



Revista de Estudios de la Administración  
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración  
Pública  
España

Merino Estrada, Valentín  
Estrategias e innovación en los gobiernos municipales  
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 304, mayo-agosto,  
2007, pp. 237-250  
Instituto Nacional de Administración Pública  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461193012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Estrategias e innovación en los gobiernos municipales<sup>1</sup>

Valentín Merino Estrada

Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid

Sumario: I. LA NUEVA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES. 1.1. Fuertes ante la globalización. 1.2. Estrategias e innovación.—II. CLAVES DE UNA GESTIÓN MUNICIPAL INNOVADORA. 2.1. El dominio del entorno. 2.2. El impulso de la creatividad. 2.3. La asunción de riesgos.—III. INNOVACIÓN Y DIRECCIÓN. 3.1. Innovación y Calidad. 3.2. Una visión de la calidad como estrategia directiva.

## I. LA NUEVA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

### 1. Fuertes ante la globalización

Hasta comienzos de los años 80, en el pasado siglo, era opinión difundida entre la ciencia política europea que la política local era de carácter residual, centrada en la mera gestión de asuntos concretos. *Al finalizar el siglo ya era dominante la corriente científica que resalta el rol político y la relevancia de lo municipal en los sistemas político-administrativos continentales.*

En sistemas caracterizados por una larga y sólida *tradición centralista*, el poder municipal aparecía como *ámbito de gestión doméstica subordinada*. La crisis de esta visión se produjo en las últimas décadas del siglo XX como efecto de los nuevos desafíos generados por la globalización. *La nueva dimensión política y estratégica de los gobiernos locales se relaciona pues con la sociedad abierta.*

Los gobiernos municipales están siendo más valorados en la medida en que la sociedad y en sistema perciben su utilidad para hacer frente a los retos de la globalización.

La nueva sociedad abierta y globalizada es una sociedad urbana.

Precisamente en este año 2007, según datos de Naciones Unidas, y por primera vez, la población urbana superará a la rural en todo el mundo. Pero, según las mismas fuentes, en el 2050, las dos terceras partes de la humanidad vivirán en áreas urbanas. El mundo vive un proceso de urbanización acelerado y estamos ante el comienzo del absoluto predominio de las grandes metrópolis.

---

<sup>1</sup> Este trabajo parte de la Conferencia pronunciada en Vitoria-Gasteiz el 23-X-06, con ocasión de las JORNADAS sobre «Innovación en la Gestión Municipal», organizadas por la FEMP.

En España, la década de los 70 marcó el definitivo predominio de la población urbana sobre la rural y la de los 90 el predominio de las grandes ciudades. Al comenzar el nuevo siglo, un 50% de la población residía ya en las 17 primeras grandes urbes. A los fenómenos metropolitanos de rango internacional o nacionales ya consolidados, se han añadido otros nuevos: ciudades que, como Zaragoza o Valladolid, crecieron fuertemente sobre sí mismas en los años 60 a 80, pero que actualmente son ya el centro de nuevos espacios metropolitanos, que tienden a absorber poblaciones regionales.

*Pues bien, a pesar de lo abultado de las cifras, la importancia real de lo urbano y de la ciudad en la sociedad globalizada es mucho mayor. El peso cualitativo de la Ciudad es mayor que el cuantitativo.*

*En primer lugar, porque la gran ciudad vierte hacia el exterior numerosos flujos que afectan a grandes espacios abiertos, no sólo en cuanto el fenómeno residencial, sino a todos los problemas sociales. Las oportunidades y los problemas que genera la gran ciudad no conocen de términos municipales, se transmiten a zonas de influencia de difícil delimitación<sup>2</sup>.*

*En segundo lugar, las grandes ciudades son elementos nodales de las redes de infraestructuras nacionales e internacionales. Conforman nódulos que articulan el sistema de flujos nacional, continental y mundial. A través de los intercambios entre ciudades se conforma un sistema más o menos jerarquizado, aunque flexible. Para tratar de tomar posiciones de ventaja, compiten entre ellas y al mismo tiempo establecen relaciones de complementariedad. Así se manifiesta la creciente interdependencia característica de la globalización en todos los órdenes.*

