

**PLAN ESTRATÉGICO DE MÓSTOLES**  
**ANÁLISIS EXTERNO COMPARADO**  
**DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

**Dirección**

Manuel Arenilla Sáez

**Investigadores**

Ricardo García Vegas

Jesús Llorente Márquez

Juan Carlos Redondo Redondo

**Versión: 1.2**

## Índice

1. ANÁLISIS EXTERNO COMPARADO .....	3
1.1 Marco teórico de la dimensión. Tendencias globales y nacionales .....	4
1.1.1 Capacidad institucional .....	5
1.1.2 Participación ciudadana .....	5
1.1.3 Transparencia y ética pública .....	14
1.1.4 Liderazgo y legitimidad .....	16
1.2 Marco normativo general y políticas de otras Administraciones públicas .....	17
1.2.1 Capacidad institucional .....	17
1.2.2 Participación ciudadana .....	17
1.2.3 Transparencia y ética pública .....	21
1.2.4 Liderazgo y legitimidad .....	26
1.3 Experiencias internacionales y españolas .....	27
1.3.1 Capacidad institucional .....	27
1.3.2 Participación ciudadana .....	51
1.3.3 Transparencia y ética pública .....	63
1.3.4 Liderazgo y legitimidad .....	79
1.4 Cuadros comparativos de experiencias .....	84
1.4.1 Capacidad institucional .....	84
1.4.2 Participación ciudadana .....	87
1.4.3 Transparencia y ética pública .....	90
1.4.4 Liderazgo y legitimidad .....	92
2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS EXTERNO .....	97
2.1 Capacidad institucional .....	97
2.2 Participación ciudadana .....	98
2.3 Códigos éticos, de conducta y de buen gobierno .....	100
2.4 Cartas del ciudadano .....	101
2. BIBLIOGRAFÍA .....	104
2.1 Leyes .....	104
2.2 Documentos .....	105

## Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Indicadores de transparencia de los Ayuntamientos españoles .....	24
Tabla 2. Presupuestos Corporación Municipal 2010. ....	29
Tabla 3. Presupuestos Corporación Municipal 2009 .....	34
Tabla 4. Presupuestos Corporación Municipal 2009. ....	39
Tabla 5. Presupuestos Corporación Municipal 2010. ....	44
Tabla 6. Presupuestos Corporación Municipal 2009. ....	48
Tabla 7. Mecanismos de e-participación .....	51
Tabla 9. Cuadro comparado de indicadores de la subdimensión legitimidad y liderazgo... ..	94
Gráfico 1. Presupuestos Corporación Municipal 2010. ....	29
Gráfico 2. Presupuestos Corporación Municipal 2009 .....	34
Gráfico 3. Presupuestos Corporación Municipal 2009 .....	39
Gráfico 4. Presupuestos Corporación Municipal 2010 .....	44
Gráfico 5. Presupuestos Corporación Municipal 2009 .....	48

## 1. Análisis externo comparado

### 1.1 Marco teórico de la dimensión. Tendencias globales y nacionales

La dimensión político-institucional permite valorar la existencia de un entorno institucional favorable para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local. Su importancia radica en que las instituciones son el marco en el que se desarrollan las políticas, planes, proyecto y programas públicos, por lo que tienen la misión de articular los intereses y las demandas de la multiplicidad de agentes económicos y sociales que intervienen en el proceso de toma de decisiones, manteniendo la primacía del interés general.

No cabe duda que sin un marco institucional sólido difícilmente pueden emprenderse estrategias de desarrollo que, en el mediano y largo plazo, generen resultados con un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos y, principalmente, estrategias cuyo impacto puedan mantenerse en el tiempo beneficiando a otras generaciones. Esto se debe a que todo proceso de planificación con estas características trae consigo un alto costo en términos de identificación de objetivos y acciones prioritarias; inversión de recursos presupuestarios; disponibilidad de personal técnico cualificado para las tareas de elaboración, ejecución y evaluación de los planes; movilización de los ciudadanos en torno a objetivos colectivos entre otros. Costo que sólo las Administraciones (por su naturaleza y los objetivos que persiguen) es capaz de asumir o de compartir, mediante la adopción de mecanismos de cooperación e intercambio de información con otros actores (sociales y/o privados) sin menoscabo de los intereses mayoritarios de la población.

En este sentido, el análisis de la dimensión político-institucional se realizará a partir del estudio de las siguientes variables: capacidad institucional, participación ciudadana, transparencia y ética pública.

### 1.1.1 Capacidad institucional

El diseño y el desarrollo de los planes estratégicos de ciudad asentados sobre un modelo de gestión de carácter relacional<sup>1</sup> exige de un gobierno municipal, organización y Administración pública también de carácter relacional y capacitada para asumir e incorporar unas ideas y proyectos que proceden de los más diversos ámbitos económicos, sociales y culturales.

Gran parte de las ciudades españolas han desarrollado planes estratégicos y ello ha supuesto la necesidad de reconocer y atribuir al Ayuntamiento la responsabilidad y el liderazgo para dirigir el proyecto de la ciudad. Indudablemente el rol de protagonista que a los Ayuntamientos se les confiere les exige disponer de una Administración y una organización pública capacitada para cumplir con los objetivos y las líneas estratégicas de actuación que se definen en los planes (Pascual, 2002).

Difícilmente puede abordarse el diseño y la implantación de un proyecto estratégico de esta estas características si la Administración pública no acomete los cambios precisos para implantarlos.

Frente a una organización administrativa burocrática asentada eminentemente sobre el principio jerarquía como rector de las relaciones intra-administrativas, los procesos de modernización de las Administraciones públicas plantean un tipo de organización mucho más relacional y flexible en el que cada una de las áreas funcionales de la Administración asume su responsabilidad y compromiso para la consecución de los objetivos y la obtención de los resultados que le son asignados. El carácter relacional que preside el funcionamiento de la organización para la prestación de servicios hace que el principio de coordinación adquiera un mayor protagonismo y relevancia frente a aquel otro de carácter mucho más decimonónico inspirado en las relaciones de jerarquía.

### 1.1.2 Participación ciudadana

---

<sup>1</sup> Denominamos gestión relacional a un tipo de gestión pública caracterizada por la interrelación entre actores económicos, sociales e institucionales que contribuyen al desarrollo del territorio.

La participación ciudadana es un valor fundamental de las democracias actuales, pues promueve la apertura de las instituciones públicas garantizando la incorporación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos que afectan de forma directa su calidad de vida. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) la participación ciudadana es un “proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran”.

La consecución de mayores niveles de participación y el respeto por los mecanismos ya existentes se ha convertido en una corriente que une a cientos de organizaciones y movimientos cívicos en todo el mundo, desde asociaciones comunitarias hasta organizaciones gremiales de cualquier índole. Todos por igual, buscan hacer valer el derecho que tienen los ciudadanos de saber que hacen sus gobiernos, en que invierten el dinero público y de exigir el establecimiento de herramientas que permitan mayor transparencia y control en la toma de decisiones, lo que supone inexorablemente la progresiva institucionalización de estructuras que brinden oportunidades para la participación y el acceso de los ciudadanos a la información.

Un conjunto de factores sociales, políticos, económicos y culturales han incidido para que la participación ciudadano haya adquirido esta indiscutible importancia en los últimos años, al punto de impulsar importantes cambios en el tradicional modelo de democracia representativa. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas en su World Public Sector Report (2008) identifica un conjunto de factores que han coadyuvado al fomento de la participación ciudadana como son los siguientes:

1. Expansión y consolidación de la democracia. No cabe duda que la expansión de la democracia ha contribuido al reconocimiento de derechos y libertades ciudadanas en países que, hasta hace unos años, se encontraban bajo regímenes autoritarios. Sin embargo, no hay que obviar que también ha impulsado en los países con democracias ya consolidadas el aumento de las organizaciones de la sociedad civil así como la generación de oportunidades para su involucramiento en la gestión

- pública, sumado a un aumento en el número e importancia de los medios de comunicación como actores relevantes para la defensa de las libertades y los derechos ciudadanos.
2. Crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en actores clave que le permiten a los sectores más vulnerables de la población defender y exigir sus derechos, concibiéndose como un medio eficaz para la transformación social. A esto debe añadirse que la progresiva relevancia que han adquirido en las sociedades actuales ha favorecido la construcción de valores colectivos compartidos generadores de mayor cohesión social y de mayores lazos de confianza entre los ciudadanos.
  3. Fortalecimiento de los medios de comunicación. Los medios de comunicación han adquirido un rol fundamental como foros cívico a través de los cuales se promueve la difusión de noticias e informaciones sobre aspectos de la vida diaria y se fomenta la deliberación sobre asuntos de interés colectivo, abarcando a todos los segmentos de la población. En efecto, los medios han adquirido relevancia como espacios de denuncia relacionadas con los abusos cometidos en el ejercicio del poder político, siendo una valiosa herramienta que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a la información sobre la gestión de los asuntos públicos.
  4. Desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). El desarrollo de las TIC ha creado nuevas oportunidades para que los ciudadanos se conecten entre sí y puedan relacionarse con las Administraciones utilizando para ello, los diversos canales electrónicos existentes hasta el momento. Esto ha supuesto la necesaria incorporación de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de las instituciones públicas dando forma al concepto de gobierno electrónico y con ello, la adopción de mecanismos innovadores que favorecen la prestación de servicios públicos más eficaces y, ya en clave organizacional, la redefinición y simplificación de los procesos internos de toma de decisiones en todas las Administraciones.

En este marco, el ámbito local se ha convertido en la esfera ideal para la puesta en marcha de novedosas iniciativas participativas. En efecto, al encontrarse las administraciones municipales más cerca de los ciudadanos es posible establecer mecanismos institucionales de participación más directos y flexibles que, reduciendo las barreras y los costos de entrada que sufren los sectores más vulnerables de la población, faciliten, en situación de igualdad, la incorporación de todos los segmentos de la sociedad y de todos los actores locales en el proceso de toma de decisiones.

Tampoco se puede obviar que las relaciones de cooperación entre el poder local, los ciudadanos (individualmente considerados) y las organizaciones sociales que hacen vida en el municipio responden a una dinámica más fluida que genera condiciones adecuadas para la innovación democrática, así como para la movilización e intercambio eficaz de información entre todos los actores.

En la actualidad, al observar las experiencias de los gobiernos locales en materia de participación ciudadana y la extensión de estas iniciativas a otros ámbitos de la administración pública, se pueden identificar dos temas clave que han marcado el debate de los últimos años y, en cierta medida, han determinado las tendencias globales sobre esta materia. Por un lado, se plantea la necesidad de definir cuáles son los modelos y las características más idóneas de los procesos participativos. En este sentido, prevalece la concepción de adoptar modelos cada vez más incluyentes que consideren el contexto como una variable relevante a la hora de poner en marcha cualquier tipo de iniciativa y fomenten la innovación democrática durante el diseño y desarrollo de las iniciativas participativas.

Por otro lado, se plantea como tema de debate cuales pueden ser las mejores herramientas que, complementando las prácticas participativas, contribuyan a la consecución de sus objetivos. En este caso, no cabe duda que la incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos participativos ha sido una herramienta muy extendida en los últimos años, así como la implantación de sistemas de evaluación que permitan la valoración de las propias experiencias participativas. En efecto, con mayor frecuencia los políticos y los responsables de las tomas de decisiones piden a los ciudadanos que

participen en las evaluaciones, tanto evaluando ex post sobre lo que ha pasado o evaluando ex ante una acción propuesta (Murray, 2008). De forma más detallada estas tendencias presentan las siguientes características.

### **Fomento de la innovación democrática**

Cuando se habla de innovación democrática se hace referencia al surgimiento de iniciativas que, diferenciándose de las formas tradicionales de hacer política y recrear los valores democráticos, incorporan nuevas ideas y nuevas formas de ejercer los derechos y libertades básicas que hacen del ciudadano el epicentro de la transformación social. Estas ideas han propiciado el desarrollo de numerosas experiencias participativas que han adoptado mecanismos novedosos cuyo principal objetivo es propiciar la plena incorporación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

En algunos gobiernos locales por ejemplo, se están promoviendo prácticas ambiciosas que van más allá de las tradicionales actividades de información y consulta, incorporándose mecanismos de participación que suponen un mayor compromiso por parte de las Administraciones para garantizar el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y, lo más importante, garantizar la incorporación real de sus opiniones en la formulación de las políticas, planes o programas públicos.

Los presupuestos participativos y la Agenda 21 son iniciativas que se enmarcan en esta idea. El caso de los presupuestos participativos llama la atención por la expansión global que ha tenido en la última década (para el año 2007 UN-HABITAT había identificado más de 300 experiencias en el mundo), convirtiéndose en un referente de la innovación democrática.

Los presupuestos participativos son experiencias de democracia directa, voluntaria y universal donde los ciudadanos pueden discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas de sus respectivos territorios. De esta forma, los ciudadanos no limitan su participación al acto de votar para elegir a sus gobernantes, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante

de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. (UN-HABITAT, 2007).

Por otra parte, la Agenda 21 es un proceso participativo impulsado por los gobiernos locales (participan ciudadanos, empresarios y asociaciones civiles que hacen vida en la localidad) con la finalidad de definir el tipo de actuaciones que deben ponerse en marcha para garantizar un equilibrio entre la consecución del desarrollo socioeconómico de la ciudad y la protección del medio ambiente. Su principal novedad ha sido promover la articulación de las iniciativas participativas con las políticas y planes que desarrollados por los gobiernos locales.

Otras iniciativas innovadoras que pueden resaltarse son las siguientes:

1. Consejos sectoriales: punto de encuentro en el que los responsables municipales para el intercambio de opiniones con asociaciones y grupos de interés de ese mismo sector, consensuando alternativas a posibles acciones municipales.
2. Foros de barrio: espacios abiertos de participación de los vecinos de un ámbito geográfico muy delimitado, pudiendo acceder libremente para contribuir con sus opiniones y visiones críticas a la vida de la comunidad.
3. Jurados ciudadanos: herramienta de deliberación sobre los problemas de gestión municipal, en la que un número determinado de ciudadanos son seleccionados al azar entre el censo y deben consensuar una salida a un posible conflicto o establecer vías alternativas.
4. Mesas de barrio o de distrito: mecanismos de participación consultiva a partir de la incorporación de asociaciones a un foro de diálogo.

5. Planes de barrio: mecanismo participativo que permiten compatibilizar una visión más próxima de la problemática local con el interés general de todos los vecinos del municipio.
6. Planes estratégicos de ciudades o planificación estratégica propia de las grandes ciudades.

### **Incorporación de las nuevas tecnologías: e-participación**

La incorporación de las nuevas tecnologías en el sector público ha impulsado importantes cambios en el funcionamiento de las Administraciones y ha modificado progresivamente los valores y comportamientos que, tradicionalmente, han marcado las relaciones entre los ciudadanos y sus gobernantes. No es de extrañar que en la planificación de los elementos internos de las organizaciones tales como tecnología, estructuras o procesos estén adoptándose modelos más eficaces de trabajo, donde la adecuada gestión del conocimiento, la disminución de las barreras que imposibilitan el flujo de información dentro de una misma organización y la conectividad son piezas clave para el buen desempeño institucional.

En las relaciones con los ciudadanos se observa la utilización, cada vez más arraigada en todas las administraciones, de diversos canales electrónicos con el objetivo de explotar al máximo la conectividad que ofrecen las nuevas tecnologías y facilitar la transmisión, tratamiento y resolución de las principales necesidades de la población. De hecho, en España uno de los pasos más importante, quizá por ser el más reciente, ha sido la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la cual consagra la relación de los ciudadanos con la Administración por medios electrónicos como un derecho.

En este marco, no cabe duda que existe una marcada tendencia por complementar los mecanismos tradicionales de participación, donde han primado las actividades presenciales y asamblearias, con la implantación de mecanismos electrónicos dando forma, en la actualidad, al concepto de e-participación. En efecto, se trata de la incorporación de los

ciudadanos en la elaboración de políticas públicas apoyados en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, lo que sin duda incrementa el compromiso de los ciudadanos y de los gobernantes hacia lo público y, a su vez, eleva la responsabilidad de las Administraciones en lo concerniente a la satisfacción de las demandas sociales (Naciones Unidas, 2008a).

Las experiencias de e-participación se clasifican de acuerdo con los objetivos que persiguen y el tipo de uso que se da los canales electrónicos, de allí que comúnmente se establecen tres renglones la e-información, la e-consulta y la e-toma de decisiones (Naciones Unidas, 2008a). En el caso de la e-información el gobierno ofrece información a los ciudadanos, a través de su portal oficial sobre la lista de funcionarios electos, la estructura de gobierno, las políticas y programas a emprender o ya emprendidos, los puntos de contacto de acuerdo con las necesidades del usuario, los presupuesto, leyes y reglamentos aprobados y cualquier otra información de interés público. En este caso, se fomenta la implantación de herramientas para la difusión de la información tales como: redes comunitarias, blogs, foros web, mensajes de texto (micro la democracia), grupos de noticias y listas de correo electrónico.

Con la e-consulta se proporciona las herramientas electrónicas necesarias para facilitar la consulta de los ciudadanos sobre temas de interés general. En algunos casos, los gobiernos permiten a los ciudadanos influir en la confección de la agenda para el debate a través de e-petición; se crean mecanismos de voto electrónicos sobre asuntos de las comunidades; o los funcionarios electos tienen una página web para comunicarse directamente con sus electores, en la que mantienen archivos de sus debates y proporcionan información a los ciudadanos.

Finalmente y con mayor grado de compromiso político-institucional, con la e-toma de decisiones se garantiza la incorporación de los e-insumos u opiniones aportados por los ciudadanos, a través de los medios electrónicos, en los procesos de toma de decisiones. Los gobiernos por ejemplo, adoptan normas que aseguran la sistematización y el análisis de las opiniones emitidas por los ciudadanos o informan sobre las decisiones adoptadas las cuales deben considerar el resultado de los procesos de consulta.

## Evaluación participada

La evaluación participativa es un proceso en el que los sujetos beneficiados de una intervención o actuación pública se implican en las tareas de evaluación. La participación ciudadana puede variar gradualmente desde responder a las preguntas que se formulan en el marco de una consulta ciudadana hasta una completa participación en lo referente a la definición del proceso, su puesta en marcha y la interpretación de los resultados (Forss, 2008).

Actualmente, la evaluación participada se plantea tanto para las mismas experiencias participativas como para las diferentes políticas públicas desarrolladas por las administraciones. Sin embargo, sea en uno u otro caso se trata de hacer valer el derecho de los ciudadanos de medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas y la obligación de las Administraciones de facilitar la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas (artículo 16 de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública).

Tras el auge de las experiencias participativas ha tomado fuerza la idea de promover la evaluación de estas prácticas como una forma de velar por el cumplimiento de los objetivos que motivan su puesta en marcha y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Uno de los motivos que subyace en esta idea es poder generar confianza entre los ciudadanos, de manera que estos tengan suficientes incentivos para asumir el costo que supone movilizarse en torno a la consecución de objetivos colectivos y de incorporarse plenamente en la gestión de los asuntos públicos.

De esta forma, la evaluación de las experiencias participativas se puede sustentar en los siguientes criterios que recogen aquellos elementos clave que de una u otra forma, inciden sobre su éxito (Moro, 2008):

1. Las experiencias participativas deben añadir valor a la elaboración de las políticas, en términos de: eficacia, eficiencia, impacto y conveniencia.

2. Un buen proceso de participación debe atribuir poderes a los ciudadanos.
3. La buena participación debe mejorar la confianza y el capital social
4. La buena participación debe implicar a un número suficiente de ciudadanos.
5. Debe cambiar la forma de la administración pública de gestionar los asuntos públicos

Por otra parte, el fomento de la participación de los ciudadanos en la evaluación de políticas es una tarea relativamente nueva para los gobiernos. Está vinculada con la tendencia que prevalece entre las Administraciones de establecer nuevos modelos de gestión pública de carácter relacional, donde los lazos de cooperación y colaboración de los actores públicos, privados y sociales favorezca el intercambio de recursos e información para atender, de manera eficaz, los principales problemas que afectan a los ciudadanos.

### **1.1.3 Transparencia y ética pública**

La transparencia y la ética en la gestión político-administrativa son dos cuestiones que afectan muy directamente a la legitimidad de la actuación pública, materia ésta última puesta en entredicho desde diferentes ámbitos.

Este diagnóstico ha propiciado que haya una necesidad de fortalecer la gestión política y administrativa de los gobiernos mediante un conjunto de iniciativas que delimiten con precisión las distintas responsabilidades dentro de un marco ético y de conducta (Gilman 2005: 5). Estas iniciativas despliegan un mayor control de la actividad de los gobiernos y sus administraciones para una mejor relación con los ciudadanos, pues son éstos ahora el centro del discurso sobre el que giran las políticas públicas.

Las líneas de actuación han sido básicamente dos:

1. La aprobación y desarrollo de cartas del ciudadano: son documentos que contienen de forma clara y exhaustiva el listado de los derechos que los ciudadanos pueden exigir en sus relaciones con las instituciones públicas. Son compromisos adoptados por la Administración que se responsabiliza ante los ciudadanos de forma expresa del cumplimiento efectivo de sus derechos, y a la vez éstos pueden contar con un documento único, que les facilita el conocimiento de dichos derechos.
2. La aprobación y desarrollo de códigos éticos y de buen gobierno. Los códigos de buen gobierno como aquellas disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las instituciones, que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente en la Administración pública o en una empresa. Por códigos de éticos se entiende aquellos documentos de referencia, de carácter orientativo, para gestionar la ética en el día a día de la institución. Están conformados por los principios y valores que todo integrante de la institución debe observar en el ejercicio de sus funciones en el desempeño de su puesto de trabajo. Por su parte, los códigos de conducta son aquellas disposiciones que, mediante un lenguaje claro y preciso, delimitan cuáles son los comportamientos que se esperan de los miembros de una organización.

La necesidad por resituar al ciudadano en el centro de la actuación pública ha hecho que se defina de nuevo el concepto de ciudadanía en los ámbito local y regional. Se supera la visión de cliente y se reconocen una serie de derechos y se reclaman una serie de obligaciones que permitan afrontar las nuevas exigencias de la sociedad y unos poderes públicos más transparentes y orientados a los ciudadanos. En este sentido, las cartas del ciudadano hacen incidencia, no sólo en su relación con la Administración pública como consumidor, sino especialmente en su naturaleza político-democrática.

Junto con las cartas del ciudadano están los códigos de buen gobierno. Aunque se busca una finalidad similar, reforzar la legitimidad de la acción pública, la perspectiva es distinta. Ahora es el poder político y administrativo de los distintos niveles de gobierno, el que se

autolimita estableciendo una serie de medidas que refuerzan la exigencia de dar cuenta de sus resultados y de sus actuaciones.

#### 1.1.4 Liderazgo y legitimidad

El liderazgo, en especial el liderazgo político, es un fenómeno difícil de delimitar para su estudio. Las investigaciones empíricas existentes suelen ser experiencias de caso o estudios puntuales sin un marco de referencia para análisis comparados más amplios, al utilizarse muy variados/as constructos teóricos y metodologías de medición (.

