



**LAN TALDEA**  
**TOKIKO ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN MODERNIZAZIOA**

**LANERAKO DOKUMENTUA ZBK. 1:**  
**ESPARRU-IDEIAK, EZTABAIDA-GAIAK**  
**ELEMENTU ESTRATEGIKOAREN IDENTIFIKAZIOA**

**BILERA ZBK. 1**  
**2002KO EKAINA**



## 1. SARRERA

Honako dokumentu honek Donostiako Plan Estrategikoa abiatu aurreko faseari dagokion Tokiko Administrazio Publikoaren Modernizaziorako tailerlean lorturiko emaitzak oso modu zehatzean bildurik eskaintzen ditu. Aipatutako tailer horretan Tokiko Administrazio Publikoan adituak diren bederatz lagunek hartu zuten parte.

Dokumentu hau hiru ataletan dago egituratuta:

- Abiaturuko ideiak: aldez aurreko diagnostiko orokor moduan planteatuak. Atal honetan jarraian zehaztuko diren epigrafeak biltzen dira: nondik gatoz?, non g-aude? eta norantz goaz?: lokalismo berria.
- Eztabaidarako gaiak: tailerlean planteatu ziren iruzkinak, iradokizunak eta ha-usnarketak ekarriko dira eztabaidagune honetara.
- Osagai estrategikoen identifikazioa: azken atal honetan Tokiko Administrazio Publikoaren Modernizazioa eguneratzea helburu duten sei esparru estrategiko planteatzen dira.



## 2. ESPARRU-IDEIAK

### a) *Nondik gatoz?*

Tokian tokiko aginteak erakunde publikoen eta horiek zerbitzuak kudeatzeko duten gaitasun desberdinaren mapan duen inkardinazio-eredua dena dela ere, azken mendean zehar tokian tokiko gobernuak bigarren mailako lekua, menpekoa, bete dute beste gobernu maila batzuekiko (nazionalak) interes publikoen osaketan.

- **Iparraldeko eredia**: sistema legegile nazionalak eta tokian tokiko ongizate burokraziak (gastu eta enplegu publikoaren kontzentrazioa).
- **Mediterraneoko eredia**: integratutako burokrazia nazionalak eta eskualdeko edota tokian tokiko gobernuen rol txikia.
- **Eredu mistoak**: sistema nazionalak (legegintza, finantziaketa eta planifikazioa) eta partzialki deszentralizatutako produkzioa.

Ongizate-estatuaren menpeko burokrazia nazionalen bidez eraiki da, edo gutxienez, eskubide sozialen irisgarritasuna ahalbideratu duten sistema nazionalen bidez, horien produkzioa partzialki eskualdeko eta tokian tokiko gobernuen mesedetan deszentralizatu bada ere.

Ikuspegi horren ondorio nagusiak honakoak izan dira:

- **Finantzazio eskasia**: Tokiko gobernuak kasu gehienetan finantzazio eskasia kronikoa pairatu dute, finantzazio-fiskal iturrien banaketan duten posizio erresiduala dela eta.
- **Antolaketa berdintzailea**: Beste ondorioetako bat, tokian tokiko entitateak irizpide berdintzaileen arabera kontsideratzea izan da horien aparatu instituzional-organizatiboari dagokionean. Horrek, besteak beste, hiri-politikak leku bakoitzaren osaketa eta exekuzio baldintzetara egokitzea zaildu du.
- **Hurbiltasuna eraginkortasun operatibo faktore soila izango balitz bezala hartzea**: Tokian tokiko gobernuak, kasurik onenean, hurbiltasun faktorearen ekarletzat hartuak izan dira, eta zenbait politikan eraginkortasun operatiboari lotutako balioa eman izan zaie.



**b) Non gaude?**

Espainiaren kasuan, tokiko gobernuen bigarren mailako eta menpeko posizioa (eta honen ondorioak), Estatuaren berezko prozesu politiko eta ekonomikoek ere kaltetu dute. Estatuaren demokratizazio berankorrek, Autonomia Erkidegoetara zuzenduriko deszentralizazio sakonaren garapen paraleloak eta ongizate Estatu modernoaren eraikuntzak, eszenatoki politikoaren bigarren mailara eraman ditu udalak.

Batetik, Autonomia Erkidegoek herritarrei eskaini behar zaizkien zerbitzuen esparruan lehiakideak izango balira bezala ikusi dituzte udalak, errezeloz. Bestetik, berriz, Estatu gobernuaren eremu nazionalerako ongizate zerbitzuen antolaketa eta ezagutza formulak indartzen saiatu da, udalek bete beharreko funtzioak ahaztuz.