*En tercer lugar y como efecto de lo anterior, la dinámica y la cultura urbanas dominan el mundo. En una sociedad sin barreras a la comunicación, las formas de vida urbanas se extienden a todos los rincones del planeta<sup>3</sup>.*

En la sociedad abierta, personas, bienes e información circulan a través de redes, cuyos ejes nodales son las grandes ciudades. En los espacios urbanos se produce el encuentro. Las corrientes y los flujos son mundiales. El «encuentro» se produce en la ciudad. Allí surge el entendimiento o el conflicto.

*La verdadera globalización social y cultural acontece en la ciudad, que es el espacio de relación y encuentro, de formación de amistades y enemistades entre personas de muy diferente origen. Las ciudades se encuentran ante un fenómeno con nuevas dimensiones, y del tipo de acción colectiva que triunfe en cada una de ellas, así como de las posibilidades de actuación de los*

<sup>2</sup> MERINO, V., «La ordenación del territorio en las grandes ciudades» en *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. OICI. Ed. Ciudad Argentina. Madrid, 2004.

<sup>3</sup> ROBERTSON, R., *Globalización: Social Theory and Global Culture*. Londres. Ed. Sage, 1992.

gobiernos locales, no sólo dependerá el futuro de la ciudad, sino la convivencia del planeta, que es cada vez más un sistema de articulación de ciudades. Por ello se ha dicho que la globalización emerge de lo urbano<sup>4</sup>. Y de alguna forma, de la dirección de los procesos de cambio en las grandes ciudades dependerá la configuración de la sociedad mundial.

*La globalización de la ciudad y de lo urbano presenta una doble cara. Tiene para las ciudades y los ciudadanos consecuencias muy positivas y al tiempo otras claramente destructivas.* La concentración de personas, bienes y servicios genera oportunidades y también riesgos. Las oportunidades convierten a las ciudades en polos de atracción para la llegada de grandes masas, que ya no proceden de entornos próximos, sino de todo el mundo. Que se asientan o simplemente circulan y se renuevan con inusitada rapidez. Los servicios crecen y mejoran. Pero con frecuencia los problemas lo hacen con mayor dinamismo. El encuentro entre culturas es enriquecedor, pero también genera nuevos conflictos y agrava los típicamente urbanos. Así se conforma una gran paradoja: cuando las grandes ciudades ofrecen servicios de calidad y un nivel de oportunidades «envidiable», la insatisfacción de muchos ciudadanos se muestra patente. Y es que los grandes problemas globales —movilidad, deterioro ambiental y seguridad ciudadana—, tan presentes en las grandes ciudades, generan tensiones e impiden disfrutar de las oportunidades y del bienestar que muestra la oferta urbana.

Las ciudades se han ido haciendo más importantes, a medida que los estados se muestran inoperantes para manejar las tendencias globales y dominar la creciente interdependencia en el mundo. La volatilidad de los mercados financieros; los riesgos medioambientales; la criminalidad organizada y el blanqueo de dinero escapan al control de los estados. Pero también se les escapa el control y la solución a los problemas que aparecen en las áreas urbanas.

Por su receptividad, adaptabilidad y capacidad de intermediación, el municipalismo se encuentra perfectamente posicionado como organización para dar respuestas a los problemas «globales».

Los gobiernos locales, respecto a los estatales y regionales, no sólo tienen la ventaja de su mayor capacidad de representar los intereses y responder a las expectativas ciudadanas. También tienen la ventaja que les otorga su mayor flexibilidad y adaptación a los constantes cambios en la oferta y la demanda provocados por la interactividad entre los crecientes flujos que circulan en un sistema mundial abierto, articulado precisamente por las grandes ciudades.

Destaca también la función aglutinadora, impulsora y generadora de confianza que puede desempeñar el *liderazgo del Alcalde*.