El enfoque que se empleará para operativizar el liderazgo es la valoración de la gestión municipal y las políticas públicas municipales, pues la percepción del liderazgo está correlacionada con la percepción positiva del ayuntamiento en general, las políticas municipales en particular e, indirectamente a su vez, con la proyección supramunicipal del alcalde y la intención de voto de los electores a una candidatura de un alcalde líder<sup>2</sup> (Blondel 1987, Cerny 1990, Linz 1997).

Es la opción más comúnmente utilizada en las ciudades que incluyen elementos institucionales en sus planes estratégicos, matizando que la valoración de dichos elementos están referidos en su mayoría a la actuación de la corporación municipal, *no de la actuación del alcalde como líder político*<sup>3</sup> (carisma, estilo de liderazgo, etc.), por lo que sería interesante profundizar en este factor para aportar valor añadido a los planes.

Se han seleccionado los indicadores que utiliza la Unión Europea en sus estudios urbanos (Urban Audit) confeccionados por la Oficina Estadística Europea en colaboración con Gallup, en setenta y cinco ciudades europeas. Los resultados que se obtengan al respecto en el municipio de Móstoles a través de la consulta ciudadana, nos permitirán comparar éste con la media europea y con otras ciudades comunitarias y españolas que también utilizan esta metodología, permitiendo tener una percepción del impacto del liderazgo del

---

<sup>2</sup> Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Bilbao cuando inició su proceso estratégico municipal BILBAO METRÓPOLI.

<sup>3</sup> El único municipio que sí hace valoraciones sobre el liderazgo del alcalde mediante encuesta periódica es Bilbao.

gobierno municipal y de su administración y, por tanto, su legitimidad<sup>4</sup>, en la transformación de la ciudad, en las expectativas de futuro y en aspectos identitarios locales (tan importantes en el ámbito municipal).

## **1.2 Marco normativo general y políticas de otras Administraciones públicas**

### **1.2.1 Capacidad institucional**

### **1.2.2 Participación ciudadana**

Los mecanismos participativos previstos en la Constitución Española son muy variados y en un número significativamente amplio. De forma genérica el artículo 9.2 establece un marco de actuación al precisar que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Siendo más específicos el artículo 23 plantea que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Para ello, la misma Constitución define una serie de mecanismos participativos como por ejemplo el referéndum consultivo para (art. 92 CE) “decisiones políticas de especial trascendencia”, pudiendo ser convocada por el Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados.

Otro mecanismo de participación es la iniciativa legislativa popular, mediante la cual los ciudadanos pueden presentar proposiciones de ley para su posterior discusión. Es así como el artículo 87.3 establece que “una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y

---

<sup>4</sup> Es un instrumento muy utilizado en los Planes estratégicos y otras iniciativas por muchas ciudades. Son los casos, por ejemplo, de Málaga, Sevilla, Madrid, Bilbao, Zaragoza, San Sebastián, Vitoria o Berlín.

requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

De igual forma la Constitución consagra la posibilidad de que los ciudadanos participen en la administración de justicia (Art. 125) “mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales”. En el caso de la Administración pública la Constitución Española (artículo 105) precisa los siguientes aspectos que deben regularse por ley garantizando la participación de los ciudadanos y el acceso de estos a la información sobre los asuntos de interés público:

1. La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
2. El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
3. El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda la audiencia del interesado.

La Constitución ha servido por tanto como un marco normativo que ha propiciado en los últimos treinta años la elaboración de diversas leyes que de una u otra forma, han servido para regular la participación ciudadana en el ámbito local, como son las siguientes:

1. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, principalmente en sus arts. 4.1 a); 13; 18.1; 20.1 c); 22.2 b); 24; 69.2, 72 y Título X.

2. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, principalmente sus arts. 3.5; 35 y 37, y en especial el capítulo II sobre los órganos colegiados.
3. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), en relación a la regulación del Registro Municipal de Asociaciones y Entidades.
4. Ley Orgánica, 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.
5. Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de incentivos fiscales al mecenazgo.
6. Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones.
7. Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, reglamento para la aplicación fiscal de las entidades y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
8. Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, reglamento del registro nacional de asociaciones, regula las relaciones con los restantes registros de asociaciones.
9. Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.
10. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que contiene la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las administraciones públicas.
11. Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

La concreción de todo este marco normativo en políticas, planes o proyectos concretos ha sido muy variada en las últimas décadas tanto en la Administración central como en la autonómica y local. Una de las experiencias más recientes ha sido el Plan Moderniza (2006-2008) desarrollado por Gobierno de la Nación a través de del Ministerio de Administraciones Públicas. El principal objetivo de este plan era la modernización de la Administración pública, a través de la puesta en marcha de un conjunto de medidas entre las que destaca un plan específico para la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana.

Esta medida contemplaba como uno de sus objetivos promover la consulta pública de los proyectos normativos o decisiones adoptadas por el Gobierno central. Para ello, se creó en la página [www.060.es](http://www.060.es) un espacio específico para la participación, donde los ministerios pueden someter a la consulta pública, antes de su aprobación, anteproyectos de normas, planes, programas o cualquier otra actuación de su competencia. De igual forma, con el plan para la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana se promovió la creación de foros de debate, cuyo objetivo es impulsar la deliberación y el intercambio de ideas sobre asuntos relacionados con la Administración y sobre actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos

En el ámbito autonómico y específicamente en la Comunidad de Madrid las políticas de referencia en materia de participación ciudadana se fundamentan en tres ejes: la participación de los ciudadanos en la formulación de leyes, la consulta de los ciudadanos mediante el uso de las nuevas tecnologías apoyando las iniciativas promovidas por la Administración y el fomento de la participación ciudadana en la valoración de los servicios e instituciones públicas.

En consecuencia se han desarrollado iniciativas como la información sobre las leyes y proyectos a través del portal oficial de la Comunidad; el fortalecimiento de las oficinas de atención al ciudadano, de los puntos de información y atención al ciudadano de las diferentes consejerías (presencial, correo postal, teléfono y e-mail); y la utilización de los

diversos canales electrónicos para atender las quejas y sugerencias de los usuarios de los servicios prestados por el gobierno regional.

### **1.2.3 Transparencia y ética pública**

El principio de transparencia se ha extendido en la Unión Europea por impulso de muy diversas fuentes: la Declaración anexa en el tratado de Maastricht; el reconocimiento en la normativa interna para el Consejo y la Comisión en 1993; la influencia del Defensor del Pueblo Europeo, impulsor directo de la profundización en el reconocimiento de la transparencia y de su extensión a los órganos e instituciones europeas; el Código de Buena Conducta Administrativa de 2001 y el de la misma Comisión Europea; El artículo 255 del tratado de la Comunidad Europea y los artículos 8, 41 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

En España, partiendo del contenido del artículo 103.1 de la CE, el artículo 3.5 de la Ley del Proceso Administrativo Común establece entre los principios generales de la organización de las Administraciones públicas que “en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”. Otros ejemplos que también recogen estos principios de funcionamiento de las Administraciones públicas son la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley de Gobierno (artículo 9.1.c) y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 56, 64, 65, 69, 70 y 72).

Hay que mencionar también la Carta de Derechos del Ciudadano ante la Administración de Justicia, aprobada por una Proposición no de Ley por el Congreso de los Diputados, por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, el 16 de abril del 2002.

Otra iniciativa, en el marco de los códigos de buen gobierno, es el acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de marzo de 2005, que regula el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Esta disposición articula los valores establecidos en el Estatuto de la Función Pública y en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

En cuanto a la medición de estas cuestiones, la OCDE (2000) elaboró una metodología para analizar aspectos de conducta, ética y transparencia, aunque la comparación que efectúan es entre Estados. El modelo se denomina *infraestructura ética*, en el que comparaban los siguientes aspectos: principios de gestión pública, valores del servicio público, materias reguladas en sus códigos éticos y/o de conducta, organismos especializados en ética, mecanismos institucionales para resolver conflictos, mecanismos de rendición de cuentas.

En el ámbito local, la fuente más consolidada de estudios comparados es la realizada por Transparencia Internacional, a través del *índice de transparencia de los ayuntamientos*. Utiliza un total de 80 indicadores agrupados en cinco áreas, estableciendo un ranking global y un ranking para cada una de las áreas (ITA 2009). Las áreas son las siguientes:

- a) Información sobre la corporación municipal (17)
  - 1.- Información institucional básica (11)
  - 2.- Información sobre normas y reglamentaciones municipales (6)
- b) relaciones con los ciudadanos y la sociedad (20)
  - 1.- Características de la página web del ayuntamiento (3)
  - 2.- Información y atención al ciudadano (11)
  - 3.- Grado de compromiso para con la ciudadanía (6)
- c) transparencia económico-financiera (19)
  - 1.- Información contable y presupuestaria (9)
  - 2.- Transparencia en los ingresos y gastos municipales (6)
  - 3.- Transparencia en los deudas municipales (4)
- d) transparencia en las contrataciones de servicios (7)
  - 1.- Procedimiento de contratación de servicios (4)
  - 2.- Relaciones y operaciones con proveedores (3)
- e) transparencia en materias de urbanismo y obras públicas (17)
  - 1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (4)
  - 2.- Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas (2)
  - 3.- Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)

- 4.- información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)
- 5.- seguimiento y control de la ejecución de obras (3)
- 6.- indicadores sobre urbanismo y obras públicas (3)

Según el ranking global en 2009, la media de transparencia de los ayuntamientos españoles era de un 64%, situándose Móstoles en el puesto 61 (de los 110 ayuntamientos evaluados) con un 61,3% de valoración global, al igual que el Ayuntamiento Lorca, y por encima de ciudades como Cádiz, Logroño, Toledo, Leganés o Burgos. Los indicadores son los que se muestran en las siguientes tablas, y serán los que se utilizarán para medir y comparar el grado de transparencia del Ayuntamiento de Móstoles.

Tabla 1. Indicadores de transparencia de los Ayuntamientos españoles

INDICADORES DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2009©	
(TOTAL INDICADORES: 80)	
	
<b>A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (17)</b>	
<b>1.- Información institucional básica (11)</b>	
INFORMACIÓN SOBRE LOS CARGOS ELECTOS DEL AYUNTAMIENTO:	
1.	Se difunde información sobre la composición política de los cargos electos del Ayuntamiento
2.	Se especifican datos biográficos del Alcalde y/o concejales del Ayuntamiento
3.	Se especifican las direcciones electrónicas del Alcalde y/o concejales del Ayuntamiento
4.	Se especifica la información acerca de los sueldos o retribuciones del alcalde y de los concejales
5.	Se publica o se pone a disposición de los ciudadanos el <i>Registro de Intereses de Actividades y de Bienes</i> contemplado en la Ley de Bases de Régimen Local.
INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO:	
6.	Se especifican los diferentes Órganos de Gobierno y sus funciones
7.	Se especifican las direcciones electrónicas de los Órganos de Gobierno
8.	Se especifica la existencia y los datos básicos de organismos descentralizados y sociedades municipales
9.	Se recogen enlaces a las Webs de los organismos y empresas municipales
10.	Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales
11.	Está aprobada/o y se publica la Agenda Local 21 o el Plan Estratégico municipal
<b>2.- Información sobre normas y reglamentaciones municipales (6)</b>	
Se divulga información de los Órganos de Gobierno Municipales:	
12.	· Ordenes del día previas de los Plenos Municipales
13.	· Actas de los Plenos Municipales
14.	· Acuerdos de los Plenos Municipales
15.	· Acuerdos de las Juntas de Gobierno
16.	Se publican las Ordenanzas y reglamentos municipales
17.	Se publican las Ordenanzas fiscales
<b>B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (20)</b>	
<b>1.- Características de la página web del ayuntamiento (3)</b>	
18.	Se puede ver el Mapa de la propia Web del Ayuntamiento
19.	Existe un Buscador interno dentro de la página Web del Ayuntamiento
20.	Se mantiene actualizada la información contenida en la página Web (con una frecuencia mínima semanal)
<b>2.- Información y atención al ciudadano (11)</b>	
21.	Se facilitan en la Web documentos e impresos para las tramitaciones administrativas
22.	Se pueden realizar tramitaciones administrativas on line
23.	Tiene un <i>Buzón ciudadano</i> o una sección visible en la página Web para la atención, las quejas y/o las sugerencias de los ciudadanos
24.	Se publica la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento
25.	Se publican los horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos municipales abiertos al público.
26.	Se publican datos sobre el número o proporción de peticiones de los ciudadanos que se resuelven por silencio administrativo .
27.	Pueden los interesados seguir on line el estado de tramitación y las incidencias del procedimiento administrativo que han planteado
28.	Se informa en la Web sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales
29.	Se recoge en la Web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) en las distintas zonas o distritos del municipio.
30.	Se contempla en la Web un espacio reservado para las diferentes Asociaciones de vecinos del municipio
31.	Existen foros de discusión en la Web municipal
<b>3.- Grado de compromiso para con la ciudadanía (6)</b>	
32.	Existe y se publica un Reglamento de Participación ciudadana
33.	Existen y se informa sobre los Consejos municipales de participación ciudadana
34.	Se informa sobre la composición y el funcionamiento de las Juntas municipales de Distrito
35.	Existen canales de participación ciudadana en los temas estratégicos (Foros ciudad, Consejos sociales de Urbanismo, Mesas ciudadanas para planes estratégicos o de ciudad,...)
36.	Se posibilitan las sugerencias y la participación ciudadana en la elaboración de los Presupuestos municipales
37.	Se publican las ayudas y/o subvenciones concedidas a ONGs (asociaciones de vecinos, instituciones culturales, sociales, etc.)
<b>C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (19)</b>	
<b>1.- Información contable y presupuestaria (9)</b>	
38.	Se publican las Cuentas Anuales del Ayuntamiento (Balance, Cuenta Resultado económico-patrimonial, Estado de liquidación del Presupuesto, y Memoria)
39.	Se publica la fecha de aprobación de las Cuentas Anuales por el Pleno de la Corporación

40. Se publican los Presupuestos del Ayuntamiento
41. Se publica la fecha de aprobación de los Presupuestos por el Pleno
42. Se publican las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno
43. Se publican los Presupuestos de los organismos descentralizados y las sociedades municipales
44. Se publican los Informes de Auditoría o los de los Órganos de control externo (Tribunales de Cuentas) del Ayuntamiento
Se publican los siguientes indicadores financieros y presupuestarios:
45.* Superávit (o déficit) por habitante (Resultado presupuestario ajustado / N° habitantes)
46.* Autonomía fiscal (Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / Derechos reconocidos netos totales)
<b>2.- Transparencia en los ingresos y gastos municipales (6)</b>
47. Se publica la lista y el importe de las obras y proyectos del Ayto. financiados por el <i>Fondo Estatal de Inversión Local</i> (F.E.I.L.)
Se difunden los siguientes indicadores, relacionados con los ingresos y gastos de la Corporación:
48.* Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/N° habitantes))
49.* Gasto por habitante (Obligaciones reconocidas netas / N° habitantes))
50.* Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII) / N° habitantes))
51.* Periodo medio de pago (Obligaciones pendientes de pago x 365 / Obligaciones reconocidas netas))
52.* Periodo medio de cobro (Derechos pendientes de cobro (Cap. I a III) x 365 / Derechos reconocidos netos))
<b>3.- Transparencia en las deudas municipales (4)</b>
53. Se publica el importe de la deuda pública municipal
54. Se facilitan datos acerca de la evolución de la deuda en comparación con ejercicios anteriores
Se divulgan los siguientes indicadores:
55.* Endeudamiento por habitante (Pasivo exigible (financiero) / N° habitantes )
56. Endeudamiento relativo (Deuda Municipal/Presupuesto total Ayuntamiento)
<b>D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS (7)</b>
<b>1.- Procedimiento de contratación de servicios (4)</b>
57. Se informa sobre la composición y convocatorias de las Mesas de contratación
58. Se da a conocer en la Web la convocatoria o apertura de concursos por licitaciones
59. Se publica, en la resolución de las licitaciones, tanto las entidades que han resultado ganadoras (adjudicatarias) como aquellas que no lo han sido
60. Se publica el importe de lo ya ejecutado y/o cobrado de las distintas obras y proyectos financiados con el <i>Fondo Estatal de Inversión Local</i> (F.E.I.L.)
<b>2.- Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (3)</b>
61. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores más importantes del Ayuntamiento
62. Se publica la lista y/o la cuantía de operaciones con los adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento
63. Se publica el listado de empresas contratadas para las obras y proyectos financiados con el F.E.I.L.
<b>E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS (17)</b>
<b>1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (4)</b>
64. Tiene una sección visible en la Web dedicada al Urbanismo
65. Está publicado en la Web el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)
66. Se publican en la Web los mapas y planos que detallan el PGOU
67. Se publican en la Web (y se mantienen publicadas) las modificaciones aprobadas del PGOU
<b>2.- Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas (2)</b>
68. Se publica información precisa de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento
69. Se publica información precisa de los Planes parciales sobre los usos y destinos del suelo
<b>3.- Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)</b>
70. Se publica información precisa de la normativa vigente en materia de gestión urbanística del Ayuntamiento
71. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas más importantes
72. Se publican las modificaciones de los proyectos de las obras más importantes
<b>4.- Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)</b>
73. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.
74. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes
<b>5.- Seguimiento y control de la ejecución de obras (3)</b>
75. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que está en curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; periodo de ejecución)
76. Se publica la <i>fecha concreta</i> prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 500.000 euros), o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras
77. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.)
<b>6.- Indicadores sobre urbanismo y obras públicas (3)</b>
Se divulgan los siguientes indicadores:
78. Inversión en infraestructuras por habitante (Gastos del ejercicio (ejecutados) en inversión en infraestructuras / N° habitantes)
79. Porcentaje de ingresos derivados del urbanismo / Presupuesto total de ingresos
80. Porcentaje de gastos derivados del urbanismo / Presupuesto total de gastos

#### 1.2.4 Liderazgo y legitimidad

El creciente protagonismo político y de gestión de los gobiernos locales no es sólo un fenómeno de nuestro país. Se habla de un “nuevo localismo” para manifestar la importancia de las corporaciones locales para el desarrollo del bienestar en Europa (Bolonia, Rennes, Lyon, Leipzig) aunque no se hayan realizado los suficientes avances en la materia clave como es la autonomía local.

La legislación española de régimen local ha potenciado la figura del alcalde-presidente, aunque había hecho poco tratamiento de los municipios de gran población. Así, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, abordó una mayor profundización de la reforma del sistema de gobierno para las grandes ciudades, culminando el proceso de asignación de las atribuciones ejecutivas y de gestión a los ejecutivos locales<sup>5</sup> rompiendo con el uniformismo organizativo de la normativa precedente.

Por lo que se refiere al Alcalde (artº124), constituye el gran órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, siendo responsable políticamente ante el Pleno y ostentando junto a las funciones simbólicas, tales como la representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función, permitiéndose la delegación de parte de ellas bien en la Junta de Gobierno Local y en sus miembros, bien sólo en la primera, en ciertas materias de singular importancia.

En este contexto, en algunos casos antes de dicha reforma, ciudades como San Sebastián de los Reyes o Bilbao (Constanza, por ejemplo, en el ámbito alemán), han venido desde hace años liderando procesos de desarrollo urbano y liderazgo.

---

<sup>5</sup> Un ejecutivo mixto, compuesto por el alcalde y una junta de gobierno local elegida por aquél, ampliando las opciones de configuración de dicho ejecutivo, al permitir que hasta un tercio de los miembros de la junta de gobierno no fuesen miembros electivos, y se creaban la figura de los directivos públicos locales, en los que se pueden delegar amplias atribuciones ejecutivas, descargando de funciones gestoras a los órganos del ejecutivo (alcalde y junta de gobierno).

## 1.3 Experiencias internacionales y españolas

### 1.3.1 Capacidad institucional

#### Ayuntamiento de Gijón

El Plan Estratégico de Gijón 2002/2012 plantea entre sus programas estratégicos la necesidad de establecer una Administración pública municipal próxima y cercana al ciudadano. En este sentido, la descentralización administrativa y la simplificación de los procesos administrativos han de ser los referentes esenciales para mejorar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos.

En la medida que la corporación municipal abandone un modelo de gestión burocrático, oriente su actuación hacia el ciudadano y promueva la democracia participativa en la gestión de los asuntos públicos, la organización administrativa deberá de asumir los cambios y reformas necesarios para atender a un nuevo modelo de gestión de la ciudad mucho más participativo y relacional.

La capacidad de tomar decisiones inmediatas y lo más próximas posibles al entorno donde surgen las necesidades y se definen los planes y los programas públicos impulsaron al Ayuntamiento de Gijón a adoptar el *principio de descentralización* como eje básico sobre la que articular sus acciones públicas<sup>6</sup>. Este proceso de descentralización presupone que la capacidad para tomar decisiones no se concentre en un único órgano sino que un conjunto de actores intervienen y son partícipes de las decisiones que se toman en su ciudad, lo que activa la necesidad de reforzar la capacidad relacional del Ayuntamiento de Gijón y un modelo de gestión de la ciudad más orientado hacia los principios de

---

<sup>6</sup> Junto a este principio, el Reglamento Orgánico Municipal señala en su artículo 4 aquellos otros que han de regir la gestión y la prestación de los servicios públicos como son los de eficacia, desconcentración y coordinación

El Reglamento considera oportuno la creación de órganos descentralizados con personalidad jurídica propia "cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios". (Artículo.31.2).

coordinación, cooperación, democracia participativa, horizontalidad y menos basado en el de jerarquía.

Aunque el modelo de gestión de los servicios públicos en la corporación municipal gijonesa se orienta hacia un proceso de descentralización en la prestación de los servicios públicos, el ejercicio de aquellas actividades administrativas revestidas de cierta naturaleza de autoridad o que apoyan la actividad administrativa general quedan reservadas al Ayuntamiento de Gijón y es ejercida por las delegaciones municipales (Áreas de Gobierno). Las delegaciones municipales responden a principios de división funcional y asumen funciones ligadas a: promoción económica y empleo, seguridad ciudadana, urbanismo e infraestructuras, gestión económica y financiera, recursos humanos, y coordinación y organización administrativa entre otras.

A los servicios prestados desde las delegaciones municipales es preciso añadir aquellos otros que son prestados por organismos autónomos, que si bien no implican un ejercicio directo de funciones de autoridad, la gestión de sus recursos requiere de un cierto control administrativo.<sup>7</sup> A los organismos autónomos hay que añadir los servicios gestionados a través de empresas municipales reflejo del marco de descentralización funcional emprendido por el Ayuntamiento de Gijón para la prestación de determinados servicios públicos<sup>8</sup>.

