



LA ELECCIÓN DE LAS PERSONAS, CLAVE PARA EL BUEN GOBIERNO LOCAL EN IBEROAMÉRICA.

Ricardo Rivero Ortega

Universidad de Salamanca

España

Resumen:

El buen gobierno depende de instituciones de control. También requiere la elección de buenas personas para ejercer el poder. La proximidad del nivel local a los ciudadanos incrementa la necesidad de perfiles humanos serviciales y comprometidos. En ausencia de decisiones correctas sobre las personas, las instituciones no desplegarán su eficacia. Este artículo subraya la importancia de la relación complementaria entre políticos y funcionarios y el papel clave de los directivos profesionales para recuperar la confianza de la ciudadanía.

Palabras clave:

Buen gobierno, Democracia, función pública profesional, legitimidad institucional y confianza ciudadana.

**Abstract:**

Good governance depends on the existence of accountability institutions. It also demands the election of good people to exercise power. The proximity of the local level to the citizens increases the need for helpful and committed human profiles. Without right decisions on the selection of mayors and other local representatives, institutions will not display their effectiveness. This paper remarks the importance of the complementary relationship between politicians and civil servants and the key role of professional managers to regain public trust.

Key words:

Good governance, Democracy, civil service, institutional legitimacy and public trust.

1. Instituciones y personas.

El afán de garantizar el buen gobierno es un propósito compartido por los estudiosos de la ciencia política, la economía y el derecho público. Distintas corrientes metodológicas confluyen en el mismo objetivo, medible en términos de rendimiento y percepción, pues sin duda hay evidencias de resultados más o menos favorables para valorar el grado de consecución de este ideal, tal y como es explicado en la literatura especializada¹.

La Democracia, el Estado de Derecho, una prensa libre y el acceso a la información gracias a la transparencia favorecen el control del ejercicio del poder. Estas soluciones institucionales no son triviales en sus proyecciones sobre la calidad de vida y la convivencia, pues no se conocen casos de fugas de población desde regímenes democráticos a países autoritarios, mientras la huida masiva desde las dictaduras buscando un presente y porvenir mejores son una constante histórica (Venezuela o Nicaragua son desgraciados ejemplos actuales).

¿Qué circunstancias propician tan indeseable situación, que la gente decida abandonar su casa por devenir insoportables las condiciones en su lugar de origen? Cuando alguien cambia de residencia por razones políticas, debemos preocuparnos. Este signo de deterioro de las libertades no se produce normalmente en los niveles locales, pero sí puede intuirse que la decisión de instalarse en uno u otro lugar está también influida por la percepción de unas condiciones adecuadas para realizar los propios proyectos, así que las instituciones importan².

El abuso de autoridad y los comportamientos indebidos de los poderosos generan aversión. Por ello, todas las sociedades intentan desplegar mecanismos reactivos frente a esta tendencia, bien caracterizada por la antropología, la literatura y la filosofía – todas las humanidades – que han destacado desde siempre el riesgo de *hybris*, hoy descrita en términos cognitivos desde los sesgos caracterizados por la psicología: el

¹ (Canales Aliende, J.M, 2018 Castillo Blanco, F., 2021).

² (Fukuyama, F., 2016).

exceso de confianza o la autoafirmación de quien no recibe fácilmente un no por respuesta, o de aquellos que emplean los recursos de todos en beneficio particular³.

El tiempo presente está marcado por el acceso constante a información y datos sobre la gestión pública y la conducta de los gobernantes. Medios de comunicación y redes sociales compiten por la primicia de noticias escandalosas que ponen en evidencia a quienes ostentan el poder, afectando también la legitimidad de las instituciones. Así, el prestigio y la reputación de la política se han visto muy deteriorados, de un modo que cuestiona la Democracia misma.

