

# GOBERNANZA DE LOS DISTRITOS: EL CASO DE MADRID

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Consultor Institucional/Catedrático de Universidad (acr.) UPF

[www.rafaeljimenezasensio.com](http://www.rafaeljimenezasensio.com)

# ¿DE QUÉ VAMOS A TRATAR EN ESTA PRESENTACIÓN?

- GOBERNANZA LOCAL
- GOBERNANZA DE DISTRITOS
- DESCENTRALIZACIÓN
- REFORMAS INSTITUCIONALES PARA PROFUNDIZAR EN LA GOBERNANZA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS DISTRITOS
- REFORMAS ORGANIZATIVAS CON LA MISMA FINALIDAD

# ¿POR QUÉ DE LA GOBERNANZA?

- Crisis de la democracia representativa: su impacto local
- Ciudadanía cada vez más informada y exigente: test de escrutinio más elevados
- Apuesta por la proximidad también en la forma de gobernar: demanda creciente de voz.
- EL PODER POLÍTICO HA PERDIDO *VERTICALIDAD* Y SE HA *HORIZONTALIZADO*

# LA NOCIÓN DE GOBERNANZA

- El origen del concepto de sitúa en la década de los 90
- Gobernanza es una expresión que procede de gobernar.
- PERO, implica una *nueva forma de gobernar* (Mayntz)
- Atención no solo “interna” o endógena, sino sobre todo MIRADA E INTERRELACIÓN EXTERNA O EXÓGENA.
- *EL OBJETIVO DE LA GOBERNANZA ES MEJORAR LAS CAPACIDADES DEL GOBIERNO Y REFORZAR SU EFICACIA, ASÍ COMO SU LEGITIMIDAD*

# LA NOCIÓN DE GOBERNANZA (II)

- Gobernanza es, no obstante, un concepto “post-gubernamental” de gobernar: un paso más allá.
- La Gobernanza estimula *la participación de redes*, que coadyuvan en la tarea de gobierno
- Por tanto, la noción de Gobernanza es, asimismo, más amplia que la de Gobierno, puesto que engloba “actores externos”
- La Gobernanza es propia de las estructuras de *gobiernos multinivel*. Y un campo de desarrollo idóneo es el ámbito de gobierno local.

# LA NOCIÓN DE GOBERNANZA (III)

- En ese contexto, el papel del gobierno y de sus estructuras es estimular, promover, coordinar, agregar, sintetizar, etc., las capacidades sociales, conjugándolas inteligentemente con las propias: CONLLEVA UN CAMBIO DE ROL POLITICO-DIRECTIVO-FUNCIONARIAL.
- Gobernanza como proceso de dirección en el que el GOBIERNO ES RELACIONAL, interdependiente, participativo e incluyente.
- TRES ESTADIOS O SECUENCIAS (Evolución AP)
  - Modelo Burocrático.
  - Modelo de Nueva Gestión Pública
  - Modelo de Gobernanza. No elimina a los anteriores (solo los modula o reequilibra; Joan Prats)

# DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA

- Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001): participación; transparencia; rendición de cuentas; etc.
- Consejo de Europa (2006): añade otras (ética, equidad, sostenibilidad).
- SISTEMATIZACIÓN DIMENSIONES GOBERNANZA:
  - *Dimensión “exógena”*: Gobernanza ética, Transparencia, Participación ciudadana
  - *Dimensión “endógena-institucional”*: Mejora capacidades institucionales del gobierno.
  - *Dimensión “endógena-organizativa”*: Mejora estructuras, procesos y personas.

# GOBERNANZA LOCAL

- Nivel local de gobierno como espacio institucional y territorial adecuado para llevar a cabo una Política de Gobernanza.
- Gobierno Local como *gobierno de proximidad*
- Siendo cierto lo anterior, las grandes ciudades -como las estructuras institucionales macro- ofrecen dificultades para hacer efectiva esa proyección.
- Hay medidas “paliativas” (transparencia, herramientas de participación, rendición de cuentas, etc.), PERO LA DISTANCIA ES ALGO EVIDENTE: la ciudadanía siente más próximo un gobierno local de una localidad pequeña que de una ciudad de tamaño grande



# GOBERNANZA DISTRITOS

- En las grandes ciudades, los Distritos (junto con los Barrios) pueden ser el nivel territorial adecuado para fortalecer la gobernanza.
- Una mejor gobernanza de una gran ciudad pasa necesariamente por una **ESTRATEGIA DE GOBERNANZA DE LOS DISTRITOS**. Por ejemplo:
  - Mejora de las capacidades institucionales del Distrito.
  - Mejora de la Transparencia y Participación Ciudadana.
  - Mejora de las estructuras organizativas y procesos.
  - Mejora de la capacidad directiva y gestión de personas.