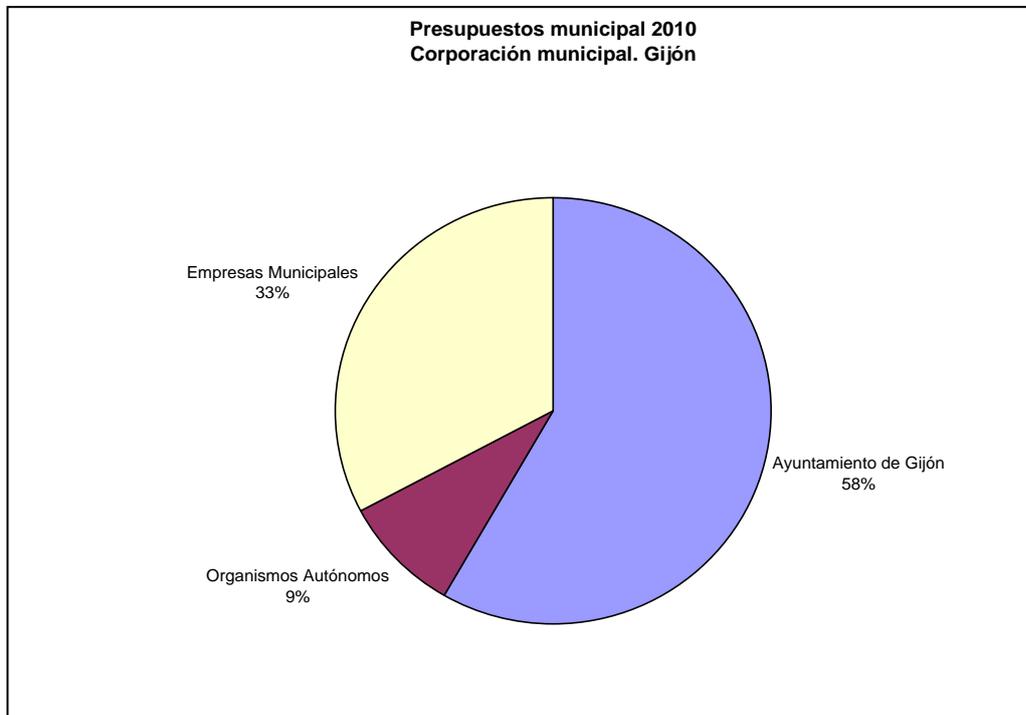
Tanto los organismos autónomos como las empresas municipales reflejan la apuesta del Ayuntamiento de Gijón por un modelo de gestión descentralizada y por intentar romper con los tradicionales sistemas de gestión burocrática de los asuntos públicos. Prácticamente el 42% del presupuesto municipal para el año 2010 es gestionado por organismos autónomos y empresas municipales.

---

<sup>7</sup> En la actualidad el Ayuntamiento de Gijón cuenta con tres organismos autónomos: Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular; Fundación Municipal de Servicios Sociales y Patronato Deportivo Municipal

<sup>8</sup> El Ayuntamiento de Gijón cuenta con diez empresas municipales: Empresa Municipal de Aguas de Gijón (EMASA); Empresa Municipal de Servicio de Medio Ambiente Urbano (EMULSA); Empresa Municipal de Transportes Urbanos (EMTUSA); Centro Municipal de Empresas; Teatro Jovellanos de Gijón; Empresa Municipal de la Vivienda; Jardín Botánico Atlántico; Sociedad Mixta de Turismo; Cementerios de Gijón; Centro de Transportes de Gijón.

Gráfico 1. Presupuestos Corporación Municipal 2010.



Fuente: Ayuntamiento de Gijón.

En términos absolutos, la cantidad presupuestada por la Corporación Municipal para el ejercicio 2010 aparece recogida en la siguiente tabla:

Tabla 2. Presupuestos Corporación Municipal 2010.

Ayuntamiento de Gijón	223.360.000 €
Organismos Autónomos	34.160.000 €
Empresas Municipales	125.560.000 €

Fuente: Ayuntamiento de Gijón.

Junto a una organización de la Administración municipal que responde a los principios de división funcional en delegaciones municipales y descentralización funcional en organismos autónomos y empresas municipales, el Ayuntamiento de Gijón sigue un modelo de gestión pública desconcentrada por distritos a través de los que se incentiva la participación

ciudadana en los asuntos públicos y se procura fomentar la proximidad de la Administración al ciudadano.

El término municipal de Gijón se divide en seis distritos: distrito Centro, distrito Este, distrito el Llano, distrito Sur, distrito Oeste y distrito Rural. Todos los distritos cuentan con un centro municipal integrado en el que los ciudadanos pueden realizar los trámites administrativos básicos, participar en actividades culturales y deportivas o demandar determinados servicios sociales. Al frente de cada uno de los distritos existe un concejal delegado que asume funciones de coordinación e interlocución con los colectivos y asociaciones vecinales.

A los procesos de descentralización funcional y desconcentración territorial al que alude el propio Plan Estratégico de la Ciudad de Gijón y que alimentan el modelo de gestión pública e institucional de la ciudad, hay que añadir la simplificación de los procesos administrativos como criterio necesario para mejorar la prestación y la calidad de los servicios públicos<sup>9</sup>.

En este sentido la corporación municipal ha abordado el establecimiento y el desarrollo de *planes de calidad* considerando que la eficacia de la Administración municipal es indispensable para mejorar la competitividad de la ciudad y ha iniciado, para determinados servicios, un proceso de aseguramiento de la calidad a la par que ha introducido principios gerencialistas para la dirección de los servicios públicos como son: la dirección por objetivos, la fijación de indicadores de calidad y de resultados o la realización de estudios de calidad de los servicios y de satisfacción del ciudadano.

Indudablemente en la mejora de los servicios y la simplificación de los procesos administrativos las tecnologías de la información y de la comunicación coadyuvan a incrementar la eficacia y la eficiencia de los procesos administrativos y de trabajo. El propio Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Ayuntamiento

---

<sup>9</sup> El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Gijón recoge en su artículo 6 que: "La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de este Ayuntamiento

de Gijón confiere a la corporación municipal la responsabilidad para impulsar la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y para posibilitar la comunicación y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.<sup>10</sup>

La informatización de los procesos de trabajo tuvo un especial impulso a partir del año 1997, momento en el que se definió un *Plan de Sistemas de la Información* que permitió introducir en la corporación municipal una nueva cultura organizativa destinada a compartir el conocimiento que se generaba en la propia corporación<sup>11</sup>. El objetivo del Plan se orientaba a situar a los ciudadanos en el centro de los procesos de trabajo y a dotar de competencias a los empleados públicos para mejorar los procesos de trabajo en una organización administrativa que desarrolla su actividad en la utilización intensiva de las TIC´s.

Hoy en día en el Ayuntamiento de Gijón cualquier actuación relacionada con las TIC´s es de carácter integral en el sentido de que los objetivos ligados a mejorar la prestación de los servicios públicos que tienen como base las nuevas tecnologías implican al conjunto de la organización (servicios centrales, organismos autónomos, empresas municipales) y a sus empleados públicos, que comparten y gestionan el mismo tipo de información y de conocimiento.

Con respecto a éstos últimos, la política de personal del Ayuntamiento de Gijón se ha encontrado caracterizada por hacer partícipe a la representación sindical de los procesos de modernización del Ayuntamiento y por el desarrollo de programas y planes de formación que han permitido dotar de una alta cualificación a los empleados públicos municipales.

Al mismo tiempo, el esfuerzo de la política de personal se ha dirigido a homologar las condiciones laborales del personal funcionario y laboral considerando, no solo a los

---

<sup>10</sup> Artículos 6.3 y 9 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Gijón.

<sup>11</sup> Programa gAdA: Gestión Avanzada del Ayuntamiento.

recursos humanos que prestan sus servicios profesionales en el Ayuntamiento, sino también a aquellos otros que integran los organismos autónomos y las empresas municipales. En estos casos se han tratado de aplicar criterios similares en materia de selección, promoción, carrera profesional, régimen retributivo y derechos y deberes de los empleados públicos. Esta normalización de las relaciones laborales entre colectivos diferentes hizo avanzar la mejora de la calidad de los servicios públicos.

Por su parte, el Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo de Personal Funcionario y el Convenio Colectivo de Personal Laboral (2008 – 2011) hacen un especial hincapié en incorporar y hacer partícipe a los empleados públicos en la mejora continua del servicio público y en las acciones y planes de mejora a desarrollar. Es importante reseñar que en ambos marcos reguladores se vincula el proceso de modernización de la Administración municipal al establecimiento de un adecuado sistema de evaluación del rendimiento y de carrera administrativa que sirva de instrumentos de motivación a los propios empleados.

### **Ayuntamiento de Málaga**

El segundo Plan Estratégico de Málaga (2010)<sup>12</sup> asume, entre uno de su proyectos estrella, el impulso de la gobernanza local, entendida ésta como la capacidad del gobierno municipal para gestionar la red de interdependencias entre los actores públicos y privados de la ciudad implicados en el desarrollo de la acción de gobierno y, por ende, en el desarrollo de la ciudad. Esta nueva forma de entender el gobierno de la ciudad responsabiliza a la corporación municipal a efectuar las reformas oportunas en una Administración que necesariamente ha de ser más permeable a la participación de los ciudadanos.

En este contexto de incentivar el gobierno relacional, el propio Plan Estratégico establece las directrices que han de seguirse para modernizar la Administración pública municipal y lograr una gestión más eficaz y eficiente de los asuntos públicos. Entre estas medidas el Plan considera preciso:

---

<sup>12</sup> El Primer Plan Estratégico de Málaga se concretó en 1996.

1. Promover la calidad de los servicios públicos y la atención al ciudadano.
2. Mejorar los sistemas de participación de los ciudadanos impulsando los Consejos Municipales como vías para facilitar el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones.
3. Potenciar el uso de las TIC´s para mejorar la transparencia en la toma de decisiones.
4. Promover la participación de Málaga en redes de ciudades nacionales e internacionales.

Por lo que respecta al primer punto, la prestación de los servicios públicos corresponde al Ayuntamiento o los órganos de descentralización funcional creados por el propio Ayuntamiento para la prestación de los mismos. El Ayuntamiento se reserva el ejercicio de aquellas funciones que implican el ejercicio de actuaciones administrativas revestidas de autoridad y que se vinculan a las áreas de gobierno de presidencia; economía y empleo; seguridad; movilidad y ordenación; asuntos sociales; deporte y turismo; sostenibilidad y servicios; vivienda y cultura.

El Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga reconoce a la corporación la capacidad para crear órganos de carácter desconcentrado o descentralizado dirigidos tanto a agilizar los procedimientos de gestión municipal como a posibilitar un mayor grado de participación ciudadana en la gestión de los servicios<sup>13</sup>.

En el momento actual la corporación municipal cuenta con 9 organismos autónomos y 11 sociedades municipales<sup>14</sup>. En el ejercicio presupuestario del año 2009, prácticamente la

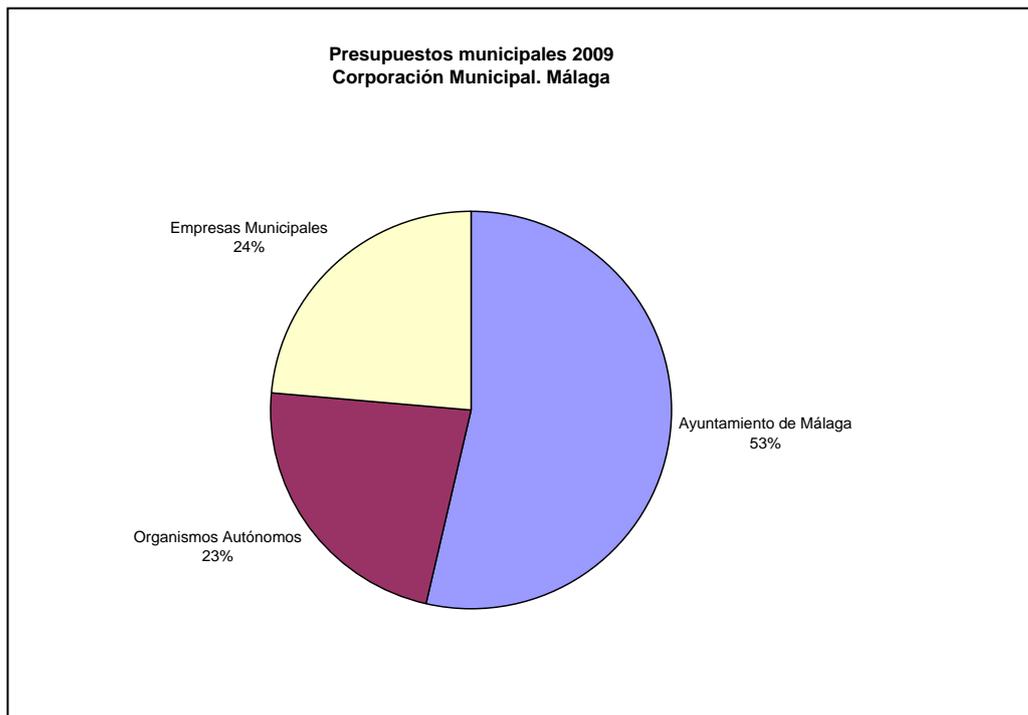
---

<sup>13</sup> Artículos 68 y 69 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana.

<sup>14</sup> Son Organismos Autónomos: la Agencia Municipal de la Energía; el Centro Municipal de Informática; la Fundación Deportiva Municipal; la Fundación Pública Pablo Ruiz Picasso; la Gerencia Municipal de Urbanismo; el Instituto Municipal de la Vivienda; el Instituto Municipal para la Formación y el Empleo; el Organismo de Gestión Tributaria y el Patronato Botánico Municipal de la Ciudad de Málaga. Por su parte son Sociedades Municipales: la Empresa de Limpiezas Municipales; la Empresa Malagueña de Transportes; la Empresa Municipal de Aguas de Málaga; la Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades

mitad del presupuesto de la corporación municipal era gestionado por organismos autónomos o empresas municipales (47%).

Gráfico 2. Presupuestos Corporación Municipal 2009



Fuente: Ayuntamiento de Málaga

Las cantidades presupuestadas por el Ayuntamiento de Málaga en el ejercicio 2009 aparecen reflejadas en la siguiente tabla:

Tabla 3. Presupuestos Corporación Municipal 2009

Ayuntamiento de Málaga	574.405.599,1€
Organismos Autónomos	241.949.162,8€
Empresas Municipales	252.918.867,5€

Fuente: Ayuntamiento de Málaga

Empresariales de Málaga; la Sociedad Municipal de Aparcamientos; la Sociedad MAS CERCA S.A.M.; el Parque Cementerio de Málaga; el Teatro Municipal Miguel de Cervantes; Festival de Cine de Málaga e Iniciativas Audiovisuales; el Palacio José María Martín Carpena y la Empresa Municipal Gestión de Medios de Comunicación.

En materia de mejora de la calidad de los servicios públicos, la corporación municipal se encuentra desarrollando el denominado Plan de Acción en Calidad para la Modernización; Innovación y el Desarrollo Organizativo 2008 – 2011 del Ayuntamiento de Málaga. En este Plan, la corporación concreta de una manera más explícita algunas de las líneas estratégicas mencionadas en el Plan Estratégico de la Ciudad.

Entre otras actuaciones el Plan de Acción mencionado contempla: la simplificación de procedimientos tanto administrativos como de procesos; fomentar la comunicación y la coordinación interna entre áreas y departamentos municipales; analizar la estructura de los procesos en implantar en cada uno de los departamentos sistemas de aseguramiento de la calidad, excelencia e innovación; fomentar la imagen y el liderazgo del Ayuntamiento en la ciudad; promover la evaluación de la gestión y de las actividades.

Por lo que respecta a la segunda de las cuestiones planteadas en el Plan Estratégico y referida a la mejora de los sistemas de participación de los ciudadanos, el Reglamento Orgánico prevé que el Ayuntamiento de Málaga promoverá la desconcentración territorial para incentivar la participación ciudadana a través de las Juntas de Distrito. Éstas tendrán como finalidad esencial “acercar el poder municipal a los ciudadanos, facilitando la información y el control de la gestión municipal que se ejerce en el ámbito territorial correspondiente”<sup>15</sup>. Actualmente la ciudad de Málaga se encuentra estructurada territorialmente en 10 distritos: Centro, Málaga-Este; Ciudad Jardín; Bailén-Miraflores; Palma-Palmilla; Cruz de Humilladero; Carretera de Cádiz; Churriana; Campanillas y Puerto de la Torre.

El Segundo Plan Estratégico de Málaga considera oportuno incentivar la participación ciudadana por medio de los *Consejos Municipales* que se encuentran configurados como órganos de información y propuesta de la gestión municipal y que intervienen en los distintos sectores de actuación en los que el Ayuntamiento tiene competencias<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Artículo 141 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga.

<sup>16</sup> Artículo 173 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga.

A esta medida el Plan de Acción en Calidad para la Modernización; Innovación y el Desarrollo Organizativo añade otras que han de considerarse claves para incentivar esta participación como son: promover la implantación de nuevas tecnologías de la información; fomentar la participación de la ciudadanía en la evaluación de los servicios públicos y mejorar la comunicación externa con los ciudadanos.

A diferencia de lo considerado por el Reglamento Orgánico del municipio de Gijón, el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga nada establece acerca del uso de las TIC´s como instrumento para incentivar los mecanismos de democracia participativa o mejora de los procesos de trabajo. No obstante, es ampliamente reconocido que la promoción de las tecnologías de la información constituye un eje esencial que contribuye a la modernización de la Administración pública municipal y que el Plan de Acción en Calidad 2008 – 2011 del Ayuntamiento de Málaga reconoce.

En particular, este Plan incorpora entre sus medidas: promover los sistemas de e-administración para la tramitación y la gestión de los asuntos públicos con los ciudadanos; innovar los canales de atención y comunicación al ciudadano; desarrollar los sistemas de acceso integral de los ciudadanos a la información y temas de su interés.

En el marco de la Gestión de los Recursos Humanos, la formación constituye uno de los ejes sustanciales sobre los que promover una modernización de la Administración pública más orientada al ciudadano y a la prestación de la calidad de los servicios públicos. Constituyen acciones específicas en materia de personal:

1. La profesionalización del personal directivo de la corporación municipal. Esta actuación implica dotar a este colectivo de las habilidades y competencias precisas en materia gerencial y orientar su actuación hacia resultados.
2. Fomentar las actuaciones que incrementen la formación y competencias de los empleados públicos, muy especialmente aquellas que promuevan la participación, la colaboración e interacción entre ellos.

3. Promover un modelo de gestión de personal que permita evaluar sus competencias y medir su desempeño.
4. Optimizar la gestión del conocimiento en toda la Corporación.
5. Promover la participación e integración de los empleados públicos en las estrategias y objetivos municipales.

### **Ayuntamiento de San Sebastián**

El Plan Estratégico de San Sebastián 2010 considera entre sus objetivos y prioridades de actuación acometer la modernización de su Administración pública promoviendo la mejora continua en la prestación de los servicios. La modernización de la Administración pública local, conforme a lo establecido en el Plan Estratégico, ha de desarrollarse desde 4 perspectivas:

1. Mejorando la actuación coordinada de todas las áreas municipales potenciando su autonomía y responsabilidad a la vez que fomentando la descentralización en la prestación de servicios.
2. Estableciendo medios con los que evaluar la calidad de la prestación de los servicios públicos.
3. Promoviendo un sistema de gestión de recursos humanos orientado hacia la asunción de responsabilidades y consecución de resultados.
4. Impulsando la participación de los ciudadanos en la modernización de la Administración pública local.

Los principios a los que se aluden en cada una de las medidas a tomar para promover la modernización de la Administración pública local son reconocidos de manera explícita en el

Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de San Sebastián.<sup>17</sup>

Para la prestación de los servicios públicos, el Ayuntamiento de San Sebastián se organiza funcionalmente en Direcciones y, en su caso, en Áreas de Gobierno que se establecen en aquellas ocasiones en las que es preciso obtener una mejor coordinación entre Direcciones, Organismos Públicos y Sociedades que comparten ámbitos de actuación homogéneos<sup>18</sup>.

Las actuaciones que conllevan el ejercicio de funciones de autoridad, prestar asesoramiento legal o la realización de funciones ligadas a la gestión económica y presupuestaria son necesariamente realizadas por la organización central del Ayuntamiento, sin posibilidad de que éstas puedan ser asumidas por los organismos autónomos o empresas municipales que se creen.

La Administración institucional se estructura en 15 áreas de acción que ejercen, entre otras, las funciones de: presidencia; intervención y contabilidad; medio ambiente; movilidad y recursos humanos, 4 organismos autónomos<sup>19</sup> y 10 sociedades públicas municipales<sup>20</sup>.

Conforme a los datos aportados por el Ayuntamiento de San Sebastián, en el año 2009 un 71% del presupuesto era gestionado por el propio Ayuntamiento mientras que el 29% restante correspondía su gestión a sus organismos autónomos o empresas municipales.

---

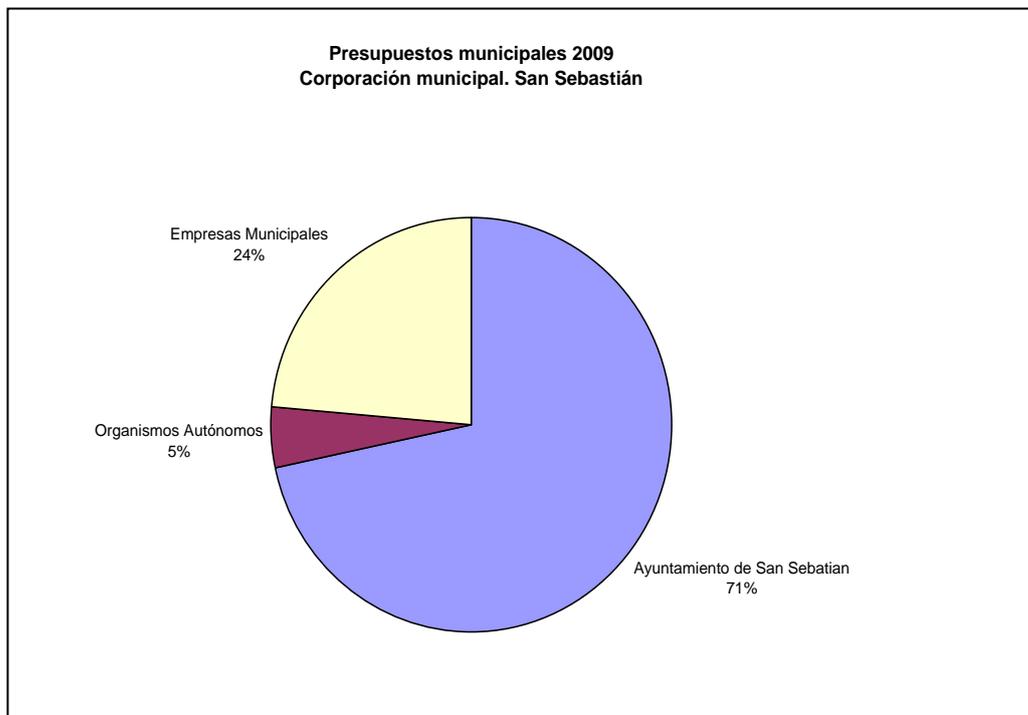
<sup>17</sup> Conforme a lo establecido en su artículo 2: "La Administración municipal servirá con objetividad y eficacia los intereses generales, garantizará la calidad y transparencia de la actuación municipal y promoverá la coordinación y colaboración con las demás Administraciones públicas, velando en sus relaciones con la ciudadanía por la pronta y justa resolución de sus asuntos y actuando con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho."

<sup>18</sup> Artículo 28 del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de San Sebastián.

