

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

SIETE CAMINOS AL ÉXITO

Julia Bosse
Alexander Heichlinger
Emanuele Padovani
Jan Ole Vanebo



EN BUSCA DE LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL
SIETE CAMINOS AL ÉXITO

ISBN 978-90-6779-219-6

© 2013, European Institute of Public Administration.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico o impreso, incluyendo fotocopias o cualquier otro método sin la expresa autorización por escrito de los autores. Para obtener los derechos de traducción o reproducción, contacte con:

Instituto Europeo de Administración Pública,
O. L. Vrouweplein 22, apartado de correos 1229,
6201 BE Maastricht, Países Bajos.
Página web de EIPA: www.eipa.eu

Impreso y editado por el Servicio de Publicaciones del EIPA, Países Bajos



Con el apoyo del
Ayuntamiento de Bilbao

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL
SIETE CAMINOS AL ÉXITO

Julia Bosse
Alexander Heichlinger
Emanuele Padovani
Jan Ole Vanebo

El EIPA recibe ayuda de la Comisión Europea
a través del presupuesto de la Unión Europea

© 2013, European Institute of Public Administration /
Institut européen d'administration publique
Maastricht, Países Bajos / Pays-Bas
www.eipa.eu

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no tienen por qué reflejar las del EIPA.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN	1
GESTIÓN POLÍTICA BASADA EN EL RIGOR ECONÓMICO Y LOS PRESUPUESTOS ESTRATÉGICOS <i>Bilbao</i>	15
CHAMPS2 - TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL INTEGRAL E INNOVADORA <i>Birmingham</i>	33
CHANGE² EN LA CIUDAD DE DISEÑO CUADRADO <i>Mannheim</i>	55
LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS COMO MOTOR DE CAMBIO <i>Milán</i>	73
PROGRESO BASADO EN TIC, CLARIDAD Y TRANSPARENCIA <i>Tallin</i>	89
SOSTENIBILIDAD MEDIANTE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN ESTRATÉGICA <i>Tampere</i>	109
UNA CIUDAD VERDE, SEGURA E INTELIGENTE <i>Trondheim</i>	127
CONCLUSIONES Y LOS SIETE PASOS HACIA LA EXCELENCIA	145
GLOSARIO	157
LISTADO DE CIUDADES PARTICIPANTES	159
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	161
BIBLIOGRAFÍA	163

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación es el resultado del esfuerzo conjunto de numerosos emprendedores y entusiastas de la innovación en el sector público procedentes de siete ciudades europeas, así como de la ayuda, igualmente académica y rigurosa, recibida del EIPA Barcelona y de las Universidades de Bolonia (IT) y Nord-Trøndelag (NO). Al igual que las siete historias de éxito descritas en este libro, el presente trabajo también tiene una historia que contar. Tras ser galardonada con el Premio Europeo del Sector Público (EPSA) en la categoría de "**Prestación inteligente de Servicios Públicos en un entorno económico adverso**" en 2011, la ciudad de Bilbao se mostró abierta y dispuesta a compartir sus valores y profundo conocimiento sobre gestión pública local, entablando una estrecha cooperación con el EIPA. Al encargarnos el presente estudio depositaron su confianza en nosotros, por lo que queremos, en primer lugar, expresar nuestra más sincera gratitud al alcalde de Bilbao, **don Iñaki Azkuna**, y a su asesor en este proyecto, **don Andoni Aldekoa de la Torre**, Consejero Delegado en el Ayuntamiento de Bilbao, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible realizar este trabajo.

Queremos también mostrar nuestro agradecimiento a los representantes de las siete ciudades participantes de la plataforma electrónica de EPSA, que se embarcaron con nosotros en este emocionante viaje en junio de 2012 y que no solo proporcionaron y verificaron con entusiasmo toda la información necesaria para este análisis, sino que también dedicaron muchas horas a cumplir nuestros ruegos y participaron en las reuniones de Bilbao y Mannheim. Con su participación se creó una potente red de emprendedores del sector público, a la vez que llegaron a convertirse en amigos.

Nos referimos a (en orden alfabético de sus ciudades):

Leandro Ardanza, director de S&F, *Bilbao*

Elena Martin, directora de Cambio Empresarial, *Birmingham*

Gill Terry, directora de Cambio Empresarial, *Birmingham*

Ulrich Hörning, director de Reformas Administrativas, *Mannheim*

Paolo Poggi, director de Control de Gestión, *Milán*

Maria Morena Montagna, directora de Atención al Público y Reclamaciones, *Milán*

Kaarel-Mati Halla, director de Desarrollo Estratégico, *Tallin*

Toomas Sepp, secretario municipal, *Tallin*

Esa Kokkonen, director del Instituto Báltico de Finlandia, *Tampere*

Jukka Männikkö, director financiero, *Tampere*

Gerhard Dalen, director de asuntos internacionales, *Trondheim*

Elin Rognes Solbu, directora de Administración y Recursos Humanos, *Trondheim*

Ha sido un verdadero privilegio poder contar con los conocimientos, el apoyo y la inspiración de estos gestores públicos expertos, que pueden considerarse (co-)autores de este trabajo.

Dentro del equipo del EIPA, nos gustaría agradecer de forma especial a **Oriol Valentí i Vidal** y **Marta Requeno García**, "nuestros chicos" y becarios, la dedicación y profesionalidad con la que realizaron sus funciones. Su ayuda ha resultado de un valor incalculable. Les deseamos un futuro profesional brillante y que tengan su propio camino al éxito.

Por último pero no menos importante, nos gustaría agradecer al equipo de Servicios Lingüísticos y Diseño Gráfico del EIPA en Maastricht, **Tiara Patel** y **Simone Meesters**, por su paciencia, su creatividad y por su excelente trabajo de redacción y maquetación de esta publicación.

Esta publicación está dedicada a todos los gestores públicos locales en busca de la excelencia.

Alexander Heichlinger

En nombre de los autores

EIPA Barcelona

INTRODUCCIÓN

*"Vivimos en un mundo urbano. La mitad de la población mundial vive en ciudades"*¹

En 2012, las 600 ciudades con mayor prosperidad económica generaron el 60 % del PIB mundial, cuando solo albergaban el 20 % de la población mundial. En Europa, el 67 % del PIB se produce en áreas metropolitanas, y aproximadamente el 70 % de la población de la Unión Europea (unos 350 millones de personas) vive en ciudades de más de 5000 habitantes², cifra que va en aumento. En lo relativo al desarrollo económico, las cifras sugieren que, en vez de considerar los países en su totalidad, en la actualidad debería prestarse mayor atención a las ciudades, los verdaderos centros generadores de riqueza, innovación, conectividad, productividad y empleo y, a menudo, los motores económicos del país³. El desarrollo urbano, por tanto, determinará el futuro desarrollo territorial, socioeconómico y espacial tanto en Europa como en el resto del mundo.

Según el reciente informe de la Comisión Europea "Ciudades del Mañana: Retos, visiones y caminos a seguir"⁴, las ciudades se enfrentan actualmente a grandes desafíos, entre los que se incluyen el cambio demográfico, la creciente diversidad cultural, el estancamiento y declive económicos, el impacto de las nuevas tecnologías, el aumento de la desigualdad en relación con los ingresos, la polarización y segregación sociales, la dispersión espacial y los problemas medioambientales que amenazan a los ecosistemas urbanos.

Todos estos problemas afectarán a las diferentes áreas urbanas en mayor o menor medida. En las ciudades más grandes como Londres, París, Madrid, Barcelona, Atenas,

¹ McKinsey Global Institute, *Urban World: Mapping the economic power of cities. Executive Summary*, marzo de 2011, p. 1. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class.

² Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, *Ciudades del Mañana: Retos, visiones y caminos a seguir*, Bruselas, octubre de 2011, p. 2. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_es.pdf.

³ Véase <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/urbandevlopment.htm>.

⁴ Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, *Ciudades del Mañana: Retos, visiones y caminos a seguir*, Bruselas, octubre de 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_es.pdf.

Viena o Berlín, se producirá un mayor crecimiento acompañado de (o provocado por) las migraciones rurales; al mismo tiempo, en otras muchas ciudades, especialmente las situadas en Europa Central y Oriental y en áreas periféricas, descenderán la población y el crecimiento económico. Además, cambiarán las dinámicas intraurbanas: mientras que en Reino Unido, Alemania y el norte de Italia las principales ciudades crecen más rápido que sus barrios periféricos, en Europa Oriental y el sur de Europa puede observarse una intensa suburbanización⁵.

Además, la desaparición de las industrias tradicionales amenaza a numerosas ciudades con el estancamiento económico, así como con el desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado laboral⁶. Los efectos de la crisis económica empeoran la situación de muchos países europeos. Mientras que en Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España la financiación pública ha disminuido considerablemente debido a la crisis de deuda soberana, en Reino Unido se prevé que los recortes tengan lugar a medio plazo; tan solo unos pocos gobiernos, como Francia y los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia), han conseguido proteger los presupuestos locales. De hecho, en dichos países, la situación a nivel local es mejor que en el ámbito nacional, gracias a los estabilizadores automáticos incorporados a los mecanismos de transferencias intergubernamentales. En términos generales, la deuda pública ha aumentado en la mayoría de los países de la Unión Europea, a excepción de los escandinavos⁷.

Asimismo, mientras que las consecuencias de la crisis económica son un fenómeno pasajero (con suerte), a largo plazo cada vez cobra mayor importancia la provisión de servicios, teniendo en cuenta los cambios demográficos y el envejecimiento de la población, que se prolongarán más que la crisis. De hecho, en los últimos años muchos gestores locales se han centrado en dicha provisión, conscientes de que constituye una de las soluciones más eficaces a los retos económicos, sociales y medioambientales⁸.

A fin de conseguir el desarrollo urbano inteligente, sostenible y socialmente inclusivo que establece la Estrategia Europa 2020, las ciudades tendrán que aumentar el bienestar social y la calidad de vida, la inclusión y la justicia social, en el marco de un desarrollo integral y sostenible. La calidad de vida y competitividad de las ciudades determinan su capacidad para atraer inversión y talento. Por lo tanto, el principal reto de los gestores locales consiste en desarrollar ciudades atrayentes que den respuesta a los numerosos desafíos, aprovechando sus características particulares (por ejemplo, la diversidad cultural) para impulsar la innovación y creatividad.

⁵ *Ibid.*, pp. 16 y ss.

⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁷ Consejo de Europa, *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery, and a Sustainable Future*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2011, p. 52 http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.

⁸ *Ibid.*

*"El crecimiento y la prosperidad de las ciudades dependen en gran medida de cómo se haga frente a los continuos desafíos."*⁹

Así pues, resulta fundamental que las ciudades adopten un enfoque integral y sostenible de desarrollo urbano e institucional, centrado en las necesidades de los ciudadanos y otros participantes. Para ello, es

preciso adoptar planteamientos y desarrollar estrategias sostenibles a largo plazo que guíen el futuro desarrollo. Para la formulación de dichas estrategias, las ciudades necesitan información fiable y análisis rigurosos, no solo sobre su situación económica y social particular, sino también en relación con los aspectos internos de la gestión pública relativos a los datos financieros y de otros tipos.

Como es lógico, las políticas anticrisis y de modernización deben incluir a todos los actores gubernamentales y, por lo tanto, la coordinación de las políticas locales, territoriales y nacionales resulta crucial. Además, dicho enfoque debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las diferentes formas de gobierno adoptadas en respuesta a los numerosos desafíos, más allá de los límites municipales y a través de los diferentes niveles gubernamentales e incluso de las fronteras. La identificación, análisis de información e intercambio de buenas prácticas puede ayudar a los gestores públicos en esta difícil tarea, además de proporcionarles la capacidad de mejorar y ejecutar sus funciones, así como de aprender de otros casos.

OBJETIVOS GENERALES DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene como objetivo examinar, comparar y contrastar los resultados de siete ciudades en busca de excelencia – **Bilbao (ES), Birmingham (UK), Mannheim (DE), Milán (IT), Tallin (EE), Tampere (FI) y Trondheim (NO)** –, que han adoptado soluciones creativas a pesar de (o como resultado de) sus limitados recursos, el envejecimiento de la población y el cambio climático, entre otros muchos factores. El trabajo se centra en el gobierno y la gestión pública de ámbito local – en comparación con análisis o tipos de ciudad de mayor alcance (por ejemplo, ciudades verdes, ciudades inteligentes, etc.) – de las siete ciudades, y describe su camino hacia la excelencia en un mundo dominado por las ciudades. Relatar sus historias de éxito en los diferentes ámbitos de la gestión pública local en Europa permitirá compartir sus conocimientos y experiencia con otras administraciones públicas. Además, al compartir estas experiencias locales, quedará al descubierto la legitimidad y transparencia de las iniciativas de estas siete ciudades, con el objetivo de promover la visibilidad y apoyar el desarrollo de estas capacidades en toda Europa. Asimismo, ayudará a definir las nuevas tendencias y conocimientos, y conducirá a una mejor comprensión de los criterios del éxito (el "*Making of...*") de esas buenas prácticas.

⁹ McKinsey Global Institute, *Urban World: Mapping the economic power of cities. Executive Summary*, marzo de 2011, p.6. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class.

El estudio de los diferentes casos no solo tiene como objetivo describir y evaluar el estado actual de las ciudades en cuestión, sino también los (recientes) cambios realizados en su gestión y funcionamiento que ayudaron a su éxito y contribuyeron al desarrollo, crecimiento y competitividad de las ciudades.

La experiencia nos muestra cómo muchas ciudades que adoptan procesos de cambio para conseguir una serie de objetivos fracasan en el intento. Por ello nos propusimos identificar las soluciones que permitieron alcanzar el éxito en cada uno de estos casos. En otras palabras, nuestro objetivo es encontrar la fórmula para alcanzar la excelencia en la gestión pública local. Por lo tanto, el fin último de la presente publicación es estudiar y analizar el enfoque de gobierno colectivo de estas ciudades para identificar los factores que han promovido y facilitado el éxito en el gobierno local, es decir, las "lecciones" que pueden extraerse de dichas experiencias.

En este contexto, la excelencia en la gestión pública puede describirse como la promoción de la innovación y la mejora de las **políticas**, las **prácticas** y los **servicios públicos**, y el aumento del valor público en al menos tres aspectos¹⁰:

1. Mayor eficacia en la ejecución de las principales funciones de la administración pública.
2. Oportunidades derivadas de la adopción de medidas específicas para cada caso, de forma que se fomente la individualización de los procesos operativos básicos de los gobiernos locales para dar respuesta a las necesidades y circunstancias particulares de los diferentes clientes.
3. Nuevos usos de las capacidades organizativas de la administración para introducir productos y servicios destinados a satisfacer diferentes aspectos de sus funciones, e incluso cubrir necesidades ajenas a las mismas. Este aporte podría considerarse una innovación estratégica, ya que al modificar las funciones que desempeña y los servicios que proporciona, se establecen nuevas relaciones entre la organización y su entorno.

Aunque el presente trabajo se dirige principalmente a profesionales, también puede considerarse un trabajo teórico riguroso en los ámbitos académicos de la nueva gestión pública (en inglés, *New Public Management* o *NPM*) y la más reciente nueva gobernanza pública (en inglés, *New Public Governance* o *NPG*)¹¹. De hecho, este trabajo pretende, por un lado, describir y analizar los principales elementos de éxito de la "buena gestión" (en la línea de la nueva gestión pública) y, por otro lado, responder a preguntas propias de la nueva gobernanza pública, como por ejemplo: ¿qué estructura organizativa es más eficaz en un estado plural? ¿Cómo asegurar la sostenibilidad del sector público? ¿Qué valores presiden la ejecución de políticas

¹⁰ Moore, M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, NB, 1997.

¹¹ Osborne, S. P., ed., *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Londres, 2010.

y la provisión de servicios? ¿Qué conocimientos hacen falta para ejecutar procesos relacionales?

En definitiva, el principal objetivo es estudiar las particularidades de los diferentes casos en relación con su situación inicial y las decisiones estratégicas que desembocaron en su situación actual. Las diferentes prácticas proporcionan ejemplos ilustrativos de decisiones políticas estratégicas efectivas para transformar las ciudades y mejorar sus servicios, a menudo mediante iniciativas a pequeña escala concentradas en proyectos específicos. Los casos seleccionados demuestran cómo, gracias a la planificación y gestión estratégicas, las ciudades que atraviesan dificultades pueden desarrollar sistemas de gestión pública brillantes y obtener los resultados deseados.

EL PREMIO EUROPEO DEL SECTOR PÚBLICO (EPSA) COMO MOTOR DE CAMBIO

El Premio Europeo del Sector Público (EPSA) se ha convertido en un importante motor de cambio al premiar aquellos proyectos relacionados con los diferentes desafíos a los que se enfrenta la gestión pública europea, promoviendo los cambios necesarios en el funcionamiento de los diversos actores de la gestión pública del siglo XXI. Cada edición de los premios se centra en diferentes temas, analizando los problemas que plantean para la gestión pública europea y poniendo en relieve la importancia de los diferentes elementos de valor público. La ingente variedad de proyectos presentados pone de manifiesto la ingente iniciativa de los cientos de administraciones públicas que en la actualidad se enfrentan a recortes presupuestarios, cambio climático, o creciente desempleo, entre otros. El fuerte ímpetu innovador del ámbito local se demuestra tanto cuantitativa como cualitativamente. De hecho, de las más de 800 candidaturas presentadas en las últimas tres ediciones del EPSA, 366 (casi el 45 %) procedían de los ámbitos local o supralocal, demostrando una vez más que la innovación se inicia desde abajo. Además, cinco de los siete ganadores del EPSA de las ediciones de 2009 y 2011 fueron ciudades/municipios.

Las buenas prácticas que reconoce el EPSA, como ocurre con otras competiciones internacionales y publicaciones/manuales¹², contribuyen a una adopción más rápida por parte de otras administraciones públicas. El potencial de transferencia del conocimiento mostrado por las iniciativas del EPSA se refleja en las numerosas actividades de seguimiento y las redes específicas de transferencia de conocimiento que permiten la difusión de los descubrimientos adquiridos en ámbitos concretos y una mejor interpretación de las tendencias, además de proporcionar una serie de mecanismos generales para equilibrar la oferta y la demanda. En líneas generales, el EPSA tiene como objetivo promover la modernización de las estructuras y prácticas administrativas gubernamentales y dar respuesta a los principales problemas de la reforma administrativa en Europa.

¹² Por ejemplo, UNDESA & UN-HABITAT, *A Guide for Transfer and Adaptation of Innovation in Governance. Practical Tools and Steps*, Naciones Unidas, Nueva York, 2007. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>.

Las siete ciudades seleccionadas proceden de la plataforma de conocimiento del EPSA. Varios expertos en la materia han evaluado de forma rigurosa y han comprobado su viabilidad por medio de numerosos criterios relativas a la innovación, el impacto y la transferibilidad, entre otros. Las ciudades, que se han convertido en referentes de la gestión pública gracias al reconocimiento de sus logros individuales y colectivos en las dos últimas ediciones de los premios, constituyen una verdadera “Red de excelencia - City Excellence Cloud”.

Figura 1.1: "Red de excelencia - City Excellence Cloud" extraída de la plataforma del EPSA



MARCO OPERATIVO DE ANÁLISIS, SELECCIÓN DE CASOS Y LIMITACIONES

A fin de alcanzar los objetivos, el equipo de expertos del EIPA ha desarrollado un marco de investigación inspirado en diferentes marcos existentes, combinando e integrando elementos y dimensiones de todos ellos. Al elaborar ese "modelo propio", los autores son plenamente conscientes de que las autoridades locales no tienen un control absoluto sobre el éxito de las ciudades, ya que lo que ocurra en las mismas no siempre depende de ellos. No obstante, para poder reconocer la excelencia de cada ciudad en conjunto, primero era necesario identificar y comprender la situación inicial de la que partía cada entidad local (el panorama inicial o punto de partida¹³): sus prioridades en ese momento, los pasos y las medidas adoptadas en razón de los objetivos estratégicos, los resultados obtenidos y las acciones destinadas a mantener y mejorar su éxito (es decir, la sostenibilidad del mismo).

¹³ El concepto "punto de partida" se refiere al momento en que cada una de las ciudades inició el proceso de cambio e innovación, allí donde comienza lo que los autores han denominado "el camino al éxito".

El marco conceptual y operativo del análisis se estructura en torno a seis bloques temáticos, destinados a analizar la evolución de cada ciudad desde un punto de vista cronológico y funcional. En este contexto, el concepto de "liderazgo creativo"¹⁴ resulta fundamental para comprender el éxito de las diferentes ciudades. El liderazgo creativo debe, mediante el análisis, la innovación y el compromiso de los participantes, impulsar y facilitar la dinámica interna del cambio institucional, relacionando las estrategias con los medios a través de la transferencia del conocimiento y los recursos relacionales. Según Healey y Magalhaes¹⁵, en términos de desarrollo urbano y gestión local, la creación de capacidad y capital institucional se basa en la creación de recursos de conocimiento (capital intelectual) y relacionales (credibilidad de los participantes y las relaciones personales y profesionales entre los mismos), que aumenta la capacidad de movilización (capacidad de actuar colectivamente), es decir, las dimensiones de innovación y gestión política de la liderazgo creativo. Así, la capacidad institucional puede construirse sobre esos tres pilares del capital institucional.

