

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL MUNICIPAL: LA INNOVACIÓN Y LA REINGENIERÍA DE PROCESOS EN LOS AYUNTAMIENTOS DE ALICANTE Y VALÈNCIA (2001-2016)

Resumen General

La presente investigación se ha centrado en investigar los cambios producidos en los ayuntamientos de Alicante y València durante el periodo 2001-2016 en aspectos como: a) las relaciones entre actores que participan en el ciclo de políticas públicas, b) las estructuras, c) los recursos humanos, d) las políticas de calidad, e) la asunción de las nuevas tecnologías en los procesos y, f) los valores de la institución y sus planes de futuro.

Dada la extensión de la tesis nos hemos apoyado en un enfoque multidisciplinar que ha combinado conceptos y teorías propias de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración con otras como la Teoría de la Organización, el “Management” y el Derecho, entre otras.

Dicho trabajo se basa en la metodología comparada y los principales datos se han extraído de documentos oficiales de ambas instituciones, así como de entrevistas de tipo cualitativo realizadas a los representantes políticos de la legislatura 2015-2019.

El enfoque que relaciona las evidencias obtenidas en este trabajo de investigación con el acervo teórico existente y producido por la comunidad científica ha sido el Neo-institucionalismo Sociológico. Este ha hecho posible intrincar los cambios producidos por el desarrollo de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, así como el Nuevo Servicio Público, el Gobierno Abierto o la democracia Administrativa.

Esta investigación se ha dividido en 5 partes formadas por 15 capítulos cuyo contenido es el siguiente:

La primera de estas (Capítulos I, II y III) se dedica a definir aquellos aspectos básicos de la investigación, su justificación y el desarrollo del neo-institucionalismo como enfoque que ha marcado la investigación. De hecho, tanto el enfoque elegido, como el uso de conceptos básicos en la Ciencia de la Administración como: Nueva Gestión Pública, Gobernanza y Gobierno abierto, entre otros, han proporcionado la fortaleza teórica necesaria en toda investigación. Asimismo, se debe destacar la falta de estudios que hayan comparado la realidad de las dos ciudades más importantes de la Comunitat Valenciana de una forma tan extensa. No obstante, hay que mencionar la existencia de trabajos similares o relacionados que se han encargado de estudiar políticas públicas concretas o

el establecimiento de una tipología de municipios valencianos realizada por Bañón y Carrillo en los años 90.

También se define la metodología, el uso de fuentes documentales y la realización de entrevistas y cuyo contenido puso de manifiesto la falta de transparencia en una de las instituciones estudiadas y las dificultades de llevar a cabo entrevistas en el ámbito local.

Por último, se ha realizado un repaso a la literatura neo-institucionalista y que ha servido para fundamentar el resto de esta tesis. Esto es importante porque hay que tener en cuenta que el neo-institucionalismo recupera la importancia de las instituciones como un elemento básico de la vida colectiva al condicionar los comportamientos individuales y colectivos.

La segunda parte titulada la Modernización Político-Administrativa (Capítulo IV y V) concreta el marco teórico que se ha utilizado en la parte empírica y en la que destaca la definición de conceptos como la legitimidad, los campos, el trabajo institucional y el entorno y su conexión con la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza, las tendencias empoderadoras y las tendencias burocratizadoras. Dicho modelo ha servido para definir las hipótesis de la investigación. Como no puede ser de otra forma, también se realiza un análisis de las principales modificaciones que se han producido en el régimen local y su relación con los grandes cambios político-administrativos del ámbito español como son: a) la democratización, b) la descentralización del poder, c) la construcción del Estado del bienestar, d) la pertenencia a la Unión Europea y, e) la última crisis económica.

La otra sección que es el colofón a la parte teórica de esta tesis doctoral se titula “La Reingeniería de Procesos como técnica de innovación y de modernización administrativa” (Capítulo VI y VII) y que tiene como principal objetivo definir, conceptualizar e integrar conceptos como gestión por procesos, calidad, reingeniería de procesos e innovación en las anteriores construcciones teóricas. Como no puede ser de otra forma, dicho recorrido desembocó en la definición de elementos diferenciadores en cuanto a la innovación que se produce en el sector público respecto al privado.

La cuarta parte de este trabajo de investigación es la más extensa y engloba 6 de los 15 capítulos que componen esta investigación, lo que la convierte en el cuerpo central. Después de una somera caracterización del entorno inmediato de ambas ciudades, esta parte analiza las relaciones de Alicante y València a través de variables de tipo económico

y que ha servido para detectar las estrategias en un entorno de crisis económica y la caracterización de su sector público.

Seguidamente, se realiza una descripción de los principales cambios en el organigrama del ayuntamiento y una evolución del personal y sus denominaciones. Dicho análisis permitió constatar la existencia de una fragmentación en ambas instituciones. Asimismo, se llevó a cabo un análisis de la política de calidad y el uso de las cartas de servicio en cada uno de los consistorios estudiados.

Otro de los capítulos de esta parte se centra en los procesos y los efectos de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y las estrategias de cambio de ambas instituciones a través de un análisis de la información disponible en sus sedes electrónicas. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con motivaciones de índole externa como la publicación de índices de transparencia o la aprobación de la Ley 19/2013 para la mejora de dichas políticas.