<sup>19</sup> Centro Informático Municipal; Escuela de Música y Danza; Patronato Municipal de Deportes y Patronato Municipal de euskera.

<sup>20</sup> Anoeta Kiroldedia (gestión de obras y servicios en la zona deportiva de Anoeta); Parvisa (Rehabilitación urbana); Entidad Pública Empresarial Donostia Kultura; Entidad Pública Empresarial de la Vivienda; Servicios Funerarios de Donostia; Compañía del Tranvía de San Sebastián; Empresa Municipal de Gestión Urbanística; Fomento de San Sebastián; San Sebastián Turismo y Eguzkiza S.A.

Gráfico 3. Presupuestos Corporación Municipal 2009.



Fuente: Ayuntamiento de San Sebastián

Las cantidades presupuestadas en términos absolutos para el ejercicio 2009 fueron:

Tabla 4. Presupuestos Corporación Municipal 2009.

Ayuntamiento de San Sebastián	348.231.599,9€
Organismos Autónomos	23188826,57€
Empresas Municipales	115184616,8€

Fuente: Ayuntamiento de San Sebastián

Por lo que respecta a la organización política – administrativa territorial del municipio, el Ayuntamiento de San Sebastián no ha ejercitado la posibilidad de organizar la ciudad en distritos aunque ésta aparece reconocida en la Disposición Adicional Quinta del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración. Entre otras razones el gobierno municipal aduce que los distritos son: “estructuras que no sirven para fomentar la participación ciudadana, reproducen la configuración del Pleno y suponen un incremento del gasto importante”.

No obstante, ello no significa haber renunciado a la descentralización para la prestación de los servicios públicos municipales. La referencia para la prestación de los servicios públicos en San Sebastián son los barrios y, en concreto, los equipamientos de proximidad que en ellos existan y en los que se integran, sustancialmente, la prestación de servicios deportivos, culturales, sociales y de atención ciudadana.

La segunda de las medidas aludidas en el Plan Estratégico y atinente a la evaluación de la calidad de los servicios públicos es sustancial para la mejora de los servicios y para prestar una atención adecuada al ciudadano. El Ayuntamiento de San Sebastián ha fijado entre sus líneas de actuación el establecimiento de indicadores de control y de resultados de gestión, así como aquellos otros destinados medir la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos que reciben.

En el tercero de los aspectos mencionados y referido a la *Gestión de los Recursos Humanos*, el Ayuntamiento otorga una especial trascendencia a los programas de formación continua al objeto de integrar a los empleados públicos en una cultura de trabajo más asentada en la asunción de responsabilidades y consecuente con los resultados a lograr. El empleado público ha de ser capaz de aprender continuamente y a desaprender lo ya aprendido ante la necesidad de adaptarse continuamente a las demandas ciudadanas y a los cambios organizativos.

Especial trascendencia y significación tiene en el ámbito de la gestión de personal la necesidad de definir la figura y las competencias del directivo público en la corporación municipal ya que a ellos les corresponde aportar alternativas en busca de soluciones a las necesidades sociales.

Finalmente, la modernización de la Administración pública local se encuentra vinculada estrechamente a la participación de los ciudadanos ya que definitivamente éstos son demandantes de las actuaciones y servicios que se prestan desde la Administración local. A pesar de que el Ayuntamiento de San Sebastián, como anteriormente ha quedado

reflejado, no haya considerado los distritos como canal de participación, ello no significa que no existan órganos de participación ciudadana<sup>21</sup>.

En el contexto de la modernización de la Administración local de San Sebastián, no podemos dejar de realizar una breve aproximación al papel que juegan las TIC´s para mejorar la prestación de los servicios públicos al ciudadano y la gestión pública municipal. Indudablemente las nuevas tecnologías mejoran la transparencia en la toma de decisiones y posibilitan de una manera creciente que los ciudadanos intervengan en las mismas, a la par que impulsan la posibilidad de que éstos realicen sus trámites y gestiones de una forma más rápida y eficaz.

La oportunidad de realizar gran parte de los trámites administrativos vía on-line a través de la web municipal (<http://www.donostia.org>), la implantación de la tarjeta ciudadana<sup>22</sup> o de la carpeta ciudadana<sup>23</sup> son ejemplos de la apuesta realizada por el Ayuntamiento de San Sebastián para modernizar la Administración pública y su capacidad de respuesta ante las necesidades y demandas de los ciudadanos.

### **Ayuntamiento de Valencia**

Una de las líneas estratégicas incluidas en el Plan Estratégico de Valencia 2015 considera como factor crítico hacer de la Administración pública municipal una Administración eficaz en la consecución de objetivos, ágil en la tramitación de procesos y procedimientos y adecuadamente organizada atendiendo a los intereses, necesidades y expectativas de los ciudadanos.

La proximidad que guarda la Administración local con los ciudadanos y la gestión y atención de sus demandas observando el principio de subsidiariedad suponen un

---

<sup>21</sup> En particular la Norma Orgánica de Participación Ciudadana considera esencialmente tres: El Consejo Social como máximo órgano de participación, los Consejos Sectoriales a través de los que se canalizan propuestas ciudadanas para temas concretos y, finalmente, los Espacios de Participación Territorial que tienen como base la red de equipamientos de proximidad existentes.

<sup>22</sup> Permite identificar al titular de tarjeta en la realización de trámites o en la solicitud de servicios públicos municipales.

<sup>23</sup> Es un medio virtual de comunicación personal con el Ayuntamiento que permite acceder de forma personalizada a la información municipal, realizar trámites administrativos o acceder a la información que el Ayuntamiento dispone de la persona en concreto.

importante reto para la modernización de los servicios públicos en el Ayuntamiento de Valencia. Conforme a lo indicado en el Plan Estratégico las actuaciones que necesariamente inciden en lograr una moderna Administración pública requieren:

1. Adaptar la organización municipal y la gestión pública a las demandas, expectativas y requerimientos de los ciudadanos.
2. Reorganizar los procesos de gestión pública.
3. Promover la participación y lograr un mayor impacto social de los servicios públicos.
4. Desarrollar y aplicar tecnologías de la información.
5. Mejorar la formación de los empleados públicos y promover su implicación en construir una cultura organizativa basada en la calidad para la prestación de los servicios públicos.
6. Promover una adecuada cooperación público - privada para la gobernanza de la ciudad.

Cada una de estas actuaciones encuentra una base jurídicamente fundamentada en los diferentes principios generales que inspiran la actuación del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Valencia.<sup>24</sup>

La prestación de los servicios públicos por parte de la Administración municipal responde a una estructura organizativa de carácter funcional dividida en áreas de gobierno en las que

---

<sup>24</sup> Son principios que rigen el Gobierno de la Ciudad de Valencia: el sometimiento a la ley y al derecho; el respeto al principio de autonomía local en el ejercicio de sus competencias; la objetividad en la salvaguarda de los intereses generales; la promoción del principio de democracia participativa; la transparencia en las acciones de gobierno y la proximidad de la gestión a los intereses de los ciudadanos; la gestión responsable; la eficacia en la consecución de objetivos y, finalmente, la descentralización y la desconcentración.

se agrupan los diferentes sectores de la Administración municipal para el desarrollo y la prestación de actividades comunes y homogéneas.

Actualmente la Administración se encuentra dividida en seis áreas de gobierno: alcaldía; economía y grandes proyectos; seguridad ciudadana; urbanismo, vivienda y calidad urbana; medio ambiente y desarrollo sostenible; progreso humano y, finalmente, modernización de la Administración, descentralización y participación ciudadana.

Además de la organización central, la prestación de los servicios puede realizarse de forma descentralizada en organismos autónomos<sup>25</sup> o entidades públicas empresariales,<sup>26</sup> o de forma desconcentrada en distritos. La ciudad de Valencia se encuentra organizada territorialmente en 7 distritos: Abastos; Ciutat Vella; Exposición; Maritim; Patraix, Rusaffa y Tránsits.

Éstos últimos se encuentran dotados de órganos de gestión desconcentrada para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales. Entre sus atribuciones fundamentales se encuentran: la emisión de certificados, registro, gestión de licencias, información al ciudadano o concesión de autorizaciones para la ocupación de la vía pública.

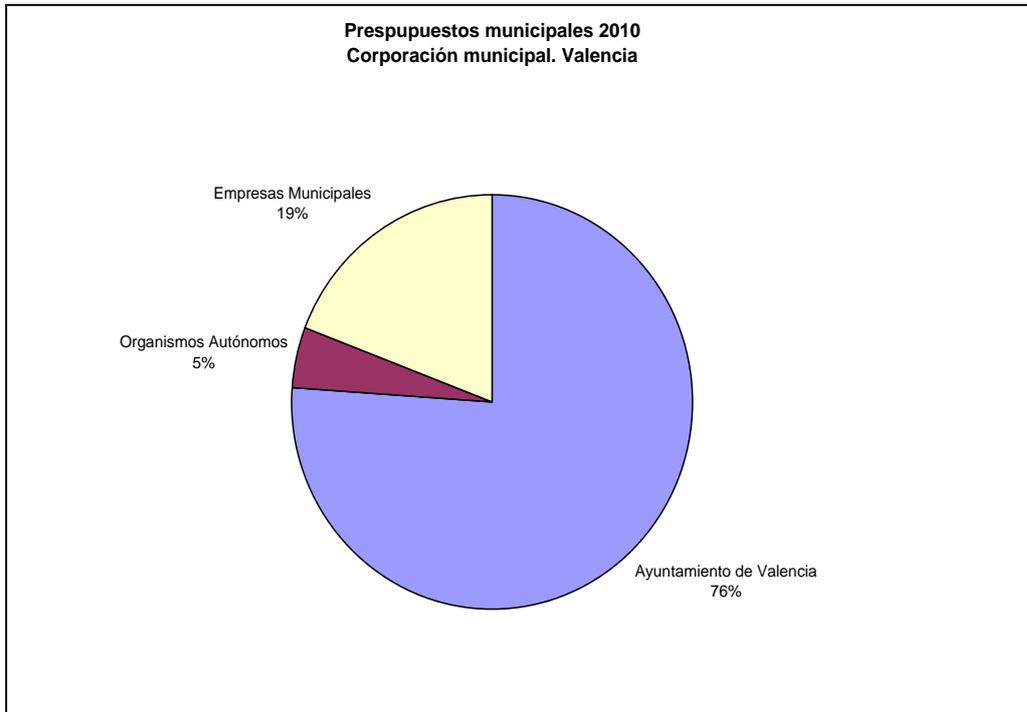
El Ayuntamiento de Valencia tiene conferida la gestión del 76% del presupuesto para el ejercicio presupuestario 2010 mientras que los organismos autónomos y las empresas municipales se hacen cargo del 24% del presupuesto.

---

<sup>25</sup> El Ayuntamiento de Valencia cuenta con 9 Organismos Autónomos: Consell Agrari Municipal; Fundación Deportiva Municipal; Fundación Escuela Municipal de Jardinería y Paisaje; Fundación Municipal de Cine; Fundación Municipal de Parques y Jardines Singulares; Junta Central Fallera; Universidad Popular; Palau de la Música y Patronato de Viviendas de funcionarios municipales.

<sup>26</sup> Al Ayuntamiento de Valencia se encuentran adscritas 3 empresas municipales: Actuaciones Urbanísticas S.A. (AUMSA); Empresa Municipal de Transportes (EMT) y Televisión Municipal de Valencia.

Gráfico 4. Presupuestos Corporación Municipal 2010



Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

Las cantidades presupuestadas para el año 2010 son, en términos absolutos, las siguientes:

Tabla 5. Presupuestos Corporación Municipal 2010.

Ayuntamiento de Valencia	769.195.745,7€
Organismos Autónomos	48.450.004,03€
Empresas Municipales	192.309.472,2€

Fuente: Ayuntamiento de Valencia

Atendiendo a las primeras medidas establecidas en el Plan Estratégico, la adaptación de la organización municipal a las demandas y expectativas de los ciudadanos requiere del establecimiento de programas orientados a promover modelos de gestión basados en los sistemas de calidad, lo que supone adaptar los procesos administrativos y los servicios a los requerimientos de los ciudadanos. Esta actividad exige realizar una revisión y examen de los procedimientos internos de la corporación municipal de cara a mejorar la gestión de sus recursos y ofrecer unos servicios que respondan de manera más eficaz a las

necesidades ciudadanas. Indudablemente un modelo de gestión pública fundamentada en un modelo de calidad, tal y como el Plan Estratégico recoge, coadyuva a la mejora de procedimientos de trabajo y mejora la prestación de los servicios.

La modernización de la Administración pública municipal valenciana cuenta con otro elemento sustancial, reflejado en el Plan, como es el desarrollo y la implantación de las nuevas tecnologías de la información. En este sentido la corporación municipal ha desarrollado un ambicioso programa dirigido a impulsar la utilización de estas tecnologías por parte de los ciudadanos, de las empresas y de otras Administraciones.

Por ello la Administración municipal ha desarrollado programas que han supuesto:

1. Modernizar los aspectos fundamentales de información corporativa del Ayuntamiento de Valencia: Información institucional, territorio, relaciones ciudadanos - Administración.
2. Promover los servicios de interoperabilidad con otras Administraciones públicas.
3. Implantar los servicios básicos de Administración electrónica: Certificación digital, firma digital y pagos telemáticos.

La Corporación Municipal ha acompañado la realización de estos programas con otros destinados a fomentar y promover la utilización de las TIC´s entre los ciudadanos. Algunas acciones específicas que en este sentido se han realizado son: promover un plan de accesibilidad con la creación de puntos de acceso gratuitos a Internet en bibliotecas, centros de juventud o centros sociales; desarrollar cursos de formación en el manejo de las nuevas tecnologías; fomentar la utilización de nuevas tecnologías a través de eventos como: Día de Internet, Campus Party o Expojove.

En materia de recursos humanos, a la que también alude el Plan Estratégico, los programas y acciones formativas que reciban los empleados públicos del Ayuntamiento

constituyen una herramienta sustancial para implantar la cultura de calidad en la prestación de los servicios públicos municipales. Sin embargo, la posibilidad de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos depende de otras variables que concurren en una gestión estratégica de los recursos humanos.

Así, el Ayuntamiento de Valencia ha previsto realizar esfuerzos encaminados a la aplicación objetiva de complementos de productividad o de rendimiento ligándolos a la mejora de la atención al ciudadano, a la mejora que experimente la gestión de los servicios y a la implicación del personal a su servicio, sin dejar de lado la definición de los criterios que han de regir la carrera profesional de los empleados públicos.

Junto a estos aspectos, el Plan Estratégico promueve una clara orientación para gobernar de una manera más relacional, ya que alcanzar los objetivos establecidos por el propio Plan en los diferentes ámbitos de actuación requiere del concurso y la participación de los ciudadanos y de los diferentes actores sociales e institucionales.

### **Ayuntamiento de Zaragoza**

A diferencia de otros Planes Estratégicos ya considerados, el "Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno" (2010), no establece de forma específica una línea estratégica orientada a definir y determinar cuales han de ser los objetivos y las acciones a emprender por el gobierno y la Administración municipal para su propia modernización.

No obstante, las líneas estratégicas que sí quedan definidas en el marco del Plan Estratégico requieren para su implementación del consenso, la participación y la colaboración entre actores públicos y privados en un proceso cuyo liderazgo ha de corresponder a la corporación municipal.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha asumido el gobierno relacional como un estilo propio de gobierno y considera como su misión: "Desarrollar una forma de gobernanza y de gestión en la que la ciudad de Zaragoza preste unos servicios de calidad a sus ciudadanos,

comprometiéndose a tener en cuenta sus opiniones, liderando en todo momento el destino de la ciudad”.

Una gestión pública de carácter relacional como la propuesta exige de la Administración municipal un tipo de actuación que se acomode a los principios de participación, eficacia, mejora continua de la calidad de los servicios, descentralización, desconcentración, coordinación e impulso de las tecnologías de la información de la información y de la comunicación.<sup>27</sup> Aspectos todos ellos que han sido reconocidos y establecidos en los Planes Estratégicos de aquellas ciudades que han abordado reformas en sus Administraciones públicas y que el gobierno municipal de Zaragoza también ha ido abordando de forma paralela en otros planes o actuaciones.

La Administración municipal se organiza funcionalmente en ocho áreas de gobierno en las que quedan integradas de manera homogénea diferentes sectores de la actividad municipal como son: alcaldía, urbanismo, vivienda, arquitectura y medio ambiente; fomento y deporte, entre otros.

Al margen de los órganos centrales, la prestación de los servicios públicos puede realizarse de una manera descentralizada a través de los organismos autónomos<sup>28</sup> y de las entidades públicas empresariales<sup>29</sup> que se creen.

En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza un 91% del presupuesto es gestionado por los órganos centrales de la corporación mientras que el resto es gestionado por los organismos autónomos y sociedades mercantiles existentes.

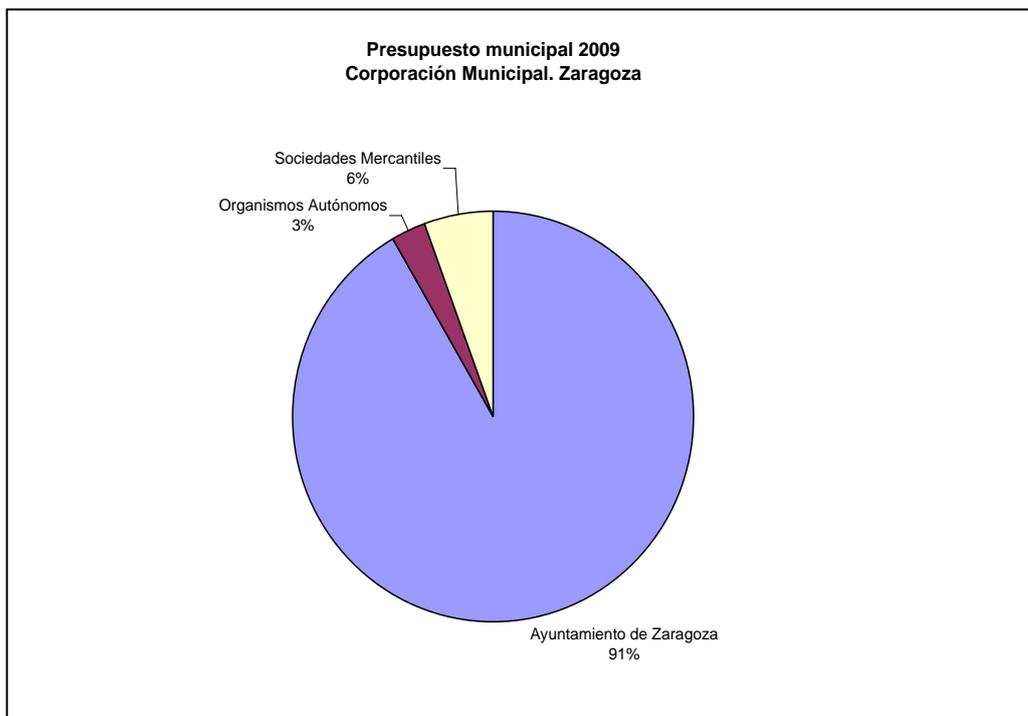
---

<sup>27</sup> Artículo 2 del Reglamento Orgánico Municipal.

<sup>28</sup> El Ayuntamiento de Zaragoza tiene adscritos cinco organismos autónomos Municipales: Patronato de Educación y Bibliotecas; Patronato Municipal de Artes Escénicas y de la Imagen; Patronato de Turismo; Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial; Instituto Municipal del Agua.

<sup>29</sup> Por su parte son seis las sociedades mercantiles creadas por el Ayuntamiento de Zaragoza: Sociedad Municipal Zaragoza Cultural; Zaragoza Deporte Municipal; Sociedad Municipal Zaragoza AUDIORAMA; Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda; Sociedad Zaragoza Televisión Digital y Sociedad Zaragoza Desarrollo Expo.

Gráfico 5. Presupuestos Corporación Municipal 2009.



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza.

Estos porcentajes representaron en términos absolutos en el año 2009 las siguientes cantidades:

Tabla 6. Presupuestos Corporación Municipal 2009.

Ayuntamiento de Zaragoza.	767.720.847€
Organismos Autónomos	22.351.292€
Empresas Municipales	46.475.291€

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza.

La gestión desconcentrada de los asuntos municipales se realiza a través de los distritos a los que les corresponde también impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Zaragoza se encuentra organizada territorialmente en 15 distritos: Centro; Casco Histórico; Delicias; Universidad; San José; de las Fuentes; La Almozara; Oliver Valdefierro; Torrero; Actur-Rey Fernando; El Rabal; Casablanca; Santa Isabel; Miralbueno y Distrito Rural.

En materia de mejora de la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos y de establecer una adecuada organización pública para la prestación de estos servicios, el Ayuntamiento de Zaragoza dispone de un Marco Estratégico de Calidad<sup>30</sup>. Con la participación de los empleados públicos, este programa estratégico pretende promover una organización administrativa municipal innovadora, eficiente y con capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas. Aspecto éste que queda integrado en la propia visión de la corporación municipal que se traduce en: “Mejorar continuamente el servicio a los ciudadanos, siendo a la vez referencia de excelencia entre las ciudades de España y Europa”.

El Marco Estratégico de la Calidad supone el desarrollo de un conjunto de líneas de actuación que conllevan, entre otras: la simplificación, mejora y evaluación de los procesos de trabajo; la evaluación de la calidad de los servicios y de los procesos; la definición y la implantación de un sistema de indicadores que permita medir la mejora la actuación municipal; la orientación hacia objetivos y resultados; la identificación de áreas de mejora; la participación del personal en los equipos de mejora; la cualificación permanente del personal; la mejora de los estándares de calidad en la atención al ciudadano o la formulación de compromisos para con los ciudadanos a través de las Cartas de Servicios.

Este compromiso adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza para la mejora de los servicios públicos se ha plasmado en la constitución de una Mesa Técnica por la Modernización del Servicio Público que compromete a los sindicatos y a los representantes de la Corporación Municipal a incentivar en los procesos de trabajo la mejora de la eficacia, de la eficiencia y la modernización de la gestión pública municipal.<sup>31</sup>

Como en las otras corporaciones municipales analizadas, adoptar la gobernanza como un estilo de gestión exige al Ayuntamiento hacer esfuerzos para desarrollar e implantar las

---

<sup>30</sup> Aprobado en Acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión de 19 de Noviembre de 2004.

<sup>31</sup> Artículo 9 por el que se regulan las condiciones laborales del personal funcionario (Pacto) y laboral (Convenio) del Ayuntamiento de Zaragoza para el periodo 2008 – 2011.

tecnologías de la información, no solo para contribuir a la mejora en la prestación de los servicios públicos o para proceder a una mejora de los procesos administrativos, sino también como medio para promover la participación de los ciudadanos y de otros actores públicos y privados en el gobierno de la ciudad.<sup>32</sup>

Apostar por una Administración electrónica ha requerido del gobierno municipal el desarrollo de actuaciones que han supuesto, no solo extender e implantar el uso de las tecnologías de la información a la mayor parte de los servicios públicos y a la mayor parte de los trámites administrativos a realizar por el ciudadano, sino también acciones orientadas a implantar puntos de acceso a Internet gratuitos o a establecer una oferta permanente de formación básica a los ciudadanos para el uso de las nuevas tecnologías a fin de reducir la “brecha digital”, sobre todo entre aquellos colectivos con menos posibilidades de acceso a este tipo de tecnologías.<sup>33</sup>

Esta apuesta de la corporación municipal por la utilización de las tecnologías de la información también encuentra su reflejo a nivel organizativo. Tanto el Pacto para personal funcionario como el Convenio para el personal laboral para el periodo 2008 – 2011 reflejan la necesidad de impulsar un Portal del Empleado Público que facilite la comunicación interna entre los departamentos y la mejora de los procesos de trabajo.

