

Treinta años gobernando la proximidad

En abril de 1979 nacieron los ayuntamientos democráticos. Su trabajo en la mejora de las ciudades y pueblos de España ha sido crucial. Ahora afrontan muchas tareas nuevas sin los correspondientes recursos

JOAN SUBIRATS

EL PAÍS - Opinión - 15-04-2009

El 19 de abril de 1979 tomaron posesión los primeros alcaldes democráticamente elegidos en los más de 8.000 municipios españoles. Treinta años después estamos redescubriendo a los municipios. La pieza clave del Gobierno de Zapatero para combatir la crisis han sido los miles de millones de euros entregados a los gobiernos locales para animar y mantener la ocupación. Constatamos que lo que hacen los municipios tiene que ver cada vez más directamente con el bienestar de la gente. Y crece la convicción de que el factor de la proximidad es un elemento clave para mejorar la calidad y la eficacia de los servicios públicos.

Pero los gobiernos locales malviven con precariedad de recursos, acumulación de tareas sin el adecuado reconocimiento legal o financiero y trabajando sin red, cara a cara con los ciudadanos. Hace años que se viene hablando de configurar un nuevo escenario para el poder local. Se han sucedido ministros, comisiones y borradores de ley, y no se ha desatascado el tema. En este inicio de siglo, los municipios españoles siguen esperando un nuevo marco competencial y financiero que reconozca y potencie su papel central en el bienestar ciudadano. La gente sabe que tener un gobierno local eficaz y eficiente es garantía de

mejor calidad de vida, y no es ajeno a ello que los gobiernos locales sean la esfera de gobierno mejor valorada por los ciudadanos.

En estos 30 años, después de reconstruir ciudades y pueblos abandonados durante décadas, la agenda municipal se ha ido complicando. A los clásicos temas de urbanismo y servicios se han añadido los problemas ambientales y la perspectiva de sostenibilidad, el impacto de la inmigración, la irrupción de las nuevas tecnologías y las carencias educativas, junto con exigencias de mayor participación social. Todo ello en un proceso marcado por la creciente individualización y la crisis de las estructuras familiares tradicionales. En todos estos temas han estado implicados los ayuntamientos, y a pesar de ello, sólo han sido noticia por problemas de corrupción política y urbanística. Problemas que eran el espejo administrativo en el que se miraba un "modelo" económico de desarrollo basado en el ladrillo y el pelotazo inmobiliario.

Es evidente que el poder próximo es también el más vulnerable. Las carencias presupuestarias de los ayuntamientos encontraron alivio en las recalificaciones y las plusvalías que generaban. Pero ese "círculo virtuoso" en el que todos parecían ganar, acabó generando espacios grises en los que ya nadie sabía a quién se estaba pagando, ni desde qué base legal. Se necesitan reformas institucionales que lo eviten, sin convertir a los ayuntamientos en menores de edad institucional. Y para ello es importante dignificar la estructura financiera municipal. Con fondos propios, no condicionados a la condescendencia coyuntural y graciable del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas.

La realidad es que los gobiernos locales deben hacer frente a nuevas necesidades sociales en las que concurren competencias de otras esferas

de gobierno. Se van aprobando nuevas leyes y decretos que inciden en la autonomía municipal y en su capacidad de actuación. Existen infinidad de materias en las que intervienen el Estado, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales y el sistema de atribuciones competenciales deja casi siempre a los municipios a merced de normas sectoriales, estatales o autonómicas. Leyes sobre sanidad, educación, vivienda, ocupación, equipamientos comerciales, seguridad ciudadana, inmigración, por poner algunos ejemplos, provocan un debate político y social que olvida la realidad municipal. Los gobiernos locales, sin competencias formales específicas y significativas en muchos de esos campos, está constantemente bregando para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía en estos terrenos, mientras se le va cargando con nuevas responsabilidades que no van acompañadas de los recursos suficientes. En este contexto, deberíamos descentralizar determinadas competencias a los entes locales, dando sentido a los principios de proximidad y de subsidiariedad, como han hecho algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía.