Espainiako tokiko gobernuak honako jatorri hauetako zurruntasun eta eskasia larriak dituzte:

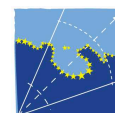
- Eskumen-esparru murriztaile eta desegokia.
- Finantzazio-erregimen diskriminatzailea, zerga bidezko diru-sarrereri dagokienean.
- Gerentzia-funtzioaren ahulezia, aktore politiko eta profesionalei dagokienean.

Mugak baditu ere, botere politiko eta zerbitzu emaile gisa tokiko gobernuak dituzten potentzialitateek horien bazterketa instituzionalaren irrealitatea nabarmendu dute. Tokiko gobernuak, duten botere formaletik haratago, herritarren beharretara egokitzeko, arazo kolektiboak interpretatzeko eta horiek konponbidean jartzeko gaitasun handia erakutsi dute.

Hortik dator aginte horien legitimitate politikoaren eta antolakuntza aldetik duten esanahiaren hazkundera, herritarrek hobeki hartzen duten gobernu-maila eta azken urteotan gestio gaitasun handiena erakutsi duena izan baita.

**c) Nora goaz? Lokalismo berria**

Tokiko gobernuak politikan eta kudeaketan duten gero eta protagonismo handiagoa ez da bakarrik gure lurraldeko fenomeno. "Lokalismo berria" esapidea eratu da, ongizate Estatuaren krisitik irteteko tokiko gobernuak hartzen ari den indarra azaltzeko.

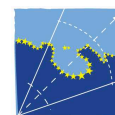


LANERAKO DOKUMENTUA ZBK. 1

---

Gobernu-maila desberdinen pisu erlatiboa aldatuko duen egokitze instituzionalaren bi ideia nagusi globalizazioa eta lokalismoa dira. Lokalismo berria honako elementu hauetan bana daiteke:

- **Administraziotik tokiko gobernura:** tokian tokiko erakundeen izaera politikoaren aurkikuntza adierazten du, hurbiltasunetik eratorritako eraginkortasun operatibo potentzialetik haratago, eta arazo kolektiboak konpondu ahal izateko borondateak elkartzeko eta gizartearekin mintzatzeko duen gaitasun handiagoari lotua.
- **Tokiko demokraziaren garapena:** Tokiko politiken osaketan eta ezartzean partaidetza eta ordezkatzeko mekanismoen sakontzea eta zabaltzea suposatzen du, lurraldeko kapital soziala osatzen duen ehun asoziatiboaren garapenean indar berezia jarriz.
- **Tokiko gobernuaren fokalizazioa zerbitzu pertsonalen politikan:** herritarren bizi-kaliterara orientaturik, horretan hurbiltasun eta ordezkapen aldagaien eraginkortasunaren aldaketa kritikoa dakar.
- **Gestio publikoaren indartzea:** tokiko gobernuen ezaugarri instituzionalak eta beren politika publikoen ardatzetara egokitutako eredu eta tresna gerentzialesetatik abiatuta.



### **3. EZTABAIDA-GAIAK**

Jarraian, aurkezpenaren ondorengo eztabaidan zehar eginiko iruzkin nagusiak, gogoetak eta iradokizunak laburbiltzen dira. Lehenik eta behin, parte-hartzaile bakoitzak aztertutako lanaren inguruko bere esperientzia propioaren aurkezpena egiten du, ondoren, aurkezpen horietan sortutako gai garrantzitsuenen eztabaida landuz.

Hasieran nabarmentzen da udalerrri/hiri bakoitzak bere izaera duela, eta "beste hiri baten eredu ezin dela kopian". Ideiak akoplatu edo teknikak egokitu daitezke, baina ezin da eredu osoa leku-aldatu.

Bartzelonako Diputazioak tokiko gobernuari emandako bulego bat sortu du udaletako gobernu taldeei laguntza emateko, giza-baliabideetan, planifikazioan, kultura instituzioetara eramateko teknologietan, hautetsi eta teknikoen prestakuntzan, eguneroko lana erraztuko duten hobekuntzarako tresnen inguruko gaietan-eta aholku eman eta laguntzeko. Prestakuntza udalerrien esku jartzea toki gobernuen kultura aldaketarako puntu klabea da.

Testuinguru horretan, Bartzelonako Diputazioak teknologiaren aldeko apustua kooperazio zerbitzuak eskaintzen dizkien udalerriekiko erlazio modu berri bilakatu du (une hauetan, Bartzelonak informazio eta kudeaketa sistema du, plataforma gisa Internet erabiliz; barne-sare horretan probintziako 311 udalerrik egiten du lan). Internet tresna garrantzitsutzat hartzen da Plan Estrategikoaren garapenari Donostiako biztanleen parte-hartzea errazteko. Alde horretatik, garrantzitsua da haustura soziala ekiditea, teknologia berrietarako inkorporazioa gizarte maila eta auzo guztietan sustatuz.