En materia de Recursos Humanos y de la organización del trabajo la corporación municipal ha contemplado la necesidad de realizar los estudios pertinentes encaminados a favorecer la fórmula del *teletrabajo* en aquellas actividades o tareas que, por sus características, no requieran de una constante presencia del empleado público municipal en su centro de trabajo.

---

<sup>32</sup> El artículo 225 del Reglamento Orgánico Municipal recoge la responsabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza para impulsar el uso de las tecnologías de la información en aras a facilitar la participación y comunicación con los ciudadanos.

<sup>33</sup> El programa ZGZ Conecta o el programa ZGZ Abierta han constituido esfuerzos realizados por el Ayuntamiento de Zaragoza tanto para posibilitar el acceso del mayor número de ciudadanos posibles a las tecnologías de la información creando las infraestructuras adecuadas como para hacerles más transparentes y participativa la Administración municipal.

El aprovechamiento de las nuevas tecnologías queda también reflejado en la promoción que la propia corporación municipal realiza para que los programas y acciones formativas de los empleados públicos puedan realizarse on-line con el fin de impulsar la modernización continua del sector público.

### 1.3.2 Participación ciudadana

En el ámbito internacional destaca el uso de las nuevas tecnologías como herramienta la promoción de la participación ciudadana. En este sentido, las Naciones Unidas evalúan de forma sistemática los esfuerzos de los distintos gobiernos para promover la incorporación de las nuevas tecnologías en las Administraciones públicas.

En la publicación de los resultados de esta evaluación, correspondiente al año 2008, la e-participación tuvo un lugar clave como parte del nuevo paradigma de la administración electrónica en el mundo., pues la mayoría de los gobiernos en el mundo han puesto en marcha iniciativas orientadas a la implantación de novedosos mecanismos de participación, en el marco de lo que puede llamarse un arduo proceso de extensión democrática.

De forma sistematizada y de acuerdo con los objetivos de las actuaciones emprendidas (e-información, e-consulta y e-toma de decisiones), se presenta a continuación las iniciativas de e-participación con mayor difusión en el mundo:

Tabla 7. Mecanismos de e-participación

INICIATIVAS	NÚMERO DE PAÍSES	PORCENTAJE (con respecto al total de los evaluados)
E-información		
Los gobiernos ofrecen de manera clara y explícita sus políticas de e-participación o misión	37	19
e-mail alertas de e-participación	21	11
RSS usado para la actualización y participación ciudadana	20	10

Publicación de una lista o calendario con las actividades de participación en línea	21	11
E-consulta		
Utilizan encuestas para conocer la opinión de los ciudadanos	32	17
Uso del Chat o sistema de mensajería instantánea para conocer la opinión de los ciudadanos	10	5
Uso de Blog para conocer la opinión de los ciudadanos	8	4
Uso de una línea de discusión abierta (foros) para tratar temas de políticas públicas	23	12
Línea formal (oficial) para que los ciudadanos expresen sus opiniones sobre leyes o políticas	21	11
Líneas no formales para preguntar a los ciudadanos el impacto de políticas o programas	18	9
E-Toma de decisiones		
Los gobiernos se comprometen, formal o informalmente, a incorporar los resultados de la e-participación en la toma de decisiones	22	11
Reconocimiento explícito de las opiniones recibidas, debates e interacciones	18	9
Gobierno envía un "recibido" a los ciudadanos tras la entrada de opiniones o sugerencias, incluyendo una copia de lo que fue recibido, por quién, fecha y hora. Calcula el tiempo de respuesta	12	6
Los funcionarios moderan los e-debates	6	3
El gobierno publica los resultados de los debates y consultas en su página web	23	12

Fuente: Naciones Unidas, 2008.

Las iniciativas con un mayor grado de difusión son las que tienen por finalidad suministrar a los ciudadanos información oportuna sobre las actuaciones desarrolladas por las Administraciones, ya sea a través de los portales oficiales o de la implantación de sistemas electrónicos de alerta vía mail o sms.

Junto al uso de las nuevas tecnologías existen numerosas experiencias innovadoras que, en el ámbito local, promueven la incorporación directa de los ciudadanos en asuntos tan variados como la rehabilitación de los barrios, el cuidado del medio ambiente, los presupuestos municipales, la priorización de infraestructuras entre otros, empleando para ello mecanismos de participación muy variados donde se conjuga la participación

organizada y la participación individual o el uso de las nuevas tecnologías y los canales presenciales para el intercambio de ideas.

Por ello, se presentan a continuación dos buenas prácticas europeas<sup>34</sup> y tres casos españolas que recogen buena parte de los principios previamente expuestos, en el marco de las tendencias que prevalecen actualmente en el mundo. La descripción de las experiencias españolas se hace enfatizando los siguientes aspectos: tipo de tratamiento de la participación ciudadana en los planes estratégicos puestos en marcha y breve alusión a las iniciativas promovidas por el gobierno local relacionadas con las nuevas tecnologías, la innovación democrática y la evaluación participada.

### **Birmingham: Summerfield Eco Village**

Summerfield es una zona de la ciudad de Birmingham, situado en uno de los barrios más desfavorecidos del Reino Unido. En 2004, los residentes tomaron la iniciativa de formar una Asociación de Residentes de Summerfield con el objetivo de promover una serie de actuaciones que hicieran de la zona una comunidad próspera.

Para ello, el trabajo de la asociación se enfocó en reducir la rotación de los hogares, mejorar el medio ambiente y lograr una comunidad más cohesionada y sostenible. En los últimos años, las diversas asociaciones de la zona y el Ayuntamiento de Birmingham han trabajado conjuntamente con los residentes de Summerfield para garantizar la financiación y puesta en marcha de una serie de programas innovadores que, abordando estas cuestiones clave con un importante contenido ecológico, han logrado la progresiva revitalización de la comunidad.

### **Lisboa: presupuesto participativo**

El Presupuesto Participativo de Lisboa es un proceso de corresponsabilidad y trabajo conjunto entre el Ayuntamiento de Lisboa y sus ciudadanos. Con esta iniciativa los

---

<sup>34</sup> La identificación de las buenas prácticas se realizó tomando de referencia las experiencias finalistas en el los Eurocities Awards 2009.

ciudadanos tienen el poder de decidir qué proyectos deben incluirse en el presupuesto de la ciudad, hasta un importe máximo de 5 millones de euros.

Durante la primera fase del presupuesto participativo (octubre de 2008), los ciudadanos pudieron presentar propuestas en la página web (se recibieron un total de 577 propuestas). Posteriormente, los servicios municipales realizaron estudios de viabilidad de cada una de ellas y las transformaron en proyectos de inversión con los costos estimados. En la segunda fase, los ciudadanos votaron por los proyectos preseleccionados, aprobándose un total de cinco proyectos que cubren el presupuesto asignado. Tras la aprobación el municipio se compromete a poner en marcha los proyectos definitivamente aprobados.

### **La experiencia de la ciudad de Zaragoza**

En el plan estratégico de Zaragoza no existe un apartado específico sobre participación ciudadana. Sin embargo, se pueden identificar, en buena parte de las estrategias planteadas, acciones concretas que tienen por objetivo fortalecer las prácticas ya existentes en la localidad e incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre temas sectoriales de interés general.

En lo que respecta al fortalecimiento de las prácticas ya existentes se propone, como parte de la estrategia de desarrollo ambiental, generalizar la implantación de las Agendas 21 Locales, pero sin especificar qué tipo de acciones se desarrollaran para dar continuidad al proceso participativo. Esto hace suponer, que el plan estima, únicamente, la puesta en marcha de los planes de acción previamente elaborados.

Para garantizar la participación de los ciudadanos en la discusión de temas sectoriales priman la creación de foros y espacios de deliberación de acuerdo con un modelo relacional como se observa en los siguientes ejemplos:

1. Como parte de la estrategia de progreso económico se plantean crear espacios de trabajo para la captación y evaluación de ideas sobre contenidos y

equipamientos requeridos por Milla Digital para convertir Zaragoza y su entorno en referente de las TIC. También se contempla la creación de foros para abordar el tema de los servicios y las posibilidades de su externalización.

2. En la estrategia de desarrollo ambiental se propone la creación de un foro que coordine (basado en un acuerdo social e institucional) a las diversas instituciones públicas competentes y a las entidades privadas en el desarrollo del Plan Ambiental del Ebro y sus afluentes.

Si bien el Plan Estratégico no recoge un apartado específico sobre participación ciudadana, el Ayuntamiento de Zaragoza viene desarrollando una serie de actuaciones que responden a criterios novedosos sobre la apertura institucional y sobre la importancia de establecer canales permanentes de cooperación y colaboración entre la Administración y los ciudadanos. Así mismo, el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación lo han convertido en un elemento clave para gestionar de manera eficaz la multiplicidad de actores e intereses existentes en la localidad.

Una de las iniciativas más resaltantes es el llamado "Blog ciudadano" el cual se concibe como un canal eficaz para promover la participación de los ciudadanos en la red y con ello, para fomentar el debate sobre los asuntos que afectan a la ciudad. Con esta iniciativa cualquier ciudadano tiene la oportunidad de crear su propio Blog y expresar sus opiniones e ideas sobre la ciudad o sobre los temas que sean de su interés. También es posible incorporar blogs ya existentes, registrándolos en un directorio permanentemente actualizado.

En general, se brinda a los ciudadanos los siguientes servicios:

1. Directorio de los blogs de Zaragoza, clasificados por barrios y por categorías. En el primero de los casos se cuenta con treinta seis blogs correspondiente a un número similar de barrios y en el segundo caso existen hasta ahora quince categorías que incluyen temas como arte, ciencia, cultura, ocio, política sociedad entre otros.

2. Contenido permanentemente actualizado sobre el número y tipo de blog registrados así como las más importantes novedades que se presenten de acuerdo con las preferencias de los usuarios.
3. RSS de los contenidos para su lectura en agregadores.
4. Creación y gestión gratuitas de los blogs bajo el dominio zaragozaciudad.net, lo que permite edición de forma sencilla e intuitiva su contenido, publicar imágenes, realizar diseños completamente personalizados, disponer de un potente motor de búsqueda entre otros.

Otra iniciativa importante en el caso de Zaragoza ha sido la incorporación de criterios de calidad en la prestación de los servicios públicos, otorgándoles a los ciudadanos un rol protagónico en las tareas de diseño y evaluación. Con este criterio se ha promovido la utilización de las cartas de servicios en los centros cívicos y la certificación de los centros deportivos de los barrios rurales.

Mediante las cartas de servicios se les informa a los ciudadanos sobre los servicios municipales que están a su disposición, así como los compromisos que el gobierno local ha adquirido para su adecuada prestación. Por su parte la certificación de calidad se basa en los parámetros de la norma ISO 14.001: 2004 la cual es reconocida como un marco para la gestión medioambiental, donde se identifican, verifican y controlan los aspectos medioambientales de cualquier organismo sustentados en el principio de la mejora continua.

### **La experiencia de San Sebastián**

La ciudad de San Sebastián incorporó en el Plan Estratégico 2010 elaborado en el 2003 un eje estratégico denominado "ciudad de las personas-cohesionadas" que incluía entre sus estrategias la consolidación y el impulso de la cultura asociativa en la ciudad y la revitalización de los barrios, mediante la puesta en marcha de mecanismos de

participación ciudadana que favorezcan la incorporación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y la descentralización administrativa.

Para ello, los principios que guían esta estrategia es, por un lado, la articulación de todas asociaciones existentes en la localidad para lograr la incorporación activa de las personas de la tercera edad en la gestión de los asuntos que afectan diariamente a los habitantes de la ciudad. Por otro lado, se plantea la configuración de nuevos mecanismos que vayan a la par de las nuevas exigencias ciudadanas y que superen la preeminencia de la visión técnico-burocrática en el desarrollo de las políticas, planes o proyectos locales.

Una iniciativa de trascendencia en el caso de San Sebastián es la elaboración del Plan Director de Participación Ciudadana aprobado por la Junta de Gobierno en el mes de diciembre de 2006. En el plan se establecen las pautas y directrices que determinan las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de San Sebastián para fomentar de la participación ciudadana y garantizar la implicación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan.

En este sentido, la participación ciudadana se concibe como una política transversal que permea a todas las áreas y entidades del gobierno local y se concibe como un requisito fundamental para la modernización de la Administración. De esta forma, la participación se convierte en un compromiso colectivo más que en un conjunto de iniciativas focalizadas cuya sostenibilidad no puede ser garantizada sin el involucramiento de todos los actores institucionales de manera decidida y coordinada.

El modelo organizativo de la participación ciudadana propuesto por el Ayuntamiento de San Sebastián se articula en torno a tres dimensiones: una dimensión estratégica de la ciudad que afecta a los diferentes instrumentos de planificación de la ciudad y cuyo órgano permanente de participación es el Consejo Social; una dimensión sectorial donde intervienen activamente, en el ámbito de sus competencias, cada una de las áreas municipales a través de los denominados Consejos Asesores; y por último la dimensión territorial, donde los equipamientos de proximidad son el referente para la incorporación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones junto a los procesos estables de

participación que, vinculados al análisis de la situación del territorio, aborda importantes asuntos como el planeamiento urbanístico y los presupuestos municipales.

A partir de estas dimensiones los mecanismos de participación que prevalecen en el municipio son los siguientes:

1. Los Consejos, en líneas generales son órganos de participación que canalizan las iniciativas y opiniones de los ciudadanos en temas concretos de interés general. Entre ellos se destacan el Consejo Social que se ha convertido en un valioso espacio donde los agentes económicos, sociales e institucionales de la localidad deliberan sobre las grandes cuestiones que afectan el desarrollo y la cohesión social de la localidad. También destacan los Consejo Sectoriales, los cuales se han constituido es espacios de información, seguimiento, consulta de la actuación municipal a y validación en ámbitos como acción social, juventud, medio ambiente, educación, cultura, comercio entre otros.
2. Los proyectos participativos de la ciudad, que incluyen a todas las iniciativas concretas desarrolladas en la ciudad como son el Foro Cívico, los grupos de trabajo en torno a proyectos concretos, los talleres ciudadanos, los denominados Núcleos de Intervención Participativa, y el diseño participado Planes Transversales (plan joven, plan de igualdad, de drogodependencias, de inmigración, de movilidad, de accesibilidad entre otros). De forma especial el Plan Director de Participación Ciudadana destaca tres iniciativas cuya continuidad es considerada clave en la articulación del modelo participativo de la ciudad, etas iniciativas son el plan estratégico de San Sebastián, la agenda 21 y los presupuestos participativos.
3. Los proyectos participativos de carácter sectorial y/o territorial, son iniciativas desarrolladas en áreas concretas de intervención municipal como son medio ambiente, urbanismo, juventud, desarrollo comunitario entre otros.

En líneas generales el Plan Director desarrolla ampliamente las pautas definidas por el Reglamento de Participación Ciudadana, definiendo de manera operativa las estrategias que debe seguir el Ayuntamiento de San Sebastián para la consolidación del modelo de participación que han decidido adoptar en la localidad.

Este plan mantiene (en sintonía con la mayoría de los municipios españoles) la clasificación de las iniciativas participativas en sectoriales y territoriales con una marcada preocupación por lograr su coordinación y articulación con el resto de las actuaciones municipales. De igual forma, prevalece el interés de asentar aquellas iniciativas que permiten entender a la ciudad como un todo (Plan Estratégico de la ciudad, Agenda 21 y presupuestos participativos) logrando la movilización y cohesión de los ciudadanos en torno a objetivos comunes.

### **La experiencia de Málaga**

El Plan Estratégico de Málaga establece como proyecto clave el denominado “Málaga y gobernanza local”, el cual tiene por finalidad promover un trabajo integrado con el resto de los agentes que hacen vida en el municipio y lograr la máxima coordinación y el mayor consenso posible en la toma de decisiones. Esto ha supuesto para el Ayuntamiento de la ciudad el reconocimiento de que la participación ciudadana es una herramienta determinante para la buena gestión de la ciudad y para la prestación de servicios públicos de calidad.

En efecto, el impulso de la participación ciudadana en la construcción de la ciudad se ha contemplado como un objetivo fundamental en el marco de este proyecto, asentado en la idea de poner en marcha nuevos Consejos Municipales y nuevas vías de acceso de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las cuestiones que inciden sobre el desarrollo de la ciudad, las inversiones y las actuaciones del gobierno municipal. Así mismo, se contempla el fomento de gestión de redes y cooperación de ciudades como otro objetivo que, sustentado en la importancia del intercambio de experiencias y de la colaboración con otros entes locales, es fundamental en la configuración de un modelo de participación y de gestión relacional de la ciudad.

Para ello, se plantean las siguientes propuestas de actuación:

1. Sondeos de opinión a la ciudadanía sobre asuntos de interés para la ciudad y encuestas de satisfacción ciudadana.
2. Potenciación de la participación en redes de ciudades, tanto de ámbito nacional como internacional, fortaleciendo las dotaciones municipales para estos fines (ciudades por la sostenibilidad, ciudades digitales, etc.).
3. Potenciación del modelo de participación basado en los criterios de “análisis de la realidad, programación, operativización y comunicación de actividades con y para el usuario”.

Junto a las consideraciones que se hacen en el Plan Estratégico es necesario resaltar tres actuaciones desarrolladas por el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga que pueden ser consideradas buenas prácticas y referentes en el ámbito nacional. Se trata de la aprobación del I Plan Marco de Ciudadanía y Convivencia 2008-2011, la elaboración de la carta municipal de derechos ciudadanos y los presupuestos participativos.

El I Plan Marco de Ciudadanía y Convivencia define las estrategias del gobierno municipal en cuatro componentes clave para la modernización de la ciudad: la participación ciudadana, el voluntariado, la inmigración y la cooperación al desarrollo. El documento, está formado a su vez por cuatro planes estratégicos y desarrolla más de 200 actuaciones concretas para los próximos cuatro años.

El proceso que llevó a la elaboración del Plan Marco contó con la participación de los grupos políticos municipales, de todas las instituciones públicas y del movimiento asociativo, a través de los consejos sectoriales de participación ciudadana, de voluntariado e inmigración y de cooperación al desarrollo. Durante su diseño del plan se establecieron mecanismos de consulta que permitieron a los ciudadanos trasladar de forma directa sus

ideas y propuestas para ser debatidas por todos los actores involucrados y, en este marco, consensuar su incorporación en el documento final.

En el componente del plan que aborda la participación ciudadana se plantea como objetivo general “generar la transformación democrática de la ciudad a través de la participación activa de toda la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos de nuestra ciudad”. Para la consecución de este objetivo se esbozan las siguientes estrategias:

1. Gestionar los recursos municipales destinados al desarrollo de políticas participativas.
2. Coordinar medidas de mejora de los procesos de calidad en las iniciativas en materia de participación ciudadana.
3. Coordinar todas las actuaciones municipales en materia de participación dado su carácter transversal.
4. Fomentar el conocimiento y el intercambio de experiencias sobre el fenómeno de la participación ciudadana y su evolución en la ciudad.
5. Fortalecer la relación y la coordinación entre el Ayuntamiento y las entidades de la ciudad en espacios participativos.
6. Consolidar los Presupuestos Participativos en la ciudad como mecanismo que, de forma transversal, permite a la ciudadanía decidir en qué invertir parte del presupuesto municipal.
7. Fomentar la participación en la toma de decisiones de los asuntos municipales de sectores específicos de la población como: mujeres, niños, jóvenes, mayores, personas con discapacidad y personas inmigradas.

8. Sensibilizar a la población malagueña sobre la participación ciudadana como herramienta de transformación democrática, generación de ciudadanía activa y de bienestar comunitario.

Cada una de estas estrategias viene acompañada con una serie de acciones que de forma general se centran en la creación de nuevos espacios de participación en la localidad y el fortalecimiento de la capacidad institucional para lograr la adecuada agregación y articulación de las demandas formuladas por los ciudadanos en todas las áreas del gobierno local, haciendo de la transversalidad de la participación una condición necesaria para el buen funcionamiento de la Administración.

Por su parte, la carta municipal de derechos ciudadanos realizada en el año 2008 representa la adopción por parte del Ayuntamiento de Málaga de una serie de compromisos frente a los vecinos de la ciudad para garantizar la prestación de servicios públicos más eficaces y transparentes. En la carta se recoge un conjunto de derechos de los ciudadanos que guían sus relaciones comunes o generales con la Administración local.

El documento hace alusión a la importancia de contar con un Ayuntamiento moderno, transparente y abierto que facilite el acceso de los ciudadanos a la información sobre su gestión que vele por la no discriminación de vecino alguno y que ofrezca un servicio lo ágil y eficaz. Plantea que los ciudadanos tienen derecho a que sus cuestiones se resuelvan dentro del plazo legal, y a conocer, si fuera este el caso, el motivo del cualquier retraso. En ese sentido, apuesta por el uso de las nuevas tecnologías como herramienta fundamental para lograr la modernización de la Administración. Asimismo, recoge derechos sobre la participación en la gestión de la ciudad, la integración de los discapacitados, la protección de los inmigrantes entre otras cuestiones.

Finalmente, el Ayuntamiento de Málaga ha puesto en marcha desde el 2007 los presupuestos participativos. Esta iniciativa se ha convertido en uno de los programas estrella de la localidad debido al compromiso de los principales responsables políticos de la ciudad que ha permitido su continuidad y mejora en el tiempo así como por la progresiva penetración que ha logrado en la población durante sus últimas ediciones. En efecto,

según el Área de participación Ciudadana en la edición de 2009-2010 participaron más de 4.000 ciudadanos y más de 200 entidades se implicaron en este proceso lo que supuso la recepción de unas 3.489 propuestas.

Los presupuestos participativos se realizan en cinco fases que se inician tras presentación de propuestas por parte de los ciudadanos durante un periodo de tiempo definido por el Ayuntamiento. En la primera fase los técnicos del gobierno municipal analizan las propuestas recibidas para verificar que sean de competencia municipal y, posteriormente, estudian su viabilidad técnica.

En la segunda fase se valoran, entre otros criterios, el interés general, la urgencia, la zona, la reiteración de la misma propuesta entre otros criterios, posteriormente se inicia la tercera fase que corresponde a la priorización de las propuestas, la cual se realiza por dos vías, a través de los técnicos municipales y a través de los ciudadanos y organizaciones civiles mediante metodologías participativas en grupos de trabajo.

En la cuarta fase se realiza la valoración económica de las propuestas y los diferentes departamentos municipales consignaron las partidas presupuestarias necesarias. Por último, en la quinta fase las propuestas aceptadas de manera definitiva son aprobadas en Pleno Municipal para su ejecución dentro del presupuesto.