# GOBERNANZA DISTRITOS 2

- La apuesta por la “Gobernanza de los Distritos” es (o debería ser) UNA POLÍTICA MUNICIPAL; esto es, compartida por el más amplio espectro político posible
- También es UN PROCESO. Por consiguiente, debe tener una “hoja de ruta” (Plan estratégico)
- Requiere fortalecer:
  - A) Las capacidades institucionales.
  - B) Las capacidades de gestión (competencias)
  - C) Las capacidades directivas y de RRHH
  - D) Las capacidades de gestión económico-financiera

# EL CASO DE MADRID-1

- *Plan Estratégico de Descentralización*: punto arranque.
  - Será tratado en otra presentación: Hoja de Ruta
  - Proceso integral: Político-Administrativo-Económico
  - Hace hincapié en determinadas dimensiones de la Gobernanza: institucional, participativa e intra-organizativa
  - Mejora de la Coordinación (aspecto clave) en un proceso de descentralización que se pretende integral
  - Los Distritos como espacio social integrado y equilibrado
  - Desarrollo capacidades institucionales, organizativas y de RRHH
  - SE PRESTARÁ ATENCIÓN A 3 CUESTIONES: Política Institucional; Coordinación; Fortalecimiento de “la máquina” (organización)

# EL CASO DE MADRID 2

- *Descentralización- desconcentración:*
  - La configuración “legal” de los Distritos pone el acento en la dimensión de “desconcentración de la gestión” y de participación. Mirada corta en el primer caso y retórica (o poco efectiva hasta ahora) en el segundo
  - El Gobierno de Madrid pretende ir un paso más allá: Apuesta por la *descentralización* como idea-fuerza de naturaleza política. No se trata de un debate jurídico.
  - La descentralización como PROCESO ABIERTO. Fortalecimiento de los Distritos en una serie de ámbitos:
    - Competencial
    - Político-Institucional
    - Organizativo
    - Económico-Financiero

# EL CASO DE MADRID 3

- LA DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL
- Se pretende abordar en la 3ª fase PED
- Algunos ejemplos “comparados”
- El árbol de decisiones es complejo, pues depende su concreción de actores exógenos al Ayuntamiento:
  - ¿Reformar el sistema electoral?, ¿listas por distritos?
  - ¿Reformar solo las estructuras institucionales sin reforma del sistema electoral?: Gobierna el distrito “quien gane”. Problemas: forma de gobierno e unidad de gobierno
  - ¿Realizar solo retoques en algunos puntos concretos?

# EL CASO DE MADRID 4

- MEJORA DEL DISEÑO POLÍTICO DE LOS DISTRITOS: PROCESO COMPLEJO
- Identificar previamente *qué se quiere*
- Buscar amplios consensos “externos” e “internos”
- Cambios normativo-electorales (rigidez: Ley Orgánica de Régimen Electoral General)
- Cambios normativos institucionales: Ley de capitalidad, reformas en función del modelo que se quiera implantar
- No es un proceso que dependa solo del Ayuntamiento, mejor invertir a corto plazo en aquello que se puede cambiar

# DIMENSIÓN POLÍTICO- INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA

- Estructuras políticas del Distrito
  - Junta Municipal de Distrito
  - Concejal-Presidente del Distrito
  - Consejo Territorial del Distrito (en la actualidad en proceso de transformación hacia la creación del Foro Local Territorial).
- Estructuras político-administrativas del Distrito
  - Coordinador de Distrito
- Estructuras de gestión administrativa del Distrito
- Secretarios de Distrito

# PROBLEMAS DE CONTEXTO

- 1.- La configuración legal de los Distritos es “muy vieja”. La Ley de Capitalidad hereda un modelo “legal”
- 2.- Los Distritos han pasado por varias fases: apuesta por su desarrollo; recentralización en algunos ámbitos (gobiernos anteriores); apuesta actual por la descentralización
- 3.- Tendencia al isomorfismo institucional y a la uniformidad. No hay espacio para *la diferencia*
- 4.- Un nivel de gestión administrativa muy burocratizado y con eficiencia relativa. Estructuras de gestión P-A.
- 5.- Coordinación poco efectiva: lagunas fuertes.
- 6.- Participación ciudadana más retórica que real.