El liderazgo creativo se basa en el enfoque tradicional de dirección estratégica, entendido como la siguiente secuencia de procesos:

1. **Análisis estratégico** (análisis DAFO);
2. **Desarrollo de estrategias**;
3. **Ejecución de estrategias** (organización, implementación, integración);
4. **Seguimiento de las estrategias**.

Además, el marco de análisis enfatiza la importancia de mejorar los sistemas de gestión y dirección, a fin de poder afrontar los cambios (estratégicos) de forma eficaz. Para lograr esa mejora resulta necesario reconfigurar dichos sistemas, lo que a menudo entraña conflictos de poder y problemas relacionados con el diseño estructural (por ejemplo, la determinación de los cargos y responsabilidades), los procesos de gestión y las relaciones entre los factores internos y externos.

Teniendo en cuenta la actual situación económica y la importancia del seguimiento y control de objetivos, estrategias y acciones, así como su estrecha relación con los resultados financieros y actuaciones, resulta fundamental que las autoridades locales desarrollen determinados "productos" de gestión pública como los presupuestos estratégicos, las mediciones de resultados y los controles rigurosos de la gestión. Cabe recordar que, aunque dichos productos se ubican entre la planificación estratégica y el control de tareas, tienen una influencia decisiva sobre los resultados de la organización.

¹⁴ Vanebo, J. O. y A. Murdock, "Innovation and Creative Leadership in Local Government", En: Westernen, K. I., ed., *Foundations of the Knowledge Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, y Selznick, P., *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, Row, Peterson, Evanston, IL, 1957.

¹⁵ Healey, P., C. de Magalhaes y A. Mandanipour, "Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", *FUTURA— Journal of the Finnish Society for Future Studies*, 18 (3), 1999, pp. 117-137.

Como señalan Young y Padovani¹⁶, el proceso de control de gestión toma como base los objetivos determinados en el proceso de planificación estratégica, para centrarse en las actividades (financieras) necesarias para conseguirlos. Así, intenta asegurar la eficiencia y eficacia de los programas de la organización. Para obtener información se sirve, por un lado, del sistema de contabilidad, que mide los resultados en términos de adquisición y utilización de recursos y, por otra parte, de la fase presupuestaria y de programación del proceso de control de gestión, para determinar las medidas necesarias.

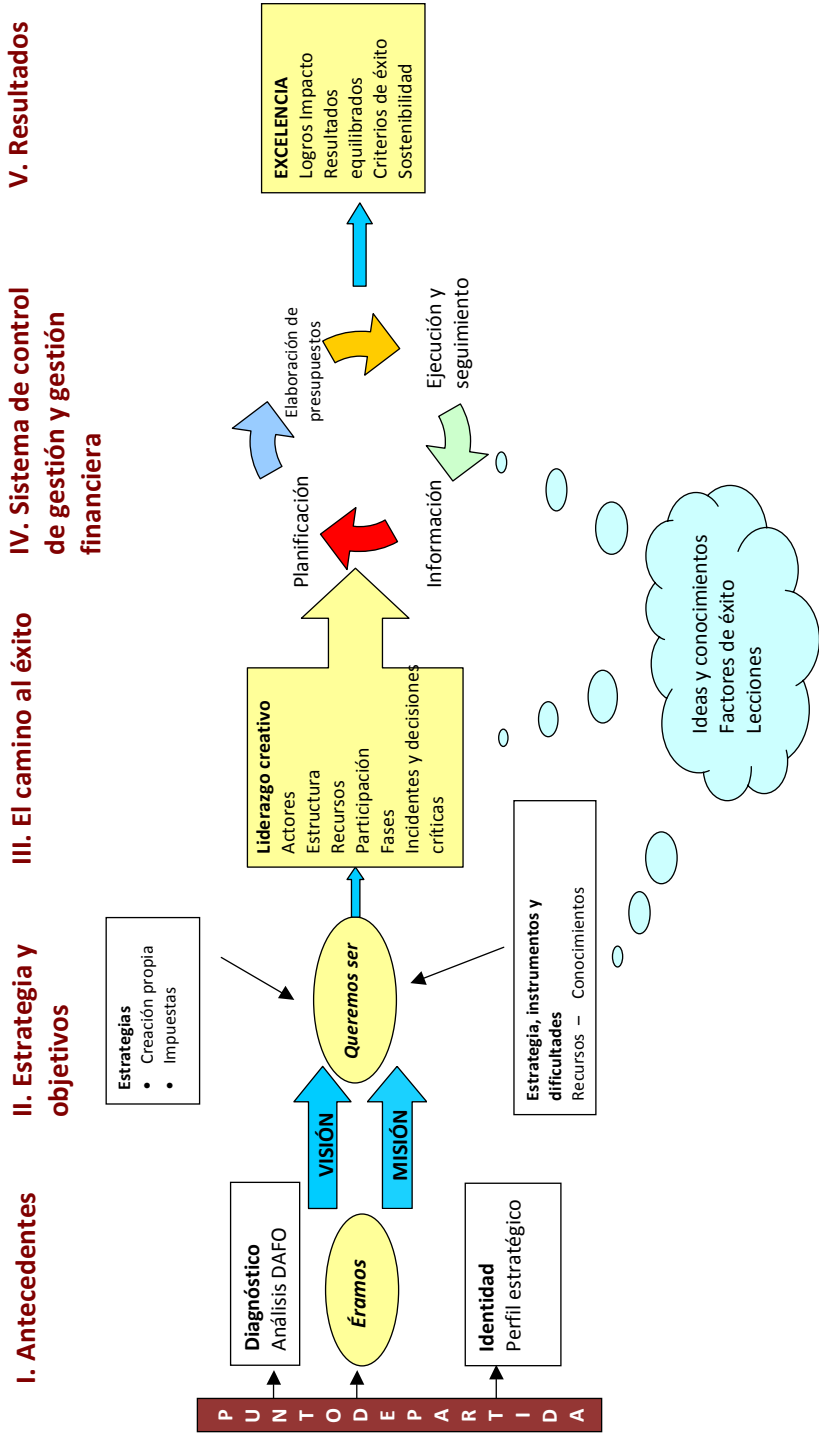
La figura 1.2 ilustra el marco de análisis y su funcionamiento, y las siguientes secciones de este trabajo proporcionan detalles adicionales sobre el mismo.

Como información adicional sobre el modelo, y siguiendo la definición de los **Antecedentes** (Pilar I), el segundo pilar describe en detalle la **Estrategia y Objetivos** de cada gobierno local, ya que la puesta en práctica de enfoques integradores precisa de una visión clara, objetivos bien definidos y compromiso político. Además, al analizar las visiones de las diferentes ciudades, se tendrá en cuenta si las estrategias se desarrollaron como respuesta a factores externos, como nueva legislación, o si se generaron por iniciativa propia (de manera ascendente o descendente). Esta distinción se realiza con la intención de ilustrar las diferentes maneras de obtener resultados ambiciosos y sostenibles, así como la variedad de puntos de partida (algunos más favorables que otros) que pueden conducir a excelentes resultados en la gestión pública local. El **Camino al éxito** (Pilar III) constituye uno de los principales puntos de análisis de este estudio; examina diferentes aspectos del proceso (de cambio) como la estructura organizativa, los recursos necesarios y utilizados, el diálogo con los diferentes actores y participantes, o los posibles incidentes. En dicha sección, el concepto de liderazgo creativo cobra especial relevancia en todos los casos, ya que la participación de los diferentes actores y la dirección estratégica de los proyectos y programas resultan más efectivas en presencia de mecanismos de gestión individual o colectiva.

Por último, y como se indicaba anteriormente, el cuarto pilar se centra en el **Sistema de Control de Gestión y Gestión Financiera** de cada ciudad. La eficacia de los procesos de control de gestión se analiza teniendo en cuenta diferentes aspectos, como la totalidad del sistema, su relación con el marco financiero y con otros sistemas, su ritmo y la coherencia de los objetivos de gestión con los intereses generales de las ciudades. En principio, un buen sistema de control debe considerar todos los aspectos de la gestión pública local y analizar información financiera y de otros tipos a fin de determinar los resultados de los programas. Proporciona una estructura o contexto financiero (por ejemplo, información financiera y de otros tipos, presupuestos, informes, etc.) y una descripción del proceso o ritmo (como la secuenciación del programa, financiación, operaciones/mediciones, información y comunicación de incidencias). Además, para asegurar un sistema completo, los gestores también necesitan tener acceso a información sobre los diferentes aspectos de las acciones del gobierno.

¹⁶ Padovani, E. y D. W. Young, *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems That Deliver Value*, Routledge, Londres y Nueva York, 2012.

Figura 1.2: Marco de análisis de las "ciudades de excelencia"



Fuente: Elaboración propia; inspirado y adaptado de J. O. Vanebo y D. W. Young y E. Padovani.

Por último, el quinto pilar muestra los **resultados** tangibles de la gestión excepcional de las diferentes ciudades, que a su vez se manifiesta en el sexto pilar, el **Poder de innovación** o lo aprendido de cada caso, como por ejemplo los factores que facilitan/impulsan una gestión de excelencia, innovadora y eficaz o, en otras palabras, los logros de cada ciudad y lo que puede aprenderse de cada uno de los casos.

SELECCIÓN DE CASOS

Teniendo en cuenta el alcance del presente trabajo, resultaba necesario concentrarse en un número limitado de casos de relevancia del programa EPSA. Con este fin, se aplicaron los siguientes criterios:

- **Participación y clasificación en las primeras posiciones de una de las ediciones de los premios EPSA.** Las siete ciudades seleccionadas presentaron sus candidaturas a las ediciones EPSA de 2009 o 2011. Esto garantiza una base empírica rigurosa para el análisis integral de los casos gracias al proceso independiente de evaluación en cuatro pasos de los EPSA. En este contexto, cada caso se estudió en detalle por al menos tres expertos independientes en gestión pública, que examinaron las fortalezas y debilidades según criterios de evaluación predeterminados. Además, en la mayoría de los casos se procedió a la comprobación y validación in situ antes de ser finalmente evaluados por un tribunal¹⁷. Dicho proceso pretendía asegurar que las ciudades seleccionadas proporcionaran pruebas contundentes y resultados excepcionales.
- **Distribución geográfica de las ciudades.** Los casos también se seleccionaron atendiendo a criterios geográficos, con vistas a representar las diferentes culturas y sistemas administrativos de Europa del Sur (Bilbao, Milán), del sistema anglosajón (Birmingham), de Europa Central (Mannheim), de los países bálticos (Tallin) y de Europa del Norte (Tampere y Trondheim). Con este fin, el presente trabajo describe una variedad de realidades administrativas, así como los numerosos problemas a los que se enfrenta la administración local con sus limitaciones particulares.
- **Ciudades secundarias.** Todos los casos seleccionados (a excepción de Tallin) pertenecen al grupo de las denominadas "ciudades secundarias", es decir, aquellas ciudades no capitales de relevancia para sus respectivas economías nacionales. La razón por la que se incluyó Tallin en el estudio es que en Europa Oriental las capitales todavía gozan de una importancia desmedida en las economías nacionales por motivos económicos, históricos, políticos e institucionales. Aunque en la mayoría de los países europeos las ciudades secundarias no contribuyen tan significativamente a la economía nacional como las capitales, en estudios

¹⁷ Se puede encontrar una descripción detallada de la metodología de evaluación del EPSA en: <http://www.epsa2013.eu/en/content/show/&tid=176#.UYp6YKK9nQQ>. Las etapas de evaluación son las mismas para las ediciones del EPSA de 2009, 2011 y 2013.

recientes (por ejemplo, el programa ESPON¹⁸) se muestra que tienen un gran potencial, concretamente en lo que respecta a su contribución colectiva. De hecho, sus aportaciones a las economías nacionales podrían ser aún mayores con el apoyo financiero e institucional adecuado.

- **Diferentes enfoques y prácticas.** En los capítulos dedicados a las ciudades se analizan diversos aspectos dirigidos a describir los diferentes ámbitos de innovación y los resultados excepcionales obtenidos en la gestión pública local. Entre otros, incluyen: procesos integradores de cambio empresarial centrados en objetivos y orientados a resultados, transformación basada en beneficios o presupuestos estratégicos (como en Bilbao, Mannheim y Birmingham); proyectos estratégicos exclusivos de reforma organizativa (Tampere); orientación muy marcada a un determinado sector, como el de las TIC (Tallin) o el medio ambiente (Trondheim); o innovación y reformas mediante proyectos de pequeña envergadura impulsados a partir de iniciativas concretas (Milán).

LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Debido en parte a los recursos limitados, los autores de este trabajo son plenamente conscientes de que presenta limitaciones relacionadas con su alcance y enfoque. Como ya se ha indicado anteriormente, el principal objetivo de esta publicación consiste en analizar los aspectos generales y concretos del ambicioso camino hacia la excelencia de las siete ciudades seleccionadas. A pesar de todo, el enfoque muestra algunas limitaciones. **Singularidad de los ejemplos:** cada uno de los casos seleccionados es único en términos de los diferentes sistemas administrativos, culturas y ordenamientos en los que operan, además de tener diferentes tamaños y estructuras. Además, cada ciudad cuenta su historia particular desde su propio punto de vista, ya que no estaban obligadas a proporcionar detalles concretos o seguir una estructura determinada. Por último, este trabajo no pretende realizar un estudio comparativo de legislaciones, sino centrarse en el análisis de las acciones y los resultados sirviéndose del marco de análisis. **Carácter voluntario del programa EPSA:** los siete casos se seleccionaron entre los candidatos a los premios EPSA de 2009 y 2011. Sin embargo, puesto que la participación en el programa EPSA tiene carácter voluntario, la selección de casos no pretende ser exhaustiva. No puede descartarse que existan más casos en el ámbito de la gestión pública europea, que no se han tenido en cuenta para la elaboración de este trabajo. **Ciudades en busca de la excelencia:** cabe añadir que, aunque los casos presentados en esta publicación cuentan con numerosos factores de excelencia (tanto en términos generales como en áreas específicas), se trata de ciudades que persiguen dicha excelencia y, por tanto, aún deben mejorar numerosos aspectos de la gestión pública.

¹⁸ ESPON & European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, *SGPTD. Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Informe científico, Versión 30/06/2012. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf.

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El presente trabajo es uno de los muchos resultados de la cooperación entre el EIPA y el Ayuntamiento de Bilbao, ganador del premio EPSA 2011 en la categoría "*Prestación inteligente de Servicios Públicos en un entorno económico adverso*". La ciudad encargó al EIPA realizar este trabajo sobre gestión local para facilitar la creación de redes de conocimiento que permitieran divulgar su propia experiencia en el ámbito de las buenas prácticas y aprender de otros casos de excelencia.

Así, desde el principio del proyecto, se puso especial énfasis en mantener una estrecha cooperación con las siete ciudades y sus respectivos representantes, con vistas a asegurar la veracidad de la información recopilada y su adecuada interpretación, el rigor científico y la naturaleza colectiva del trabajo. Con ese fin, se invitó a los siete representantes a una reunión inaugural del proyecto de investigación, que tuvo lugar en Bilbao (ES) los días 4 y 5 de junio de 2012. En dicha reunión se presentaron, debatieron y acordaron el objeto de estudio, el programa de investigación y los objetivos principales. Además, se realizó una encuesta para obtener toda la información necesaria para acordar el marco de análisis (figura 1.2).

Además, a finales de 2012, se realizaron numerosas visitas de campo para obtener información y opiniones de los representantes de las ciudades. Por último, a mediados de marzo de 2013 se celebró una reunión de trabajo en Mannheim (DE) en la que se presentaron los esbozos de los capítulos sobre las diferentes ciudades, que fueron sometidos a debate, comprobación y aprobación. Este proceso de recogida de datos, junto con las candidaturas al EPSA de 2009 y 2011, los siete resúmenes de evaluación obtenidos de la valoración del EPSA y las visitas e informes (en su caso) realizados *in situ*, entre otros factores, constituyen el germen fundamental de los capítulos de esta obra.

Los capítulos sobre las ciudades aparecen ordenados alfabéticamente, y se centran en diferentes áreas de excelencia en la gestión pública local. Los tres primeros casos (Bilbao, Birmingham y Mannheim) aportan ejemplos de innovación local, orientación a resultados y presupuestos estratégicos; el caso de Milán muestra cómo un proyecto concreto a pequeña escala (la Oficina de Reclamaciones a disposición de los ciudadanos) puede convertirse en un importante motor de cambio, generar beneficios públicos e inspirar profundos cambios en la administración local. El caso de Tallin es un ejemplo de cómo la priorización estratégica mediante una administración electrónica fomenta la transparencia y mejora los resultados orientados a los ciudadanos. Tampere es un caso de innovación en la estructura organizativa local (alcaldía y sistema de selección de proveedores) orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y fomentar las relaciones entre administradores y políticos. Por último, Trondheim, la única ciudad del estudio que no se enfrenta a crisis económica o recortes presupuestarios, constituye un ejemplo de ecoinnovación gracias a su compromiso ecológico "Green Partnership Agreement", un paquete de medidas y nuevas estructuras de gestión y gobierno local.

Cada capítulo sigue la misma estructura, de acuerdo con el marco de análisis:

1. Antecedentes
2. Estrategia y objetivos
3. El camino al éxito
4. Sistema de control de gestión y gestión financiera
5. En busca de la excelencia
6. Poder de innovación

Además, la primera parte de cada capítulo (**Retrato de la ciudad**) enumera las principales características e indicadores y describe el contexto administrativo e institucional y las estructuras socioeconómicas de las diferentes ciudades, a fin de facilitar una mejor comprensión del entorno en el que operan, habida cuenta de la gran diversidad de estructuras de gobierno local que existen en Europa en términos de jerarquización y atribución de competencias a entidades locales, como por ejemplo en el caso de la financiación o la potestad legislativa¹⁹.

A continuación, los **Antecedentes** describen los diferentes puntos de partida y analizan las dificultades particulares a las que se enfrentaba cada ciudad al comenzar su camino hacia el éxito, que se desarrolla en la sección **Estrategia y objetivos**. Un análisis DAFO simplificado identifica los factores internos y externos beneficiosos y perjudiciales que influyeron en la planificación estratégica. El apartado sobre el **Camino al éxito** describe en detalle la puesta en práctica de los proyectos y programas, los actores, los sistemas de comunicación utilizados, etc. Después, el apartado **Sistema de control de gestión y gestión financiera** analiza las principales características de la estructura económica local, la legislación y los presupuestos para asegurar la comprensión de sus diferentes realidades financieras. Concretamente, se puede apreciar cómo varían los sistemas de control de gestión de una ciudad a otra, que en algunos casos se centra en indicadores financieros y, en otros, en los objetivos del mismo tipo. La quinta sección (**En busca de la excelencia**) resume los extraordinarios resultados obtenidos por cada ciudad en su área particular de excelencia. Por último, el **Poder de innovación** enumera las principales conclusiones que pueden extraerse de los diferentes casos, además de identificar los principales motores y catalizadores del cambio. Aunque la estructura de los capítulos es la misma, la extensión total y la de cada sección varía según los diferentes casos dependiendo de la cantidad de información proporcionada por cada ciudad y su enfoque particular.

¹⁹ Para más información sobre los diferentes modelos de administración local en Europa y el resto del mundo, véase United Cities and Local Governments, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona, 2010. http://www.cities-local governments.org/gold/gold_report_2.asp.

El estudio concluye con una reflexión sobre las siete historias de éxito y los elementos decisivos o factores de éxito de la gestión pública local que han llevado a las ciudades a vivir su propia historia de éxito. Los autores proponen **Siete pasos hacia la excelencia**, cuya eficacia se contrasta en las ciudades sometidas al estudio.

"Haz lo difícil cuando todavía es fácil y lo grande cuando todavía es pequeño. Un viaje de diez mil kilómetros comienza con un solo paso"

Lao Tzu, filósofo chino

GESTIÓN POLÍTICA BASADA EN EL RIGOR ECONÓMICO Y LOS PRESUPUESTOS ESTRATÉGICOS

Bilbao



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

La Constitución Española de 1978 promulga un sistema político y administrativo descentralizado o regional, donde los diferentes niveles administrativos tienen atribuidas competencias propias y comunes. España está constituida por un gobierno central, comunidades autónomas (regiones), provincias y municipios.

Según la legislación local, las principales competencias de los municipios incluyen: (i) seguridad en espacios públicos; (ii) transporte público; (iii) protección medioambiental; (iv) cementerios y servicios funerarios; (v) recogida de residuos y alcantarillado y (vi) ocio, turismo y actividades culturales y deportivas.