Sobre el desarrollo los presupuestos participativos es necesario destacar que el gobierno local está realizando una importante apuesta por el uso de las nuevas tecnologías, permitiéndoles a los ciudadanos la utilización de diversos canales electrónicos para el envío de sus propuestas y para el seguimiento de todo el proceso participativo en sus distintas fases. De forma novedosa, es posible que los ciudadanos accedan a información detallada de las propuestas aprobadas y de su grado de ejecución, convirtiéndose en actores clave en las tareas de seguimiento y evaluación de esta iniciativa.

### **1.3.3 Transparencia y ética pública**

Si bien tanto los códigos éticos, los códigos de conducta, los códigos de buen gobierno como las cartas del ciudadano no se han incorporado explícitamente en los planes estratégicos en su inicio, posteriormente han formado parte de las estrategias de modernización de la Administración en los distintos niveles de gobierno, incluido el ámbito local.

Por lo que respecta a los códigos, de gran tradición en el ámbito anglosajón, destacan en el ámbito local el Código de conducta del Ayuntamiento de Manchester 2002 (Reino Unido), el Código de buen gobierno de Melbourne 2005 (Australia), y el código de conducta de Toronto (Canadá). En el ámbito español, hemos seleccionado el Manual de buenas prácticas políticas 2005 del Ayuntamiento de San Sebastián, por ser uno de los pioneros en España y, finalmente, el reciente Código de buen gobierno local 2009, aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Las cartas del ciudadano han tenido gran implantación en gobiernos regionales más que locales, especialmente en España. En el ámbito internacional destaca la Carta de Derechos y Deberes de la Villa de Montreal (2005). En el ámbito nacional destacan dos iniciativas locales: la Carta de Derechos y Deberes del Ciudadano del Ayuntamiento de Pamplona (2005) y la Carta de Derechos del Ciudadano de la Diputación de Guipúzcoa (2005) y una iniciativa regional: la Carta de Derechos del Ciudadano de la Generalitat Valenciana (2001). Estos códigos y cartas se van a tratar a continuación.

### **Conduct code 2002, Manchester**

Se actualizó en 2007 y constituye el clásico código reglamentista que sigue las pautas del modelo general de código conducta que se aprobó en Gran Bretaña en la Orden estatutaria 3575 de 2001. El código de conducta de la Corporación de Manchester sigue el mandato de la Ley de Régimen local inglesa, modificada en el año 2000, donde se establece la obligación para los gobiernos locales de elaborar un código de conducta para las autoridades electas y personal político no electo (puestos de asesoramiento especial). El código está estructurado de la siguiente manera:

En la parte primera se establecen las obligaciones generales en los que se establecen ciertos principios éticos básicos de actuación, en la parte segunda del código tratan los distintos conflictos de intereses y en la tercera parte trata de la obligación de registrar los patrimonios de bienes muebles e inmuebles y regalos o donaciones del personal político (electo o no) en un plazo de 28 días desde que se empezó a ejercer el cargo, así como para consignar cambios en los mismos.

### **Code of good governance 2005, Melbourne**

Se encuentra en proceso de actualización. En el preámbulo efectúan una serie de declaraciones (valores básicos de actuación, misión del código y la aplicabilidad a todo el personal de la corporación municipal) junto con los objetivos del buen gobierno.

El Código establece seis principios de buen gobierno generales:

1. Aumentar la reputación del Ayuntamiento a través de la transparencia y la rendición de cuentas.
2. Reforzar la confianza de la sociedad y de los grupos de interés en el Ayuntamiento, especialmente en las áreas de actuación no reguladas.
3. Sostener un proceso de mejora continua en la ciudad de Melbourne.
4. Demostrar el cumplimiento de de sus obligaciones legales y éticas.
5. Gestionar proyectos y programas de riesgo intentando minimizar los efectos negativos y maximizar las oportunidades.
6. Ayudar a la prevención y detección de acciones y comportamientos fraudulentos, deshonestos o no éticos.

El Código establece también ocho principios de buen gobierno que ha de ser observados por el gobierno, los consejeros y el personal de la Administración municipal:

1. Construir relaciones sólidas entre el equipo de gobierno, la dirección administrativa y los empleados que no ejercen puestos de jefatura.
2. Integridad y transparencia en la toma de decisiones.
3. Respeto por los intereses de grupos y colectivos sectoriales de la ciudad.
4. Adecuada estructura de gobierno para ofrecer una excelente representación pública.
5. Perseguir una continua mejora (iniciativa).
6. Dar cuenta en tiempo y forma de la política municipal.
7. Afianzar la credibilidad de los controles financieros.
8. Asegurar que los controles, procesos y sistemas usados para la dirección y gestión son seguros.

El siguiente apartado del Código trata sobre los valores y el marco ético. En primer lugar se desglosan los cuatro valores básicos (integridad, respeto, excelencia e iniciativa) que son aplicados mediante:

1. Un código de conducta formalizado.
2. Un proceso que revise, dirija y sugiera reformas del código.
3. Un plan de formación para fomentar la conducta ética.
4. La realización de informes periódicos al Ayuntamiento sobre el funcionamiento del marco ético.

Hay que destacar otro epígrafe que delimita roles, responsabilidades y relaciones de los miembros del gobierno, personal directivo y resto de personal. Se trata de una traslación, en un lenguaje no jurídico, de las competencias que les confieren distintas disposiciones normativas, si bien se introducen algunas cuestiones que las normas no mencionan o no explicitan suficientemente.

El Código trata en su siguiente capítulo de las relaciones de la corporación municipal y sus miembros con las partes interesadas (stakeholders), esto es, asociaciones sectoriales diversas y grupos de interés implantados a nivel local y regional. Por otro lado, también se delimitan los roles de cada cargo político y puesto de dirección administrativa en lo relativo a su relación con los medios y protocolos para la participación en diversos eventos con representantes de potestades públicas.

El siguiente apartado que aborda el Código de buen gobierno de Melbourne es el del asesoramiento a los miembros del gobierno municipal para la toma de decisiones, proponiendo métodos y mecanismos de elaboración de documentos según los fines.

La formación es otro contenido que prioriza el Código mediante la correcta aplicación de los códigos de conducta del personal político y del personal de gestión y administración en:

1. Rendición de cuentas.
2. Planificación y revisión de la gestión y administración operativa.
3. Revisión de procesos.
4. Evaluación de trabajo.
5. Funcionamiento del Comité de Auditoría.
6. Actuación en periodo electoral.

7. Implantación de nuevas tecnologías.

8. Resolución de conflictos.

A continuación se aborda el código de conducta para consejeros del Ayuntamiento y sus roles de conducta. El código incluye:

1. Procesos para resolver conflictos internos entre consejeros, entre ellos cuestiones de asesoramiento, disputas informales y disputas formales.
2. Procedimientos aplicables en relación a conflictos de intereses derivados de la aceptación de regalos y beneficios, trabajo fuera del sector público, involucración en el trabajo político, conflictos de intereses personales y financieros.
3. Procesos aplicables a la conducta del Ayuntamiento y su equipo de gobierno durante periodo electoral que se divide en dos bloques: los procesos de toma de decisiones y el uso de recursos públicos.

Por último, el Código describe el código de conducta para los empleados públicos del Ayuntamiento. Lo subdividen en siete secciones:

1. Principios de conducta. Se basan en los cuatro principios básicos de integridad, respeto, excelencia e iniciativa en términos parecidos a los utilizados para los consejeros, aunque diferenciando los grados de responsabilidad.
2. Responsabilidades de los empleados: conocimiento de la legislación y de las políticas del Ayuntamiento, respeto y apoyo a las decisiones de sus superiores, asesoramiento veraz al personal político.

3. Uso de la información, que se regula en las cláusulas de los contratos de los empleados, y la propiedad intelectual, que se relaciona con los conflictos de interés.
4. Uso apropiado y preservación de los fondos y otros recursos públicos.
5. Evitar conflictos de interés: declaración de intereses económicos y financieros, percepción de regalos, beneficios u otras, régimen regulador y sancionador.
6. Imparcialidad, equidad y diversidad en el trato con los ciudadanos y con el personal de la organización.
7. Lugar de trabajo saludable y seguro, que se contienen en la legislación de función pública.

### **Code of conduct for members of the City Council 1999, Toronto**

El Código se ha actualizado en 2008. Comienza en su preámbulo destacando la importancia de la implementación de la calidad en la actuación del gobierno y de la Administración pública municipales para conseguir unos altos estándares de conducta por parte del personal político.

A continuación, también en el preámbulo, establece los principios básicos de conducta:

1. Diligencia en la conducción de los asuntos públicos.
2. Uso correcto de los poderes públicos que otorga la autoridad y el cargo.
3. Servir el interés público y el espíritu de las leyes federales, estatales y municipales.

En un primer apartado presenta la legislación complementaria más directamente conectada con el código, como son la ley local de conflicto de intereses, La ley de elecciones municipales y la Ley local de libertad de información y protección de la intimidad. Después estructura en once apartados las normas generales de conducta:

1. No aceptación de regalos y beneficios.
2. Trato confidencial de la información.
3. Uso responsable de la propiedad, recursos y servicios públicos.
4. No utilizar recursos de la corporación en las campañas de electorales.
5. Conflictos de intereses (remite la ley local específica que lo regula).
6. Comportamiento honorable según las prescripciones de la ley local de protocolo.
7. No utilizar el cargo como vía para encontrar empleos futuros que puedan menoscabar la imparcialidad las decisiones municipales.
8. Respeto profesional y personal hacia los empleados públicos que evitar conductas no deseadas en los procesos de toma de decisión y en las tareas de asesoramiento.
9. Detección de los distintos tipos de ejercer influencia mediante grupos de presión.
10. Deber de fomentar un ambiente de trabajo tolerante que erradique y prevenga cualquier forma de acoso y/o discriminación.

Los dos últimos apartados se refieren, por un lado, a la aplicabilidad del Código a las agencias, juntas, comisiones y otros órganos colegiados, y por otro, se trata la extensión de la responsabilidad de los miembros del gobierno de la corporación local durante los tres años que dura el proceso de elección. La parte general del código finaliza recordando la especial responsabilidad del alcalde, como líder más destacado, en hacer cumplir con la legalidad y los contenidos del Código. También señala que el procedimiento normal para alegar quejas por conductas de los miembros del gobierno que supuestamente contravengan lo estipulado en el código es mediante escrito dirigido al alcalde.

Posteriormente, el código añade una cédula en la que se recogen de una manera no exhaustiva los compromisos orientativos de actuación que han de tener los órganos unipersonales y colegiados de la corporación municipal (gobierno municipal, alcalde, concejales, comités, miembros del gobierno en organizaciones del sector público local y personal no político de la corporación municipal). Se trata de transcripciones, en lenguaje no jurídico, de algunas de las competencias de dichos órganos. Por ejemplo, para el Alcalde:

1. Velar por el cumplimiento correcto del ordenamiento jurídico.
2. Supervisar que las conductas del resto de los miembros del gobierno y empleados públicos sean acordes a lo estipulado en el Código.
3. Representar los intereses y puntos de vista de la ciudad, sus ciudadanos y su gobierno en los distintos eventos políticos.

En el caso de los empleados públicos:

1. Proveer en tiempo oportuno, asesoramiento al consejo de gobierno y sus comités.
2. Alertar sobre posibles impactos no deseados de determinadas decisiones, cambios de legislación, entre otras.

3. Seguir las directrices estipuladas por el consejo de gobierno.

El código finaliza con dos apéndices. En el primero se señalan las categorías de conducta -similares y distintas- que han sido definidas y recogidas en otras disposiciones normativas, siendo complementarias con el código de conducta. En el segundo apéndice se presenta un sumario más detallado con toda la legislación aplicable por incumplimiento del código de conducta.

### **Manual de buenas prácticas políticas 2005, San Sebastián**

Está estructurado en nueve bloques:

1. Principios y valores en el desempeño del cargo, en el que establecen tres misiones básicas de actuación.
2. Actitudes y comportamientos a seguir del personal político electo y no electo ad intra y ad extra.
3. Sobre la democracia participativa, en el que estipulan diversos compromisos con la ciudadanía, la participación ciudadana, presupuestos participativos, asociacionismo, entre otras.
4. De las incompatibilidades, que trata de los conflictos de intereses por el cargo ocupado.
5. Sobre la transparencia y la información, donde se estipulan compromisos de mejora en el acceso a la información, mayor contacto con los grupos municipales de la oposición, potenciación de los canales de comunicación con el ciudadano.
6. Gestión responsable de los bienes públicos, tales como respetar los principios de publicidad y libre concurrencia, objetivar y fundamentar las decisiones, actuar con transparencia en los procesos, dar confianza a los/as funcionarios/as encargados

de elaborar los informes técnicos o ejecutar correctamente las resoluciones emanadas de los órganos competentes en los procesos de contratación. Este bloque se subdivide en tres materias:

- a. Sobre la contratación pública
  - b. Concesión de permisos y licencias
  - c. Sobre las subvenciones
7. Gestión del patrimonio municipal, en el que se trata el buen uso del inventario y criterios claros para venta, arrendamiento o cesión de bienes del patrimonio municipal.
8. Diferentes controles a la gestión, categorizando tres tipos de control:
- a. Del control democrático por parte de la ciudadanía.
  - b. Del control del pleno.
  - c. Del control de otras instancias.
  - d. Indemnizaciones o compensaciones por gastos de los miembros del gobierno municipal, donde se remarca que habrán de actuar con criterios generales de austeridad y prudencia en la ejecución del gasto.

### **Código de buen gobierno local 2009 de la FEMP**

Está estructurado en seis bloques:

1. Principios del código del buen gobierno local, donde se articulan, entre otros: el interés general, la lealtad política, igualdad y solidaridad, compromiso ético, inclusión social y equilibrio territorial.
2. Medidas para mejorar la gestión y la calidad de la democracia local a través de comisiones de control de contrataciones públicas, mecanismos de quejas y sugerencias, reuniones periódicas con la oposición, empresas públicas con código de responsabilidad social o impulso de la mejora del acceso a la información en las distintas materias municipales.

3. Incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes. Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán, al inicio y final del mandato, declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Se harán públicas las declaraciones de bienes, de actividades y causas de posible incompatibilidad de los cargos públicos electos, directivos y personales de confianza de las instituciones, conforme a los modelos que serán aprobados por los plenos. Se trasladarán al registro de bienes e intereses los cambios patrimoniales o de actividades que tengan lugar a lo largo de la Legislatura, en el plazo de dos meses desde que se produzcan. Se publicarán las retribuciones íntegras, así como las compensaciones económicas que perciban por la representación desempeñada con motivo de su cargo, de los cargos públicos electos, de los directivos y personal de confianza de las instituciones.
4. Retribuciones económicas de los electos según ciertos criterios como la población, el presupuesto o la situación financiera municipal. Además, se recomienda la dedicación exclusiva de los alcaldes y alcaldesas de los municipios de más de dos mil habitantes. Para ello, las federaciones territoriales de municipios recomendarán las cuantías retributivas de aplicación en su territorio respectivo.
5. Medidas de democracia participativa, a través del fomento de la administración relacional, la creación de más foros participativos, fomento del asociacionismo y voluntariado y las nuevas tecnologías o formulas de evaluación ciudadana de la gestión local.
6. Mecanismos para su aprobación, difusión y cumplimiento. El Código ha sido debatido por los diferentes partidos políticos representados en la Federación Española de Municipios y Provincias, sometido a posterior aprobación por su Comisión Ejecutiva, y a partir de la firma queda abierto a la ratificación individualizada de todos los gobiernos locales que deseen adherirse a este compromiso. Los Ayuntamientos signatarios, haciendo uso de la autonomía local,

incorporarán a su ordenamiento, a través de sus reglamentos orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este Código. En el seno de la FEMP se creará un observatorio de evaluación de calidad democrática encargado de valorar la aplicación del Código.

### **Carta de derechos y deberes 2005, Montreal**

Parte de los valores de los derechos fundamentales -el respeto a la dignidad humana, la igualdad, la inclusión, la tolerancia y la justicia (art. 1-4)- como valores superiores que han de compartir la ciudad y la ciudadanía en el marco de sus distintas relaciones. Figura en ella además la transparencia en la gestión de los servicios municipales y apela a la implicación de los ciudadanos en la construcción de una ciudad basada en estos valores y principios.

El deterioro de los programas sociales y de la equidad en el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población era más importante en los municipios, ya que no contaban con mecanismos adecuados para responder a estos problemas, por lo que la puesta en marcha de cartas locales podían ofrecer una plataforma para introducirse en la defensa de los Derechos Humanos e incorporarlos en sus políticas (Young ,2006: 4).

La Carta está dividida en cuatro partes. En el preámbulo, se enumera los distintos convenios internacionales y canadienses de derechos humanos que proclama. En la primera parte, denominada "principios y valores" se enuncia precisamente eso, los principios y valores guía de la Carta.

La segunda parte desglosa los derechos, deberes y compromisos de la ciudad y la ciudadanía en siete capítulos: democracia, vida económica y social, vida cultural, ocio, actividades físicas y deporte, medio ambiente y desarrollo sostenible, seguridad y servicios municipales. La tercera parte delimita el ámbito, la interpretación y la implementación de la Carta junto con la figura del Defensor del ciudadano. La cuarta parte es una previsión final general sobre la revisión de la Carta.

## Carta de Derechos y Deberes del ciudadano (2005), Pamplona

En su preámbulo, la Carta resalta el compromiso institucional y social en la defensa y protección de los derechos, en especial los derechos fundamentales, a todas las personas que se encuentren en la ciudad, "sean o no residentes". Está estructurada en cinco partes. La primera desglosa el principio de Administración moderna y abierta a los ciudadanos en cinco subprincipios:

1. Administración transparente, en el que, además de enumerar los derechos, establece los compromisos generales que conllevará la implantación de Cartas de servicio.
2. Administración comprensible.
3. Administración atenta con el ciudadano
4. Administración participativa y responsable ante el ciudadano.
5. Administración ágil y tecnológicamente avanzada.

En la segunda parte, los principios del logro de una Administración solidaria y defensora del medio ambiente son enfocados en cuatro áreas:

1. Protección de las personas con discapacidad.
2. Habilitar un acceso igualitario de la población inmigrante a los servicios públicos
3. Protección y prevención de las personas y colectivos en situación de exclusión.
4. Protección del medio ambiente

La tercera parte se refiere de los derechos de los ciudadanos en su relación con los empleados públicos. La cuarta parte, que constituye una innovación, alude a los deberes que han de tener los vecinos con su Administración municipal. Finalmente, la Carta concluye con una previsión genérica sobre su eficacia, evaluación y revisión.

### **Carta de derechos del ciudadano (2005), Diputación de Guipúzcoa**

Es una carta muy diferente a las anteriores, con un enfoque estrictamente administrativista. La Carta está circunscrita al ámbito del servicio de asistencia y atención ciudadana, a su homogeneización y refundición en su sólo texto normativo, como establece el preámbulo:

... “se ha podido comprobar la necesidad de implantar un sistema corporativo que asegure un tratamiento uniforme de la información recibida y, sobre todo, una disciplina procedimental en la gestión de las demandas de los ciudadanos. Igualmente, y con el ánimo de evitar la dispersión normativa y, consecuentemente, para facilitar una relación transparente con la ciudadanía, se ha refundido en una única disposición toda la normativa de los distintos Departamentos Forales relativa a la asistencia y atención a los ciudadanos existente hasta la fecha. A través del presente Decreto Foral se regulan las funciones de asistencia personal y de atención a los ciudadanos, distinguiendo los tipos de información que se ofrecen desde la Administración Foral, atendiendo a su contenido y destinatarios, y, asimismo, se detallan las funciones que comprende la atención personalizada, con la finalidad de poder facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos”.

La novedad es su artículo 5, que establece un código de conducta específico para el personal de asistencia e información ciudadana. Es un código de conducta sencillo pero que delimita con claridad y precisión los comportamientos más habituales en este tipo de servicios. El resto del decreto entra a abordar otras cuestiones sectoriales específicas de los servicios de información administrativa en sus vertientes organizativa, procedimental y de medición de la calidad.

## **Carta de derechos del ciudadano (2001), Generalitat Valenciana**

La Carta de Derechos del ciudadano de la Generalitat Valenciana fue aprobada en 2001<sup>35</sup> como parte del segundo Plan de Modernización que pretendía racionalizar la Administración autonómica. La Carta se inscribe dentro del Plan con la intención de crear una nueva cultura administrativa con unos compromisos claros hacia el ciudadano, fruto de las aportaciones del Plan primero que afrontó la tarea de implantar el modelo europeo de excelencia (EFQM) para evaluar las entidades y centros de la Comunidad autónoma valenciana y obtener diagnósticos de gestión. Se define el concepto de Carta del Ciudadano “como el marco general de expectativas y aspiraciones que los ciudadanos/as deben tener aseguradas en sus relaciones con la Administración de la Generalitat”.

La Carta está estructurada en tres capítulos. En el primero se define el ámbito de aplicación de la misma, concibiendo la Carta como complemento del resto del ordenamiento jurídico aplicable. En el segundo capítulo se desarrollan los tres ejes principales de vertebran la Carta: orientación al ciudadano, eficacia y eficiencia y modernidad e innovación en torno a los cuales se elaborarán las cartas sectoriales para cada tipo de servicio público, así como los medios de difusión y seguimiento de la misma.

En el tercer capítulo se marcan las directrices generales y metodología para elaborar, aprobar y evaluar las cartas de servicio, definiéndolas “como aquellos instrumentos de mejora de la calidad de los servicios públicos en las que cada órgano explicitará y difundirá los compromisos de servicio y estándares de calidad a los que se ajustará la prestación de los servicios, en función de los recursos disponibles”. Al mismo tiempo se designan qué órganos son los competentes para implantar dichos procesos.

---

<sup>35</sup> Como complemento a esta carta, en 2008, se aprobó por parte de la Generalitat, las tres diputaciones provinciales y la FEMP, la “Carta de buenas prácticas autonómicas y locales de la Comunitat valenciana”, un documento base, no vinculante, estructurado en 16 principios: estado de derecho, participación, elecciones regulares, receptividad, transparencia y rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, coordinación, compromiso ético, innovación, sostenibilidad, consolidación presupuestaria, fomento del diálogo interreligioso, derechos humanos, integración, lucha contra la xenofobia e información.

### 1.3.4 Liderazgo y legitimidad

En el ámbito internacional existen muchas ciudades con planes estratégicos, sin entrar en demasiado detalle, mencionaremos tres ciudades por tener algún aspecto que destaca.

#### **Portland 2040.**

Ha centrado el horizonte de sus proyectos estratégicos en 40 años, ya que comenzó en 2000, al ser una de las metrópolis norteamericanas con mayor crecimiento, en las siguientes áreas: usos del suelo, transporte y movilidad, espacios naturales protegidos y recursos hídricos, nuevas formas de empleo y desarrollo del sector comercial y de ocio, articulando grandes proyectos mediante la cooperación público privada.