Uno de los riesgos mayores del sistema representativo es el descrédito, fenómeno que propicia involuciones autoritarias, por lo que sigue siendo necesario un esfuerzo de comprensión, seleccionar muy bien las acciones a tomar, con el fin de prevenir tales derivas. La correcta identificación de las claves de bóveda de la Democracia es uno de los desafíos fundamentales de los científicos jurídicos y sociales de nuestro tiempo. ¿Cuáles son las opciones institucionales más adecuadas para la estabilidad democrática?, ¿A qué variables debemos prestar atención para proteger este entorno de pacífica convivencia?⁴

Volver a lo básico es casi siempre el inicio recomendable. Hagámonos la siguiente pregunta: ¿Dónde se encuentran los principios democráticos? Y responderemos: sin duda, en el nivel local⁵. Si la Democracia funciona correctamente en los gobiernos más próximos a la gente, más identificados también con sus intereses, disfrutaremos de mayores garantías de mantenimiento de este sistema. Así mismo, cuando los ciudadanos mayoritariamente tienen una impresión negativa de su gobierno municipal, la autonomía o la elección democrática no son suficientes. ni evitan la reacción social contra la clase política.

Entonces, en el ámbito local (y también, aunque quizás no tanto, en los superiores) no son suficientes las instituciones. Este nivel de gobierno requiere sobre todo perfiles humanos comprometidos con los intereses y las preferencias de las personas a la que

³ (Fernández Rios, L., 1999).

⁴ (Applebaum, 2021).

⁵ (Rodríguez Adrados, F, 1998).

sirven. Alcaldesas y alcaldes, concejalas y concejales, empleados públicos identificados con los valores y prioridades de quienes viven en las localidades. Si las personas que toman las decisiones en el gobierno local son sensibles a las demandas de sus representados, cumplirán su mandato democrático. Esto sucede en muchos casos; en otros no.

La aldea global es un fenómeno cierto, pero cuando más cercano sea el nivel de toma de decisiones, mejor conocen los ciudadanos por la proximidad informativa el comportamiento de quienes aspiran a o han sido elegidos. Cualquier aprovechamiento de la posición institucional en beneficio propio, los errores graves o la dejación de funciones son imposibles de ocultar en los entornos municipales. Al final, todo se sabe, mucho más tratándose de políticos locales.

Tan cerca, no es fácil ocultar las malas prácticas, pero los partidos apenas reaccionan con suficiente contundencia cuando se producen fallos de sus candidatos o cargos. Lejos de censurar contravenciones, se empeñan en justificarlas, maquillarlas u ocultarlas hasta que la creciente transparencia y el rechazo popular obligan a tomar decisiones. Aun cuando el efecto de pérdida de apoyo en las encuestas sea muy evidente, son raros los casos de dimisiones u otras muestras de asunción de la responsabilidad política.

Esta falta de costumbre de rendición de cuentas afecta en mayor o menor medida a la política local en España y en toda Iberoamérica, donde los problemas de corrupción también son acuciantes, como también lo son los errores y las lentitudes en gestión.

España fundó instituciones en América, llevando allá también toda su doctrina de la policía y el buen gobierno, proyectadas sobre la fundación de ciudades. La raíz española ha sido bien explicada en un reciente libro de Valentín Merino⁶, que pone de manifiesto la aportación de la autonomía local entre las instituciones heredadas por los ordenamientos del otro lado del Atlántico.

Antes se había explicado con detalle la trascendencia de la fundación de ciudades en el proceso de poblamiento americano, partiendo de las Ordenanzas de buena policía y el

⁶ (Merino Estrada, V., 2022).

diseño reticular de los núcleos urbanos⁷. Otro destacado antecesor nuestro, Fernando Albi, expuso el Régimen local iberoamericano y llegó a conclusiones relevantes⁸.

La autonomía local se reconoce hoy en la mayoría de las constituciones. Todos los países presentan procesos de elección directa y democrática de sus alcaldes o intendentes, de modo y manera que representan a la ciudadanía y por tanto deben reflejar sus preferencias, sus intereses. El entramado institucional del buen gobierno local se ha ido aprobando, con notorias ventajas, luego lo que falta ahora es que entendamos la relevancia de la elección de personas adecuadas porque, sin buenas decisiones sobre los perfiles, de poco servirán las instituciones.