Esta parte concluye con las principales visiones de los actores políticos de la legislatura 2015-2019 a través de una serie de entrevistas con el objetivo de acceder a sus experiencias, valoraciones y opiniones. En concreto, se recogen los puntos de vista de los siguientes representantes: Dani Simón (Guanyar Alacant), Natxo Bellido (Compromís), Fernando Marcos (PSOE) y Vicente Buades (Ciudadanos) en Alicante y Manuel Camarasa (Ciudadanos), Eusebio Monzó (Partido Popular), Joan Ribó (Compromís) y Roberto Jaramillo (València en Comú) en València¹. Estos corroboraron la falta de coordinación, la disgregación de estructuras y una necesidad de que las nuevas tecnologías aporten un valor verdadero a la ciudadanía, algo reflejado en dicha parte de esta tesis doctoral.

En la última de las partes de esta investigación se enumeran las principales conclusiones, así como los aspectos de mejora de ambas instituciones y las posibles líneas de investigación futuras.

De entre las conclusiones propuestas, se pueden destacar las siguientes:

1. El entorno es un elemento fundamental en el que se gestan tanto las necesidades de cambio como las innovaciones adoptadas por las instituciones.

¹ Solo faltaron por ser entrevistados representantes del Partido Popular de Alicante y el Partido Socialista de la capital del Turia que, por temas de agenda, declinaron la invitación.

2. Los Ayuntamientos de València y de Alicante han generado innovaciones en función del surgimiento de cambios legales, las nuevas tecnologías o la aparición de nuevas demandas ciudadanas.

3. La austeridad produjo cambios fundamentales en la institución y, en concreto, en el número de empleados públicos, en los servicios de cada uno de los ayuntamientos, en la inversión en nuevas tecnologías o en la financiación de las redes de actores del ecosistema municipal, entre otros.

4. Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación han sido generadas, en su mayoría, por la evolución legislativa; pero también para incrementar el interés político de la ciudadanía y aprovechar las modas administrativas.

5. Las demandas ciudadanas han ido adoptándose en las instituciones a través de la creación de nuevos servicios y puestos.

6. Los procesos de innovación puestos en marcha por estas instituciones se han gestado sobre la base de generar legitimidad institucional y política. Buena prueba de ello es la creación de concejalías y servicios relacionados con el cambio climático, la contaminación acústica o la movilidad en València o la Calidad y los Proyectos Singulares en Alicante.

7. Se ha producido una combinación de innovaciones de distintos paradigmas de la Ciencia de la Administración que no seguían ninguna pauta concreta.

8. Respecto a la austeridad, esta ha llevado a las instituciones a incluir técnicas relacionadas con el incremento de la burocracia y la Nueva Gestión Pública. Entre algunas de estas puedo destacar:

a) la gestión del ciudadano como cliente a través de la creación de servicios de atención a la ciudadanía por varios canales,

b) la racionalización de la estructura a través de técnicas de modificación de la organización que recompusiesen la fragmentación imperante en los periodos de bonanza económica,

c) la implementación de las nuevas tecnologías,

d) la adopción de técnicas relacionadas con la calidad.

9. se ha detectado una tendencia a la mejora de las relaciones con el resto de los actores que componen el ecosistema local de ambas instituciones.

10. Se ha producido una sedimentación de distintas técnicas que han llevado a una flexibilización del Modelo Weberiano Clásico. Las instituciones estudiadas estaban inmersas en una dinámica Neoweberiana.

11. Las instituciones han generado nuevas innovaciones a través del isomorfismo institucional; ya sea adoptando prácticas presentes en el ecosistema político-administrativo más cercano, aquellas prescritas por la legalidad o aquellas que han sido importadas por los profesionales de la institución en su ámbito.

12. La legitimidad generada por estas instituciones ha obedecido a necesidades sociales promovidas por la sociedad civil, la prensa, la ciudadanía y los propios empleados públicos; así como administraciones públicas de ámbitos superiores.

13. La crisis económica obligó a replantear su estrategia a las instituciones públicas para producir ahorro.

14. Se ha producido también una falta de previsión para cumplir con las obligaciones marcadas por la legislación vigente en materia de nuevas tecnologías.

15. No se han trazado planes transversales que tuviesen como punto de partida las instituciones estudiadas en su conjunto por lo que las innovaciones han sido parciales y no han tenido en cuenta la misión y la visión de la organización.

Respecto a las investigaciones futuras, hay que destacar que se tratarán en investigaciones futuras aspectos relacionados con la organización informal y la cultura organizativa, el personal directivo, la toma de decisiones y la participación ciudadana. También se tiene la intención de incrementar el número de casos para estudiar ciertos aspectos que ya se han tenido en cuenta.

En cuanto a las mejoras, la investigación señala que estos ayuntamientos deberían poner en marcha medidas encaminadas a: 1) se necesita un planteamiento global que concatene actividades para generar procesos que aporten valor público; 2) Garantizar los derechos de la ciudadanía a través de la estandarización de dichos procesos; 3) Formular una planificación global de los procesos de innovación planteados que generen una auténtica hoja de ruta que mejore las instituciones estudiadas y; 4) Aplicar innovaciones basadas en las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación que se integren correctamente integradas en las instituciones públicas.