Al asumir las ciudades una renovada importancia en el sistema global, también cambia el papel de los alcaldes. Los de las grandes urbes logran

<sup>4</sup> BORJA, J y CASTELLS, M., «*Local y global*». Ed. Taurus. Madrid, 1998.

proporcionar una especie de liderazgo personalizado que puede ser esencial a la hora de impulsar programas y de mejorar la imagen de la ciudad.

El liderazgo del Alcalde es un factor muy positivo a la hora de «gestionar» las dinámicas urbanas en un contexto global.

La innovación, los cambios culturales y los «compromisos» sólo son posibles a impulsos de un liderazgo fuerte que contribuye a vencer las inercias, las resistencias y la apatía. Un «compromiso» estratégico formulado por un Alcalde fuerte ante la ciudadanía tiene un poderoso efecto movilizador.

*El municipalismo* dispone pues de una *posición ventajosa para hacer frente a los problemas de la sociedad abierta*. Para que esa potencialidad se haga efectiva, es *necesario* que el gobierno local adopte una *posición estratégica*. Como también es necesario que disponga de *un contexto institucional favorable*. Que el sistema político-administrativo en su conjunto reconozca esta realidad y le encomiende la gestión de un importante bloque de políticas públicas; que le dote de competencias y potestades.

En España, el municipalismo democrático ha tenido un importantísimo papel en el desarrollo y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. También ha asumido con decisión y notable claridad la nueva dimensión política y relacional, en el contexto de la sociedad abierta.

Tras las primeras elecciones municipales de 1979, los nuevos Ayuntamientos democráticos se entregaron con energía a la tarea de dotar de infraestructuras básicas y servicios públicos a ciudades y pueblos. Las carencias eran enormes y la agenda estaba muy clara. Lo principal era «resolver los problemas», alcanzar el máximo de objetivos, sin una preocupación «especial» por los recursos empleados. *Es la etapa de la eficacia: expansiva, con un notable y rápido crecimiento de los presupuestos y las plantillas.*

Entre los años 1980 y 1985 las políticas municipales de eficacia logran notables resultados.

A partir de 1987, al comienzo del tercer mandato, *los objetivos más básicos estaban logrados* y nuevos problemas hacían su aparición. *El modelo estaba agotado y surge la preocupación por la eficiencia, con una mirada hacia el interior, a la organización. Una etapa de contención y control del gasto, con importantes resultados.*

*A mediados de la década de los 90, se produce el salto en las grandes ciudades hacia la calidad, la excelencia en la gestión. Una visión más estratégica en la forma de gobierno.*

En el conjunto de los veinticinco años de municipalismo democrático, los gobiernos locales se han mostrado muy eficientes. En términos comparativos son magníficos inversores, gestionan bien el endeudamiento y logran amplios

objetivos con escasos recursos. Con una participación del 13% en el gasto público, han transformado de forma increíble nuestros pueblos y ciudades<sup>5</sup>.

Podría decirse que en España existe una especial propensión municipal a la eficiencia. Pero no sólo eso.

Los gobiernos municipales en España han asumido tempranamente un rol estratégico y una orientación de calidad total en la gestión de los servicios y el desempeño de funciones públicas.

Los casos son muy numerosos: Barcelona, Valencia, Bilbao, Málaga, Gijón, Valladolid..., Madrid, cuyos resultados en los últimos años son espectaculares, al colocarse como la segunda urbe europea en dinamismo y el tercer núcleo de desarrollo en toda Europa y en términos absolutos. Incluso ciudades de tipo medio, en número considerable, han abordado la elaboración de planes estratégicos y su puesta en marcha, con remodelaciones urbanísticas, generación de espacios competitivos de desarrollo, etc. No son pocas las que cuentan con planes estratégicos de posicionamiento internacional.