#### **Edinburgh 2004-2010.**

Plan muy bien valorado por la Accounts Commission of Scotland (Audit of Best Value and Community Planning 2007). Son auditorías anuales que realizan a los gobiernos locales en materias que suelen contener los ejes de los planes estratégicos (claridad en definición de objetivos, eficiencia y efectividad en la concreción y desarrollo de acuerdos con otros actores para proyectos estratégicos, progreso en modernización de estructuras y servicios administrativos, transparencia informativa y rendición de cuentas, progreso en igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible, grado de participación ciudadana en el plan por materias, grado de satisfacción con el desarrollo del plan).

#### **Venecia 2004-2014.**

Es un Plan con una estructura y un contenido más similar a los Planes estratégicos españoles, donde también se potencia un nuevo concepto de ciudadanía y el fortalecimiento de los aspectos institucionales para el liderazgo de los proyectos estratégicos del Plan, mayoritariamente enfocados en torno a las potencialidades socioeconómicas del puerto, al turismo y al patrimonio.

En España, los planes estratégicos no han parado de proliferar desde los años 90. Se han seleccionado las siguientes ciudades:

### **Zaragoza**

(Constituye un plan en el que la cooperación interinstitucional es muy importante, además, tiene muy presente la cultura de la medición).

1. Diagnóstico. No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico.
2. Estrategias/Objetivos/Programas. No inciden excesivamente en objetivos focalizados en el liderazgo ni en programas de gobernanza, a excepción de sus iniciativas en cuanto a posicionamiento exterior de la ciudad (Expo, Juegos Olímpicos de Invierno, Marca Zaragoza, entre las más relevantes) e impulso de vertebración metropolitana (cooperación intermunicipal) dentro de la línea estratégica "Desarrollo relacional".
3. Indicadores. Satisfacción con el municipio como lugar para vivir, Número de eventos realizados en Zaragoza.

### **San Sebastián**

(Tiene muy bien definida la estrategia de ciudad y muy consolidadas las redes de participación y consulta del Plan. Analiza con periodicidad la satisfacción de la ciudadanía respecto a la gestión municipal y los proyectos estratégicos sectoriales).

1. Diagnóstico. No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico, aunque en la nueva "Estrategia 2020" tienen como objetivo introducir elementos de gobernanza relacionados con temas institucionales vinculados al liderazgo y la gestión relacional.
2. Estrategias/Objetivos/Programas. Una de las líneas establecidas es la "*Reforma de la Administración Pública Local*" enfocada a procesos de mejora en provisión de servicios, organización administrativa e instrumentos de evaluación.

3. Indicadores. Utilizan indicadores del Urban audit para medir la percepción ciudadana (la última es de 2008) respecto a la gestión municipal, expectativas de la población y servicios municipales. No tienen, sin embargo, un sistema de indicadores *ad hoc* para el Plan estratégico, siendo uno de los objetivos en la elaboración de su II Plan 2020.

## Málaga

(El II Plan Estratégico de Málaga destaca por varias cuestiones; la mejora en la definición de sus estrategias, la introducción de la gobernanza local, la potenciación de la cooperación público-privada y los avances en sus procesos de comunicación. También cuentan con diversos recursos de análisis y medición del plan estratégico).

1. Diagnóstico. No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico, aunque sí articulan una dimensión institucional denominada "Gobernanza Local".
2. Estrategias/Objetivos/Programas. "Málaga y la gobernanza local" está más enfocado a aspectos organizativos internos por los indicadores utilizados (sesiones del Foro Metropolitano de Alcaldes, certificaciones municipales en calidad, sesiones del Consejo de Participación Ciudadana y restantes consejos, participación ciudadana (% votantes en elecciones locales), % de inversión en presupuesto participativo, presupuesto participativo (euros), grado de satisfacción ciudadana con los servicios municipales (0-10), respuesta a las quejas y sugerencias (respondidas/totales) (0-10) ) que a medir el impacto del liderazgo y la actuación municipal .
3. Indicadores: De la línea o eje estratégico "gobernanza local", los indicadores más vinculados con el liderazgo según el enfoque de análisis que se utilizará son (% votantes en elecciones locales, grado de satisfacción con los servicios municipales)<sup>36</sup>.

## Valencia

---

<sup>36</sup> Para una consulta más detallada de los indicadores, véase el capítulo dedicado a los planes comparados.

(Es un Plan que introduce elementos institucionales de gobernanza en dos sentidos; el local y el territorial, con la finalidad de articular y proyectar mejor la ciudad ad intra y ad extra).

1. Diagnóstico. No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico, aunque sí articulan dos subdimensiones institucionales con el liderazgo como son "Gobernanza Local" y "Gobernanza Territorial" dentro del eje denominado "Nuevo arte de gobernar".
2. Estrategias/Objetivos/Programas. Estrategia compartida, gestión de redes de actores, participación e implicación ciudadana, liderazgo habilitador del Ayuntamiento, generación de capital intangible, internacionalización, mejorar vertebración supramunicipal.
3. Indicadores: Respecto a Gobernanza local:
  - Nº de proyectos estratégicos en base a la cooperación interinstitucional y público-privada (gestión en red).
  - Nivel de satisfacción en la prestación de los servicios públicos y colectivos. (a través de encuestas de satisfacción y/o percepción a los usuarios, nivel expresado en porcentajes y valoraciones puntuadas).
  - Percepción de la calidad de vida en la ciudad. (a través de encuesta de percepción ciudadana, expresado en porcentaje de satisfacción y/o valoración en escala del 1 al 10).
4. Respecto a Gobernanza territorial:
  - Caracterización de la región urbana. Indicadores de: Población, ocupados, movilidad metropolitana.
  - Nº de planes estratégicos elaborados con participación de municipios de la región urbana.
  - Nº de planes de urbanismo elaborados con participación de municipios de la región urbana.
  - Nº de convenios intermunicipales para desarrollo de proyectos

## Gijón

(Plan cuyo objetivo era introducir la cultura de planificación estratégica y la apertura de procesos participativos para renovar el modelo de ciudad, reordenar los planes sectoriales, infraestructuras y equipamientos con el fin de abordar la reconversión industrial).

1. Diagnóstico. No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico, aunque sí articula la línea estratégica "participación e imagen de ciudad" en que se introduce la subdimensión "governabilidad".
2. Estrategias/Objetivos/Programas. Muy vinculado a la cooperación público-privada y al Pacto Local. Incluyen distintos objetivos como la mejora de los servicios públicos, la cooperación en el liderazgo de proyectos de interés social, muy vinculados a empleo, turismo y sector tecnológico.
3. Indicadores: Participación electoral (en elecciones municipales, autonómicas, estatales y europeas), participación en foros y redes de ciudades, nº de proyectos llevados a cabo mediante la cooperación interinstitucional y público-privada.

## 1.4 Cuadros comparativos de experiencias

### 1.4.1 Capacidad institucional

	<b>Ayuntamiento de Gijón</b>	<b>Ayuntamiento de Málaga</b>	<b>Ayuntamiento de San Sebastián</b>	<b>Ayuntamiento de Valencia.</b>	<b>Ayuntamiento de Zaragoza.</b>
<b>Organización</b>	Para la prestación de los servicios públicos la corporación municipal se encuentra estructurada en catorce delegaciones municipales, tres Organismos Autónomos y diez Empresas Municipales.	Nueve Áreas de Gobierno, nueve Organismos Autónomos y once Empresas Municipales integran la administración local de la ciudad de Málaga.	Se encuentra integrado por quince áreas de gobierno; cuatro Organismos Autónomos y diez Empresas Municipales.	La prestación de los servicios públicos corresponde a seis áreas de gobierno, nueve Organismos Autónomos y tres Empresas Municipales.	La organización de la Administración local la integran: ocho áreas de gobierno; cinco Organismos Autónomos y seis Empresas Municipales.
<b>Presupuestos</b>	El 58% de su gestión corresponde al Ayuntamiento de Gijón; el 9% a Organismos Autónomos y el 33% a Empresas Municipales (Pptos 2010)	En los presupuestos del ejercicio 2009, el Ayuntamiento gestionó el 53% del mismo, mientras que los Organismos Autónomos gestionaron el 23% y las Empresas Municipales el 24%.	En el año 2009 el 71% de la gestión del presupuesto correspondió al Ayuntamiento, el 5% a Organismos Autónomos y el 24% a Empresas Municipales.	En los presupuestos para el año 2010 el Ayuntamiento gestionará el 76% de los mismos mientras que los Organismos Autónomos gestionarán el 5% y las Empresas Municipales el 19%.	La totalidad del presupuesto del año 2009 fue gestionada por el Ayuntamiento (91%) mientras que los Organismos Autónomos gestionaron el 3% y las Empresas Municipales el 6%.
<b>Organización territorial</b>	La gestión desconcentrada de los	La ciudad de Málaga se organiza	No contempla una organización	El municipio de Valencia se	Componen la ciudad de Zaragoza 15

	<p>asuntos públicos se realiza en los 6 distritos que componen la ciudad. Existe un centro municipal integrado por cada uno de los distritos en los que se prestan servicios a los ciudadanos.</p>	<p>territorialmente en 10 distritos a través de los que se articula la participación ciudadana. El Plan Estratégico de Málaga confiere a los Consejos Municipales el protagonismo para incentivar esta participación.</p>	<p>territorial del municipio en distritos. La referencia para la prestación de servicios son los barrios y en concreto los equipamientos de proximidad en los que se prestan servicios sociales, culturales y deportivos.</p>	<p>encuentra integrado por 7 distritos a través de los que se efectúa la gestión desconcentrada de asuntos públicos y se estimula la participación ciudadana.</p>	<p>distritos a través de los que se pretende garantizar la proximidad de la administración municipal al ciudadano.</p>
<p><b>Calidad en la administración pública</b></p>	<p>Las acciones en este ámbito se dirigen a: Promover un sistema de Dirección por Objetivos; establecer indicadores de medición de la calidad y los resultados; simplificar procesos administrativos y medir el nivel de satisfacción de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos que reciben.</p>	<p>La evaluación de la gestión y de las actividades, la simplificación de procedimientos y los programas de aseguramiento de la calidad son los aspectos más reseñables en esta materia.</p>	<p>Centra sus actuaciones en este aspecto en: Medir los resultados de la gestión municipal, definir y establecer indicadores de control; medir la satisfacción del ciudadano.</p>	<p>Las acciones que en esta materia ha desarrollado la Corporación municipal se han centrado en el establecimiento de modelos para el aseguramiento de la calidad.</p>	<p>La orientación a objetivos y resultados y la evaluación de la calidad de los servicios son aspectos que dirigen la acción del gobierno municipal en esta materia. Una Mesa Técnica de Modernización del Servicio Público integrada por sindicatos y representantes de la</p>

					corporación municipal promueve la mejora de los servicios y de los procedimientos.
<b>Tecnologías de la información</b>	El Plan de Sistemas de la Información (1997) ha promovido actuaciones encaminadas a incrementar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos mediante el uso de las nuevas tecnologías. En el propio Reglamento de Organización Municipal trata de manera singularizada la importancia de las TIC's como mejora para la prestación de servicios.	En este ámbito son acciones preferentes: promover la acción integral de los ciudadanos con la información e innovar en los sistemas de comunicación con el ciudadano.	Son actuaciones específicamente desarrolladas por la corporación: el impulso de los trámites administrativos a realizar vía on line, la creación de la tarjeta y carpeta ciudadanas.	Además de promover los servicios básicos de administración electrónica otras acciones que requieren especial consideración son el incremento de puntos de acceso a Internet por parte los ciudadanos y el desarrollo de programas de formación sobre esta materia a ellos dirigidos.	Junto con la implantación de las TIC's para la mejora de los servicios, la corporación municipal desarrolla acciones dirigidas acercar estos medios a los ciudadanos bien a través de creación de puntos gratuitos de acceso a Internet bien mediante el desarrollo de programas de formación.
<b>Recursos Humanos</b>	Prioriza acciones ligadas a: la homogeneización de las condiciones laborales del personal funcionario y laboral;	La formación de los empleados públicos, la evaluación del rendimiento y la profesionalización de la función directiva	Sin descartar otras acciones, la profesionalización de los directivos y la formación de los empleados públicos	Se orienta hacia un modelo de gestión de recursos humanos que prioriza: la formación, el	La formación de los empleados públicos sienta las bases sobre las que definir el modelo de gestión de personal.

	desarrollo de carrera administrativa y evaluación del rendimiento	constituyen líneas preferentes de actuación.	son los ejes sustanciales de actuación en esta materia.	desarrollo de la carrera profesional y la evaluación del rendimiento.	
--	---	--	---	---	--

#### 1.4.2 Participación ciudadana

Casos	Participación ciudadana y planificación estratégica	Iniciativas del gobierno local		
		Nuevas tecnologías	Innovación democrática	Evaluación participada
<b>Málaga</b>	<p>-El Plan Estratégico de Málaga establece como proyecto clave el denominado "Málaga y gobernanza local", el cual tiene por finalidad promover un trabajo integrado con el resto de los agentes que hacen vida en el municipio y lograr la máxima coordinación y el mayor consenso posible en la toma de decisiones.</p> <p>-El I Plan Marco de Ciudadanía y Convivencia define las estrategias del gobierno municipal en cuatro componentes clave para la modernización de la ciudad: la participación ciudadana, el</p>	<p>-El gobierno local está realizando una importante apuesta por el uso de las nuevas tecnologías, permitiéndoles a los ciudadanos la utilización de diversos canales electrónicos para el envío de sus propuestas y para el seguimiento de todo el proceso participativo en sus distintas fases. De forma novedosa, es posible que los ciudadanos accedan a información detallada de las propuestas aprobadas y</p>	<p>-Se ha puesto en marcha desde el 2007 los presupuestos participativos. Esta iniciativa se ha convertido en uno de los programas estrella de la localidad debido al compromiso de los principales responsables políticos de la ciudad que ha permitido su continuidad y mejora en el tiempo así como por la progresiva penetración que ha logrado en la población durante sus últimas ediciones.</p>	<p>-La carta municipal de derechos ciudadanos realizada en el año 2008 representa la adopción por parte del Ayuntamiento de Málaga de una serie de compromisos frente a los vecinos de la ciudad para garantizar la prestación de servicios públicos más eficaces y transparentes. En la carta se recoge un conjunto de derechos de los ciudadanos que guían sus relaciones comunes o generales con la Administración local.</p>

	<p>voluntariado, la inmigración y la cooperación al desarrollo. El documento, está formado a su vez por cuatro planes estratégicos y desarrolla más de 200 actuaciones concretas para los próximos cuatro años.</p>	<p>de su grado de ejecución, convirtiéndose en actores clave en las tareas de seguimiento y evaluación de esta iniciativa.</p>		
<p><b>San Sebastián</b></p>	<p>-Incorporó en el Plan Estratégico 2010 elaborado en el 2003 un eje estratégico denominado "ciudad de las personas-cohesionadas" que incluía entre sus estrategias la consolidación y el impulso de la cultura asociativa en la ciudad y la revitalización de los barrios, mediante la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>- Se elaboró un Plan Director de Participación Ciudadana aprobado por la Junta de Gobierno en el mes de diciembre de 2006. En el plan se establecen las pautas y directrices que determinan las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de San</p>		<p>-De forma especial en el Plan Director de Participación Ciudadana se destacan tres iniciativas cuya continuidad es considerada clave en la articulación del modelo participativo de la ciudad como son el plan estratégico de San Sebastián, la agenda 21 y los presupuestos participativos.</p>	

	Sebastián para fomentar de la participación ciudadana y garantizar la implicación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan.			
<b>Zaragoza</b>	En el plan estratégico no existe un apartado específico sobre participación ciudadana. Sin embargo, se pueden identificar, en buena parte de las estrategias planteadas, acciones concretas que tienen por objetivo fortalecer las prácticas ya existentes e incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre temas sectoriales de interés general.	“Blog ciudadano” el cual se concibe como un canal eficaz para promover la participación de los ciudadanos en la red y con ello, para fomentar el debate sobre los asuntos que afectan a la ciudad.	-Se propone, como parte de la estrategia de desarrolla ambiental, generalizar la implantación de las Agendas 21. -Para garantizar la participación de los ciudadanos en la discusión de temas sectoriales priman la creación de foros y espacios de deliberación de acuerdo con un modelo relacional	Incorporación de criterios de calidad en la prestación de los servicios públicos, otorgándoles a los ciudadanos un rol protagónico en las tareas de diseño y evaluación.

### 1.4.3 Transparencia y ética pública

Casos	Códigos éticos, de conducta y buen gobierno	
	Nombre	Ámbito aplicación
<b>Manchester</b>	Código de conducta	- Miembros políticos de la corporación municipal
<b>Melbourne</b>	Carta de buen gobierno	-Miembros políticos de la corporación municipal, electos y no electos - Personal de la administración municipal
<b>Toronto</b>	Código de conducta para miembros electos de la corporación municipal	-Miembros políticos de la corporación municipal, electos y no electos -Parcialmente el personal de la administración municipal -Lobbies
<b>San Sebastián</b>	Manual de buenas prácticas políticas	- Miembros políticos de la corporación municipal - Parcialmente el personal de la administración municipal
<b>FEMP</b>	Código de buen gobierno local	-Miembros políticos de la corporación municipal - Empresas públicas

Casos	Cartas de derechos del ciudadano	
	Nombre	Estructura
<b>Montreal</b>	Carta de derechos y deberes de la Villa de Montreal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Enfocada a crear modelo de ciudad</li> <li>-Establece los derechos y deberes conjuntos de la ciudadanía y la ciudad y desarrolla los compromisos de la Corporación municipal</li> <li>1) Democracia 2) Vida Económica y social 3) Vida cultural 4) Ocio, actividades físicas y Deportes 5) Medio ambiente y desarrollo sostenible, 6) Seguridad 7) Servicios Municipales</li> <li>-Fija el ámbito de aplicación: Ayuntamiento, su sector público, sus empleados y los ciudadanos.</li> <li>-Finalmente establece en cuatro años la vigencia de la Carta, la cual pasado ese tiempo.</li> <li>-Crea la figura del Defensor del Pueblo Municipal</li> </ul>
<b>Pamplona</b>	Carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Pamplona ante su administración municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carta mixta, modelo de ciudad y aspectos administrativos</li> <li>- Gira en torno a cuatro ejes:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Administración municipal moderna y abierta a los ciudadanos</li> <li>2) Administración municipal solidaria y defensora del medio ambiente</li> <li>3) Relación de confianza con los empleados públicos</li> </ol> </li> <li>deberes de los ciudadanos de Pamplona ante su administración municipal</li> <li>4 Eficacia de la carta de derechos y deberes</li> </ul>
<b>Diputación Guipúzcoa</b>	Carta de derechos del ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Enfocada a aspectos administrativos</li> <li>-Aborda aspectos relacionados con los derechos del ciudadano en materia de atención ciudadana.</li> <li>-Establece un código de conducta específico para el personal de este sector de la administración foral</li> </ul>
<b>Generalitat Valenciana</b>	Carta de derechos del ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Enfocada a la calidad, innovación y excelencia</li> <li>-Carta como complemento de los derechos ya garantizados en la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.</li> <li>-Gira en torno a tres ejes: 1) Administración orientada al ciudadano 2) Administración eficaz y eficiente 3) Administración moderna, innovadora y exigente consigo misma.</li> <li>-Marco para establecer posteriormente cartas sectoriales para cada tipo de servicios.</li> </ul>

#### 1.4.4 Liderazgo y legitimidad

		Zaragoza	San Sebastián	Málaga	Valencia	Gijón
<b>Liderazgo y legitimidad</b>	<b>Diagnóstico</b>	No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico.	No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico.	No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico.	No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico.	No se incluye esta subdimensión en el diagnóstico.
	<b>Líneas/Programas/Objetivos</b>	Línea estratégica Desarrollo Relacional: Objetivos Incremento de la cooperación municipal, Impulsar y consolidar eventos internacionales	Una de las estrategias es la Reforma de la Administración Pública Local Objetivos: Mejora organización y coordinación de áreas, Introducir herramientas avanzadas de gestión y evaluación, Impulsar cultura de responsabilidad y resultados, Potenciar la participación ciudadana	Línea estratégica Gobernanza Local Objetivos: Modernización administración, profundización en la vertebración intermunicipal, impulsar la participación ciudadana	Dos proyectos estructurantes: Gobernanza Local y Gobernanza Territorial Objetivos: Estrategia compartida, gestión de redes de actores, participación e implicación ciudadana, liderazgo habilitador del Ayuntamiento, generación de capital intangible, internacionalización, mejorar vertebración supramunicipal.	Línea estratégica de Gobernabilidad enfocada a una mejora de la administración municipal, la cooperación público-privada y la participación ciudadana
	<b>Indicadores</b>	- Satisfacción con el municipio como	Indicadores Urban audit y	- Sesiones del Foro Metropolitano de	- Nº de proyectos estratégicos en base a	- Participación electoral (en

		<p>lugar para vivir</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de eventos realizados en Zaragoza.</li> <li>- N° de Planes/convenios intermunicipales</li> </ul>	<p>adaptaciones de éstos a entorno específico.</p>	<p>Alcaldes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificaciones municipales en calidad - Sesiones del Consejo de Participación Ciudadana y restantes consejos</li> <li>- Participación ciudadana (% votantes en elecciones locales)</li> <li>- % de inversión en Presupuesto participativo</li> <li>- Presupuesto participativo (euros)</li> <li>- Grado de satisfacción ciudadana con los servicios municipales (0-10)</li> <li>- Respuesta a las quejas y sugerencias (respondidas/total es) (0-10)</li> </ul>	<p>la cooperación interinstitucional y público-privada (gestión en red).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de satisfacción en la prestación de los servicios públicos y colectivos.</li> <li>- Percepción de la calidad de vida en la ciudad- Caracterización de la Región Urbana. Indicadores de: Población, ocupados, movilidad metropolitana.</li> <li>- N° de planes estratégicos elaborados con participación de municipios de la región urbana.</li> <li>- N° de planes de urbanismo elaborados con participación de municipios de la región urbana.</li> <li>- N° de convenios intermunicipales para desarrollo de proyectos</li> </ul>	<p>elecciones municipales, autonómicas, estatales y europeas),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en Foros y Redes de ciudades</li> <li>-N° de proyectos llevados a cabo mediante la cooperación interinstitucional y público-privada.</li> </ul>
--	--	--	--	---	---	---

Tabla 8. Cuadro comparado de indicadores de la subdimensión legitimidad y liderazgo

Subdimensión	Indicadores Zaragoza	Indicadores San Sebastián	Indicadores Málaga	Indicadores Valencia	Indicadores Gijón
<b>Liderazgo y legitimidad</b>	di.5.1. Satisfacción con el municipio como lugar para vivir	di.5.1. Ayuntamiento hace un uso responsable de los recursos públicos	di.5.1. (% votantes en elecciones locales	<i>Indicadores de gobernanza local:</i> - N° de proyectos estratégicos en base a la cooperación interinstitucional y público-privada (gestión en red). - Nivel de satisfacción en la prestación de los servicios públicos y colectivos. - Percepción de la calidad de vida en la ciudad.	di.5.1.Participación electoral (en elecciones municipales, autonómicas, estatales y europeas).
	di.5.2. Número de eventos realizados en Zaragoza	di.5.2. Ayuntamiento ha realizado suficientes inversiones en la ciudad en los últimos años	di.5.2. Grado de satisfacción con los servicios municipales		di.5.2.Participación en Foros y Redes de ciudades
	d.i.5.3. Número de planes/convenios intermunicipales	di.5.3. Tiene cerca de su domicilio algún equipamiento municipal			di.5.3. N° de proyectos llevados a cabo mediante la cooperación interinstitucional y público-privada
		di.5.4. Existen oportunidades de empleo y desarrollo		<i>Indicadores de gobernanza territorial:</i> - Caracterización de la Región Urbana.	

		económico		Indicadores de: Población, ocupados, movilidad metropolitana. - N° de de planes estratégicos elaborados con participación de municipios de la región urbana. - N° de planes de urbanismo elaborados con participación de municipios de la región urbana. - N° de convenios intermunicipales para desarrollo de proyectos	
		di.5.5. Ud. se siente satisfecho de vivir aquí			
		di.5.6. En los próximos años, vivir aquí será más agradable			
		Utilizan otros indicadores del Urban audit más algunas			

		adaptaciones del mismo para ampliar datos sobre su entorno específico			
--	--	---	--	--	--

## 2. Conclusiones del análisis externo

### 2.1 Capacidad institucional

- Las Administraciones locales analizadas prestan servicios públicos de forma descentralizada a través de Organismos Autónomos o Empresas Municipales, siendo el Ayuntamiento de Málaga el que en mayor medida recurre a este tipo de entidades para la prestación de los servicios. Concretamente 20 entidades de esta naturaleza adscritas a este Ayuntamiento prestan servicios públicos por once del Ayuntamiento que en menor medida lo hace (Zaragoza).
- En términos relativos son los Ayuntamientos de Gijón y de Málaga los que mayor dotación presupuestaria confieren a sus Organismos Autónomos y Empresas Municipales. El 42% del presupuesto del Ayuntamiento de Gijón (Presupuestos 2010) y el 47% del presupuesto del Ayuntamiento de Málaga (Presupuestos 2009) es gestionado por este tipo de organizaciones. Mientras, el Ayuntamiento de Zaragoza confiere a estos organismos el 9% del total del presupuesto municipal (Presupuestos 2009).
- La prestación de servicios públicos se produce de manera desconcentrada en todas las ciudades analizadas a través de los distritos a diferencia del Ayuntamiento de San Sebastián que no los tiene establecidos siendo la referencia para la prestación de servicios públicos en este municipio, los barrios.
- Las Administraciones locales analizadas encuentran en el desarrollo de las Tecnologías de la Información un medio esencial para la mejora de la prestación de los servicios públicos aunque los Ayuntamientos de Valencia y de Zaragoza reconocen de una manera más explícita la necesidad de formar al ciudadano en el manejo de las TIC´s.