Si ponemos el poder local en las manos equivocadas, los daños sobre la percepción del buen gobierno democrático pueden ser mayúsculos. Por ello, autonomía y responsabilidad deben estar unidas, de manera que quienes toman las decisiones en la gestión municipal deben hacerlo respetando todos los procedimientos y siempre con miras al interés general. Estos son presupuestos del buen gobierno y la buena administración, pero necesitan de mujeres y hombres convencidos de tales principios, lo que no siempre ocurre, o puede verse afectado al incorporar sujetos ignorantes o irresponsables.

2. ¿Quiénes deben impulsar el buen gobierno?

Alcaldes y alcaldesas son personalidades clave para el buen funcionamiento de la Administración local en España e Iberoamérica. Su protagonismo varía dependiendo de caracteres humanos y trayectorias profesionales, pero sin ninguna duda la toma de decisiones en municipios y diputaciones provinciales gira en torno a ellos y ellas, toda vez que presiden las corporaciones y representan la legitimidad democrática, al menos desde que son elegidos por votación⁹.

Que quienes son elegidos deben poder impulsar políticas es aceptado por la mayoría de los ciudadanos, pero si nos acercamos a la realidad de la ejecución de los programas

⁷ (Brewer Carias, A., 2021).

⁸ (Albi, F., 1955).

⁹ (Morillo Velarde, I, 1977).

electorales y los actos, descubrimos muchas decisiones que no pueden ni deben corresponder sólo a los electos. Muchos procedimientos pasan por el filtro de funcionarios cualificados (secretarios, interventores, tesoreros), garantes principales del cumplimiento de la legalidad y la racionalidad financiera.

El elenco de actores en las entidades locales se completa con mujeres y hombres de procedencias diversas: personal eventual, de adscripción política partidista, directivos especializados en áreas concretas, funcionarios con competencias destacables y una lista mayor o menor de “jefes” (desde el intendente de la policía local hasta los técnicos de urbanismo) que inciden en las decisiones de trascendencia.

Hace justo una década Carles Ramió publicó su acertada obra *La extraña pareja, la procelosa relación entre políticos y funcionarios*¹⁰, una aproximación a las complejas interacciones entre perfiles diversos en el nivel directivo del sector público español, incluyendo por supuesto los entes locales. La metáfora del baile entre los cargos públicos (temporales) y los burócratas (estables) se proyecta en distintos estilos atendiendo a las maneras de entender su posición en cada responsable.

La taxonomía presentada en este texto sistematiza actitudes diversas ante la gestión, desde el mero seguidismo partidista o la pasividad a la audacia transformadora. Muchas de sus consideraciones siguen vigentes, así que los avances parecen escasos, aunque las voces a favor de la profesionalización de los niveles directivos se han multiplicado, aprobándose algunas normas autonómicas que los consideran.

Los dos extremos del perfil técnico y el político se presentan en una tipología que pretende abarcar distintas actitudes y estilos en directivos y cargos representativos. Desde quienes no tienen ningún interés real por el correcto cumplimiento de sus funciones, a aquellos que intentan de verdad propiciar cambios y lograr objetivos transformadores. La suma o multiplicación de las capacidades de unos y otros produce un resultado mayor o menor (positivo o negativo) de las políticas públicas.

¹⁰ (Ramió, C, 2021).

Cuando los responsables políticos prefieren mantenerse al margen de las decisiones cotidianas de gestión, por desinterés o inexperiencia, terminan siendo los altos funcionarios los encargados de impulsar la acción, si bien su opción preferente es mantener la inercia institucional – no parar la máquina – sin apenas cambios de rumbo, salvo cuando son imprescindibles, con tal de no recibir reproches de usurpación del liderazgo.

Estos perfiles no son elegidos para transformar el *status quo* institucional, sino para conservarlo. En cambio, los políticos se presentan a unas elecciones con propuestas concretas que pueden incluir cambios en el diseño organizativo, en las normas autónomas (ordenanzas y reglamentos) o en la fijación de prioridades de gestión. Ahora bien, el buen gobierno es cosa de ambos.