La visión estratégica de los gobiernos municipales en España se ha puesto de manifiesto en la forma como han abordado un problema que en poco tiempo ha pasado al primer plano de las preocupaciones ciudadanas: el crecimiento de la inmigración y sus efectos. Sin un reconocimiento competencial ni un marco legal adecuado, sin financiación..., han enfrentado el problema con eficiencia y visión de futuro, aportando las mejores soluciones de integración real y efectiva. Como ejemplo bastaría señalar que la ciudad de Valladolid, con un 2'7 % de población inmigrante en el 2005, ya puso en marcha un Plan de Integración a cuatro años (2005-2008), dotado de importantes recursos. Anticiparse es la clave y los gobiernos locales, gracias a la «proximidad» están acertando.

Con visión estratégica están resolviendo los gobiernos de las ciudades los problemas de la *convivencia* en un contexto global.

Pero para hacer frente a los problemas, a los grandes retos a los que se enfrenta la ciudad del siglo XXI, no es suficiente adoptar una posición y definir unas estrategias. La ciudad tiene que disponer de los resortes de poder y los recursos para materializarlas.

Y en España, la posición de los gobiernos municipales en el sistema es débil.

---

<sup>5</sup> Según datos de la FEMP, la capacidad de gasto por habitante de los municipios españoles era de 1.045 €, frente a una media en la U.E. de más de 2.500 €. Gastaban menos que el resto de los países europeos, excepción hecha de Grecia y Portugal. Estos datos apenas se han alterado en estos cinco años.

En el año 2003, las inversiones locales alcanzaron los 8.900 millones de euros, frente a los 8.200 de las Comunidades Autónomas, que tenían una participación en el gasto público del 34%. Con la mitad de deuda global que las CC.AA., pagaban un interés medio del 3'8%, frente al 4'4% de antes.

## 1.2. Estrategias e innovación

*«Los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas, que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre».*

Esta interesante afirmación del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno y la Administración Municipal nos plantea diversas cuestiones de gran importancia.

- *En primer lugar, las organizaciones «estratégicas» también han de ofrecer rendimientos. Con más razón aún. Pero se trata de rendimientos que se miden en términos de valor añadido de calidad de vida ciudadana, con todo lo que supone de consideración de elementos intangibles.*

- *En segundo lugar, la transformación en «organizaciones estratégicas» viene impuesta por la necesidad de adaptarse a un entorno dinámico. Esto nos sitúa ante el concepto de «modernización» como proceso de puesta al día y búsqueda de congruencia.*

A finales de los ochenta del pasado siglo, se denominó «modernización de las Administraciones Públicas» a un proceso de cambio, tendente a superar la falta de congruencia entre la sociedad-ambiente abierta, dinámica, exigente, y la organización administrativa, que seguía trabajando con principios, técnicas y modelos referenciales weberianos. Las formas y contenidos que adopta esta «modernización» son muy variados, pero existía un cierto consenso sobre los cuatro grandes *vectores* de intervención:

- *Planificación*: definir metas y objetivos.
- *Organización interna*: estructuras más planas, dinamizadoras.
- *Recursos humanos*: desarrollar el potencial de las personas.
- *Relación con el ciudadano*: receptividad.

La separación es evidentemente analítica, ya que en el proceso interactúan todos los vectores. Pero si uno deseamos considerar principal es el de relaciones con el ciudadano: aumentar la satisfacción del ciudadano receptor de sus políticas públicas ha de ser el principio orientador de la modernización administrativa. Esto nos conduce inmediatamente a la Calidad Total o Excelencia en la Gestión.

- *En tercer lugar, un gobierno estratégico implica la prioridad de políticas proactivas.*

*Gestionar estratégicamente es anticiparse, consensuando una «visión», trazando las grandes líneas de acción para alcanzar las metas que la conviertan en realidad.*

Una visión estratégica es siempre proactiva, se anticipa a los acontecimientos. Trata de «crear» las condiciones para obtener los resultados propuestos. En alguna medida intenta «conformar el futuro».

Por ello es la única que permite dominar un entorno en cambio acelerado.