Irunen kasuan, bestalde, azken urteetan landu da organizazioaren gaia, herritarren beharrek koherenteagoak diren egitura eta prozesu berriak lortzeko funtsezko osagai gisa. Herritarrekiko harramana eta, batez ere, herritarren atentzioa izan dira antolaketa aldetik aldaketa handiena ekarri dutenak. Horrela, propio sortutako Herritarrentzako Arreta-Zerbitzuak lortu duen oihartzunak (atentzio integrala eskaintzen duen bulego bat, leihatila bakar batean informazio eta izapide arazo gehienak konpon daitezkeela) garrantzi handia izan du prozesu honetan. Teknologia berrien inkorporazioan ere ari dira lanean zenbait proiekturen bidez. Dena dela, aukera horiek talka egiten dute kultura tradizional burokratikoan ainguratu dagoen udal kudeaketarekin.



Alcobendaseko Udalaren kasuan, 1985etik dihardute helburu bidezko planifikazio eta programazio sistemarekin gestio tresnak garatzen eta hobetzen, lorpen handiak izanik (planifikazio eta koordinazio departamentua sortu da). Kalitatea, teknologia, eta herritarren parte-hartzea dira ekimen horren hiru oinarriak.

Udalerrri eta Probintzien Espainiar Federazioak ere gogor lan egin du azken urteotan modernizazioaren eta kalitatearen eremuan. Orain arte ezinbesteko aldaketa azpimarratu da gehienbat; gizarteak hala estatuta erakundeetan gertatzen ari den aldaketa, hain zuzen. Erakundean aldaketak egin behar dira, egiturari, mentalitateari zein kulturari lotuak. Prozesu horretan funtsezko puntua prozesuan inplikaturako pertsonen balioa da; beraz, funtzionarioen eta hautetsien prestakuntza oinarrizkoa da. Prestakuntza adierarik zabalenean, ez bakarrik teknikoak, baizik eta baita antolaketak eta kudeaketaren ingurukoa ere.

Galizako Xuntan ere 1990 urteaz geroztik ari dira lanean herritarren zerbitzura dagoen administrazio eragingarriagoa lortzeko modernizazio prozesuan. Zuzendaritza estrategikoa batzorde zentral baten esku dago, eta modernizazio ereduak bultzatzen duten beste bi organo ere badaude: sistema informatikoen antolaketaz arduratzen den zuzendaritza orokorra eta zerbitzuen ikuskaritza orokorra. Erreforma honetarako neurri nagusi gisa funtzio publikoaren erregularizazio prozesua, langile publikoen prestakuntza, prozedura administratiboaren gestio sistema ezartzea eta errendimenduaren ebaluazio prozesua aipatu behar dira. Testuinguru horretan, errendimenduen ebaluazio prozesua eta helburuak ezartzeko eta gestioa kontrolatzeko ereduak nabarmentzen dira, metodoen bidez egiaztatutako adierazle kuantitatiboak erabilita burutuak.

Erakunde publikoen barne-prestakuntzari dagokionean, hori bi aldetatik izan daiteke aldaketarako tresna: batetik, organizazioaren kultura mailan (governagarritasunaren hobekuntza) eta, beste maila batean, langile publikoen egokitzapen profesional hobeak lortzeko.

Aurkezpenen eta eztabaidaren harira sortu diren gai garrantzitsuenak honakoak izan dira:

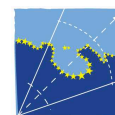
- Gai garrantzitsu bat jarraitu beharreko ereduak edo ikasi beharreko ikasgaiak dira; besteen eskarmentutik ikastea eta ikasitakoa Donostiara leku-aldatzea, alegia.
- Teknologiaren rola garrantzitsu handia hartzen du (Internet,...) toki instituzionalitatearen indartzean, aurkeztutako esperientzia guztien atzean baitago.