En este marco constitucional, Bilbao es la capital del Territorio Histórico de Bizkaia en la comunidad autónoma del País Vasco (en el centro del tercio norte del país). Su sistema de impuestos y financiación (el Concierto Económico Vasco), similar al de la comunidad autónoma de Navarra, es único en España. Su principal característica consiste en que los tres Territorios Históricos vascos pueden recaudar impuestos y, mediante un sistema específico, compensan al Gobierno central por los servicios prestados en materia de defensa, asuntos exteriores o la Corona. La recaudación de impuestos corresponde a las Diputaciones Forales, que contribuyen con sus respectivas aportaciones presupuestarias a la Tesorería General del País Vasco. La Hacienda Foral de Bizkaia, responsable de recaudar las contribuciones territoriales, creó un Fondo Foral de Financiación Municipal (*Udalkutxa*), que otorga a la región y a los municipios una gran autonomía fiscal.

La forma de gobierno de la Villa de Bilbao es el ayuntamiento-alcaldía, compuesto por un órgano ejecutivo y un pleno municipal, cuyos miembros ostentan un mandato de cuatro años. El actual alcalde, Iñaki Azkuna, fue elegido por primera vez en 1999 y reelegido en 2003, 2007 y 2011. Su grupo gobierna en mayoría. Los 29 concejales del pleno representan a cuatro partidos políticos y se distribuyen de la siguiente manera: Partido Nacionalista Vasco (15 escaños y el alcalde); Partido Popular (PP, 6 escaños); Bildu (4 escaños) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE, 4 escaños)¹. La Villa de Bilbao se divide en ocho distritos, subdivididos en 35 barrios. En 2012, contaba con un total de 2431 funcionarios y funcionarias.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Bilbao, capital de la provincia de Vizcaya y el área metropolitana del "Gran Bilbao", con su población aproximada de 873 742 habitantes (2011), alberga la mitad de la población y de la actividad económica del País Vasco, cuya población total asciende a 2 174 033 habitantes (2011)².

En comparación:

Población (2011)

- España: 46 815 916³
- País Vasco: 2 174 033⁴
- Comarca de Bilbao: 873 742
- Villa de Bilbao: 351 965

Renta per cápita (2008)

- España: 24 020 €⁵
- País Vasco: 31 514 €
- Comarca de Bilbao: 29 953 €
- Bilbao: 30 572 €

Durante décadas, la tasa de desempleo de Bilbao fue menor que la del resto de España (por ejemplo, en 2007 solo ascendía al 8,8 %). Sin embargo, debido a la actual crisis económica, ha alcanzado el 17,98 % (tercer trimestre de 2012)⁶.

En los años 80, el sector industrial de Bilbao constituía un 49 % de su economía, mientras que los servicios solo ascendían al 36 %. En el marco global de la reconversión económica y de la grave crisis industrial de ese periodo, la ciudad se vio obligada

¹ Ver Sitio web del Gobierno Local, www.bilbao.net/Coporation.

² Ver EUSTAT. Instituto Vasco de Estadística, www.eustat.es/municipal.

³ Ver INE. Instituto Español de Estadística, www.ine.es.

⁴ Ver EUSTAT. Instituto Vasco de Estadística, www.eustat.es

⁵ Ver INE. Instituto Español de Estadística, www.ine.es.

⁶ Ver Lanbide. Servicio Vasco de Empleo, www.lanbide.net.

a reinventarse. En la actualidad, los ingresos de su sector terciario constituyen el 84,2 % del PIB, cifra que se ha alcanzado mediante el apoyo de sectores emergentes con elevados niveles de I+D, así como la orientación a actividades económicas relacionadas con la energía, la banca, la cultura y el arte, la sanidad, la educación y las universidades. Además, Bilbao sirve de sede a varias empresas de gran proyección nacional e internacional, entre las que se encuentran dos de las 150 compañías más grandes del mundo según la revista *Forbes* (BBVA e Iberdrola)⁷.

ANTECEDENTES

Durante los dos últimos siglos, la ciudad prosperó gracias a la explotación de minas de hierro y a la industria siderúrgica, que impulsaron el tráfico marítimo, la actividad portuaria y los astilleros. Bilbao fue una de las ciudades industriales más importantes del sur de Europa, pero la crisis del sector minero, la reconversión industrial y el cierre de importantes compañías sumieron a la ciudad en una profunda crisis. La región se encontraba en una situación lamentable: fábricas abandonadas, conflictos laborales y una tasa de paro que se acercaba al 20 %. Aunque muchos opinaban que era necesario reactivar la industria, los administradores locales pusieron todo su empeño en transformar Bilbao en una ciudad de servicios mediante una profunda (y posteriormente elogiada) "revolución urbana".

Para satisfacer las necesidades de la "nueva" ciudad, tuvo lugar una extraordinaria transformación urbana, que incluyó la construcción del Museo Guggenheim, un icono internacional de la ciudad y el epítome de la revolución bilbaína. Durante esa época se produjeron muchos cambios en la ciudad. Por ejemplo, el puerto se trasladó a las afueras de la ciudad, se sanearon las aguas de la ría, se construyó un aeropuerto y una red de metro y se reformaron numerosos barrios, con la colaboración de un equipo de arquitectos de renombre internacional (Frank Gehry, Norman Foster, César Pelli, Santiago Calatrava y Zaha Hadid, entre otros). Todo ello refleja las inversiones realizadas por el Municipio para el desarrollo de la ciudad, que ascienden a más de mil millones de euros en los últimos ocho años (2003-2011). Como resultado, la ciudad ha recibido numerosos premios internacionales en reconocimiento de su enfoque holístico e integrador de desarrollo urbano.

Sin embargo, la actual crisis económica comenzó a amenazar nuevamente el futuro de Bilbao a mediados de la última década, cuando los indicadores económicos alcanzaron un mínimo histórico en 2009, con una regresión del PIB del -4,4 %. En respuesta, el Ayuntamiento (ya un experto visionario) desarrolló e implementó en 2007 su programa emblemático "Gestión política basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos", a fin de afrontar dichas dificultades y orientado a reducir la deuda y gestionar eficazmente los recursos mientras se asientan los cimientos la próxima década.

⁷ Ver revista *Forbes*. Las empresas más grandes del mundo, <http://www.forbes.com/global2000>.

ESTRATEGIA Y OBJETIVOS

El Ayuntamiento de Bilbao ha desarrollado una estrategia de gestión política basada en la austeridad y el rigor económico. Otras muchas administraciones europeas han adoptado el mismo enfoque, especialmente en el actual clima económico, con el objetivo de acercar la política a los principios de gestión pública y, por tanto, beneficiar a ambos. Sus objetivos eran: (1) desarrollar un plan estratégico con la ayuda de un Plan de Gobierno 2007-2011 y los presupuestos estratégicos procedentes del mismo; (2) realizar un seguimiento y control del plan mediante un sistema de cuadro de mandos y un Plan de Eficacia y Austeridad; (3) aumentar la transparencia del Ayuntamiento; (4) fomentar la participación ciudadana y (5) no necesitar más préstamos.

Figura 2.1: Marco estratégico, político y de acción de Bilbao



Con este fin, el objetivo general de Bilbao consistía en diseñar un proyecto para el futuro de la ciudad, gestionando los recursos disponibles con eficacia y transparencia, al servicio de los ciudadanos y como respuesta a sus necesidades. Todo esto ayudaría a cumplir la misión de Bilbao de convertirse, una vez más, en un referente internacional, tal y como su ciudadanía siempre ha considerado que es.

Además, el plan de Bilbao incluía:

- Cumplir los compromisos públicos.
- Aumentar la calidad de vida de la ciudadanía.
- Conseguir una gestión municipal eficaz.
- Eliminar el déficit y saldar la deuda pública pendiente.
- Desarrollar sistemas de comunicación con la ciudadanía, a fin de conocer su opinión y contar con su apoyo.
- Fomentar la participación ciudadana en la elaboración de políticas municipales.

Posteriormente, y como indica la figura 2.1, cada área de actuación se concretó en un conjunto de objetivos, por ejemplo:

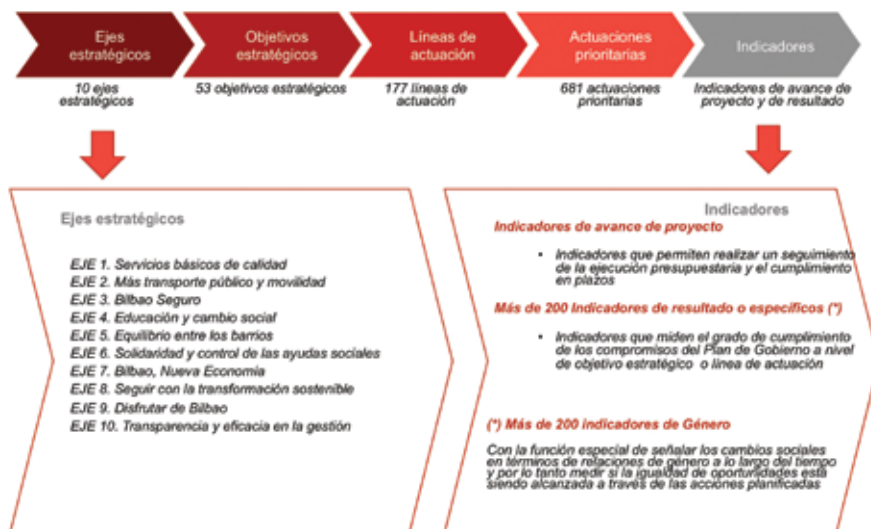
- Política de Seguimiento y Control: promover principios como (i) eficacia; (ii) responsabilidad; (iii) coherencia; (iv) participación; y (v) claridad y transparencia.
- Política de transparencia: (i) mejorar la gestión interna; y (ii) entablar un proceso de comunicación y diálogo permanente con la ciudadanía.
- Política de participación ciudadana (entre otros): (i) mejorar la imagen de la Administración municipal y promover su reconocimiento; (ii) aumentar la eficacia de las medidas mediante la inclusión de ciudadanía y colectivos; (iii) aumentar la participación ciudadana (compromiso con los intereses generales); (iv) fortalecer el sistema democrático; y (v) conseguir apoyo popular.

En la estrategia de Bilbao, el **Plan de Gobierno 2007-2011** resultaba de gran relevancia, puesto que se trataba del instrumento de gestión dinámica que ejecutaba el acuerdo político firmado por los partidos y diseñado por el nuevo equipo de gobierno municipal a principios de su mandato. Por lo tanto, para los diferentes objetivos políticos (propuestos por la ciudadanía) desarrollaba planes de actuación específicos, con sus respectivos indicadores de seguimiento y control.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, se caracterizaba por: (i) ser un plan operativo centrado en acciones; (ii) ser un instrumento de gestión extraordinariamente útil para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos durante el mandato de cada Departamento y la organización en general; (iii) definir las acciones necesarias para la consecución de los objetivos, determinando los plazos para cada una, indicando el presupuesto necesario y nombrando a las personas responsables de cada acción; (iv) incluir el seguimiento necesario de las acciones y, por último, (v) tratarse de un plan dinámico, ya que es un elemento vivo de la organización. En este sentido, las circunstancias en las que se implemente pueden dar lugar a la propuesta y modificación de líneas de actuación.

El Plan de Gobierno 2007-2011 tenía **10 ejes estratégicos**, desarrollados en detalle por los objetivos estratégicos, líneas de actuación, acciones prioritarias e indicadores, como ilustra la figura 2.2.

Figura 2.2: Estructura del Plan de Gobierno 2007-2011



Dicho Plan de Gobierno fue el resultado de la colaboración de todos las áreas y agencias municipales, en el transcurso de diversos talleres y reuniones. Muestra de la gran cohesión entre los miembros del Ayuntamiento en un proyecto único, con una visión colectiva y transversal de todos los desafíos a los que se iba a enfrentar el mandato. Además, desde el principio se incluyeron en el Plan determinadas demandas y prioridades de la ciudadanía expresadas en dinámicas de grupo.

Por último, se optó por un modelo incremental para ejecutar el ambicioso proyecto de cambio de acuerdo con los principios de gestión pública, como la comunicación efectiva interna y externa o la transparencia.

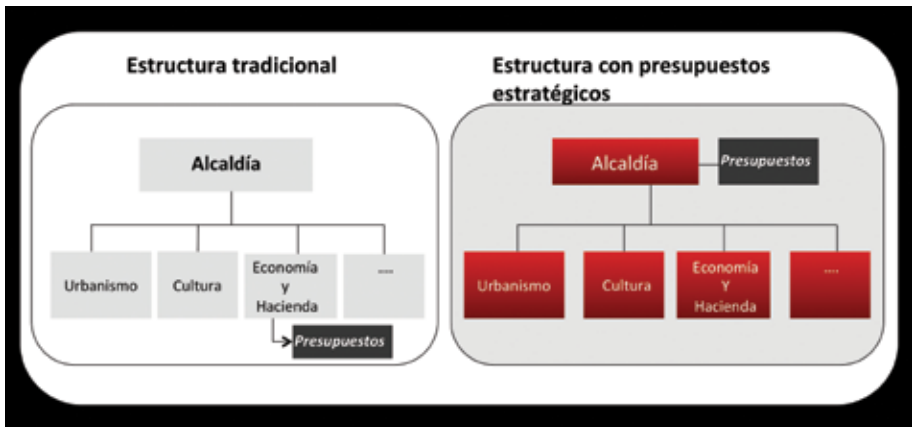
EL CAMINO AL ÉXITO

El camino de Bilbao hacia la transformación y hacia una gestión eficaz de sus recursos públicos presenta interesantes características. La administración optó por adoptar un enfoque orientado a objetivos en el que se utilizaban indicadores como forma de relacionar los resultados con la estrategia (objetivos), así como para alinearlos con los diferentes participantes. Gracias a los sistemas de cuadro de mandos y los indicadores de gestión política pertinentes, se creó un sofisticado instrumento de gestión.

Lo más sorprendente de la estructura organizativa de Bilbao es que la responsabilidad presupuestaria se halla bajo la directa supervisión del Alcalde y en manos del Consejero Delegado del Ayuntamiento, lo que garantiza la alineación necesaria entre los objetivos estratégicos del Plan de Gobierno y los presupuestos de la ciudad, sistema que difiere de los organigramas administrativos tradicionales. El Departamento de Economía y Hacienda proporciona asistencia técnica y opinión experta sobre asuntos

presupuestarios, pero la gestión política de la ciudad de tan importante asunto (así como las actuaciones relacionadas con el mismo) y la resultante responsabilidad recaen directamente sobre la Alcaldía, habida cuenta de la gran prioridad política de las operaciones y el riguroso control de gastos.

Figura 2.3: Estructura administrativa municipal y presupuestos estratégicos de Bilbao



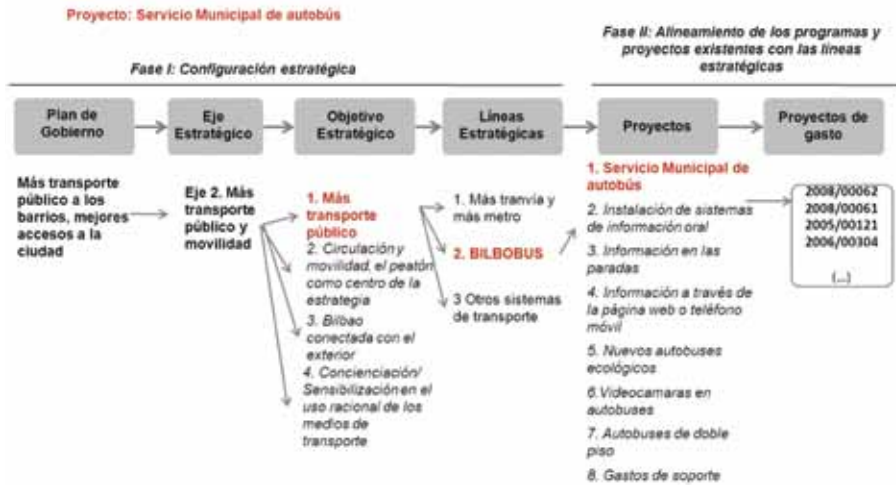
Como es lógico, el Alcalde desempeña un papel fundamental en esta estructura: como líder político del proceso, su actuación fue determinante para completar el proceso de transformación e innovación. Gracias a su firme compromiso de conseguir un mejor entorno para toda la ciudadanía de Bilbao, su principal preocupación consistió en rodearse de un equipo de gobierno cualificado, que resulta crucial a la hora de transformar las ideas políticas y estrategias en acciones. En otras palabras, comunicaba sus intenciones políticas al Consejero Delegado, que las transmitía y traducía en líneas de actuación para garantizar los resultados correspondientes.

Una vez aprobado el Plan de Gobierno 2007-2011, se asignaron los primeros presupuestos estratégicos para plasmar los objetivos estratégicos en compromisos presupuestarios. Esto permitió, entre otras cosas, llevar a cabo las negociaciones presupuestarias pertinentes, basándose en las prioridades estratégicas en lugar de en un modelo incremental. Además, se desarrolló un sistema de indicadores a fin de realizar un seguimiento y control del progreso en los diferentes ejes estratégicos, objetivos y líneas de actuación.

Dichos indicadores proporcionaban información y datos cuantitativos sobre:

- Ejecución: grado de progreso e implementación de las medidas previstas;
- Uso: recursos utilizados en relación con los previstos;
- Eficacia: grado de consecución de los objetivos;
- Eficiencia: impacto conseguido en relación con los recursos invertidos;
- Calidad: deficiencias en los objetivos/resultados establecidos.

Figura 2.4: Ejemplo de presupuestos estratégicos en el ámbito de "Transporte Público y Movilidad" (Eje Estratégico 2)



Este riguroso sistema de seguimiento y control, teniendo en cuenta la creciente presión sobre los presupuestos públicos provocada por la incipiente crisis, permitió al Ayuntamiento de Bilbao ajustar a tiempo el presupuesto de 2009 y adoptar un "Plan de Eficacia y Austeridad". Estas medidas adicionales se centraban en mantener/reducir los gastos, así como a utilizar los recursos municipales con efectividad y eficacia. Con este fin, se creó una Comisión de Eficiencia y Austeridad (CEA) destinada a la preparación, coordinación y seguimiento de los programas municipales específicamente creados para adaptarse a la nueva situación.

Se dotó al proyecto de diversos recursos: en primer lugar, un presupuesto de 225 862 euros para la consultoría externa del desarrollo del Plan de Gobierno 2007-2011 y el seguimiento del mismo durante 2007 y 2008; además, el Ayuntamiento también contó con la opinión de personas expertas en informática, sociología y economía, etc.; por último, se utilizaron diferentes recursos técnicos para adaptar las herramientas de gestión (por ejemplo, SAP).

En términos generales, la cooperación entre los diferentes tipos de participantes desempeñó un papel crucial en el funcionamiento de la ciudad, ya que permitió al Ayuntamiento de Bilbao embarcarse en proyectos (a gran escala) junto a numerosas instituciones públicas y privadas, desarrollando una cultura y estructura organizativa basada en las relaciones entre instituciones públicas y entre estas y las privadas. En este contexto, uno de los ejemplos más ilustrativos es la sociedad Bilbao Ría 2000⁸, una entidad pública empresarial presidida por el Alcalde y uno de los actores más

⁸ Ver Bilbao Ría 2000, <http://bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx>.

importantes de la modernización de Bilbao; otros muchos actores como el Gobierno Central, el Gobierno Autonómico, o el propio Municipio, comparten la responsabilidad e iniciativas de Bilbao Ría 2000. Otro gran ejemplo de colaboración público-privada es Bilbao Metropoli-30, una asociación destinada a planificar, estudiar y promover proyectos relacionados con la recuperación del área metropolitana de la ciudad, entre otros⁹.

Sin embargo, las principales tareas y los recursos necesarios para llevarlas a cabo se proponían internamente. Con este fin, se implantó un plan de comunicación interna para informar y acompañar a lo largo del proceso a todas las personas participantes, así como para que éstas tuvieran acceso a los resultados obtenidos en los siguientes ámbitos:

- Comunicación de resultados por áreas temáticas, objetivos y líneas de actuación;
- Control de resultados en las diferentes áreas y direcciones;
- Seguimiento presupuestario;
- Cumplimiento de los indicadores de resultados.

Además, se llevaron a cabo diversas acciones de comunicación externa para dar a conocer la estrategia a un público mayor, como una página web municipal, sala de prensa, conferencias, y contacto permanente con los medios de comunicación y la ciudadanía, entre otras.

Por lo general, los principios de claridad, transparencia y responsabilidad fueron (y son) cruciales en la transformación de Bilbao, y presidieron la adopción de medidas y actuaciones.

Por ejemplo, el Ayuntamiento de Bilbao encargó al Área de Participación y Distritos promover e implementar su propio modelo de participación de la ciudadanía de Bilbao. Una de sus principales líneas de actuación fue asignada a los Consejos de Distritos y las Comisiones de Trabajo de los Distritos, donde las personas representantes de los partidos políticos y las asociaciones realizaban propuestas para la transformación y mejora de las infraestructuras y calidad de vida en sus respectivos distritos. Entre otras cosas, dichos organismos se encargaban de priorizar los presupuestos anuales de trabajo y servicios de los distritos.