El conocimiento de las claves del gobierno local debería ser un requisito para la selección de todos ellos. Un conocimiento suficiente de las necesidades y especialidades de la gestión en este nivel, de las competencias y servicios que deben ser atendidos, resulta imprescindible para poder tomar decisiones adecuadas. ¿Cómo se eligen los candidatos a alcaldesa o alcalde? Las primarias de los partidos políticos (menos) y las decisiones del aparato jerárquico (más) son los principales caminos para llegar a ser candidata o candidato.

3. ¿Deben tener más poder los políticos o los funcionarios?

Por estas vías, se convierten en alcaldesas y alcaldes personas que al comienzo pueden tener un grado de experiencia limitado en el gobierno local, circunstancia en sí misma preocupante, aunque puede ser corregida si los equipos que acompañan a los candidatos y los funcionarios profesionales en las plantillas municipales compensan tales desconocimientos. En todo caso, la ausencia de garantías de que el alcalde o la alcaldesa comprenda en todo su detalle la gestión local sugiere la importancia de la colaboración con los altos funcionarios.

La conversación con quien ocupa un puesto político relevante en España a menudo deriva hacia el papel que juegan estos perfiles funcionariales, considerados importantes

e incluso condicionantes de la ejecución de programas electorales. Frente a la percepción de que todo depende del liderazgo, hay muchas reformas que no pueden llevarse a cabo sin la colaboración de quien conoce mejor todas las teclas de la organización.

En España, los habilitados, profesionales y técnicos no son meros burócratas que implementan las decisiones de los políticos. En muchos casos también ejercen ciertas capacidades de veto frente a actos claramente ilegales. Así mismo, orientan el modo más adecuado de proceder en la realización de los propósitos programáticos, alterando a menudo tanto las previsiones temporales como las vías más directas y tajantes en su ejecución. Tantas veces modulan y atemperan la realidad última, definiendo lo que se puede hacer, lo que no, y cómo.

Una nueva clase ha ocupado sin embargo parte del espacio que corresponde a los funcionarios profesionales: los eventuales ¹¹Estas personas se caracterizan por un perfil mucho más político, e integran los gabinetes de las alcaldías o de las presidencias de los entes locales. En muchos casos son expertos en comunicación, en campañas electorales o asesores de imagen que se preocupan más de los resultados de corto plazo, facilitando la capacidad de decisión real de los políticos en un escenario de confrontación constante.

La diversificación de las funciones administrativas y políticas se acrecienta con esta dicotomía de perfiles. Y los alcaldes y alcaldesas sienten a menudo la tentación de escuchar más a sus propios asesores que a los funcionarios, lo cual representa un grave error, pues en muchos casos los eventuales de los gabinetes desconocen las líneas rojas de la legalidad y los procedimientos.

Esta tendencia es peligrosa ante el riesgo creciente de la exigencia de responsabilidades, que aproxima las posiciones de autoridades y empleados públicos, aunque el foco principal se sitúe en los niveles directivos. Los políticos se encuentran más expuestos a la crítica y por tanto a la impugnación o criminalización de sus decisiones, convertida la

¹¹ (Severiano Fernández, S, 2013).

liza judicial en una herramienta de oposición que sirve en tantos casos para anular adversarios y ganar en los tribunales lo que se pierde en las elecciones¹².

Por estas circunstancias, el poder de decisión para el buen gobierno local en Iberoamérica debiera en mi opinión repartirse entre políticos y funcionarios, de manera que sus perspectivas diferentes se complementaran y alcanzaran soluciones equilibradas.

4. El personal directivo profesional.

Elegir un buen alcalde o alcaldesa gracias a la selección previa de candidatos idóneos es un paso determinante del buen gobierno local, pues, pero como estos procesos no siempre resultan tan escrupulosos como nos gustaría, al menos debemos de favorecer diseños institucionales que garanticen la compañía de perfiles capaces y experimentados en los equipos de los políticos electos.