**LANERAKO DOKUMENTUA ZBK. 1**

---

- Modernizazioaren eskaerak betetzea eta udal bat berritzea oso lan konplexua da, gaitasun espezifikoak behar dituena, epe luzekoa. Kudeaketa eta antolaketa rolak eta rol politikoak elkarren artean lotuz, beren eredu mental eta kulturalak, funtzionamendu eskemak eta abar nola aldatzen diren ikusten duten pertsoneri eragiten die eta, azken batean, baita herritarrei ere.
- Herritarrarekin intererlazioatzeko moduak eta intererlazio horretan parte-hartzaile egiteko moduak aurkitu behar dira.
- Horrelako aldaketek gauza asko jartzen dute eztabaidan: departamentuen arteko mugak, lan metodoa zentzu teknikoan, gerentziaren eta gerenteen kuestioa, udal gerentziala egiteko eredu desberdinak...
- Prestakuntzaren beharra mentalitate eta kultura aldaketa eraginkorra egiteko tresna gisa.
- Gai horiek guztiak honako testuinguruan ikusi behar dira: Donostia Plan Estrategikoa hasierako prozesuan dago, eta bere administrazioaren modernizazioan sakontzeko giltza balitz bezala hartu behar da hori.
- Antolakuntzaren inguruko gaitasunak behar dira egitasmo horiek aurrera egin dezaten. Egitura modu askotara izenda dezakegu, baina barneko eta kanpoko gaitasunak behar dira, eztabaida irekia da.



#### 4. ELEMENTU ESTRATEGIKOEN IDENTIFIKAZIOA

- **Tokiko zerbitzuen errendimenduaren gestioa.** Neurketa eta erkaketa estandarren finkapen-estrategia eskatzen du, eraginkortasunaren bilaketa soilean erori gabe. Tokiko gobernuek beharren analisi tresnak, planifikazioa, diseinua eta zerbitzuen gestioa eta errendimenduaren ebaluazioa sofistikatu beharra dute. Zentzu honetan, erreferentzia erabilgarria izan daitezke metodoz egiaztatutako adierazle kuantitatibo bidez Galizako Xuntaren errendimenduaren ebaluazio-estrategiak, helburuak zehazteko ereduak eta kudekateraren kontrolak.
- **Ardura politiko eta gerentzialen arteko artikulazioa.** Tokiko gerentearen figuraren definizioa eskatzen du, erregimen lokaleko egungo legezko esparruan oso mugatuta baitago. Hala ere, gerente lokalaren rola instituzionalizatzeko bide desberdinak aurki daitezke, betiere derrigorrezkoa izanik hautetsiekin joko arauak argitzea. Gerentea baino gehiago gerentzia behar da, behar sozialen eta udal-jardueren arteko lotura hobetuko duen gerentzia-funtzioen bultzatze- eta gauzatze-gaitasun gisa.
- **Informazioaren eta ezagutzaren gestioa.** Teknologia berrien potentzial harrigarria ikusten uzten dute. Internet herritarrei zuzendutako zerbitzuak berdiseinatzeo aukera handiak eskaintzen dituen tresna da, eduki desberdineko transakzio ugari hurbilduz eta erabiliz. Teknologiaren aldeko apustuari esker, Bartzelonako Diputazioak kooperazio zerbitzuak eskaintzen dizkien udalekiko erlazio modu berria sortu du. Udal zerbitzuetan teknologia hauek ezartzen aitzindaria den Alcobendasko Udalaren kasuak udal-gestiorako zabalitzen diren iturri berriak erakusten ditu. Horrez gain, Internetek erabakiak hartzerakoan herritarrek duten parte-hartze eta ordezkapen mekanismoak iraul ditzake, orain arte bideragarriak ez ziren pertsona eta entitate ugarirekiko kontsulta eta eztabaida formulak sortuz.
- **Herritarren eta udal administrazioaren arteko interakzioaren gestioa.** Udal administrazioaren egituraketari eta lan-prozesuen diseinuari dagokienez aukera berriak aurkezten ditu. Irungo Udaleko Herritarra Artatzeko Zerbitzuko bezalako lehiatila bakarrek erlazio modu berria ekarri dute, eta herritarrek, instantzia bakar baten bidez, udal zerbitzuei zuzendutako eskaera administratiboen %80 bidera dezakete.



- **Udal administrazioaren barruan antolakuntza eta kalitate funtzioaren garapena.** Udalen egitura eta kudeaketa-kultura berriek sorraraz ditzaketen kezkei bide emateko modua da. Alcobendase eta Irungoa kasuek islatzen dutenez, funtzio honi emaniko garrantzia ezinbestekoa da egitura berriak eta herritarren beharrekin koherenteagoak diren prozesuak lortzeko.
- **Udal administrazioaren zerbitzura dauden pertsonen gestioa.** Beste erronka handi bat da hau ere, toki administrazioaren rol berriak eskatzen duen gaitasun politiko eta profesionala lortu nahi bada. Pertsonalaren formazio jarraitua funtsezko tresna da norabide horretan antolaketa-kultura aldatzeko, hau da, toki administrazioen egokitasuna areagotzeko eta gobernagarritasuna hobetzeko. Bartzelonako Diputazioaren eta Herri eta Probintzien Espainiar Federazioaren esperientziek erakusten dute prestakuntzaren bidez lor daitekeen kultura-aldaketaren inpaktu handia.