Además, el Ayuntamiento prestó especial atención a aquellos distritos donde la participación ciudadana era especialmente necesaria, promovéndola mediante la ejecución de planes específicos, como Imagina Otxarkoaga o planes específicos para Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala.

En lo que respecta a la transparencia, uno de los principales hitos y compromisos personales del Consejero Delegado de Bilbao, se han llevado a cabo diversas iniciativas permanentes, que se mencionan a continuación.

⁹ Ver Bilbao Metropoli 30, www.bm30.es.

- El Consejo Cívico de Bilbao, un órgano consultivo y deliberante dedicado a la planificación estratégica y económica de la ciudad. Su principal objetivo es servir de plataforma institucional permanente para el diálogo y el debate de cuestiones relacionadas con la ciudad y su futuro, que oriente la reflexión y el desarrollo de estrategias.
- El Observatorio Urbano de Barrios, una nueva herramienta de análisis y diagnóstico de la situación urbanística y social de los diferentes barrios de la Villa destinada a identificar las necesidades y demandas de los barrios y por tanto a agilizar los procesos de toma de decisiones de la administración pública.

Para ello, se sirvieron de diversas herramientas y aplicaciones informáticas destinadas a responder a las necesidades de la sociedad (de la información) y apoyar las medidas antes mencionadas; por ejemplo:

- un nuevo portal web de servicios (www.bilbao.net);
- redes sociales (2.0); por ejemplo, 35 de los 39 barrios tienen perfiles en Facebook y Twitter;
- aplicaciones web basadas en la geolocalización para publicar y consultar información sobre áreas geográficas concretas;
- la nueva intranet de la administración pública, TALDEKA (en euskera, *grupo*) que proporciona información transparente sobre el funcionamiento de la ciudad a los administradores públicos locales.

En resumen, la comunicación, la consultoría y el compromiso general desempeñaron un papel fundamental en el proceso de transformación de Bilbao, permitiendo la realización del programa de gestión política basado en presupuestos estratégicos y medidas de austeridad. Desde el principio, el Ayuntamiento fue consciente de que el proyecto no tendría éxito sin el compromiso generalizado de todas las personas participantes (políticos/as, funcionarios/as, ciudadanos/as, empresas e instituciones). De hecho, Bilbao ya tenía experiencia en este ámbito gracias a la gran transformación de los 80, que puso de manifiesto la crucial importancia del diálogo (entre la administración pública y los diferentes actores) para cumplir con los objetivos de un proyecto de tal envergadura.

Por otra parte, la motivación para continuar con la estrategia y promover el cambio procedía del poder político, una estructura social que influía en la toma de decisiones y asociaciones público-privadas y el orgullo de la ciudadanía de Bilbao. De hecho, el sentido de identidad y gran orgullo que siempre ha sentido la ciudadanía de Bilbao fue (y sigue siendo) un valor intangible que creó el entusiasmo necesario para realizar los importantes cambios que tendría que atravesar la ciudad para obtener los resultados tangibles deseados.

En este contexto, uno de los principales obstáculos fue la disminución de las rentas públicas como consecuencia de la crisis económica global – un factor crítico de riesgo para la ejecución del proyecto y para la ciudad en general. Gracias al enfoque integrador de la estrategia y el gran apoyo de los diversos participantes, el Ayuntamiento pudo implementar las medidas extraordinarias (de eficacia) destinadas a limitar y reducir los gastos y garantizar al mismo tiempo el cumplimiento eficaz de los objetivos y la calidad de sus actuaciones públicas. En pocas palabras, Bilbao ni mucho menos ha llegado al final de su camino: su continuidad es previsible y está basada en estos cimientos sólidos de gestión pública.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

La Villa de Bilbao ha conseguido introducir y establecer un eficaz sistema de control de gestión integrado, que proporciona toda la información (económica y de otros tipos) necesaria de manera regular y estructurada.

El presupuesto municipal comprende los siguientes elementos:

- Ingresos:
 - Impuestos directos (como el impuesto de transferencia de inmuebles, el impuesto sobre vehículos motorizados, o las plusvalías, entre otros)
 - Impuestos indirectos: trabajos
 - Tasas: recogida de basuras, suministro de agua, etc.
- Activos
- Recursos procedentes de otras administraciones públicas: por ejemplo, fondos europeos, Estado español, Diputación Foral de Bizkaia.

En la actualidad, mientras que los ingresos procedentes de los activos atraviesan dificultades y la asignación de recursos de la Unión de Europea tiende a desplazarse hacia el este (o, en otras palabras, el acceso a financiación cada vez resulta más complicado para aquellas ciudades con ingresos netos elevados), Bilbao sigue gozando de una situación económica privilegiada en comparación con otras ciudades de España, ya que el 60 % del PIB procede de la recaudación de impuestos que realiza la Diputación Foral de Bizkaia. Ocurre lo mismo con el sistema de contabilidad pública de los municipios, regulado por la normativa de la Diputación Foral de Bizkaia en ejercicio de las competencias que le confiere el Concierto Económico Vasco.

En 2004, se modificó por primera vez el procedimiento de elaboración del presupuesto anual. Se democratizó la fase preparatoria, de forma que todos los municipios participaran en la preparación del presupuesto basándose en un anteproyecto de la estrategia. En primer lugar, los aspectos técnicos de sus programas y medidas se sometían a debate y se alineaban con la estrategia general para, posteriormente, acordar con la Alcaldía las prioridades políticas. Aunque cada área municipal decide sobre la implementación y finalización de los programas, desde el punto de vista estratégico la responsabilidad de iniciar, continuar y finalizar los diferentes

programas y actuaciones corresponde a la Alcaldía. Una vez se aprueba una decisión, se plasma en una descripción detallada de los gastos particulares de cada línea de actuación, proyecto, etc.

Remitimos una vez más al ejemplo "Transporte Público y Movilidad" (figura 2.4).

Figura 2.5: Ejemplo de presupuesto estratégico ("Transporte Público y Movilidad", eje estratégico 2)

Línea estratégica	Proyecto	Área	Proyectos de Gasto	Capítulo de Gasto	Descripción de la partida de gasto	Importe
BILBOBUS	Servicio Municipal de Autobús	Circulación y Transportes	2007/00061	Capítulo VI	EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACION	160.000,00
			2008/00060	Capítulo VII	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL A OTRAS EMPRESAS PRIVADA	30.000,00
			2008/00061	Capítulo IV	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	296.925,00
			2008/00062	Capítulo VI	OTRAS INVERSIONES DESTINADAS AL USO GENERAL	1.600.000,00
			2008/00080	Capítulo II	CONTRATOS DE TRANSPORTES	500.000,00
			2005/00121	Capítulo VI	INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACION	50.000,00
			2005/00121	Capítulo VI	MATERIAL DE TRANSPORTE DESTINADO AL SERVICIO PUBLICO	150.000,00
			2005/00121	Capítulo VI	EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACION	16.000,00
			2005/00121	Capítulo VI	INVESTIGACIONES, ESTUDIOS Y PROYECTOS	100.000,00
(...)						

El calendario ordinario del ciclo presupuestario de Bilbao comienza en julio con la preparación del presupuesto anual basada en el presupuesto del año anterior. Cada área municipal envía al Área de Presupuestos una lista de acciones o programas para el próximo año, que se cargan en una aplicación SAP. Durante los siguientes meses, se someten a debate con la Alcaldía y, en ocasiones, se celebran reuniones para reformular y decidir las acciones que deben implementarse. En octubre, el Consejo Vasco de Finanzas se reúne y la Comisión Ejecutiva aprueba el presupuesto provisional. Por último, en noviembre, los grupos políticos presentan sus presupuestos y comienza un periodo de 15 días hábiles a partir de la publicación del Boletín Oficial de Vizcaya durante el que pueden realizarse modificaciones (algo completamente único, en las demás instituciones no funciona así). Así, aunque es poco frecuente, la ciudadanía puede enmendar el presupuesto (solo en los casos legalmente previstos). A finales de diciembre, el presupuesto se somete a aprobación final.

A lo largo de este proceso, se publica y proporciona todo tipo de información económica, no solo al personal gestor y municipal del Ayuntamiento, sino también a la ciudadanía de Bilbao¹⁰. Como resultado, los gestores disponen de información (económica y de otros tipos) veraz y actualizada procedente del proceso interno de control de gestión para el seguimiento de la planificación y previsión de resultados.

¹⁰ Ver Transparencia municipal de Bilbao, www.bilbao.net/transparenciamunicipal.

El sistema SAP utilizado por el Ayuntamiento permite preparar y gestionar la ejecución del presupuesto a diario, ya que la información se encuentra permanentemente actualizada y disponible para que los administradores con competencias en materia económica realicen las consultas pertinentes. Uno de los aspectos clave del sistema consiste en la introducción de un sistema automático y transparente de presentación de quejas (para garantizar la rápida tramitación de las mismas), así como un sistema de recaudación tributaria "a la carta" para sus clientes (ciudadanía y empresas), que proporciona a la administración local un sistema financiero líquido y estable. De igual modo, cuentan con un sistema ERP Perseo de gestión de gastos para la generación de informes y otros documentos.

Este sistema fiable proporciona a Bilbao una visión general de la entrada y salida de recursos, a la vez que le permite pagar a sus proveedores en el actual clima económico en un plazo medio de 35 días (201), muy por debajo de la media española (160 días¹¹) y del plazo establecido por la legislación estatal vigente (60 días)¹².

Además, en 2013, por primera vez se utilizó el modelo de **presupuesto base cero**. Debido a la actual crisis económica, este método permite identificar y analizar en detalle los proyectos estratégicos de mayor interés y por tanto de ejecución prioritaria frente a otros.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

Bilbao ha sido galardonado con numerosos premios internacionales por la regeneración urbana y su modelo de gestión pública/política, entre otros, dos premios de urbanismo "European Urban and Regional Planning Awards" (2004 y 2006), un premio Lee Kuan Yew World City Prize (2010), un Lively Communities Award (2011) y, por supuesto, el Premio EPSA en 2011. Más recientemente, el modelo de gestión innovador de Bilbao fue reconocido a través de su alcalde Iñaki Azkuna, galardonado en enero de 2013 con el premio "Mejor Alcalde del Mundo 2012", concedido por la Fundación de Alcaldes Municipales¹³. Ello constituye un gran ejemplo de cómo puede alcanzarse la excelencia.

Los principales logros pueden dividirse en tres áreas diferenciadas y observarse mediante: a) la situación económica y presupuestaria favorable de la administración local; b) la ejecución de proyectos urbanos emblemáticos y c) el aumento de la transparencia municipal.

¹¹ Ver Índice de Riesgo 2012, *El plazo de pago de la Administración pública sube a 160 días*, publicado por Cinco Días el 29 de Mayo de 2012. http://www.cincodias.com/articulo/economia/plazo-pago-administracion-publica-suba-160-dias/20120529cdsdienco_1.

¹² Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

¹³ World Mayor 2012, www.worldmayor.com.

- **Situación económica y presupuestaria favorable del Ayuntamiento:** en la actualidad, Bilbao goza de una situación económica favorable, gracias a las diferentes medidas adoptadas por la administración local en los últimos 10-12 años. Ha conseguido pagar su enorme deuda pública (200 millones de euros en 2009) mediante la adopción de rigurosas medidas y la adaptación de la ciudad a su capacidad efectiva de gasto.

Como es lógico, la crisis económica condujo a un aumento generalizado del déficit público y la solicitud de préstamos en muchos países de Europa, entre los que desgraciadamente se incluía España¹⁴. En este sentido, Bilbao era la capital de provincia con menor deuda pública (que ascendía a 3,94 millones de euros en 2009) y alcanzó su mejor momento económico en marzo de 2011, cuando terminó de pagar la deuda municipal y se convirtió en la única gran ciudad del país con deuda cero.

Figura 2.6: Espectacular evolución económica de la administración pública de Bilbao



Como consecuencia de la política de austeridad adoptada por la administración, también se aprobó un reajuste presupuestario provisional para 2012, con una reducción del gasto público del 5,35 % orientada a mantener a Bilbao libre de deuda (por lo visto, una "obsesión" de sus gobernantes).

Además, el rendimiento presupuestario de la ciudad (es decir, cómo se han utilizado los recursos previstos en términos de ingresos y gastos) se aproxima al 100 %

¹⁴ La deuda pública municipal ascendía a 28,770 millones de euros en 2009.

(por ejemplo, los ingresos presupuestados se han conseguido en un 101 % en relación con los ingresos reales obtenidos). El nuevo modelo de gestión política contribuyó significativamente a dichos resultados.

- **Ejecución de proyectos urbanos emblemáticos:** El volumen de inversión para el mandato de 2007-2011 (640 millones de euros) fue el doble que para el anterior mandato (387 millones de euros en 2003-2008). Se completaron proyectos emblemáticos tales como la Alhóndiga, el Teatro Campos, la nueva sede municipal o el Palacio de Deportes Bilbao Arena. En otras palabras, la inversión pública total en los últimos ocho años ascendía a 1000 millones de euros.

Además, en el año 2010 la administración adoptó un total de 57 medidas extraordinarias orientadas a mejorar la calidad de vida en la ciudad en términos de sostenibilidad económica, social y medioambiental, invirtiendo más de 30 millones de euros adicionales. Asimismo, el Ayuntamiento de Bilbao ha puesto en marcha planes específicos para mejorar la accesibilidad, la calidad de vida en los distritos y las conexiones con el centro. Uribarri Goikoa es un gran ejemplo de mejora de la accesibilidad entre el centro y las afueras mediante transporte público. La renovación y regeneración de los denominados "Barrios Altos" de Bilbao también fue una prioridad. Por último, a fin de ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de disfrutar de zonas verdes sin necesidad de utilizar el coche o recorrer grandes distancias, Bilbao creó un "Anillo Verde", con una extensión de más de 1 340 000 metros cuadrados de áreas recreativas equipadas con merenderos, juegos infantiles, fuentes, y otros servicios.

- **Aumento de la transparencia municipal y reconocimiento de las medidas de mejora:** También pueden demostrarse los resultados de la política sobre la transparencia. Según una encuesta de percepción ciudadana sobre el futuro de Bilbao en general y la gestión pública municipal en particular, el 90 % de la población tiene una opinión buena o muy buena sobre la calidad de vida en la ciudad. Un 61 % de la ciudadanía entrevistada considera que Bilbao ha mejorado en los últimos años, y un 64 % cree que seguirá mejorando en el futuro. Uno de los datos más relevantes de la encuesta es el reconocimiento positivo de la ciudadanía y empresas de Bilbao de la gestión pública durante la transformación de la ciudad, que un 22 % consideró beneficiosa. Como ya se ha explicado anteriormente, dichos resultados se deben a la cultura de transparencia y a las numerosas medidas de comunicación y diálogo que introdujo la administración, situando a Bilbao entre las diez primeras ciudades del Índice de Transparencia Internacional de España (primer puesto en 2008, segundo en 2009, primero en 2010 y 2012).

Así, la transformación de Bilbao goza de un reconocimiento generalizado e internacional por tratarse de un caso consolidado y sostenido de gestión pública y política beneficiosa para la ciudadanía, aunque no por ello la ciudad esté libre de futuros desafíos y nuevas prioridades. Actualmente se centra en los siguientes asuntos: (i) desarrollar proyectos estratégicos que sitúen y mantengan a Bilbao

en una posición competitiva: (ii) garantizar servicios y atención ciudadana de calidad; y (iii) conseguir una ciudad atractiva y dinámica desde el punto de vista empresarial.

Concretamente, el último punto se está convirtiendo en una de las principales preocupaciones de la ciudad, donde los efectos de la crisis han provocado un aumento del desempleo; la tasa de desempleo ascendía al 17,98 % en el tercer trimestre de 2012¹⁵ y el correspondiente cierre de negocios ascendió al 3,97 % en 2012 o, en otras palabras, a 1355 empresas menos que el año anterior¹⁶.

Con el actual Plan de Gobierno 2011-2015, que incluye 10 nuevos ejes estratégicos y sus respectivos objetivos, acciones y presupuestos, Bilbao pretende abordar dicha prioridad y, en el marco de una situación económica favorable, transformar el desarrollo económico en nuevas oportunidades de trabajo¹⁷.

Por último, Bilbao atiende con la misma seguridad e "ingredientes" otros aspectos no menos importantes como la competitividad global, la eficacia aún mayor del Ayuntamiento o la capacidad de promover consenso sobre un proyecto tan emblemático.

PODER DE INNOVACIÓN

Aunque el caso de Bilbao incluye diversos elementos innovadores, su modelo de gestión política tal vez sea el más importante. Dicho modelo daba respuesta a la preocupación pública en diversos ámbitos temáticos, especialmente en las principales áreas metropolitanas sufriendo los efectos de la crisis económica global. Gestionar un presupuesto sin incurrir en deuda (y lo que es más: pagándola) es posiblemente el primer punto de la agenda de las administraciones públicas europeas. Este proyecto demuestra que es posible.

Alcaldía y responsabilidad presupuestaria

La determinación de los presupuestos no depende del Departamento de Economía y Hacienda del Ayuntamiento (como es habitual), sino directamente de la Alcaldía. Esto resultó en un mayor apoyo político de las actuaciones, así como en una mayor "rentabilidad política".

¹⁵ Ver Lanbide. Servicio Vasco de Empleo, www.lanbide.net.

¹⁶ Ver EUSTAT. Instituto Vasco de Estadística, Información municipal <http://www.eustat.es/municipal>.

¹⁷ Ver Plan de Gobierno 2011-2015, www.bilbao.net/Corporaciones y Gobierno/Plan de Gobierno 2011-2015).

<p>Gestión política audaz</p>	<p>Se trata de un claro ejemplo de gestión política asentada sobre una base sólida, orientada a garantizar los objetivos y beneficios de la ciudad mediante relaciones efectivas con agencias y organizaciones privadas y de voluntarios. Aunque esto debería ser un paso más de la gestión y planificación, raramente se pone en práctica.</p>
<p>Plan de Gobierno y presupuestos estratégicos</p>	<p>Incluso en épocas de austeridad económica pueden mantenerse elevados niveles de inversión y provisión de servicios. La actuación de Bilbao es altamente innovadora, ya que aplica el presupuesto municipal directamente a los objetivos estratégicos para la posterior aplicación de medidas estratégicas y riguroso seguimiento. Este proyecto combinó el desarrollo y provisión de servicios públicos con la regeneración urbana de una manera práctica e innovadora.</p>
<p>Elevado nivel de ejecución de inversiones</p>	<p>Bilbao alcanzó un elevado nivel de ejecución presupuestaria, centrada no solo en los aspectos relacionados con la industria (la actividad económica tradicional de Bilbao) sino con la nueva economía (conocimiento, I+D, sociedad de la información). En este contexto, Bilbao fue capaz de convertir su economía basada en la industria (del 49 % al 27 %) en una basada en servicios (del 36 % al 84,2 %).</p>
<p>Nuevos modelos de cooperación público-privada</p>	<p>La estrecha cooperación entre agentes públicos y privados puede considerarse un aspecto fundamental de la gobernanza de Bilbao. La permanente colaboración y participación facilitaron la aceleración del proceso de transformación urbana. Además, dicha cooperación ha permitido desarrollar una visión común a largo plazo, así como un mayor patrocinio empresarial¹⁸.</p>
<p>Participación ciudadana</p>	<p>La adopción de diferentes medidas permitió desarrollar un marco de consulta ciudadana que incrementó el reconocimiento y mejoró la imagen de la administración pública. Además, fortaleció la democracia y permitió a la administración obtener el apoyo y la confianza necesarios por parte de ciudadanía y empresas.</p>
<p>Despliegue de TIC</p>	<p>La tecnología desempeñó un papel fundamental, especialmente en materia de desarrollo interno de diversas herramientas y aplicaciones orientadas a alcanzar los objetivos deseados (por ejemplo, modernización administrativa) y publicar y transmitir información al público general.</p>

¹⁸ Clark, G. et al., *Organising Local Economic Development, the role of development agencies and companies*, LEED OCDE, 2010.

CHAMPS2 - TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL INTEGRAL E INNOVADORA

Birmingham



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

El Reino Unido es una nación y estado soberano. La forma de Gobierno es la monarquía constitucional parlamentaria. Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte también se consideran naciones, aunque no son estados soberanos. Además, los tres últimos tiene su propio Gobierno. La Corona tiene potestad legislativa y ejerce un considerable control de los gobiernos locales mediante poderes fiscales y subvenciones. De hecho, solo el 25 % del presupuesto de los gobiernos locales procede de entidades locales¹, lo que demuestra su reducido nivel de autonomía fiscal. Este también es el caso de Birmingham, donde solo el 25 % de los ingresos procede de impuestos y tasas locales (2011). Existen tres niveles de administración local (condados, distritos y juntas de parroquia) en todo el Reino Unido, aunque en algunas áreas se han organizado en autoridades unitarias. Todas gozan de una potestad tributaria limitada.