# LA ESTRUCTURA POLÍTICA

- Un modelo también “viejo” y que presenta algunas disfuncionalidades
- Juntas Municipales de Distrito: composición y funciones
- Un Ejecutivo “monocrático”, sin “colegio” que le acompañe.
- 9 Áreas de gobierno y 21 Distritos para un plenario de 57 miembros. Dificultades en el reparto de las tareas de gobierno, más en gobiernos en minoría. Sobrecarga funcional de los responsables políticos: problemas para hacer política “en varios frentes”.

# ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN

- Un modelo tradicional agotado: los Consejos Territoriales. Dualidad de esquemas formales de participación: Pleno Juntas/Consejos
- La apuesta por los Foros Locales Territoriales de Participación.
  - Modelo diferente desde el plano conceptual: informativo, participativo y propositivo. Espacio “accesible”.
  - Participación de proximidad: “gestión y acción”
  - Diseño del modelo y tamaño de los distritos
  - Carácter de los acuerdos participativos. El eterno debate: vinculante. Problema rendición de cuentas.

# EJECUTIVO DISTRITAL

- La figura del Concejal-Presidente del Distrito. Sus plurales cometidos: a) Representación distrito; b) Presidente Junta Municipal; c) Cabeza del Ejecutivo distrital; d) Presidente órganos participación.
- La “soledad” del Concejal-Presidente: una figura “desasistida políticamente”. Se “echa en manos” de la estructura burocrática.
- La necesidad de crear un Ejecutivo “colegial” de Distrito. Fórmulas posibles.

# ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN

- No hay en los Distritos un Consejo de Dirección que sea la pieza orgánica de enlace entre la Política y la Gestión.
- Debería aglutinar en su seno al Concejal-Presidente, Coordinador, Secretario y responsables de áreas del Distrito (una vez fijadas estas).
- Reuniones periódicas, visión integral de las políticas distritales, diseño estratégico y acciones operativas.
- No requiere especiales dificultades formales su creación

# ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

- La figura del “Coordinador” de Distrito: evolución. Figura marcadamente politizada en etapas anteriores
- Un primer paso: “funcionarización” de la figura. Es un paso tímido e insuficiente. Algo desdibujada.
- Se debe reforzar el perfil directivo y de gestión de la figura. Profesionalizar su proceso de designación de acuerdo con las competencias acreditadas.
- Pieza clave en el alineamiento Política-Gestión.
- Debería hacerse cargo de la dirección de la gestión de servicios finalistas y supervisión del *back office*

# ESTRUCTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS-2

- La figura del Secretario de Distrito. Situación actual: sobrecarga funcional, dimensión burocrática.
- Debería encargarse del *back office* (servicios generales o transversales de la Administración del Distrito, “cliente interno”)
- Reestructurar funcionalmente por Áreas la Administración distrital y situar una persona responsable en cada Área (personal directivo de segundo nivel)
- Apostar por una *homogeneidad relativa*, que atienda a la *diferencia* entre los Distritos, también en organización

# LA NECESARIA COORDINACIÓN

- Un modelo de Gobernanza de Distritos que apueste por el desarrollo de la descentralización NO PUEDE FUNCIONAR CABALMENTE SIN UN FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PROFUNDO DE LA COORDINACIÓN.
- Las dificultades conceptuales de la Coordinación: Área de Gobierno y proyección territorial.
- Puente necesario, que se debe articular a través de combinar la coordinación *vertical*, *horizontal* y *bidireccional*. Apostar por las dos últimas. El Consejo de Coordinación de los Distritos es buena opción, pero insuficiente (político). Las estructuras de coordinadores y secretarios aportan ventajas, pero ofrecen limitaciones. Faltan órganos mixtos y soluciones institucionales nuevas (más creativas). No es fácil, pero la descentralización de los Distritos se juega aquí su futuro.

# FINAL

- *MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN*