Management. Grupo Z. Barcelona, febrero de 1994.

— SORBETS, Claude. «Vers un gouvernement local? Localisé? Localisable?» en *L'Administration Française est elle en crise?*. Sous la direction de Pierre MULLER. Edit. L'Harmattan. Paris, 1992.

— STOCKER, Gerry. *Local Government en Europe*. McMillan Edit. London, 1991.

— SUBIRATS, Joan y VALLÉS, Josep María. «Diez años de democracia local» en *Revista de Estudios Políticos* n.º 67. Año 1990. Páginas 41 a 92.

— SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1989.

— SUBIRATS, Joan. «Gobierno Local y Políticas Públicas. Agentes en la España de los 90» en *El Govern Local*. Departament de Ciència Política i Dret Public. Anuari 1991. Universitat Autònoma de Barcelona, 1992. Páginas 155 a 167.

— SUBIRATS i HUMET, Joan. «Gobierno Local y políticas públicas. Agentes en la España de los 90» en *Revista Valenciana de D'Estudis Autonòmics*. N.º 15. Febrero-mayo de 1996. Páginas 17 a 26.

— Varios autores. *La formación para la Administración Local en los 90*. Editorial Ayuntamiento de Barcelona, 1989.

— Varios autores. *Economiaz*. Revista Vasca de Economía. N.º 26, 1993. Número monográfico, dedicado a «La Nueva Gestión Pública: factor de competitividad».

— Varios autores, *Hacia una Administración Pública más eficaz*. Colección de Ponencias de las Jornadas «Tendencias y Evolución de la Administración Pública en el mundo occidental: Búsqueda de una mayor eficacia, celebradas en Barcelona los días 10 al 12 de febrero de 1993. Edición de la Sindicatura de Cuentas, con la colaboración de la Escuela de Administración Pública de la Generalidad de Cataluña. Barcelona, junio de 1994.

— Varios autores. *Nueva Gestión Local. Modernización Local en Alcobendas (I)*. Editorial Popular. Madrid, 1993.

— Varios autores. *Documentación Administrativa* n.º 228. Octubre-Diciembre 1991. Número Monográfico dedicado a «la Organización Municipal».

— Varios autores. *Informe sobre el Gobierno Local*.- Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, y Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.

— Varios autores. *Documentación Administrativa*. N.º 224-225. Octubre 1990-Marzo 1991. Número monográfico dedicado a «Políticas Públicas y Organización Administrativa».

— WRIGHT, Deil S. «Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical reflections and Conceptual Comparisons» en David ROSENBLOON y otros *Contemporary Public Administration*. McGraw Hill. New York, 1994.

— ZALDIVAR, Carlos Alonso y CASTELLS, Manuel, *España fin de siglo*. Prólogo de Narcís SERRA. Alianza Editorial. Madrid, 1992.