- Los principios de gestión propios del management aparecen comúnmente en todas las Administraciones estudiadas para mejorar la prestación de los servicios públicos, la eficacia en la consecución de objetivos y eficiencia en el empleo de recursos.
- El diseño de sistemas de evaluación del rendimiento, planificación de carreras y promoción de acciones formativas para los empleados públicos concurren en todos los Ayuntamientos aunque la preocupación por definir el perfil profesional del directivo público aparece mayormente considerada en los Ayuntamientos de Málaga y de San Sebastián.

## **2.2 Participación ciudadana**

- En la actualidad, el debate sobre la participación ciudadana no debe tratar únicamente sobre la posibilidad o no, de que los gobiernos lleven a cabo procesos participativos en sus respectivos territorios. Ya esta premisa se da por descontada. Se trata de asegurar la adopción de modelos que sean cada vez más inclusivos y que permitan a los miembros más vulnerables de la población emitir sus ideas u opiniones sobre los temas que les afectan directamente. Ello supone a su vez, la utilización herramientas novedosas que, valorando el contexto de su aplicación, faciliten la consecución de este objetivo.
- Tras el impulso de prácticas novedosas y exitosas de participación ciudadana se trata de entender a la participación no como un mero intercambio de información entre los ciudadanos, los agentes sociales y las Administración sino como la oportunidad para lograr el establecimiento de compromisos y responsabilidades compartidas en la definición de las actuaciones gubernamentales. Todo ello, apoyados preferiblemente en instancias estables que favorezcan la negociación y la concertación entre los participantes.
- Con el auge de iniciativas como los presupuestos participativos, la agenda 21 o la planificación estratégica participada en el ámbito local, se ha pretendido impulsar la activa incorporación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre

asuntos públicos, mediante modalidades que van desde iniciativas propias de las democracias representativas, prácticas de carácter mixto hasta iniciativas de participación directa. Sin embargo, es importante acotar que la mera existencia de estos mecanismos de participación no es garantía de éxito. El mayor reto para el liderazgo político es definir con claridad los objetivos últimos de la participación, para elevar su atractivo y romper la apatía existente en algunos sectores de la población. Estos objetivos deben estar vinculados a la búsqueda de mayor legitimidad y eficacia de las políticas públicas de cara a la adecuada satisfacción de las necesidades ciudadanas

- La incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos participativos no es un fin en sí mismo. Es una herramienta que debe contribuir a la extensión y consolidación de valores democráticos tales como: la transparencia en las decisiones y actuaciones de la administración local y de los actores sociales involucrados; el acceso y difusión de la información, mediante la creación de condiciones que garanticen el derecho de los ciudadanos a estar informados y a opinar sobre el manejo de los asuntos públicos, y el fomento de la participación, con la incorporación de sectores excluidos de la población, gracias al diseño y habilitación de canales innovadores para la trasmisión de ideas y necesidades.
- La mera incorporación de las nuevas tecnologías no es garantía de cambio. Se requiere una clara voluntad política y directiva que lidere las transformaciones necesarias en los procedimientos, estructuras y cultura organizativa de las instituciones responsables de los procesos participativos. A su vez, es necesaria la implicación activa de los ciudadanos y del movimiento asociativo en la formulación e implantación de las estrategias que se vayan a emprender en esta área.
- Las experiencias participativas en el ámbito internacional están llevando necesariamente a la consolidación de un modelo de gestión en red que promueve la cooperación de tal modo que todos los actores involucrados pueden influir de manera decisiva sobre la formulación y evaluación de las políticas públicas. Este modelo se deriva de la importancia que, ante la complejidad de las sociedades actuales, tiene el intercambio continuo de información y recursos entre los actores

públicos y sociales para la consecución de un objetivo común que priorice el interés general de los ciudadanos los sobre intereses particulares o grupales.

### **2.3 Códigos éticos, de conducta y de buen gobierno**

- El código de conducta de Manchester es un documento de mínimos conductuales más que un código ético. Se limita a mimetizar el modelo general establecido por el Estado, sin adaptarlo a su realidad organizativa, sin introducir detalles de valor sobre los mínimos del modelo general. Es similar por ejemplo, al código de conducta de la Corporación municipal de Philadelphia en Estados Unidos y Londres en Reino Unido, con la salvedad de que en el código de Manchester en su parte introductoria establece con mayor claridad los principios éticos de actuación de los miembros del gobierno (autosuficiencia, honestidad e integridad, objetividad, responsabilidad, apertura, respeto a los otros, legalidad, prudencia y liderazgo).
- La Carta de Buen Gobierno de Melbourne constituye el documento más completo y sistemático de los seleccionados ya que, además de ahondar en cuestiones de gobierno corporativo, introduce valores éticos y dos códigos de conducta uno para personal político y otro para los empleados del Ayuntamiento, así como mecanismos de resolución de conflictos.
- El Código de Conducta de Toronto tiene, al igual que el de Manchester, un perfil, conductista, sin embargo, desarrolla en mayor medida aspectos del gobierno corporativo, relaciones con los empleados, conducta de los lobbies, condiciones post-empleo, entre otras.
- El Manual de buenas prácticas políticas del Ayuntamiento de San Sebastián tiene como objetivo generar un compromiso por parte de los miembros del gobierno municipal, cuyo cumplimiento no se ciña exclusivamente a las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico, sino que, además, sus actuaciones en la dirección y gestión municipal se guíen por unos principios éticos y unos principios de conducta. Es un documento más orientador y divulgativo que regulador, como

sucede con el de la Administración General del Estado. Se trata de un código muy dinámico en su confección, que asocia la conducta de los miembros y altos cargos a la actuación de la corporación municipal en su conjunto por políticas o áreas como la democracia participativa, la gestión del patrimonio o la contratación pública. Relaciona además toda esta actividad implícitamente con el resto de empleados públicos municipales, aunque este no es su objeto, puesto que la actuación de gobierno no deja de ser una acción en la que intervienen todos los niveles de la organización.

- La Carta de Buen Gobierno Local elaborado por la FEMP es un documento de mínimos, no vinculante, que tiene como finalidad constituirse como una especie de estatuto del personal político electo y no electo de las corporaciones municipales. Está inspirado en el "Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos", aprobado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE).

## **2.4 Cartas del ciudadano**

- La Carta de Montreal es la primera carta que introduce de forma sistemática el concepto de responsabilidad o deber ciudadano como actitud compatible con los compromisos asumidos y derechos establecidos por la ciudad. Además, crea, con carácter general y no sectorial, la figura del defensor del pueblo municipal. Es una de las iniciativas más completas de una Carta del ciudadano municipal, conteniendo, no sólo derechos fundamentales de tipo político, sino también los de tipo económico, social y cultural. Si bien el carácter de sus enunciados tiene un componente más político que técnico, el documento aporta una buena base para crear un modelo de ciudad en el que se puedan reflejar los ciudadanos y sus instituciones.
- La Carta de Pamplona tiene un perfil más legalista que orientado a la calidad e innovación. No regula apenas las competencias y órganos en materia de coordinación, elaboración, gestión y evaluación. Aunque con carácter meramente

programático, la Carta de Pamplona tiene un contenido más social que el resto de las Cartas de ámbito intermedio, situándose en una intersección con las Cartas macro, con el modelo de Montreal concretamente, al tratar más explícitamente su compromiso con los derechos humanos, el medio ambiente, la solidaridad con los colectivos más desfavorecidos y la población inmigrante.

- La Carta del Ciudadano de la Diputación de Guipúzcoa es un documento que intenta aunar las dos líneas básicas que norman estos documentos: recoger los derechos del ciudadano, junto con la provisión de servicios con unos niveles de calidad para garantizar aquellos, predominando la primera línea sobre la segunda, que apenas se regula en la norma foral. Es la única carta referida a cuestiones de calidad de los servicios públicos que establece un código de conducta para los empleados públicos de los servicios de información y atención administrativa de la Diputación Foral.
- La Carta de Derechos del ciudadano de la Generalitat Valenciana un perfil bastante distinto al de las restantes cartas. Está orientada a la mejora y a la innovación en la calidad más que a los aspectos legales. La mención expresa a contenidos de derechos es muy sucinta. En el preámbulo cita brevemente la legislación de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, en el artículo 4.1, el aseguramiento de un acceso igualitario a los servicios públicos de los colectivos desfavorecidos y el respeto a la normativa medioambiental en la provisión de servicios. La Carta centra sus objetivos en tres frentes básicos: alcanzar la satisfacción óptima del ciudadano en la provisión de servicios, la innovación tecnológica como herramienta para mejorar el funcionamiento organizativo y la búsqueda de la excelencia.

### **1.5.5 liderazgo y legitimidad**

- Los aspectos institucionales relativos al liderazgo y la legitimidad están muy poco tratados en los planes estratégicos, debido a su difícil conceptualización y a la falta de homogeneización de datos y fuentes estadísticas.

- Sin embargo, a través del concepto de gobernanza, las distintas ciudades están introduciendo algunos elementos de análisis institucional en sus planes (Málaga, San Sebastián, Valencia y Gijón, en este último caso lo denominan gobernabilidad).
- Todas las ciudades que explícitamente introducen la gobernanza en sus planes estratégicos, la enfocan en términos de capacidad de conseguir acuerdos en proyectos estratégicos a través de la cooperación intermunicipal y la cooperación público-privada, además de por la capacidad de participar y ser miembro en foros y redes de ciudades de cierto prestigio.
- San Sebastián, Málaga y Valencia son las ciudades cuyos planes estratégicos ponen mayor énfasis en analizar el liderazgo, no sólo en términos de consenso para llevar adelante proyectos, sino también a través de la valoración de la gestión municipal en su conjunto y de las políticas públicas municipales en términos de impacto.

## 2. Bibliografía

Blondel, J. 1987, *Political Leadership. Toward a General Analysis*. Londres. Sage.

Cerny, PG. 1990, "The Limits of Political Power: Leadership and Party Systems", en *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*, Chapter 5 London. Sage Publications.

Eos/ Gallup Europe. 2007, *Survey on perceptions of quality of life in 75 European cities*. Brussels.

Forss, Kim, 2008), "Un Marco de evaluación para la información, la consulta y la participación pública". En OCDE: *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*. Madrid: INAP.

Gilman, S. 2005, *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons*, Publications of PREM, World Bank, Washington DC.

Linz, J.J. 1986, "Consideraciones finales" en J.J. Linz y J.R. Montero (comps), *Crisis y cambio: Elecciones y partidos en la España de los ochenta*, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Mero, Giovanni, 2008), "La evaluación de los ciudadanos de la participación ciudadana". En OCDE: *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*. Madrid: INAP.

OCDE 2000, *Trust in Government. Ethics measures in OCDE countries*. PUMA.

Pascual Esteve, Josep María, 2002, *La Gestión Estratégica de las Ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era infoglobal*. Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

UN-HABITAT (2007), "27 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos". Quito: UN-HABITAT.

Young, C. 2006, "Bringing Human Rights to the City: Municipal Human Rights Charters in Canada". *Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA)*, Canada.

### 2.1 Marco normativo

Acuerdo de funcionarios Ayuntamiento de Málaga (2006 – 2008).

Acuerdo laboral para el personal funcionario del servicio del Ayuntamiento de Valencia 2008 – 2011.

Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Gijón (2008-2011).

Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Gijón y de las fundaciones y patronato dependientes del mismo (2008-2011).

Convenio colectivo personal laboral Ayuntamiento de Málaga (2009 – 2011).

Convenio colectivo para el personal laboral al servicio del Ayuntamiento de Valencia 2008 – 2011.

Convenio de aplicación al personal laboral del Ayuntamiento de Zaragoza (2008 – 2011).

Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y se regulan las Cartas de Servicios en la Generalitat Valenciana. 8DOGV núm. 4.156 de 12 de noviembre de 2001)

Decreto Foral 26/2005, de 26 de abril, por el que se regulan los servicios de la Diputación Foral de Guipúzcoa en materia de asistencia y atención a los ciudadanos.

Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza. (2008 – 2011).

Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Gijón aprobado por acuerdo de 30 de junio de 2004.

Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián aprobado por acuerdo de 4 de abril de 2008.

Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga.

Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia. Aprobado por acuerdo de 29 de diciembre de 2006

Reglamento Orgánico Ayuntamiento de Zaragoza. Aprobado por acuerdo el 26 de noviembre de 2004

## 2.2 Documentos

Accounts Commission of Scotland 2007, *Informe sobre buenas practicas en planes estratégicos*.

[http://www.edinburgh.gov.uk/internet/attachments/internet/council/council\\_business/council\\_performance/best\\_value/Best\\_Value\\_Report\\_07.pdf](http://www.edinburgh.gov.uk/internet/attachments/internet/council/council_business/council_performance/best_value/Best_Value_Report_07.pdf)

Ayuntamiento de Edimburgo 2004, *Plan estratégico de la ciudad (2004-2010)*.

[http://www.edinburgh.gov.uk/internet/Council/Partnerships/CEC\\_community\\_planning\\_homepage](http://www.edinburgh.gov.uk/internet/Council/Partnerships/CEC_community_planning_homepage)

Ayuntamiento de Gijón, *Plan Estratégico de Gijón 2002 – 2012*, <http://emulsa.ayto-gijon.es/Contenido.aspx?id=1856&area=119&leng=es>

Ayuntamiento de Gijón, *Presupuestos 2010*  
<http://www.gijon.es/Documentos/presupuestos/2010/PRESENTACION%20PRESUPUESTO%202010.pdf>

Ayuntamiento de Manchester 2002, Conduct code for elected members of the citycouncil.[http://www.manchester.gov.uk/governors/site/scripts/download\\_info.php?fileID=105](http://www.manchester.gov.uk/governors/site/scripts/download_info.php?fileID=105)

Ayuntamiento de Málaga, 2008, *Memoria de actividades: participación ciudadana, voluntariado, inmigración y cooperación al desarrollo.*

Ayuntamiento de Málaga, 2008, *Plan Marco Ciudadanía y Convivencia.* [http://www.ayto-malaga.es/pls/portal30/docs/FOLDER/PARTICIPACION\\_CIUADADANA2/IMAGENES\\_PART2/PLAN%20MARCO\\_WEB.PDF](http://www.ayto-malaga.es/pls/portal30/docs/FOLDER/PARTICIPACION_CIUADADANA2/IMAGENES_PART2/PLAN%20MARCO_WEB.PDF)

Ayuntamiento de Málaga, *Plan Acción en Calidad para la Modernización, Innovación y el Desarrollo Organizativo* (2008 – 2011) <http://www.ayto-malaga.es/>

Ayuntamiento de Málaga, *Presupuestos 2009.*  
<http://cert2.ayto-malaga.es/presupuestos2009/PRESUPUESTOS2009.html>

Ayuntamiento de Málaga, *II Plan Estratégico de Málaga 2010,*  
[http://www.ciedes.es/2\\_plan.php](http://www.ciedes.es/2_plan.php)

Ayuntamiento de Melbourne 2005, *Australia, Good governance charter.* City Council. Melbourne. Australia  
[http://melbourne.vic.gov.au/AboutCouncil/Meetings/Lists/CouncilMeetingAgendaItems/Attachments/3214/C4\\_58\\_200802260530.pdf](http://melbourne.vic.gov.au/AboutCouncil/Meetings/Lists/CouncilMeetingAgendaItems/Attachments/3214/C4_58_200802260530.pdf)

Ayuntamiento de Montreal 2005, *Montreal charter of rights and responsibilities.*  
[http://www.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie\\_fr/documents/charte\\_droits\\_en.pdf](http://www.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/charte_droits_en.pdf)

Ayuntamiento de Pamplona 2005, *Carta de derechos y deberes de los ciudadanos de Pamplona ante su administración municipal.*  
<http://www.pamplona.net/pdf/CARTADERECHOSDEBERES.pdf>

Ayuntamiento de Portland (Oregón EE.UU), *Plan de la ciudad (2040).*  
<http://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=51428>

Ayuntamiento de San Sebastián, 2006, *Plan Director de Participación Ciudadana.*  
[http://www.donostia.org/info/ciudadano/participacion\\_plan.nsf/voWebContenidosId/C12572C70056423FC12572C70034F746/\\$file/plan%20caste.pdf](http://www.donostia.org/info/ciudadano/participacion_plan.nsf/voWebContenidosId/C12572C70056423FC12572C70034F746/$file/plan%20caste.pdf)

Ayuntamiento de San Sebastián, *Presupuestos 2009*

[http://www.donostia.org/info/ayuntamiento/admin\\_presupuestos.nsf/](http://www.donostia.org/info/ayuntamiento/admin_presupuestos.nsf/)

Ayuntamiento de Toronto 1999, *Code of conduct for members of Council City of Toronto*.[http://www.toronto.ca/city\\_council/pdf/members\\_code\\_conduct.pdf](http://www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf)

Ayuntamiento de Valencia, *Plan Estratégico de Valencia 2015*.

<http://www.ceyd.org/acercade/plan/default.htm>

Ayuntamiento de Valencia, Presupuesto de 2010

<http://www.valencia.es/ayuntamiento/ayuntamiento.nsf/>

Ayuntamiento de Venecia. 2004, *Plan Estratégico de Venecia (2004-2014)*.

<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2058>

Ayuntamiento de Zaragoza, *Presupuesto de 2009*

<http://www.zaragoza.es/ciudad/encasa/hacienda/presupuestos/enlace/gestionmunicipal/presupuestos/presupuesto2009.htm>

Ayuntamiento de Zaragoza, Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno 2010.

<http://www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estratgico/PLAN%20ESTRATÉGICO.pdf>

CEyD. 2006, *La Estrategia de Valencia (2007-2015)*. Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia. <http://www.ceyd.org/ambitos/estrategia/nueva/nev.pdf>

CEyD. 2009, *Infobarómetro de la Ciudad de Valencia*. Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia.

[http://www.ceyd.org/ambitos/actores/proyectos/observatorio/infobarometro\\_Sep2009.pdf](http://www.ceyd.org/ambitos/actores/proyectos/observatorio/infobarometro_Sep2009.pdf)

CLAD, 2009, "Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública". Lisboa: Centro latinoamericano para el Desarrollo.

Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía de la Generalitat Valenciana 2008, *Carta de buenas prácticas en la administración autonómica y local de la Comunitat Valenciana*.[http://www.buzonciudadano.es/images/stories/generales/carta\\_buenas\\_prcticas.pdf](http://www.buzonciudadano.es/images/stories/generales/carta_buenas_prcticas.pdf)

Ebrópolis 2006, *Plan estratégico de Zaragoza y su entorno*.

<http://www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estratgico/PLAN%20ESTRATÉGICO.pdf>

Ebrópolis 2008, *Informe de indicadores 2007*.

<http://www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estratgico/Informeindicadore07def.pdf>

Fundación CIEDES. 2003, *Málaga, Metrópoli Abierta. Reflexiones del II Plan Estratégico de Málaga para el 2010*. Málaga. <http://www.ciedes.es/publidoc.php>

Fundación CIEDES 2009, Análisis del II Plan Estratégico de Málaga. Málaga.  
<http://www.ciedes.es/publidoc.php>

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) 2009, *Código de buen gobierno local*.  
<http://www.femp.es/index.php/femp/content/download/9295/88804/file/Codigo%20de%20Buen%20Gobierno%20Local.pdf>

Naciones Unidas, 2008a, E-government survey 2008 from e-government to connected governance.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

Naciones Unidas, 2008b, People Matter civic engagement in public governance.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028608.pdf>

Plan Estratégico de San Sebastián. 2003, *Plan Estratégico de San Sebastián*. Informe Final.  
<http://donostiafuture.com/cas/docuteca/finales/documentos/informefinal.pdf>

Plan Estratégico de San Sebastián. 2008, Encuesta de percepción ciudadana. Avance de resultados.  
<http://donostiafuture.com/upload/archivos/resumen%20encuesta.pdf>

Transparencia Internacional España (ITA), 2009, *Metodología para la elaboración del ITA 2009*.  
[http://www.transparencia.org.es/ITA%20%202009/METODOLOGÍA\\_UTLIZADA\\_EN\\_LA\\_VALORACIÓN\\_DEL\\_ITA\\_2009.pdf](http://www.transparencia.org.es/ITA%20%202009/METODOLOGÍA_UTLIZADA_EN_LA_VALORACIÓN_DEL_ITA_2009.pdf)

Transparencia Internacional España (ITA), 2009, *Ranking de transparencia global*.  
[http://www.transparencia.org.es/ITA%20%202009/Ranking\\_Transpaerncia\\_Global\\_2009.pdf](http://www.transparencia.org.es/ITA%20%202009/Ranking_Transpaerncia_Global_2009.pdf)