*La gestión estratégica se apoya en la innovación.*

Hacia el exterior, trata de innovar en los procesos para crear mayor valor. Pero hacia el interior, que es lo básico, trata de fomentar la creatividad y desarrollar todo el potencial de las personas.

Existe la creencia de que la innovación se relaciona exclusivamente con la investigación científica, con el trabajo de laboratorio y, como mucho, con el desarrollo de nuevas tecnologías. Éste es un error reduccionista.

La innovación es fundamental en las organizaciones, no sólo para incorporar nuevos productos, sino también nuevos procesos, nuevas formas organizativas, nuevas ideas que se transformarán en proyectos de éxito.

*La innovación en las organizaciones es un concepto amplio que podemos definir como la utilización de la creatividad de los empleados y de los conocimientos científicos y tecnológicos para generar y/o introducir procesos que aumenten el valor ofrecido a los «clientes».*

Las grandes empresas que son consideradas de éxito, tienen asumida la innovación sistemática como factor clave de la estrategia directiva<sup>6</sup>. Fomentando la innovación, consiguen añadir valor a los productos y servicios; crear otros nuevos; introducir modelos de gestión más eficientes.... De esta forma logran adaptarse a un entorno dinámico y tomar posiciones de ventaja en un entorno altamente competitivo.

La innovación es necesaria en todas las organizaciones y lo es mucho más cuanto mayor es la falta de congruencia con su entorno. Una organización puede considerarse innovadora cuando está atenta a la evolución de su entorno y explota las oportunidades que ofrecen los cambios, minimiza los inconvenientes y toma posiciones de ventaja para ofrecer mayor valor a sus «clientes», destinatarios del producto de su actividad.

*La modernización de la Administración Pública, como proceso de búsqueda de congruencia, exige el fomento de la innovación sistemática. De ello depende la adaptación al entorno y en buena medida la legitimidad por rendimientos<sup>7</sup>.*

<sup>6</sup> «Tout d'abord, dans un système de production en évolution accélérée, la capacité d'innover devient la qualité première par rapport à la capacité de rationaliser». CROZIER, M., *L'entreprise à l'écoute*. París, 1991.

<sup>7</sup> BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., «La legitimidad de la Administración Pública» en *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1997.



Si los gobiernos locales «han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre», tienen que fomentar de forma consciente y sistemática la innovación. *Gobierno municipal estratégico es gobierno innovador* y eso implica:

- Hacer cosas sustancialmente distintas a las que «siempre se venían haciendo».
- Modificar los servicios, mejorar su gestión, ofertar nuevos componentes, renovar compromisos..., en suma, añadir constantemente valor al «cliente», el ciudadano usuario o receptor.

La innovación debe efectivamente plasmarse en proyectos concretos, generados a partir de ideas innovadoras. La innovación es una «filosofía», una forma de hacer las cosas, pero cuando es sistemática, cuando forma parte de la estrategia directiva de la organización, se articula, se documenta y se plasma en proyectos innovadores.

*En el gobierno de la ciudad, la orientación estratégica se plasma en políticas sustantivas que conforman un «Proyecto de Ciudad».*

*Gobernar estratégicamente es una forma de desarrollar las políticas al servicio del ciudadano, de forma innovadora. Pero también implica contenidos, que se pueden definir como «estrategias de ciudad», conformando un Proyecto.*

Las estrategias de ciudad tienen unos contenidos básicos que se plasman en cuatro grandes áreas de intervención o bloques de lineamientos estratégicos:

- *La posición que deba ocupar la ciudad* en el sistema de relaciones funcionales con otras de su entorno, del ámbito nacional e internacional.
- *La orientación del crecimiento urbano*, con la definición del tipo de estructura y dinámicas urbanas a potenciar.
- *Los lineamientos básicos del desarrollo económico y de la cohesión social.*
- *Las claves del gobierno local*, de las relaciones Ciudad-ciudadanos y el pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva.