La administración local en Inglaterra (a excepción de la Ciudad de Londres y las islas Sorlingas) se divide en: consejos de condado, con competencias en materia de educación, servicios sociales, transporte y planificación estratégica, etc. y consejos de distrito, con competencias de ordenación local, urbanismo y recogida de residuos, entre otras. Además, existen autoridades unitarias donde las administraciones son

¹ Localis research Limited y Ernst & Young, *Can Councils live without the Formula Grant*, 2010. http://www.localis.org.uk/images/Localis_formulagrants_WEB.pdf.

responsables de todas las áreas de gobierno local. En este contexto, Birmingham tiene estatus de consejo metropolitano, ya que desde 1986 combina las responsabilidades de condados y distritos.

El Ayuntamiento de Birmingham se compone de 120 consejeros (tres por cada uno de los 40 distritos, con mandatos de 4 años), donde uno de ellos es elegido presidente durante un mandato de 4 años. El Presidente y los Consejeros forman el Consejo. Por lo general, se reúnen públicamente. Cada año, los Consejeros deciden las líneas generales de actuación del consejo y determinan los presupuestos.

El Presidente nombra el Gabinete Ejecutivo, cuya tarea principal consiste en la ejecución de las políticas del Consejo. Además del Gabinete, el Ejecutivo se compone de Subconsejos, Miembros del Gabinete, Juntas de Distrito y Municipales.

Además, una serie de comisiones de seguimiento y evaluación controlan las decisiones del Gabinete y la ejecución de políticas. Asimismo, pueden formular recomendaciones al Gabinete y al Consejo. Permiten a los ciudadanos participar en asuntos del Consejo, y pueden ser consultados por el Gabinete para el desarrollo de políticas.

El Gabinete decide sobre los asuntos importantes, mientras que las decisiones relativas a asuntos de menor trascendencia las realizan las juntas de distrito, las municipales o funcionarios tras consultar a los miembros del Gabinete. El Consejo cuenta para la realización de sus tareas con el apoyo de funcionarios. El Director Ejecutivo es el responsable de todos los empleados del Ayuntamiento y trabaja en colaboración con los directores de departamento. En 2013, un total de 41 544 funcionarios trabajaban para el Ayuntamiento de Birmingham.

El alcalde es elegido anualmente por el Consejo. El Alcalde, como representante de Birmingham, ocupa un cargo apolítico, atendiendo los actos cívicos y ceremonias, y presidiendo las reuniones del Consejo.

Composición política del Consejo (2013)

Socialistas	77
Conservadores	28
Demócratas Liberales	15

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Con una población de más de un millón de habitantes y una producción anual de 18 mil millones de libras (unos 22 mil millones de euros), Birmingham es la capital regional de West Midlands y la segunda ciudad más grande del Reino Unido y goza de un creciente prestigio internacional. Birmingham tiene la población más joven de Europa, con un 37 % menor de 24 años; asimismo, tiene la mayor diversidad étnica de Europa,

con un tercio de la población perteneciente a minorías étnicas. Asimismo, su ubicación estratégica y accesibilidad nacional e internacional favorecen el crecimiento.

Tradicionalmente, West Midlands siempre ha sido una región industrial. Durante más de doscientos años, Birmingham ha sido el mayor centro de ingeniería y fabricación, contribuyendo al PIB nacional con miles de millones de libras cada año. En los años 70, el empleo en fábricas suponía casi la mitad de la tasa total de la ciudad. Sin embargo, la recesión a finales de los 70 condujo al desempleo masivo. Mientras que la tasa nacional de empleo en 2005 fue aproximadamente un 20 % más que en 1971, la de Birmingham se situaba en un 20 % por debajo. Sin embargo, la industria automotriz siempre ha tenido una gran importancia en la economía. Además, Birmingham cuenta con dos de los mayores de automóviles en Reino Unido (MG Rover y Jaguar) y con una gran parte de las exportaciones nacionales.

La disminución del empleo en fábricas (menos de 56 000 empleados en 2006, lo que supone un 80 % menos que a mediados de los sesenta) condujo al desarrollo de una estrategia del Ayuntamiento para transformar el centro urbano en un centro regional de negocios y promocionarlo como destino de turismo de negocios. En la actualidad, dichos sectores son los principales creadores de empleo de la ciudad. Además, existe una industria creativa floreciente que cuenta con 3400 empresas, representando un 10 % del total. Hoy en día, Birmingham tiene una población activa de 484 000 trabajadores, distribuidos en una variedad de sectores.

Asimismo, la ciudad continúa diversificando su base económica mediante la inversión en industrias relacionadas con la ciencia y la tecnología, así como la construcción de una Ciudad de las Ciencias y Ciudad Digital. Además, Birmingham cuenta con un fuerte sector educativo, representado por tres grandes universidades con un total de 65 000 estudiantes. De hecho, la ciudad se ha convertido en uno de los principales centros de investigación científica y médica, especialmente en los ámbitos de la nanotecnología y la oncología.

Birmingham también cuenta con el 42 % del sector de conferencias del Reino Unido. Con infraestructuras como el Centro Nacional de Exposiciones y el Centro Internacional de Convenciones, la ciudad organiza algunos de los eventos internacionales más prestigiosos como Moda, Motor Show o Nepcom. Además, la ciudad cuenta con el segundo mercado europeo de seguros y dos de los cuatro grandes bancos del país.

ANTECEDENTES

En 2005/2006, el Ayuntamiento de Birmingham se enfrentaba a una serie de retos relacionados con la mejora de su funcionamiento.

La transformación de Birmingham tuvo lugar en el marco de una transformación más amplia en todo el Reino Unido, donde los gobiernos centrales se propusieron utilizar los servicios en línea y las TIC para aumentar la eficacia y reformar la administración (Gobierno electrónico). Sin embargo, a fin de superar dichas dificultades y dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, no solo podían centrarse en la tecnología. Surgió una nueva iniciativa denominada "gobierno transformacional", centrado en la transformación cultural e institucional y los servicios centrados en los ciudadanos, que participaban más activamente en la provisión de los mismos.

A fin de salvaguardar los servicios de primera línea de la creciente presión económica sobre las autoridades locales del Reino Unido, resultaba necesario reducir los gastos administrativos continuamente. Además, puesto que aproximadamente las tres cuartas partes de la financiación de la administración local procede de subvenciones gubernamentales, cualquier cambio o recorte a nivel central puede tener un gran impacto en el local. Asimismo, la administración local ha puesto especial ímpetu en mantener los impuestos municipales. Las autoridades locales también se han dado cuenta de que una provisión unificada de servicios y una mayor eficacia administrativa se traduce en la mejora de dichos servicios y la experiencia del cliente.

Al comienzo del proceso de transformación, existían diversos problemas de funcionamiento. Por ejemplo, la tasa de satisfacción de los clientes del 50-60 %, y las encuestas a trabajadores revelaron numerosas áreas de actuación, como la mejor gestión del cambio por parte del ayuntamiento. Además de tener una reducida transparencia en materia económica, el Ayuntamiento solo tramitaba a tiempo las dos terceras partes de los pagos y los clientes tenían grandes dificultades para ponerse en contacto con ellos a través de los infinitos números de teléfono y puntos de contacto, lo que resultaba en una mala resolución de reclamaciones y bajos niveles de satisfacción. De hecho, un sistema de inspección nacional que clasificaba las autoridades locales en una escala de una a cuatro estrellas dio a Birmingham una valoración de una, con escasas perspectivas de mejora.

Respecto a los ciudadanos a los que sirve el Ayuntamiento, un tercio está constituido por minorías étnicas, que en ocasiones tiene dificultades para acceder a todos los servicios públicos a los que tienen derecho. A igual que otras muchas ciudades en Europa y Reino Unido, Birmingham se enfrenta a los problemas relacionados con el envejecimiento de la población aunque y, al mismo tiempo, al tratarse de la ciudad más joven de Europa también se enfrenta a las dificultades propias del otro extremo del espectro.

El acusado descenso del empleo en fábricas explicado anteriormente y la elevada tasa de desempleo del 10,1 % (2006) proporcionaron un gran impulso a la reorientación económica de Birmingham. Por lo tanto, el futuro de Birmingham depende en gran parte de la creación de una economía post-industrial integrada por una variedad de sectores que incluyan la investigación, la tecnología, la ciencia y los servicios locales, entre otros.

ESTRATEGIA Y OBJETIVOS

Todas las dificultades mencionadas se tuvieron en cuenta para la elaboración de la estrategia "*Taking Birmingham forward*" (haciendo avanzar a Birmingham), que orientó el plan de desarrollo de Birmingham 2001-2010 y fue revisada en 2005². Estableció la dirección estratégica de otros planes sectoriales y fue desarrollada conjuntamente por la asociación "*Be Birmingham*", integrada por el Ayuntamiento de Birmingham y participantes de diferentes sectores (empresas, público, comunidades, asociaciones de voluntarios e instituciones religiosas). La principal visión estratégica del plan contempla Birmingham como:

- una ciudad de relevancia nacional e internacional, que ocupa una posición favorable y sostenible en la economía mundial;
- una ciudad próspera con animados barrios y zonas periféricas.

El plan municipal 2005+ plasmaba esta visión general en objetivos y líneas de actuación a desarrollar por el Ayuntamiento y se centraba en tres objetivos ("Invertir en mejoras", "Mejorar los servicios: buscar la excelencia en todos nuestros servicios" y "Una ciudad de prósperas aldeas urbanas") y sus respectivas líneas prioritarias. Estos planes estratégicos y de funcionamiento sentaron las bases de un programa de transformación empresarial integral e innovadora para el periodo 2006-2016.

Al diseñar el proceso de transformación empresarial, así como los objetivos y prioridades del mismo, se tuvo en consideración el siguiente modelo simplificado de análisis DAFO.

Figura 3.1: DAFO simplificado para el inicio de la transformación (parte 1, origen interno)

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen interno (atributos)	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo político activamente involucrada • Buena relación entre administradores y políticos • Ambición y visión • Conocimientos en materia empresarial del personal del ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura de prevención de riesgos • Infraestructuras TIC • Limitada capacidad para llevar a cabo una transformación empresarial a gran escala • Tamaño de la organización y número de personas involucradas • Falta de colaboración entre los diferentes departamentos

² La actual estrategia a largo plazo "Birmingham 2006" planifica el desarrollo de la ciudad hasta 2026, a fin de mejorar la calidad de vida en Birmingham. Dicha estrategia aborda las oportunidades económicas, la seguridad, la sostenibilidad ecológica, la sanidad, la calidad de vida y la participación ciudadana. Al igual que su predecesora, proporciona un marco general de estrategias sectoriales y el plan municipal a medio plazo. Además, el "Gran Plan de la Ciudad" proporciona una visión de dos décadas para facilitar el proceso de transformación.

Figura 3.1: DAFO simplificado para el inicio de la transformación (parte 2, origen externo)

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen externo (entorno)	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de cambio de gobierno: Gobierno electrónico, gobierno transformacional • Reforma del sector público • Tendencias del sector público: servicios comunes, sistemas de subcontratación • Interés del sector privado por colaborar con el ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente presión económica del gobierno central • Implementar un programa de transformación de 10 años de duración en un clima económico cambiante • Cambio de administración política

La visión general de la transformación incluía:

- Mejorar la provisión de servicios a clientes.
- Mayor satisfacción laboral de los empleados del ayuntamiento.
- Eficiencia energética.

Más concretamente, los objetivos de transformación del Ayuntamiento de Birmingham eran:

- Clientes satisfechos o muy satisfechos con los servicios del ayuntamiento de Birmingham, que se sitúa entre el 10 % superior de las administraciones locales nacionales.
- Empleados satisfechos o muy satisfechos con su trabajo en el ayuntamiento de Birmingham, que se sitúa entre el 10 % superior de las administraciones locales nacionales.
- Tasa de resolución de quejas/solicitudes entre el 10% superior de las administraciones locales nacionales.
- El Ayuntamiento recibirá calificaciones de excelencia.
- El Ayuntamiento aumentará la productividad un 15 % a lo largo del programa.
- Solicitud y seguimiento de servicios 100 % disponible de manera personalizada, mediante cualquier método de contacto con el ayuntamiento elegido por el cliente.
- 75 % de los indicadores clave entre el 10 % superior de las autoridades locales nacionales.

A fin de garantizar la consecución de los tres objetivos estratégicos (clientes, empleados, eficacia), se desarrolló un programa de transformación empresarial organizado en torno a nueve ejes, subdivididos a su vez en diferentes proyectos. Dicho programa se basa en la **metodología CHAMPS2** (*Change Management for the Public Sector*)³, desarrollada en el seno de la propia administración y gracias a la colaboración entre el ayuntamiento de Birmingham y Capita, el mayor exportador de Reino Unido.

³ Ver www.champs2.info.

El programa estaba orientado a obtener un beneficio de más de 2000 millones de libras (unos 2320 millones de euros) en un periodo de 10 años, de los que 1570 millones de libras (aproximadamente 1830 millones de euros) serían liquidables (mejorando la provisión de servicios al tiempo que se reducen costes) y el resto no liquidables (produciendo mayores volúmenes o calidad de servicios por el mismo precio).

Figura 3.2: Líneas de actuación para la transformación de Birmingham.

Medidas destinadas a mejorar los servicios

	Niños, jóvenes y familias	Adultos y colectivos	Vivienda	Medio Ambiente
Mejoras en el funcionamiento del Ayuntamiento	■	■	■	■
Prioridad al usuario	■	■	■	■
Trabajar para el futuro	■	■	■	■
Excelencia en gestión de personal	■	■	■	■
Servicios corporativos	■	■	■	■
Excelencia en gestión de información	■	■	■	■

EL CAMINO AL ÉXITO

Birmingham pretendía una ambiciosa mejora centrada en sus clientes y empleados y, al mismo tiempo, reducir sus gastos considerablemente. Un cambio tan profundo no podía conseguirse mediante pequeñas mejoras en el funcionamiento del Ayuntamiento, sino mediante la transformación absoluta del mismo. Por lo tanto, el cambio necesitaba ser radical e integrador. En otras palabras, era necesario adoptar un modelo de visión estratégica. Para desarrollar dicha visión, resultaba necesario un nuevo modelo de funcionamiento que mejorase todos los aspectos de la organización, incluidos los procesos, estructura (personal) y tecnología.

La idea de embarcarse en este proyecto de transformación procede de los participantes con más experiencia como Paul Tilsley⁴ (Delegado y segundo en términos de antigüedad), Stephen Hughes (director ejecutivo) y Glyn Evans (director de cambio empresarial). Sin duda, el aspecto más destacable fue la participación activa del Delegado.

⁴ Aunque en mayo de 2012 se produjo un cambio de Gobierno, Tilsley sigue ocupando un cargo directivo como líder de los demócratas liberales.

Los tres aseguraron que se mantuviera el enfoque institucional del programa de transformación, especialmente durante los primeros años, cuando se incurría en considerables gastos y todavía no se habían obtenido beneficios. Una vez realizada la inversión en el proyecto, era necesario completarlo para poder obtener beneficios del mismo, o la situación económica habría sido dramática.

La transformación de los servicios partió de preguntas como: Si usted estuviera diseñando este servicio, ¿qué resultados esperaría? ¿qué medios utilizaría para saber si está obteniendo dichos resultados? ¿cómo diseñaría su servicio para obtener esos resultados?

El modelo de transformación se basaba en pedir dinero prestado para después invertirlo, mejorando los servicios para obtener beneficios con los que pagar los costes iniciales. La inversión total ascendía a 683 millones de libras (unos 780 millones de euros).

Además, puesto que no existía la capacidad ni medios necesarios para llevar a cabo un proyecto a gran escala, durante las primeras etapas se creó una asociación público-privada responsable de los aspectos humanos y tecnológicos del proceso de transformación. (Ver análisis DAFO figura 3.1). Tras un proceso de dos años, Capita, uno de los principales proveedores de servicios de Reino Unido, fue seleccionada para la creación de la asociación estratégica "*Service Birmingham*" en 2006, propiedad de Capita (70 %) y Birmingham (30 %). La asociación fue el mayor proyecto de contratación de servicios gubernamentales de Europa en 2006, y sigue siendo el elemento central de la estrategia del ayuntamiento⁵.

El objetivo de dicha asociación era proporcionar al ayuntamiento tecnología ordinaria y transformacional, así como mejorar los recursos, conocimientos, apoyo y experiencia necesarios para el éxito del ambicioso plan de transformación.

Tras la creación de la asociación, se creó un sistema integral de apoyo para facilitar el cambio, que incluía:

- gobierno transformacional (creación de estructuras políticas y administrativas) para dirigir el programa y controlar las inversiones;
- gestión de proyectos integrada en la estructura institucional para coordinar líneas de actuación y las relaciones entre ellas (por ejemplo, identificar la doble contabilización de beneficios, asegurar la alineación entre proyectos);
- Centro de Excelencia de transformación empresarial para proporcionar asesoramiento en materia de gestión de cambios;
- oficina central de gestión de proyectos (OGP) para la provisión de instrumentos de gestión de proyectos y elaboración de informes;

⁵ Smith, M., "Birmingham's 10-year plan: how to save £1bn", *The Guardian*, julio 2011. <http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save>.

- modelo de cambio empresarial CHAMPS2, para una dirección clara y comunicación entre las líneas de actuación.

Posteriormente, algunos de los servicios municipales se trasladaron a Service Birmingham, como el centro de contacto corporativo o el servicio de gestión tributaria.

CHAMPS2: LA ESENCIA DE LA TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL

CHAMPS2 es un modelo de visión de cambio empresarial orientado a beneficios, basado en la gestión de cambios integradora y secuenciada, aplicado a la organización (personal), los procesos y la tecnología. Sirve de apoyo al ayuntamiento de Birmingham en la gestión y ejecución del proceso en su totalidad.

El modelo CHAMPS2 comprende un total de ocho fases, aplicables a las diferentes líneas de actuación:

Figura 3.3: Metodología CHAMPS2



Fase 0 – Inicio

El cuerpo directivo determina las necesidades estratégicas de cambio y formula los resultados estratégicos, gastos orientativos y oportunidades de financiación, que se plasman en el Plan Estratégico.



Fase 1 – Proyecto

Se estudia el futuro rendimiento potencial del proyecto. Se describe en la Visión y el Futuro Modelo de Funcionamiento. Al final de esta fase, se desarrolla dicho Plan Estratégico en un Estudio de Viabilidad para iniciar la transformación.



Fase 2 – Planificación y modelado

Mientras que las fases anteriores identifican los objetivos de cambio, esta fase determina el programa para lograrlos. Al final de esta fase, se elabora un Plan de Negocio basado en beneficios/resultados cuantificables.



Fase 3 – Diseño

Esta fase precisa los detalles del diseño en un Plan Maestro. Haciendo uso de la nueva información, se revisa el Plan de Negocio.



Fase 4 – Desarrollo e implantación de los servicios

Durante esta fase, se traduce dicho diseño en productos tangibles como puestos de trabajo, procesos o herramientas TIC y se pone a prueba el conjunto.



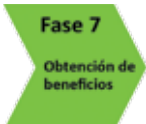
Fase 5 – Comprobación y transición

Se evalúa el nivel de aceptación del proyecto y a continuación se realizan actividades transicionales para su puesta en marcha, como la formación o creación de infraestructuras. Al final de esta fase, el proyecto se pone en marcha.



Fase 6 – Estabilización

Esta fase tiene como objetivo estabilizar el proceso, lograr un máximo rendimiento y asegurar que el nuevo modelo se aplique a la totalidad de la organización. Al final de esta fase, pueden obtenerse los primeros beneficios.



Fase 7 – Obtención de beneficios

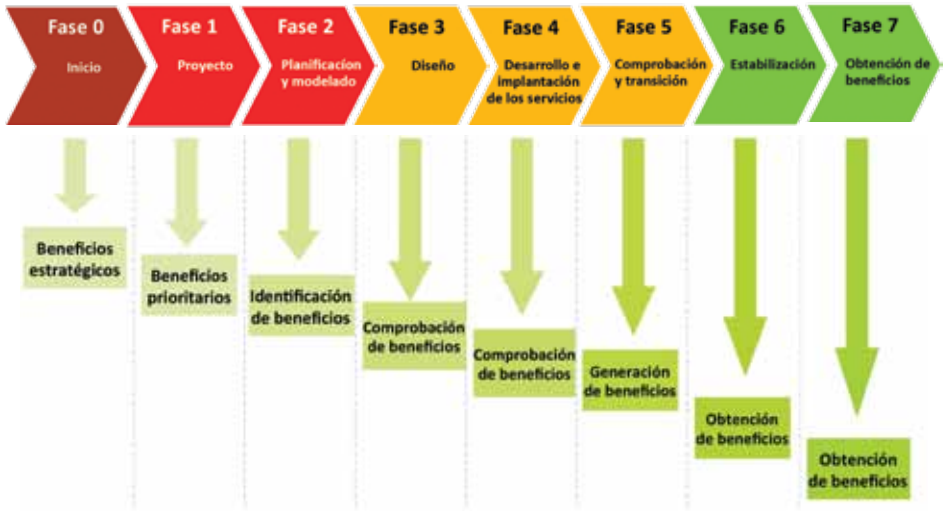
La fase final garantiza la obtención de los beneficios, así como la continuidad de los mismos. Cualquier modificación del proyecto deberá ajustarse a la Visión general, y fomentar la obtención de beneficios.