Los gobiernos locales iberoamericanos serán pues tanto más capaces cuanto más promuevan y cultiven la incorporación a sus plantillas de personas dotadas de competencias técnicas y perfiles experimentados. Toda organización necesita personas de estas características para alcanzar sus objetivos, pero más allá de la eficacia y la eficiencia se trata de ganar en legitimidad, por lo que las cualidades de las mujeres y hombres seleccionados deben ser diferenciales respecto de las más sesgadas hacia lo privado.

Los perfiles burocráticos son imprescindibles en las organizaciones administrativas. Su formación y orientación hacia el cumplimiento de la ley, la aplicación automática de las normas, la alerta antes posibles contravenciones, previene numerosos riesgos y protege el principio de legalidad, cuya razón de ser se vincula al Estado de Derecho, la seguridad jurídica y la previsibilidad del actuar público. Esto es claro.

Todo gobierno local debería contar con profesionales de tales características, seleccionados además conforme a criterios de mérito y capacidad. La competencia en el

¹² (Rivero Ortega, R. 2020).

acceso a los puestos propicia un tipo de legitimidad ajena a la confianza política. Una persona que sirve a la organización y al interés general con independencia de quien asuma la dirección política tiende a garantizar una línea de continuidad y procedimientos reglados, estables.

La probabilidad de que los procesos selectivos en los niveles más próximos se contaminen con preferencias subjetivas por la interacción social es alta, así que debieran extremarse las cautelas – quizás, incluso, el anonimato – en la evaluación de quienes aspiran a estas oportunidades de empleo. Un conocimiento suficiente de las normas que han de ser respetadas también es muy recomendable, reforzado con actualizaciones formativas que permitan conocer las normas vigentes.

Determinados puestos son más sensibles en tal sentido: los que se ocupan de emitir los informes jurídicos que dan o no garantía de validez legal de las acciones y decisiones aquellos que también están llamados a proteger la corrección del gasto, evitando desviaciones inapropiadas de los recursos.

En el Derecho español estas responsabilidades están profesionalizadas y en principio neutralizadas en el plano partidista. Tal ejemplo normativo sería muy recomendable en Iberoamérica; además, también es necesario en mi opinión desarrollar la figura del directivo público profesional¹³.

¿Por qué son necesarios perfiles no burocráticos? Los gobiernos locales no se limitan a ejercer potestades de aplicación y ejecución de las normas (controlar y sancionar). También son organizaciones prestacionales, una característica inherente a su naturaleza, historia y mejor expresión. Los servicios públicos locales proveen las necesidades más básicas de las personas en los núcleos de población (abastecimiento de agua, alumbrado público, recogida de residuos...)¹⁴.

Así mismo, el desarrollo económico y social de las ciudades y pueblos depende en gran medida de las iniciativas que emprenden los gobiernos locales. Sus aciertos o

¹³ (Jiménez Asensio, R, 2009).

¹⁴ (Rivero Ortega, R, 2021).

desaciertos pueden afectar el presente y el futuro de oportunidades: las inversiones en infraestructuras, la movilidad sostenible, la seguridad, el control de la contaminación, los incentivos al establecimiento de nuevas empresas. Todas estas políticas públicas comportan estrategias más allá del mero cumplimiento de la legalidad; incluyen necesariamente labores y capacidades de tipo gerencial, que son distintas a las burocráticas.

La cultura administrativa tradicional es reacia a la incorporación de personas de perfil ejecutivo y gerencial. Las prioridades y el punto de vista de unos y otros se distingue fácilmente. También sus estilos de trabajo y predisposición o no a una mayor flexibilidad. La capacidad de adaptación a entornos inciertos y cambiantes no suele ser una virtud de la clase funcionarial, mientras un gerente organizativo no puede carecer de tales actitudes.

Su previsión en algunos textos normativos es una señal del reconocimiento creciente de la necesidad de tales perfiles, aunque persiste el riesgo de convertir en directivos públicos a personas por razón de su confianza o amistad personal con los cargos públicos representativos, o su proximidad al partido político que en cada momento ostente el poder. Un abuso por parte de los partidos políticos desactivaría estas figuras, aproximándolas a los eventuales y decreciendo el papel de los funcionarios de alto nivel.