A partir de estos grandes lineamientos se despliegan los Proyectos corporativos y de gran transformación urbana. Los grandes proyectos que impactarán positivamente y actuarán como motores del desarrollo económico y social.

Pero las «estrategias de ciudad» son algo más que un conjunto de «planes» más o menos entrelazados en un buen documento. Un «Proyecto de

Ciudad» se define pensando sobre su «misión»: configurando «una visión de futuro» y una orientación esencial. Tiene que partir de una *idea matriz*, aglutinante, en cuya concepción es determinante la posición territorial de la ciudad. Y *tiene que desarrollarse de forma creativa, proactiva, innovadora*.

*Las «estrategias de ciudad» son por definición dinámicas y adaptables.*

No es suficiente definir las estrategias. Es preciso redefinirlas constantemente. Los cambios en el entorno son constantes y se producen con gran rapidez. *El gobierno de la ciudad debe estar en posición permanente de observación*, para identificar los procesos más adecuados de adaptación y ajuste de su estrategia urbana.

*Gobernar estratégicamente significa innovación, anticipación, renovada eficiencia y calidad. Una tarea sin duda compleja y ambiciosa, que requiere Municipios con liderazgo tanto político como gerencial, con personal cualificado y con recursos tecnológicos avanzados.*

## II. CLAVES DE UNA GESTIÓN MUNICIPAL INNOVADORA

### 2.1. El dominio del entorno

Como hemos visto, el entorno de los gobiernos municipales presenta rasgos muy favorables en función del factor *proximidad*, que les confiere una gran capacidad de adaptación.

Sin embargo *el entorno institucional es débil*. El municipalismo se muestra eficiente y fuerte ante la globalización, pero no está claro que el sistema político-administrativo apueste realmente porque los municipios gestionen un conjunto importante de políticas públicas en beneficio de los ciudadanos.

*Es necesario reforzar el rol institucional de los municipios en el sistema político-administrativo y la clave está en las competencias, indisolublemente unido a la suficiencia financiera.*

Definir estrategias es necesario pero no suficiente. Además, la ciudad tiene que disponer de los resortes de poder y los recursos para hacer efectivo su desarrollo. ¿Qué recursos necesita la ciudad para materializar sus estrategias? Necesita más competencias. No sólo eso, pero las necesita.

La concepción y aún más la efectividad de las «estrategias de ciudad» requiere la concertación del conjunto de los agentes públicos y privados.

La ciudad es un microcosmos en el que confluyen todas las políticas, un escenario en el que interactúan todos los poderes y todos los agentes sociales.

En este contexto, la función de liderazgo resulta sumamente importante. El municipalismo no puede lograr sus objetivos con sólo sus recursos «propios». Tiene que pensar en el conjunto de recursos que pueda liderar, desde su función de «conducir el desarrollo social hacia determinados objetivos»<sup>8</sup>.

De hecho, los alcaldes, especialmente en las grandes ciudades, conceden una gran importancia al «dominio de la intergubernamentalidad».

Todo esto es necesario, pero no suficiente. Se necesita poder propio y por tanto más competencias. «La nueva dimensión estratégica y relacional de los gobiernos locales» no puede construirse sobre el vacío. Más que un gobierno relacional, sería un gobierno «virtual», un no gobierno.

*Un gobierno local fuerte, que gestione bajo su propia responsabilidad un conjunto importante de políticas públicas. Sólo así podrá asumir en su ámbito espacial la solución de los nuevos desafíos, con renovada eficiencia.*

*El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local nos sitúa ante un proceso de revisión del sistema competencial, que no puede cerrarse en falso. Por tanto, deberá ir acompañado de una revisión en profundidad del sistema de financiación, con la puesta en práctica de la participación en los recursos de las CCAA prevista en el Art. 142 de la Constitución<sup>9</sup>.*

La posición de la F.E.M.P., basada en la unidad y la reivindicación constante y responsable, tiene que dar sus frutos.