No es sólo un problema de reequilibrar las esferas de gobierno y administración. Lo significativo es que los gobiernos locales ejercen una aportación específica y cualitativamente significativa en la reestructuración de los modelos de bienestar, y lo que reclaman es que ello se reconozca, formal y financieramente. En educación quién mejor que la esfera municipal para vincular formación y cohesión social, para adaptar la escuela al entorno y establecer alianzas sociales, para integrar la diversidad de recursos locales en el proceso educativo a lo largo de toda la vida. Igualmente, en el mercado de trabajo es innegable la conveniencia de la descentralización de las políticas activas de ocupación dada su dimensión integradora y su capacidad para aprovechar mejor las

oportunidades de empleo, como reconoce el Plan Zapatero de inversión local. Igualmente, en política de vivienda el gobierno local debería tener más protagonismo, dada la estrecha relación que vincula proceso urbanístico y oferta de vivienda.

Asimismo, es en la esfera local donde se identifican mejor las situaciones de marginación y exclusión, muy relacionadas con problemas de degradación de barrios específicos. La experiencia de la llamada Ley de Barrios en Cataluña y sus secuelas en otras comunidades autónomas, muestran la potencialidad de la concertación entre gobiernos autonómicos y gobiernos locales en procesos integrales de regeneración urbana. Sin el esfuerzo de los ayuntamientos, la gran transformación que implicó la llegada súbita de millones de inmigrantes no hubiera sido manejable. Porque no hemos tenido políticas de inmigración, hemos tenido políticas de extranjería. Y sólo los gobiernos autonómicos, y sobre todo los locales, han asumido la tarea de articular día a día los procesos de acomodación e inclusión de los nuevos residentes, y ese papel debe ser reconocido institucionalmente.

Por otro lado, al lado de la mayoritaria España urbana, se precisan políticas específicas para los municipios rurales que aborden la baja densidad, la falta de economías de escala que hagan rentables inversiones de infraestructura o de comunicaciones, la baja cobertura técnica de sus instituciones o la necesidad de repensar su desarrollo. Y son también los municipios los principales bancos de prueba de metodologías de desarrollo comunitario y de nuevas formas de participación ciudadana.

Como reclama la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en su declaración sobre el 30 aniversario de la democracia local, el debate sobre los ayuntamientos deberá no sólo establecer su papel institucional, sino también incorporar el tema de la financiación. Es necesario considerar fórmulas de financiación como la participación de los entes locales en el IRPF autonómico. Esta vía incrementaría la transparencia del sistema de financiación municipal y ayudaría a establecer una mejor vinculación del IRPF con los servicios que financia. Convendría, asimismo, que se les permitiera un endeudamiento controlado y que se les eximiera del IVA en ciertos casos, reforzando al mismo tiempo los incentivos a mancomunarse y los controles que sean necesarios.

Pero éste no es un asunto estrictamente español. El debate sobre la necesidad de fortalecer y mejorar el rendimiento del gobierno local para contribuir al bienestar y la cohesión social, tiene una dimensión global. Así se desprende del Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (www.cities-localgovernments.org), aparecido hace unos meses. En uno de sus trabajos, Amartya Sen afirma: "El indigente desesperado que desea simplemente seguir vivo, la mujer de hacer faenas que busca algunas horas de respiro, el ama de casa sometida que lucha por un poco de autonomía individual, probablemente todos ellos han aprendido a formular deseos que corresponden a sus situaciones". Sus deseos nos pueden parecer pequeños, pero, como concluye Sen, "en algunas vidas, los pequeños espacios, las pequeñas cosas, importan mucho". He ahí la clave del valor de la proximidad, y el valor diferencial que pueden aportar unos gobiernos locales, dispuestos a compartir protagonismo con la ciudadanía, dotados de competencias y recursos suficientes y de los controles necesarios.