El presupuesto de cada línea de actuación se asignó en base a la viabilidad de su proyecto, que debería demostrar la relación entre costes y beneficios. Para poner en marcha los proyectos, las líneas de actuación necesitaban la aprobación del Gabinete. Esto garantizaba el control político y la coherencia global del proceso de transformación. A continuación, la junta de programa comenzó a proporcionar financiación gradualmente, mientras supervisaba el proceso y actuaba como mecanismo de control en diferentes momentos de las diferentes etapas.

El nivel de éxito se medía en términos de beneficios/resultados cuantificables, identificados al principio del proceso, modificados repetidamente a lo largo del mismo y conseguidos gracias a la adopción de los nuevos procesos, tecnologías y estructuras organizativas. Cada beneficio se registraba en una ficha, que debía firmar un administrador de beneficios. Se puntuaba cada beneficio con un valor de fiabilidad (por ejemplo, del 60 % o del 90 %) en diferentes momentos del proceso. Cada beneficio seguía un ciclo de cuatro fases: Identificación, Comprobación, Generación, Obtención. Solo cuando se demostraba que los nuevos procesos habían producido mejoras se confirmaba la obtención de los beneficios.

Los beneficios se calculaban comparando información previa y posterior a la transformación. Dicha comparación se realiza con la ayuda de un Plan de Obtención de Beneficios, que garantiza la obtención de la información necesaria.

Figura 3.4: Cambio orientado a resultados

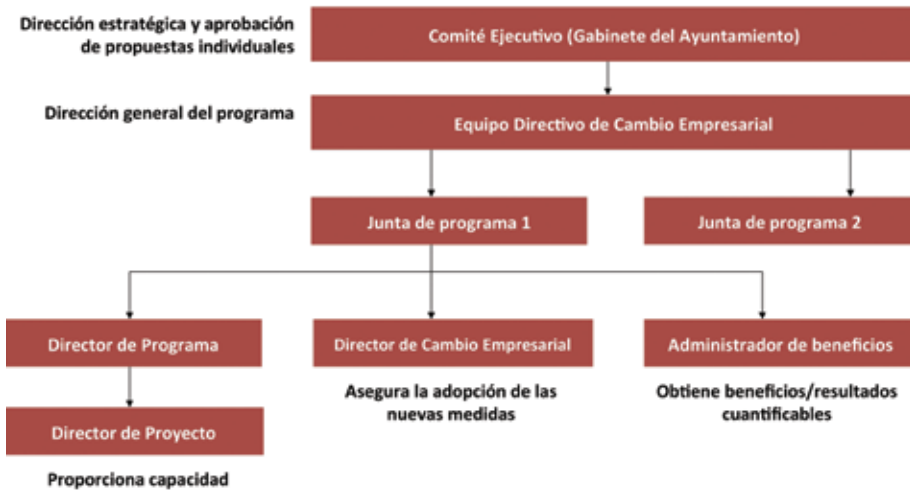


La estructura organizativa de las nueve líneas de actuación fue diseñada específicamente para facilitar la colaboración en la toma de decisiones. La visión estratégica común y coordinación del programa de transformación la realizaba el equipo directivo de cambio empresarial, presidido por el Director Ejecutivo asistido por el Delegado, los directores de departamento y de las juntas de programa.

Cada línea de actuación contaba con una junta de programa propia, con representantes de los principales participantes. Por ejemplo, en los proyectos multidepartamentales, cada departamento era representado por un directivo. Las juntas respondían ante el Gabinete (el órgano político de toma de decisiones), y estaban presididas por un representante del Gabinete y otro del equipo de dirección corporativa (con rango de director en ambos casos) para garantizar que el programa reflejase los objetivos políticos del ayuntamiento. A fin de garantizar la participación y asistencia de los miembros directivos, las juntas solo se consideraban válidamente constituidas si al menos uno de los dos asistía.

Se optó por este modelo colaborativo para contrarrestar la "cultura de silo" de los departamentos tradicionales (ver análisis DAFO, figura 3.1) y garantizar el compromiso continuo y generalizado de los diferentes departamentos y el Ayuntamiento.

Figura 3.5: Gobernanza de transformación empresarial



Desde las primeras etapas de la transformación empresarial, se tomaron numerosas medidas para ayudar a los actores internos a gestionar el cambio de la cultura organizativa necesario para el éxito de la transformación. Esto incluía, entre otras cosas, consultar a los sindicatos en materia de los cambios en el ámbito laboral, para garantizar el cumplimiento de los plazos obligatorios.

Además, acciones informativas han ayudado a promocionar el programa de transformación y dar a conocer muchos de sus logros. Algunos ejemplos de dichas acciones son la Expo sobre transformación empresarial, presentaciones y exhibiciones en las que los ciudadanos y organizaciones externas intercambiaban con políticos y funcionarios información y experiencias sobre la transformación.

Un proceso de transformación de tan gran escala precisa la participación de un gran número de actores distribuidos en equipos, así como una estructura organizativa sólida para garantizar el éxito del programa. Por lo tanto, durante la duración del programa, el personal dedicado al mismo lo hacía de manera exclusiva. De hecho, la gestión de proyectos/programas difiere de la administrativa y requiere que los miembros y directivos posean conocimientos especializados. Así, los equipos y la junta directiva incluían expertos externos de Service Birmingham (asociación del Ayuntamiento de Birmingham y Capita) y funcionarios exentos de su puesto habitual para dedicarse al programa. De este modo, combinaban su conocimiento y experiencia en el nuevo diseño y la mejora de los servicios. Los actores necesarios para la dirección del programa son:

- Directores de programa, responsables del funcionamiento de las diferentes líneas de actuación y las relaciones entre las mismos entre proyectos.
- Directores de proyecto, responsables de proyecto y la gestión de riesgos.
- Directores de innovación empresarial, que preparan las diferentes áreas para el cambio (por ejemplo, asegurando la aceptación de los procesos, la provisión de formación, la migración de datos, etc.).
- Administradores de beneficios, que aseguran la obtención y cuantificación de los resultados. En el caso de los beneficios económicos, serán administradores de presupuestos del área responsable de su generación.
- Junta de obtención de beneficios, que supervisa los resultados obtenidos por la organización en su conjunto, garantizando que sean objetivos concretos, realistas y funcionen a máximo rendimiento.

Además, se crearon grupos de clientes para identificar sus necesidades e incorporarlas a las líneas de actuación.

El principal riesgo consistía en llevar a cabo un proceso de transformación de tan enorme escala en un entorno tradicionalmente adverso al cambio. Por ejemplo, cada una de las nueve líneas de actuación gestionaba diversos proyectos, lo que requería una gran coordinación. Además, debido a la duración de los proyectos era posible perder la perspectiva y, por lo tanto, resultaba necesaria una gestión firme para mantener el ritmo de trabajo. Este riesgo se redujo gracias a la creación de una sofisticada estructura administrativa, que incluía representantes del equipo directivo y altos cargos del Gabinete, así como de diferentes equipos especializados formados por expertos externos y funcionarios de Birmingham.

Además, el entorno político también suponía un riesgo en términos de los posibles cambios en la administración durante la duración del programa, como el cambio del Delegado Paul Tisley por Ian Ward en mayo de 2012. Paul Tisley demostró un enorme compromiso desde el principio del proceso. Teniendo en cuenta dichos cambios, resultaba fundamental que el programa estuviera se apoyara en una serie de proyectos fiables que resistieran el paso del tiempo (ver las ocho fases de la metodología CHAMPS2, figura 3.3).

Además, el clima económico también constituye un riesgo: el gobierno central continúa presionando al local para realizar recortes, afectando al proyecto de transformación.

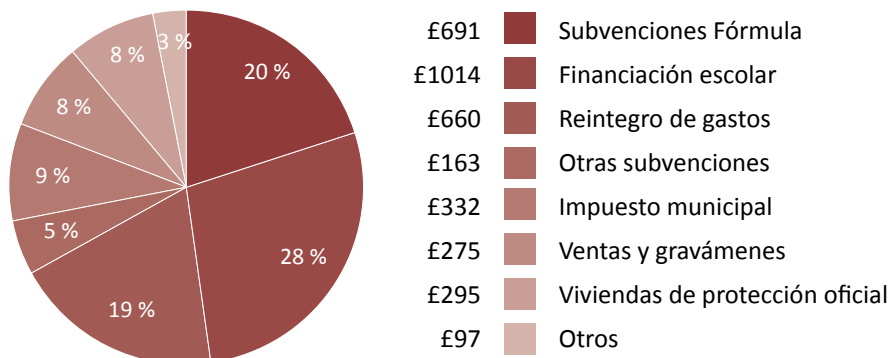
SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

El sistema de estado centralizado de Reino Unido tiene sin duda un tremendo impacto sobre los ingresos de la administración local, especialmente en comparación con otros países europeos. La mayor parte de los ingresos del Ayuntamiento de Birmingham procede del gobierno central, donde las contribuciones locales solo ascienden al

9-11 %, mientras que en la mayoría de los países desarrollados alcanza entre el 50 y el 85 %⁶. Por este motivo, cualquier recorte afecta gravemente al Ayuntamiento.

En 2011/2012, Birmingham contó con un presupuesto de 3527 millones de libras (unos 4000 millones de euros).

Figura 3.6: Desglose del presupuesto de Birmingham 2011/2012



Además, la administración local no dispone de total libertad para decidir cómo disponer de las subvenciones del gobierno central, puesto que muchas de ellas están reservadas a determinadas materias o presentan limitaciones reglamentarias. El gobierno garantiza una financiación mínima destinada a la educación, que distribuye mediante becas y ayudas específicas. Asimismo, el gobierno proporciona una gran cantidad de subvenciones en concepto de reintegro de gastos municipales en áreas específicas, como viviendas de protección y prestaciones compensatorias. La subvención Formula (basada en la estimación de las necesidades y recursos del Ayuntamiento) puede invertirse en cualquier servicio que decida el Ayuntamiento. Otras subvenciones permiten al gobierno realizar gastos según sus necesidades.

Además, el Ayuntamiento de Birmingham recurre frecuentemente al *Prudential Borrowing* para financiar algunas de sus prioridades, como la transformación empresarial, la biblioteca pública (que será la segunda más grande de Europa), centros asistenciales y otras muchas otras prioridades de menor envergadura. Se trata de un sistema de financiación británico que permite a las autoridades locales planificar con cierta libertad y obtener financiación, habida cuenta de que puedan hacer frente a la deuda a largo plazo. La norma general es devolver el préstamo durante el ciclo de vida del producto, normalmente unos 20 años. En términos generales, la deuda a largo plazo de Birmingham se duplicó entre 2005 y 2011, alcanzando los 2504,6 millones de libras (unos 3000 millones de euros).

⁶ Localis research Limited y Ernst & Young, *Can Councils live without the Formula Grant*, 2010. http://www.localis.org.uk/images/Localis_formulagrant_WEB.pdf.

En Birmingham, las medidas de austeridad impuestas por el gobierno central, así como los cambios en el sistema de financiación, reducirán las subvenciones unos 332 millones de libras (unos 380 millones de euros) para el 2016/17. al mismo tiempo, aumentará el precio de los servicios a causa de la inflación y los cambios en la demanda unos 273 millones de libras aproximadamente (unos 310 millones de euros), lo que significa que el ayuntamiento necesitará ahorrar 600 millones de libras (unos 690 millones de euros) en seis años.

Actualmente, se están estudiando diferentes medidas de ahorro mediante el aumento de la eficacia para estabilizar los recursos económicos de la ciudad. Con este fin, se han realizado una serie de evaluaciones de los servicios en áreas que no formaban parte del programa original o que podrían mejorarse una vez completado el proceso de transformación. Otra de las opciones que se está considerando es el aumento de los impuestos municipales.

Como se explicaba en la introducción, un sistema de control de gestión (MCS) eficaz abarca todos los aspectos del funcionamiento de la administración local. El programa de transformación empresarial de Birmingham se centraba, en lugar de en la información transaccional, en la relativa a la gestión, a fin de facilitar la toma de decisiones en la organización en su totalidad y, por tanto, influir sobre todos los aspectos de su funcionamiento. Este cambio de mentalidad ha reforzado los presupuestos estratégicos, la gestión financiera y la gestión de rendimiento. Además, actualmente existe una mayor cantidad de información a disposición de los ciudadanos para mejorar los servicios.

Por ejemplo: Los informes del ayuntamiento proporcionan información sobre el rendimiento de los ingresos, capital y servicios en un mismo documento. Esto permite al ayuntamiento asignar los recursos con mayor eficacia y tomar decisiones más acertadas sobre cómo y en qué se utiliza el presupuesto. Actualmente, el Ayuntamiento tiene una mayor capacidad para gestionar sus presupuestos y evitar considerables subidas de los impuestos municipales.

Otra de las mejoras es el registro de pagos a clientes, que evita incurrir en deuda y sus consecuencias para los contribuyentes. También se han mejorado los informes mensuales dirigidos a directores ejecutivos y miembros del Gabinete. Además, también se han puesto a disposición de los ciudadanos algunos informes trimestrales de actividad.

A fin de poder alinear los objetivos de todos los niveles del ayuntamiento, se han introducido indicadores económicos y evaluaciones de rendimiento que atañen a todos los empleados. Asimismo, se introdujeron una serie de incentivos, como la paga de productividad y el premio Chamberlain, que reconoce logros individuales y en equipo. También existen una serie de iniciativas basadas en talleres, que fomentan un espíritu proactivo entre los empleados mediante los comportamientos clave de Seguridad, Excelencia, Éxito y Confianza (BEST, por sus siglas en inglés).

A fin de asegurar la alineación de todos los proyectos con la estrategia corporativa, Birmingham desarrolló una estructura institucional sólida y adoptó un enfoque centrado en beneficios, basado en objetivos predeterminados que demostraban los

cambios positivos que se conseguirían con la transformación. Además, el proceso de obtención de beneficios refuerza dicho enfoque, atribuyendo a empleados particulares (administradores de beneficios) la responsabilidad de su obtención para garantizar la misma.

El elemento central el MCS son las funciones de planificación financiera y presupuestaria, que son una parte fundamental del modelo de planificación basado en resultados (basado en los beneficios para los ciudadanos de Birmingham) y se relacionan directamente con el plan municipal. Asimismo, durante los procesos presupuestarios se puso especial énfasis en la relación calidad-precio, que implica estudiar las prioridades del ayuntamiento y compararlas con los resultados de los servicios, así como su relación calidad-precio. Desde mayo de 2010, un miembro del Gabinete tiene asignada la responsabilidad específica de las finanzas. Esto fortaleció todavía más el enfoque basado en la gestión económica eficaz y la calidad-precio. El comité de auditorías proporciona al ayuntamiento las garantías de independencia necesarias para la gestión financiera, gestión de riesgos y control. Además, las direcciones generales realizan un seguimiento periódico del rendimiento económico y de actividad, entre los que se incluye el ahorro por eficiencia energética⁷.

El año fiscal del ayuntamiento se extiende 12 meses, entre el 1 de abril y el 31 de marzo. Según la normativa, el presupuesto municipal debe aprobarse en una sesión plenaria antes del 10 de marzo anterior al año para el que se determina dicho presupuesto. El proceso sigue una serie de pasos que incluyen la realización y aprobación final del presupuesto, basados en informes sobre factores externos y tendencias. Asimismo, incluye consultas a los participantes del sector público, voluntarios y grupos de especial interés. Además, el ayuntamiento tiene la obligación de consultar a los contribuyentes. Dicha consulta se conduce mediante cuestionarios en línea, reuniones, sesiones informativas a empleados, consultas a sindicatos y consultas directas de los diferentes servicios municipales a los ciudadanos. Además, el ayuntamiento gestiona un blog y un programa de chat en materia presupuestaria. La fase final se extiende entre diciembre y febrero/marzo. Se someten a debate los resultados de las consultas, y el Gabinete finalmente aprueba el plan estratégico (incluido el presupuesto).

El sistema de gestión financiera Voyager garantiza la coherencia de la información económica y de otros tipos y la eficacia de los procesos de gestión, mientras que el sistema People Solutions gestiona toda la información en materia de recursos humanos. Además, un sistema de gestión de rendimiento proporciona información sobre el rendimiento total, comparándola con los objetivos establecidos.

En definitiva, el sistema de control de gestión de Birmingham se trata de un modelo integrador, basado en presupuestos estratégicos y capaz de medir y cuantificar eficazmente los objetivos económicos y de otros tipos.

⁷ Ayuntamiento de Birmingham, *Independent Review of Service Birmingham*, 2012: <http://birminghamnewsroom.com/2012/12/independent-review-of-service-birmingham/>.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

El programa de transformación de Birmingham, de 10 años de duración, comenzó en 2006 y todavía continúa. Mientras que algunas líneas de actuación ya están proporcionando beneficios, otras muchas solo acaban de comenzar. "Transformación de servicios corporativos" ya ha finalizado, y "Servicios para adultos" y "Orientación al cliente" están a punto de hacerlo, mientras que el "Programa medioambiental" acaba de comenzar.

Los años fiscales de 2010/2011 y 2012/2013 supusieron un punto de inflexión en los diez años del programa, cuando el ahorro procedente de las transformaciones excedió los costes estimados.

En términos generales, el programa sigue encaminado a obtener el 95 % de los beneficios estimados, y se espera que los beneficios liquidables netos asciendan a 900 millones de libras (unos 1000 millones de euros). En 2011/12, el programa de transformación empresarial realizó una contribución neta de 44 millones de libras (aproximadamente 50 millones de euros) al presupuesto municipal, que se espera que en 2014/15 alcance los 96 millones de libras (unos 110 millones de euros).

La figura 3.7 muestra algunos de los principales logros de la transformación empresarial.

Figura 3.7: Principales logros de la transformación empresarial

Concepto	Situación inicial	Logro
Satisfacción de los ciudadanos con los servicios del ayuntamiento	59 %	85 %
Satisfacción de los ciudadanos con el centro de información	N/D	95 %
Facturas pagadas a tiempo (en un plazo de 30 días desde su recepción)	c. 40 %	96 %
Compras mediante contratos con proveedores	20 %	83 %
Cumplimiento de pedidos de compra	70 %	96 %
Personal pagado en base a rendimiento	N/D	99 %
Evaluaciones de rendimiento de personal registradas	27 %	99 %
Resolución de consultas en primera instancia	43 %	73 %
Objetivos de trabajo dinámicos	17 %	Reforma de edificios: 25 % eficacia en el edificio Lancaster Circus, 30 % en Lifford House
Estado de las viviendas de protección oficial	37 %	93 %

- **Transformación de los servicios basada en las necesidades de los clientes:**

La transformación también producía beneficios tangibles y positivos a los clientes. Normalmente, los servicios se establecen en torno a los principales acontecimientos de la vida del cliente (por ejemplo, su nacimiento, jubilación o defunción), con una provisión continua de los mismos para que el cliente no tenga que preocuparse por saber qué departamentos municipales intervienen. La mayoría de las consultas se resuelven en primera instancia y los clientes pueden realizar un seguimiento en línea de las mismas. Un teléfono único de atención ha sustituido a los más de 400 anteriores.

Además, la información y atención también ha mejorado considerablemente gracias a un sistema de "señalización" de servicios. Asimismo, se han reformado 14 oficinas de distrito y se ha abierto un nuevo centro de atención al público.

Se transformaron algunos servicios existentes y se introdujeron otros muchos, como los presupuestos individuales de servicios sociales, que ofrecen a los ciudadanos más opciones para sus necesidades de asistencia, o el servicio de autonomía, que permita a determinados ciudadanos mayores de 65 años recordar conocimientos olvidados o aprender nuevas habilidades para vivir con la mayor autonomía posible. Otro ejemplo es el nuevo servicio de arrendamiento basado en opciones, donde los clientes en busca de vivienda tienen el control.

- **Mercado laboral ágil y flexible, sistemas mejorados:**

Algunos de los beneficios para los funcionarios incluyen oportunidades laborales flexibles, un centro autoservicio dentro del sistema de Recursos Humanos y mejores entornos laborales en edificios nuevos o rehabilitados. Además, se han introducido una serie de instrumentos para facilitar el trabajo, como el sistema Voyager, que integra los procesos de gestión de rendimiento económico y operacional, o el sistema de atención al cliente.