*El municipalismo tiene que apoyarse en su dominio del entorno social para fortalecer su posición en el entorno institucional. Y desplegar en esta línea de actuación todo tipo de iniciativas.*

## 2.2. El impulso de la creatividad

La creatividad es imprescindible para desarrollar las nuevas políticas estratégicas. El gobierno municipal tiene que desarrollar toda la capacidad de la organización, potenciando el papel de los «emprendedores».

Entre las Administraciones Públicas, en el Municipio, debido al factor proximidad, al dinamismo generado por la presión del entorno social, se dan las mejores condiciones para fomentar las *iniciativas* y facilitar la tarea de los *emprendedores*.

El emprendedor, en el seno de la organización, no es un puesto de trabajo, ni un especialista. Es una aptitud, una disposición mental de quienes, a

<sup>8</sup> MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid, 1985

<sup>9</sup> MERINO, V., «El Sistema competencial de las Entidades Locales». *Revista de Estudios Locales*, n.º extr. julio 2005.

partir de una idea y de la determinación de ponerla en marcha, crean soluciones de futuro. Es una «filosofía» que debe impregnar la organización.

Lógicamente, tiene que impulsarse «desde arriba» y transmitirse.

Se dice que en la particular interacción entre políticos y técnicos en la elaboración de las «políticas públicas», los primeros aportan «frescura, novedad e impulso» y los técnicos «experiencia, medida y solidez». Pues bien, de ser esto cierto, debería traducirse en el impulso constantemente renovado de la creatividad.

Es fundamental que el *gobierno municipal* fomente la creatividad, de forma sistemática:

- Potenciando el sentido de pertenencia y la cultura corporativa.
- Valorando la iniciativa individual y el trabajo en equipo.
- Tolerando el error y no la pasividad burocrática.
- Desarrollando el sentido de la responsabilidad, los horarios flexibles y las estructuras dinámicas.
- Remunerando de forma especial el trabajo creativo.
- Fomentando la *generación de ideas*, analizándolas y tratando de convertirlas en proyectos o complementos que aporten valor.

Los grandes retos que debe afrontar el gobierno local, propician y a la vez hacen imprescindible el *impulso sistemático de la creatividad, desde el liderazgo político hacia el interior, tanto como hacia el exterior*.

### 2.3. La asunción de riesgos

La otra gran clave de una buena gestión innovadora es la «cultura de asumir los riesgos». Esta íntimamente relacionada con el factor creatividad. *La capacidad de innovar en una organización se puede medir a partir de estas dos claves: es directamente proporcional al desarrollo de la creatividad y de la asunción de riesgos.*

Asumir riesgos es consustancial al desarrollo de políticas proactivas y por tanto imprescindible para gobernar con visión estratégica.

No olvidemos que las Administraciones Públicas son ante todo organizaciones y, como tales, tienen principios, elementos estructurales y reglas de funcionamiento que son comunes al conjunto de las organizaciones sociales, públicas o privadas.

Lo que singulariza precisamente a la *Administración Pública* es la función central que desempeña en la sociedad global. Y por ello, *por su carácter*

*instrumental y servicial, queda sometida al ordenamiento jurídico, como garantía de servicio a la sociedad y no para fomentar la burocratización y la inoperancia, que son todo lo contrario.*

El impulso de la *nueva gestión pública* nos ha permitido encauzar la superación de dos grandes obstáculos:

1. La «programación condicional», sustituyéndola por la «programación por objetivos».
2. La falsa y artificiosa contraposición entre «racionalidad legal» y «racionalidad eficiente».

Está claro que el *ordenamiento jurídico* es garantía de los derechos ciudadanos. Que desbrozado de adherencias «burocráticas», *constituye un marco de seguridad en el que desarrollar la innovación y asumir plenamente los riesgos que implican las políticas proactivas.*

El gobierno municipal debe fomentar la cultura de asunción del riesgo, desde el respeto a las garantías de seguridad que conforman el ordenamiento jurídico.