El estatuto de los directivos públicos locales debería incluir pues márgenes de independencia y estabilidad, sin llegar al nivel de inamovilidad de los funcionarios. Al llegar a una corporación local, todo alcalde o alcaldesa debiera encontrarse con personas que sepan ayudarle a lograr los objetivos del buen gobierno en lo relativo a la gestión y prestación de servicios, personas identificadas sólo con los intereses institucionales y el servicio al interés general.

5. Conclusión: ¿Cómo recuperar la confianza de la ciudadanía?

Las instituciones importan, pero también es clave para acrecentar la confianza elegir personas capaces de transmitir coherencia y credibilidad, alcaldesas y alcaldes

preparados para esquivar las tentaciones del conflicto de intereses y la corrupción, que socavan el sistema democrático; igualmente son precisos funcionarios y directivos idóneos, comprometidos con la realización del bien común ¹⁵

Por supuesto, la inteligencia colectiva de los grupos sociales debe servir para distinguir y elegir a quienes merezcan esa confianza y filtrar a aquellos que no sean aptos; así debiera ser. Las inercias partidistas, sin embargo, producen un efecto de reducción de las elecciones posibles y obligan a los votantes a decantarse por un número limitado de candidatas y candidatos promovidos por las principales marcas políticas. La falta de énfasis en la importancia del perfil humano de las personas elegidas es fuente de muchos problemas.

Una mayor garantía del buen gobierno requeriría establecer procedimientos internos de selección y cualificación de los perfiles para optar al nivel de responsabilidad de las alcaldías. Esta conclusión no comporta limitar el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos, pero sí cabría establecer códigos internos para identificar una serie de condiciones que necesariamente debieran cumplir personas que van a responsabilizarse de gestionar volúmenes importantes de recursos públicos y afectar a la vida de sus conciudadanos. La elección democrática es irrenunciable, pero debe compatibilizarse con la búsqueda del buen gobierno, que es el de las personas sensatas.

¹⁵ (Del Campo, E., 2018).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo iberoamericano*, 1955.
- APPLEBAUM, Anne, *El ocaso de la Democracia. La seducción del autoritarismo*, 2021.
- BREWER-CARIAS, Randolph Allan, *La ciudad ordenada*, BOE; 1997. Segunda edición, New Publisher, 2021.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (Dir.), *Estrategias para la calidad y la regeneración democrática*, Universidad de Alicante, 2018.
- CASTILLO BLANCO, Federico (Dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Iustel, 2020.
- COSITAL, *Secretarios, interventores y tesoreros de la Administración local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Cosital, 2012.
- DEL CAMPO, Esther, “Buen gobierno y confianza institucional”, *Dilemata*, 2018.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Los falsos empleados públicos: el personal eventual”, *Revista General de Derecho administrativo*, 34, 2013.
- FERNÁNDEZ RIOS, Luis, *Psicología de la corrupción y los corruptos*. 1999.
- FERRARO, Agustín (Dir.), *A la búsqueda del buen gobierno*, Bellaterra, 2009.
- FUKUYAMA, Francis, *Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria a la Revolución francesa*, 2016.
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael, *El personal directivo en la Administración local*, Diputación de Barcelona, 2009.
- MERINO ESTRADA, Valentín, *Régimen municipal iberoamericano*, Universidad de Salamanca, 2022.
- MIGUEZ MACHO, Luis, “Obligaciones de buen gobierno y régimen jurídico de los altos cargos de la Administración local”, *El Consultor de los ayuntamientos*, 2019.
- MORELL OCAÑA, Luis, *El sistema de confianza política en la Administración pública*, Civitas, 1994.
- MORILLO VELARDE, José Ignacio, *El Alcalde en la Administración española*, IGO, 1977.
- RAMIÓ, Carles. *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, UAB, 2011.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, *¿Para qué sirve el Derecho?*, Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2019.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Iustel, 2020.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Una revisión de los principios clásicos del servicio público local”, *Revista Andaluza de Administración pública*, 109. 2021.

RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco, *La Democracia ateniense*, Alianza, 1998.