- **Sostenibilidad y mejora continua gracias a CHAMPS2:**

El sistema CHAMPS2 fue diseñado teniendo en cuenta la sostenibilidad, no solo en relación con los procesos y la transformación de la ciudad (por ejemplo, mediante la obtención de beneficios), sino también en términos de la disponibilidad de los conocimientos y experiencia resultantes de diseñar y aplicar la metodología. Desde 2008, CHAMPS2 está disponible para todo el mundo de manera gratuita en su sitio web www.champs2.info. En la actualidad, la web tiene una comunidad en línea de unos 2 000 usuarios del sector público y privado de todo el mundo, promoviendo el aprendizaje e intercambio de información entre organizaciones y sectores de actividad.

El hecho de que se registren los beneficios mediante el proceso de obtención de beneficios y no pasen al olvido al finalizar el proyecto preserva su carácter innovador, centrado en nuevos procesos tecnológicos y otros aspectos, frente a la tentación de retomar los viejos hábitos y modelos de trabajo.

Incluso tras la finalización del programa, seguirán produciéndose continuas mejoras en todos los ámbitos de la organización, impulsados por factores externos, como la legislación o los avances tecnológicos, o internos, como la futura mejora o automatización de los procesos o una mayor calidad. Para evitar que las continuas mejoras pongan en peligro la obtención de beneficios, se evalúan las propuestas a fin de determinar su nivel de contribución a la visión transformacional y la obtención de beneficios.

Aunque el proceso de transformación tuvo un enorme éxito, el camino no fue fácil y también obtuvo resultados menos favorables: Por ejemplo, la magnitud de la transformación de Birmingham y los ambiciosos objetivos de eficacia implicaron recurrir a financiación más allá de los ahorros municipales. Se redistribuyeron los puestos de trabajo y entre 2011 y 2013 la plantilla se redujo aproximadamente unos 9 000 empleados. Dicha reducción se llevó a cabo mediante despidos forzosos y voluntarios, así como la renovación natural del personal.

Otro ejemplo es la transformación de los servicios sociales para la infancia, que demostró mediante diversas acciones piloto la eficacia de la prevención y la detección temprana. Sin embargo, resultaba difícil incorporar dichas acciones al servicio existente debido a los asuntos emergentes en materia de protección del menor, que evidentemente constituían una prioridad. Así, se puede concluir que los servicios deben ser considerablemente fiables antes de que puedan transformarse.

Un estudio reciente realizado por una asesoría independiente demuestra la importancia de la asociación entre Capita y el Ayuntamiento para la provisión de numerosos servicios esenciales. Algunas de las áreas en las que se obtuvo una relación calidad-precio especialmente favorable fueron las TIC, los servicios sociales para adultos y los servicios contributivos. El estudio también afirmaba que sería más beneficioso fortalecer la colaboración que abandonar la asociación. Esto puede lograrse atendiendo determinadas áreas como la confianza mutua, procesos de gestión de rendimiento o gestión de contratos. Además, aunque el centro de información y la gestión de proyectos son áreas con un rendimiento satisfactorio, podrían obtener mayor calidad-precio (en el caso de proyectos) o un mayor reconocimiento de la misma (en el caso del centro de información del ayuntamiento). El estudio identificaba una serie de áreas prioritarias en las que era necesario actuar en 2013, como la viabilidad del centro de información, inicio y ejecución del proyecto, reducción de costes, mejoras de los proyectos y planes de actuación, así como una reseña sobre la página web municipal birmingham.gov⁸.

⁸ Birmingham City Council, *Independent Review of Service Birmingham*, 2012: <http://birminghamnewsroom.com/2012/12/independent-review-of-service-birmingham/>.

PODER DE INNOVACIÓN

El elemento más importante de la transformación innovadora y exitosa de Birmingham es, sin duda, el desarrollo y adopción de la metodología sistemática y sistémica CHAMPS2. De hecho, el modelo de gestión de cambio ha recibido el reconocimiento del instituto de acreditación APMG-International, por desarrollar un riguroso marco de funcionamiento y buenas prácticas. De hecho, la metodología puede servir de inspiración a otros municipios e instituciones dentro y fuera del Reino Unido, por lo que resulta especialmente valiosa.

Por lo tanto, la experiencia de Birmingham está estrechamente relacionada con el proceso de transformación empresarial.

El caso de Birmingham demuestra que si el cambio se centra en el ahorro y el beneficio de ciudadanos y empleados, realizar una transformación radical permite obtener los mejores resultados. La verdadera transformación solo puede lograrse si las acciones y procesos cuentan con el compromiso de la organización en su totalidad. Sin embargo, es necesario que los servicios sean considerablemente fiables antes de poder proceder a su transformación, como bien puede observarse en el caso de Birmingham.

Además, el caso demuestra que, aunque las TIC facilitan el cambio, no suponen una solución por sí solas. Para una transformación exitosa, es necesario adoptar un enfoque integrador, que incorpore nuevas prácticas y promueva una cultura de cambio para mejorar los servicios, la satisfacción del cliente, la motivación de los empleados y el ahorro.

el poder de innovación de Birmingham se demuestra en la siguiente tabla:

Metodología de transformación CHAMPS2	
--	--

	<p>El método CHAMPS2 resultó crucial para el éxito de Birmingham, ya que garantizaba la coherencia entre los objetivos establecidos al principio de cada proyecto de transformación y los resultados obtenidos. Proporciona un marco de gestión de cambio coherente, que combina buenas prácticas, herramientas y plantillas con un marco de gestión de calidad. Se trata de un sistema flexible y dinámico, por lo que puede aplicarse a proyectos de transformación empresarial de diferentes magnitudes y niveles de complejidad. Por lo tanto, CHAMPS2 facilita el intercambio de información, experiencias e innovaciones, que no solo resulta en grandes ideas y una visión clara, sino también en disponer de las herramientas e instrumentos necesarios para hacerlas realidad.</p>
--	---

Los principales beneficios de la metodología CHAMPS2 son:

- Reducción de los riesgos asociados a la transformación.
- Enfoque universal y unificado.
- Repositorio de buenas prácticas, evitando que se produzcan redundancias.
- Orientación a beneficios en lugar de simples resultados.
- Los administradores tienen una visión general del proyecto y mayor control del mismo.
- Los diferentes equipos reciben orientación detallada.
- Oportunidad para los empleados de adquirir cualificaciones reconocidas en gestión de cambios de diferentes niveles.

**Liderazgo
corporativo
eficaz,
gobernanza
colaborativa**

Resultaba necesario dividir el programa en una serie de líneas de actuación, a fin de poder gestionar una transformación de tan gran escala. Sin embargo, al hacer esto se corre el riesgo de que cada línea se centre en sus propios objetivos, en detrimento del programa en su conjunto. Birmingham encontró una solución innovadora a este problema de coordinación, mediante una estructura institucional basada en la colaboración y un liderazgo eficaz.

En primer lugar, Birmingham consiguió un gran apoyo político del programa de transformación, asegurando que los políticos se comprometieran con los objetivos y participasen activamente. Así, la participación activa del Delegado garantizó la debida promoción del programa, especialmente al principio del mismo. Además, la estructura de gobierno colaborativo, que incluía representantes de todos los participantes políticos y administrativos en los órganos directivos y toma de decisiones (como el grupo de cambio empresarial o las juntas de proyecto), también es innovadora.

Por ejemplo, la doble estructura de liderazgo compuesta por políticos y altos cargos administrativos o las juntas de proyecto representan soluciones eficaces basadas en la colaboración, que resultaron en un apoyo visible y constante por parte de políticos y directivos. Además, en el caso de áreas multidepartamentales, las juntas incluyen representantes de todos los departamentos.

El hecho de que las juntas solo se consideren debidamente constituidas si al menos uno de los presidentes asiste es una manera eficaz para garantizar el apoyo de los directivos.

**Planificación
y provisión
de recursos
estratégica
para una
transformación
exitosa**

El análisis exhaustivo y las decisiones estudiadas en profundidad durante la fase de planificación contribuyeron considerablemente al éxito de Birmingham. Esto puede apreciarse en la fase preparatoria de dos años de duración, durante la que se estudiaron comparativamente diferentes modelos de transformación y se decidió colaborar con uno de los mayores proveedores de servicios del país.

Además, el éxito de la transformación empresarial de Birmingham ilustra la importancia de una gestión de recursos eficaz. La creación de líneas de actuación más allá de los límites departamentales y la asociación con Capita aseguraron la dedicación del personal y evitaron las distracciones relacionadas con las operaciones.

**Medidas
eficaces de
control y
rendimiento**

Además, el hecho de que se considerase el ciclo de vida de los beneficios, otra innovación del programa de Birmingham, aseguraba la obtención de resultados económicos y de otros tipos. El proceso de transformación se centra continuamente en los beneficios, que aborda en cuatro etapas (identificación, comprobación, generación, obtención). Solo se considera que se han obtenido beneficios cuando estos pueden medirse o demostrarse.

CHANGE² EN LA CIUDAD DE DISEÑO CUADRADO

Mannheim



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

La administración de la república Federal de Alemania se organiza en tres niveles: el Gobierno central (*Bund*), los estados federales (*Länder*) y los municipios. Las actividades administrativas tienen lugar principalmente en los estados federales (que tienen competencias en los ámbitos de educación, ciencia, cultura, seguridad pública y protección medioambiental, entre otros) y los distritos, ciudades y comunidades actúan bajo la supervisión de sus respectivos gobiernos regionales. Dicha supervisión se controla y equilibra mediante el principio de autogobierno de los municipios promulgado en la constitución alemana, que tiene su fundamento en las ciudades imperiales libres de la Edad Media y Renacimiento de la Europa germánica. Asimismo, los municipios alemanes gozan de un grado considerable de autonomía fiscal. Por ejemplo, en el caso de Mannheim, aproximadamente el 55 % de sus ingresos procede de impuestos y tasas municipales. Sin embargo, muchos municipios atraviesan dificultades económicas debido a los crecientes gastos en servicios sociales, y la desigualdad entre regiones económicamente fuertes y débiles es cada vez mayor¹.

Los municipios son el órgano inferior de la estructura administrativa. El Gobierno central y los estados distribuyen las tareas y los correspondientes presupuestos

¹ Deutscher Städte- und Gemeindebund, *Kommunale Spitzenverbände veröffentlichen aktuelle Finanzdaten*, Informe de prensa n.º 36 / 2013, <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Pressemeldungen/Kommunale%20Spitzenverb%20A4nde%20ver%20B6ffentlichen%20aktuelle%20Finanzdaten/>.

entre los municipios. Las responsabilidades de un municipio pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Actividades obligatorias como la gestión de residuos, suministro de agua, electricidad y gas, construcción y mantenimiento de centros educativos (financiado por los estados federales y el Gobierno central), servicios de guardería para menores de 6 años (financiado por los estados federales y el Gobierno central) y organización de elecciones parlamentarias y regionales.
- Actividades de carácter voluntario según sus recursos económicos, como el mantenimiento y construcción de teatros y museos, piscinas, etc.

Siguiendo un organigrama público tradicional, la administración local de Mannheim comprende cinco direcciones generales, 28 departamentos y seis empresas municipales de servicios urbanos y culturales (según el convenio de empresas municipales, los municipios ofrecen una mayor autonomía a las entidades empresariales).

El alcalde preside el consejo municipal y la administración, las empresas públicas y la alcaldía. Cada una de las direcciones generales está presidida por un delegado y delimitada en atención a sus competencias. Las direcciones generales comprenden diferentes departamentos y unidades administrativas. El consejo municipal de Mannheim está formado por 48 consejeros.

La ciudad se divide en 17 distritos, cada uno con una consejería propia nombrada por el consejo municipal conforme a la representación política proporcional. Sus miembros (12 por distrito) trabajan de forma voluntaria y proporcionan a los consejeros asesoramiento sobre los diferentes asuntos del distrito.

La composición actual (escaños) del consejo municipal es la siguiente:

- 15 SPD (Partido Socialdemócrata de Alemania)
- 15 CDU (Unión Democrática Cristiana)
- 8 Alianza 90/los Verdes
- 4 Asociación de votantes de Mannheim (una agrupación no alineada)
- 1 Partido comunista
- 1 Independiente

La administración local cuenta con un presupuesto anual aproximado de mil millones de euros, y en 2011 contaba con 6764 funcionarios.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Mannheim es el centro económico y cultural de la región metropolitana de Rin-Neckar, gracias a la presencia de numerosas empresas internacionales, oficinas y fábricas. Además, la cultura se está convirtiendo en un sector de gran importancia, gracias al conservatorio, el centro de educación de adultos, el centro educativo nocturno y

la biblioteca municipal. Asimismo, el sector terciario incluye la escuela municipal de música y artes escénicas, la universidad de música popular (escuela pop) de Baden-Württemberg, la escuela universitaria de diseño y tecnología y la academia de bellas artes.

La población de Mannheim asciende a 325 000 habitantes, de los cuales aproximadamente el 38 % son de origen inmigrante y el 21 % no son ciudadanos alemanes, lo que resulta en una gran diversidad. Concretamente, proceden de 170 países de origen. La tasa de paro en Mannheim ascendía al 6 % en agosto de 2012, mientras que la tasa nacional en septiembre del mismo año era del 5,5 %.

Durante décadas, los principales pilares de la economía de Mannheim han sido (y siguen siendo) las plantas de fabricación, como ABB (ingeniería eléctrica y automatización), Daimler AG (motores y recambios), John Deere (maquinaria agrícola), Siemens (automatización de ventas y servicios, TIC, tecnología ferroviaria) y el gigante farmacéutico Roche Diagnostics (investigación, desarrollo y producción), entre otros. Además, algunas empresas de menor tamaño, como SCA (productos de higiene), Fuchs Petrolub (sector químico y aceites minerales) y Pepperl & Fuchs (sensores electrónicos y protección contra explosiones) han invertido en el centro empresarial de Mannheim. Por ejemplo, Bilfinger & Berger (ingeniería y servicios) construirá sus nuevas oficinas centrales en Mannheim. En la actualidad, unas 74 empresas de más de 20 empleados se ubican en Mannheim, con un volumen total de ventas de unos 14 300 millones de euros, unos 8 550 millones en ventas internacionales y una tasa de exportación de 59,5 % en 2011.

En este contexto, la región metropolitana (que incluye las ciudades de Ludwigshafen, Heidelberg, etc.) atrae a un creciente número de proveedores de tecnología multimedia avanzada gracias a los sistemas, aplicaciones y productos (SAP), así como a las oficinas centrales de importantes compañías como BASF (sector químico).

ANTECEDENTES

Mannheim es una ciudad alemana mediana, con una larga tradición industrial. Su ubicación al suroeste del país, donde confluyen las principales rutas de transporte de Europa – los ríos Rin y Neckar – tuvo un gran impacto en sus actividades y crecimiento económico en los años 80 y 90. Pertenecía al grupo de territorios entonces catalogados por la Comisión Europea como "Banana Azul", donde el acceso a infraestructuras, movilidad, industrias "tradicionales" y mercado dinámico eran los principales factores de crecimiento y competitividad. En este contexto, Mannheim se considera el lugar de nacimiento del primer vehículo motorizado, ya que el primer Karl Benz recorrió las calles de la ciudad en 1886. Daimler AG tiene una enorme presencia en Mannheim, donde fabrican motores diésel y autobuses.

La crisis financiera global que comenzó en 2008 tuvo un impacto negativo en los municipios alemanes. Como resultado, Mannheim tendría que gestionar un déficit de unos 350 millones de euros entre los años fiscales 2010 y 2013. Además, algunos factores socioeconómicos como el cambio demográfico, el estancamiento de la población, la escasez de trabajadores cualificados, la creciente competencia económica o la migración internacional, combinado con las crecientes expectativas de los ciudadanos sobre los servicios municipales (más del 40 % del presupuesto municipal se asigna a servicios sociales y asistencia a niños, adolescentes y familias), condujeron a un cambio de rumbo y prioridades de la administración pública.

Peter Kurtz, el actual alcalde, comenzó el proceso CHANGE² tras salir elegido en 2007, en respuesta a la necesidad de redirigir la estrategia municipal e introducir una nueva cultura orientada a objetivos y resultados, así como financiación sostenible gracias a la gestión financiera y los presupuestos estratégicos. Esta necesidad de cambio se volvió aún más evidente a partir de 2009, cuando los efectos de la crisis económica castigaron el municipio de Mannheim. Como consecuencia, en 2010 se lanzó un programa de consolidación presupuestaria.

El proceso CHANGE² resultó de gran utilidad para la toma de decisiones, así como un primer paso en la evaluación del impacto de las decisiones políticas en el municipio. La modernización de la administración era (y sigue siendo) imperativa, a fin de gestionar la creciente complejidad de las tareas administrativas y allanar el camino para la futura economía y competitividad de Mannheim.

ESTRATEGIA Y OBJETIVOS

El principal objetivo "visionario" de CHANGE² refleja el deseo de la ciudad de "continuar creciendo y desarrollándose como la ciudad más unida, versátil, tolerante y colorida de Alemania. Mannheim se considera una ciudad de ciudadanos activos y comprometidos, una ciudad de los ciudadanos".

Al inicio del proceso, se evaluaron sus atributos y posibles "cuellos de botella" u obstáculos mediante un análisis DAFO, a fin de determinar las prioridades y objetivos. Los resultados se muestran en la figura 4.1.

Figura 4.1: DAFO de Mannheim

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen interno (atributos)	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación excepcional de los ciudadanos con Mannheim 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit presupuestario municipal

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen externo (entorno)	<ul style="list-style-type: none"> • Extraordinaria conexión de infraestructuras • Acusada base industrial • Mannheim como centro económico y cultural de la región metropolitana de Rin-Neckar 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica global • Desplazamiento de profesionales y familias a regiones suburbanas • Inmigración de familias con escasas cualificaciones

En consonancia con la mentalidad de Mannheim y cultura del proceso *Gemeinsam mehr bewirken* (conseguir más juntos) y a fin de cumplir dicha visión, se identificaron siete objetivos estratégicos:

1. Mejorar el urbanismo:
"Con un urbanismo respetuoso con la sociedad y el medio ambiente, Mannheim ofrece las ventajas de una gran ciudad en un área compacta. Mannheim evita los aspectos negativos de las grandes ciudades".
2. Atraer, desarrollar y retener talento por encima de la media:
"Mannheim se está consagrando como ciudad de talento y educación y su población va en aumento".
3. Aumentar el número de compañías y trabajos (cualificados) en Mannheim:
"Mannheim atrae un número de compañías y emprendedores superior a la media".
4. Fomentar la tolerancia, convivir.
"Mannheim es un referente de convivencia en una ciudad".
5. Elevar el nivel educativo de los niños, jóvenes y adultos en Mannheim.
"Mannheim es un referente educativo en Alemania".
6. Ejecutar con éxito los proyectos "Cultural Capital 2020" y el plan maestro de economía creativa.
"Mannheim se encuentra entre las principales ciudades conocidas por su cultura y economía creativa".
7. Impulsar y fortalecer el compromiso y participación de los ciudadanos.
"Los habitantes de Mannheim tienen un nivel de compromiso ciudadano por encima de la media y cuentan con el apoyo de la ciudad".

Los objetivos de CHANGE² no se identificaron mediante un enfoque ascendente. Por el contrario, se establecieron deliberadamente una serie de objetivos estratégicos

basados en el análisis estratégico de la situación, que permitirían identificar los objetivos de las diferentes áreas de actuación. Posteriormente, el cuerpo directivo del ayuntamiento estudió dichos objetivos en una serie de grupos de debate y discusión.

A fin de alcanzar los ambiciosos objetivos, el alcalde y su equipo afirmaron que la principal motivación de CHANGE² consistía en crear oportunidades para los ciudadanos centrándose en prioridades políticas en lugar de una tiranía de "todo importa" así como una nueva y fiable gestión y cultura organizativa en lugar de simples recortes. Así, el modelo se apoya en dos grandes pilares: En primer lugar, una parte estructural en la forma de un plan maestro (de proyectos) y, en segundo lugar, un cambio cultural conocido como "Conseguir más juntos".

El plan maestro aprobado por el ayuntamiento en 2007 sentó la base de un estructurado método procedimental y proporcionaba información sobre numerosos aspectos del proceso CHANGE². Los proyectos individuales se describen en un informe general, y se subdividen en:

- Estratégicos (desarrollo y ejecución de estrategias).
- Paralelos (áreas temáticas no relacionadas con la organización u orientadas a procesos).
- Organizativos (relacionados con la estructura organizativa y operacional).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se identificaron cuatro objetivos en el seno de la administración local:

1. **Mantener las operaciones en tiempos de crisis económica**, mediante la realización de un presupuesto priorizado y un nuevo sistema de seguimiento y control.
2. **Mejorar los resultados** mediante la orientación administrativa hacia los mismos, la identificación de objetivos y la ejecución presupuestaria pertinente. Además, fomentar el diálogo con los ciudadanos sobre dichos objetivos y resultados.
3. **Exigir cuentas por los resultados**, asignando la responsabilidad sobre los mismos a políticos y directores de departamento mediante un libro de cuentas, estableciendo una serie de medidas contractuales por las que se determinan, acuerdan y supervisan los objetivos concretos de la administración. Esto debería contribuir a cambiar la manera en se exige responsabilidad a los gestores locales y apoyarlo mediante un sistema de información administrativa.
4. **Mejorar la comunicación y aumentar la participación** en la transformación cultural de la ciudad mediante directrices y objetivos de gestión pública, así como una mejor comunicación y estilo de liderazgo.