### III. INNOVACIÓN Y DIRECCIÓN

#### 3.1. Innovación y calidad

Calidad e innovación se interrelacionan y sustentan mutuamente.

- Los primeros enfoques de calidad surgieron en relación con el ahorro o reducción de costes. La eficiencia es un elemento básico, sin el cual no habrá gestión de calidad. Pero la calidad total o excelencia en la gestión es mucho más. Precisamente el gran salto se dio al incorporar el «compromiso» de toda la organización con el trabajo bien hecho, con la dinámica de mejora continua. *Este compromiso requiere un cierto grado de cultura innovadora.*

- La innovación sistemática requiere una cultura y un modelo de gestión previos, que deberán haber supuesto la superación de la burocratización, al menos en un grado aceptable.

*La innovación sistemática tiene que sustentarse sobre una gestión de calidad.*

El gobierno municipal de orientación estratégica e innovadora tiene que apoyarse en un modelo de gestión eficaz, eficiente y de calidad.

Trabajar con calidad o innovar no son modas importadas del mundo empresarial, sino exigencias del propio proceso de modernización administrativa a impulsos de la necesaria adaptación.

Pero lo que sí pueden ser «modas» son las técnicas y modelos sucesivos.

También ocurre con los pretendidos paradigmas al uso, que con frecuencia se suceden. En un momento determinado se habla más de Calidad Total, en otro de Excelencia, más tarde de Innovación. Pero no importa tanto el nombre ni el concepto como la orientación.

*La innovación sistemática no es algo distinto a la «excelencia en la gestión», sino un salto cualitativo en la misma dirección estratégica.*

### 3.2. Una visión de la calidad como estrategia directiva

El gobierno municipal debe fomentar la innovación de forma sistemática, apoyándose en un modelo de dirección estratégica.

La calidad o «excelencia en la gestión» puede y debe ser este modelo.

Calidad es más que eficiencia. Mientras que la eficiencia es un principio o criterio de gestión que correlaciona objetivos conseguidos con recursos empleados, la calidad total es una estrategia de gestión que integra todos los elementos y procesos. La «calidad total» o «excelencia en la gestión» aporta dos fundamentos de gran valor: el «cliente» como referencia esencial y el *compromiso* de toda la organización para el logro de objetivos y la mejora continua. Un concepto de «cliente» que se identifica como destinatario de la actividad (interno o externo) y que para el sistema político-administrativo es el ciudadano<sup>10</sup>.

Calidad Total es una estrategia de mejora. Una «mejora» que debe referirse a todos los aspectos relevantes para la organización:

- calidad de servicio o producto
- aumento de la satisfacción del cliente
- mayor satisfacción interna
- aumento de la productividad
- aumento de la legitimidad.

Así entendida, *Calidad total es una estrategia directiva válida* para distintos tipos de organizaciones, con «modelos» específicos y adaptados a las particularidades del servicio. Con las adaptaciones y especificidades necesarias, resulta fundamental para la «buena administración» en el sector público y especialmente en las Entidades Locales<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> RICHARDS, S., «El paradigma del cliente en la Administración Pública». *GAPP*, n.º 1, septiembre-diciembre 1994.

<sup>11</sup> MERINO, V., «La Calidad Total en la administración Local. Fundamentos y Orientaciones Básicos». *REAL*, n.º 291. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo. Enero-abril 2003.

*Es un modelo adecuado para gestionar con visión estratégica.*

El municipalismo, en función de la proximidad, es el nivel de gobierno mejor colocado para gestionar con calidad total y el que mejores resultados puede obtener del empleo de la misma.

El municipalismo tiene ventajas para gestionar las políticas públicas con eficiencia y calidad. Está mejor posicionado para hacer frente a los desafíos de la globalización. Cuanto mayor sea el conjunto de políticas a su cargo, cuantas más competencias se le encomienden, más eficiente será el sistema político-administrativo. Y lo será con arreglo a ese concepto «nuevo» de eficiencia, medida en términos de valor añadido de calidad de vida ciudadana.