El éxito de estos objetivos debería medirse periódicamente y contribuir a una de las principales metas de Mannheim: ser una de las administraciones locales más modernas de Alemania antes de 2013. En este contexto, se entiende por modernidad:

- Trabajar o actuar conforme a objetivos.
- Mejora sistemática de la administración y su personal.
- Estar abierto al cambio: actitud positiva hacia el proceso por parte de empleados y directivos en su totalidad.

EL CAMINO AL ÉXITO

La introducción de una estrategia corporativa y objetivos alineados con la misma necesitaba un cambio radical de mentalidad y estructura. El proceso de modernización de la administración local de Mannheim comenzó con la delimitación de las direcciones generales en la resolución del consejo municipal de 23 de octubre de 2007. Además, dicha resolución se acompañó de un convenio colectivo elaborado en colaboración con los sindicatos y la unión de funcionarios municipales, que promulgaba el código de conducta durante el proceso de transformación, la prohibición del despido o demérito de funcionarios durante el proceso y el mantenimiento salarial en caso de cambio de trabajo (en este contexto, cabe destacar que el número de funcionarios locales aumentó un 20 % entre 2007 y 2011, como resultado de los recortes previos y de la provisión de suficientes recursos humanos). Como resultado, desde el principio el proceso CHANGE² contó con el apoyo generalizado del personal al servicio de la administración local.

Además, el alcalde dirigió el proceso desde el principio. Su interés por la dirección estratégica se remonta a los años 90, cuando ya era miembro del ayuntamiento. Durante su mandato como delegado responsable de educación, cultura y deporte, se publicaron las primeras encuestas PISA, que supusieron un cambio en la gestión política en materia educativa y la orientación de la misma a resultados. Adoptó ideas y cambios procedentes, entre otros, del estudio PISA, y los aplicó en diferentes dimensiones políticas.

¿POR QUÉ CHANGE² Y QUÉ SIGNIFICA?

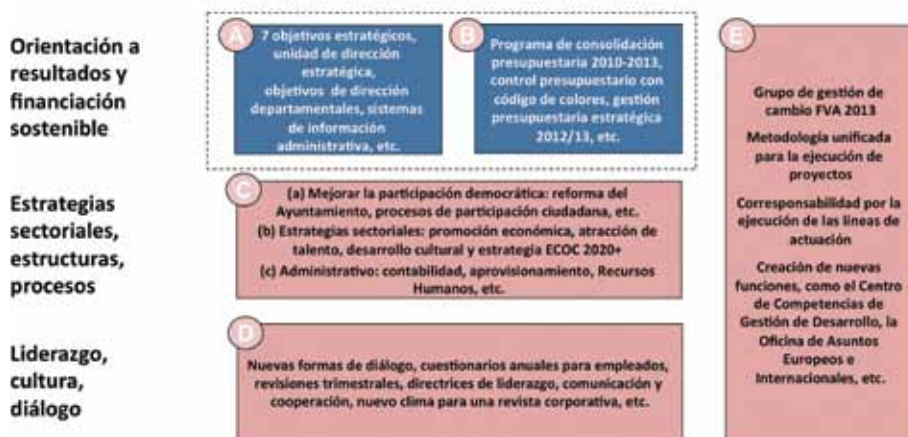
Mannheim es la única ciudad alemana de gran tamaño distribuida en forma de damero rectangular. El centro urbano se construyó a mediados del siglo XVII, y recibe el nombre de *Quadrate* (cuadrados). Esta es la razón por la que *CHANGE* en Mannheim se convirtió en *CHANGE²*. *CHANGE²* es una acertada combinación de estructura organizativa, nuevas funciones de los principales actores, un modelo de gestión planificado e instrumentos operacionales (plan maestro), que cuenta con el apoyo y compromiso de los altos cargos administrativos.

La figura 4.2. ilustra los contenidos del proyecto.

Como puede observarse en la figura 4.2. el alcalde y directores generales determinan las acciones y decisiones estratégicas para las diferentes áreas y la administración en su totalidad. Al mismo tiempo, se produce una delegación de funciones y responsabilidad en materia de recursos a los departamentos correspondientes, por lo que la coordinación entre sus directores resulta crucial.

Los demás actores en dicha estructura organizativa tenían asignadas las siguientes tareas/responsabilidades:

Figura 4.2: CHANGE² Project



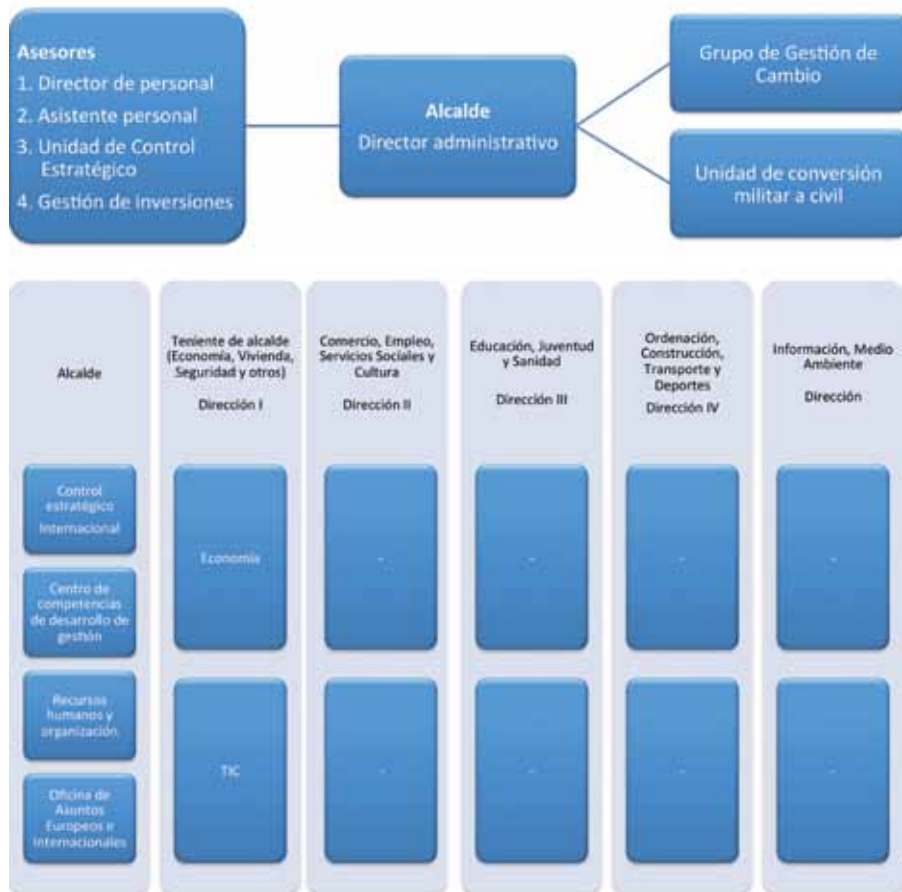
Al crear el Grupo de reforma administrativa o Equipo de gestión de cambio FVA 2013 (véase el apartado E de la figura 4.2), Peter Kurz creó una unidad interna de asesoría de gestión, responsable de la unificación metodológica y la calidad del proyecto, la coordinación y seguimiento del mismo, la contratación de consultores (especialmente en las etapas iniciales) y la comunicación corporativa. Se estableció en 2008 y en la actualidad lo integran siete empleados permanentes y un número variable de interinos, becarios y estudiantes en prácticas.

El programa CHANGE² se financia con el presupuesto general de la ciudad de Mannheim y ha recibido un total de 7 millones de euros en 5 años (un 0,14 % del presupuesto general para dicho periodo) del comité directivo, creado para asegurar una perspectiva estratégica a largo plazo de los procesos, así como que el procedimiento de elaboración de presupuestos esté relacionado con los objetivos estratégicos de la ciudad. Entre los años 2008 y 2011, los gastos de personal ascendieron a 2,5 millones de euros y los de otros tipos a 1,5 millones. A fin de mantener el control del presupuesto, resulta fundamental realizar un seguimiento continuo del mismo y disponer de información actualizada.

Esta estructura de gestión de programa a medio y largo plazo también incluía la creación de otras unidades como el centro de competencias de desarrollo de gestión y la oficina de asuntos europeos e internacionales, que daba voz a los intereses europeos de la ciudad. Todas estas áreas estratégicas de importancia rinden cuentas al alcalde. La responsabilidad específica de los proyectos recae sobre los diferentes departamentos, que controlan sus respectivas áreas de responsabilidad y reciben consejo sobre diferentes aspectos de la metodología y estrategia.

La figura 4.3 ilustra los principales actores de CHANGE²

Figura 4.3: Organigrama de los principales actores de CHANGE²



Uno de los factores fundamentales para el éxito de un programa integral como CHANGE² consiste en la comunicación continua y consultoría, así como un gran compromiso personal.

La introducción de nuevas formas de diálogo (ver apartado D en la figura 4.2), una revista corporativa llamada "Magma", cuestionarios para empleados y revisiones trimestrales (en las que el personal valora el nivel de cumplimiento de las directrices sobre gestión pública local, comunicación y cooperación) fueron algunos de los principales instrumentos utilizados en la transformación cultural de la administración local.

Por ejemplo, las revisiones trimestrales (en formato de tarjeta postal o electrónica) son una herramienta innovadora respecto a los cuestionarios tradicionales. Una vez al trimestre, los empleados responden a dos o tres preguntas básicas relativas a las directrices sobre gestión pública local, comunicación y cooperación, diseñadas por un equipo formado por los 40 directivos principales, en materia de:

- misión y conocimiento de la ciudad;
- panorama futuro: convertirse en una de las administraciones más modernas de Alemania;
- concepto de gestión;
- comunicación y cooperación.



Además, se publicó una versión de bolsillo de las directrices, se analizaron las respuestas y se inició un proceso de revisiones periódicas a fin de proporcionar un ritmo constante a la organización.

Otro ejemplo de la gran importancia de la comunicación y propagación de la nueva cultura organizativa es las rondas de debate entre el alcalde y 30 empleados elegidos al azar una vez al trimestre durante tres horas aproximadamente.

Otros canales y acciones de comunicación innovadores como la cafetería ambulante (*VeränderBAR*), una obra en el teatro nacional de Mannheim centrada en la realidad de la administración pública desde un punto de vista humorístico y dramático y un castillo de naipes desplegable ("objetivos en tu escritorio") complementaban y reforzaban la misión de hacer llegar los objetivos a la totalidad de la organización. Sin embargo, en algunos casos, estas acciones innovadoras fueron recibidas con gran escepticismo y oposición por parte de los empleados públicos (de hecho, casi un 50 % de los empleados aún muestra cierto grado de disconformidad con el proceso de cambio). Esto puede deberse al hecho de que la identidad profesional de muchos funcionarios la definen sus propios departamentos, en lugar de la identidad y cultura corporativa general de la ciudad.

¿QUÉ MODELO DE GESTIÓN PROMULGA CHANGE??

Como puede observarse, el liderazgo creativo del alcalde Peter Kurtz ha desempeñado un papel fundamental en la historia de Mannheim. No solo creía firmemente que: "la administración municipal puede y debe ser más que un proveedor de servicios urbanos en el sentido clásico del término, sino que las ciudades cada vez son más conscientes de su papel como actores de creación de vida urbana", sino que, de no ser por su gran habilidad para obtener la aceptación y el apoyo de los representantes de otros partidos políticos, el proyecto habría fracasado. Como consecuencia, el desarrollo de una estrategia global era una cuestión prioritaria en Mannheim. La principal preocupación no era cómo organizar los objetivos, sino qué querían conseguir y qué organización haría falta para alcanzar los objetivos de manera sostenida.

En este contexto, Chandler² afirma que "la estrategia y estructura están estrechamente relacionadas. La estructura es el diseño (formal e informal) mediante el cual se

² Chandler, A. D., *Strategy and structure*, MIT Press, Cambridge, MA, 1962.

gestiona organización y la estrategia es la identificación de objetivos básicos a largo plazo y la asignación de los recursos necesarios para cumplirlos”.

El plan personal de Kurtz – en línea con lo anterior – se basaba (y aún se basa) en seis campos de actuación:

- Control estratégico
- Prioridades del programa
- Promover la participación
- Desarrollo sostenible del personal
- Empresas municipales
- Mejora de la organización

Los posibles incidentes críticos durante el largo proceso se abordaron desde el diálogo. Por ejemplo, podían producirse acciones sindicales a gran escala, o una falta de interés o de empatía por parte de los trabajadores. La elaboración de directrices exhaustivas ayudó con los posibles problemas de liderazgo dentro de la organización. Además, se revocó la reducción del número de delegados (de 5 a 4). Solo se produjeron pequeños problemas de coordinación entre los representantes del personal y algunos equipos de proyecto al principio del programa, cuando los superiores del ayuntamiento y los representantes de los funcionarios municipales se reunían periódicamente con el alcalde y los delegados en el comité directivo de CHANGE².

Además, otro de los (posibles) puntos conflictivos del programa era el uso de un término inglés, CHANGE². Aunque la expresión describe el programa de forma simple y acertada, la utilización de un término alemán posiblemente habría conseguido la aceptación inmediata de funcionarios y ciudadanos.

CHANGE² no consiste simplemente en la introducción de un nuevo modelo o proceso basado en TIC. Combina elementos técnicos y culturales, objetivos y actitudes, y liderazgo con diálogo. La gestión política resultó crucial en el proceso de cambio. Las aplicaciones de gestión de información y los sistemas de rendimiento presupuestario basados en TIC han sido una prioridad permanente para la ejecución y seguimiento del proyecto, y también se ha reflejado en la asignación presupuestaria (especialmente en las etapas iniciales), como puede verse en mayor detalle en el siguiente apartado. Sin embargo, el éxito generalizado se debía en su mayor parte a la buena relación entre políticos y órganos administrativos, que permitió la adopción armoniosa de dicho sistema TIC y el proyecto en su conjunto.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

La planificación estratégica requiere una serie de unos objetivos y acciones de dirección estratégica para el continuo seguimiento de resultados. A fin de detectar las posibles desviaciones lo antes posible, Mannheim desarrolló una serie de mecanismos. Desde la introducción del nuevo sistema local de contabilidad y finanzas NKHR³ en 2012, el presupuesto de la ciudad es mucho más transparente y proporciona

información mejorada sobre el precio de los productos (determinación de presupuestos basada en productos) o la depreciación, así como balances de situación.

Para la elaboración del presupuesto de una ciudad alemana como Mannheim, se tienen en cuenta una serie de aspectos iniciales:

- Plan financiero (compilación de ingresos y gastos; tareas obligatorias y voluntarias).
- Posibles gastos e ingresos resultantes de cambios normativos, órdenes del consejo o directivas del alcalde.

La introducción de un sistema de gestión de información basado en TIC relaciona los datos del sistema local de contabilidad y finanzas (NKHR) con los indicadores para la consecución de los objetivos. en este sentido, cada presupuesto necesita estar relacionado y contribuir al menos a uno de los objetivos estratégicos. La figura 4.4. ilustra el nuevo sistema fiscal y estratégico de Mannheim.

Figura 4.4: Nuevo sistema fiscal y estratégico de Mannheim.



³ Ver NKHR Neues Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen:
<http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/nkhr-neue-kommunale-haushalts-und-rechnungswesen>

Un presupuesto semestral "normal" se divide entre gastos de personal y de otro tipo. Los gastos de personal se calculan en base a los gastos de todos los puestos de trabajo en una fecha determinada. Los otros gastos incluyen el plan financiero y los gastos resultantes de cambios normativos, órdenes del consejo o directivas del alcalde.

El presupuesto total anual estimado (y ejecutado) en 2011 ascendió a 990 millones de euros (ingresos totales) con un excedente de 6 millones de euros y una cuarta parte del mismo destinada a gastos de personal. Estas cifras son relativamente mejores que las de años anteriores (por ejemplo, en 2009), cuando la crisis económica fue más acusada y afectó negativamente a los ingresos procedentes de impuestos y tasas municipales. Mientras que los datos económicos (déficit/excedente anual) han mejorado notablemente gracias a la reducción del gasto anual en un 10 % entre 2007 y 2011, la deuda a largo plazo de la ciudad sigue siendo elevada.

El proceso de elaboración de un presupuesto comienza con sesiones de planificación de las necesidades de todos los departamentos. Dichas necesidades se someten a debate y posteriormente se concretan en reuniones de las direcciones generales. A continuación, se entregan las propuestas a la tesorería. Dependiendo de las demandas, puede ser necesario realizar consultas adicionales.

El anteproyecto de presupuesto incluye todas las necesidades financieras de los diferentes departamentos, y el alcalde y delegado (director financiero) lo remiten al consejo municipal para su aprobación. El procedimiento presupuestario del consejo municipal incluye una serie de comisiones municipales específicas (entre otras, Economía, Empleo y Servicios Sociales, Educación o cultura). Además, ciudadanos cualificados (nombrados por los partidos políticos), agencias privadas y parroquias debaten la asignación de presupuestos y tienen derecho a proponer cambios o demandas adicionales. Normalmente se reservan tres o cuatro días para estas consultas públicas, las intervenciones de los presidentes de los partidos políticos y otros representantes. La participación activa de los ciudadanos en el proceso se garantiza mediante los permanentes proyectos a escala municipal y de distrito (por ejemplo, desarrollo y ejecución de proyectos de urbanismo), así como servicios de información permanente y encuestas ciudadanas.

Una vez aprobado por el consejo municipal, el presupuesto se envía a la autoridad administrativa regional (estado de Baden-Wurtemberg) para su aprobación final. Los posibles créditos adicionales estarían sujetos a la aprobación de la autoridad regional.

Respecto a CHANGE² y una vez adoptado el nuevo sistema, el presupuesto 2012/2013 se basa en objetivos estratégicos y operacionales. Por primera vez, el presupuesto se elaboró según las nuevas normas del NKHR. El alcalde y el consejo municipal tienen potestad para modificar o terminar un programa, mientras que el comité directivo y el director de reformas administrativas están autorizados a modificar e incluso cancelar proyectos incluidos en el plan maestro.

Figura 4.5: El presupuesto 2012/2013 basado en estrategia.



Como ya se ha explicado, Mannheim ha introducido un sistema de gestión de información que recopila datos de apoyo para las fases de planificación y toma de decisiones, así como para realizar previsiones, análisis y seguimiento. Existe información disponible sobre:

- Objetivos e indicadores clave;
- Personal (edad, puestos de trabajo, etc.);
- Finanzas (gastos por grupo de productos, reservas de fondos, etc.);
- Atlas estadístico;
- Documentos.

La calidad del sistema de información determina los beneficios del sistema de gestión en su totalidad. Como consecuencia, la información necesaria para el control y seguimiento se actualiza regularmente. Por ejemplo, se realizan informes presupuestarios trimestrales para el consejo municipal, y se informa a los directores administrativos sobre la capacidad total del presupuesto municipal.

Una herramienta de control presupuestario garantiza la continuidad de las operaciones, abarcando una previsión total aproximada de 36 millones de euros en concepto de ingresos y ahorros. Se realiza un seguimiento bimestral de los ingresos y ahorros previstos mediante un sistema de semáforo. Cualquier cambio (por ejemplo, pasar de verde a ámbar) se comunica inmediatamente a los directores administrativos para la adopción de las medidas pertinentes.

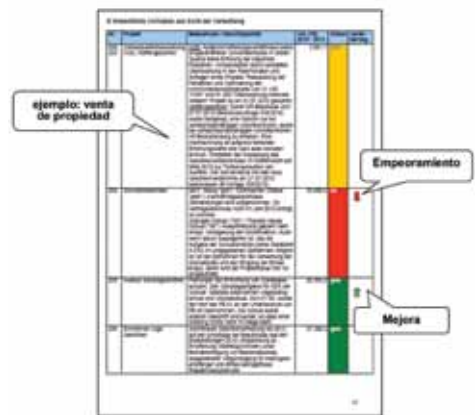


Figura 4.6: Ejemplo de seguimiento presupuestario basado en un sistema de semáforo.

Este nuevo sistema no solo permite realizar un seguimiento riguroso de los gastos e ingresos municipales, sino que además puede considerarse una respuesta intermedia a la actual crisis económica, destinada a priorizar (y ejecutar) el presupuesto municipal y sus objetivos, así como a ejercer presión sobre aquellas actividades no prioritarias, manteniendo (o incluso aumentando) la calidad de los servicios en áreas determinadas. Por último, aumenta la transparencia de las operaciones de la ciudad.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

La ciudad de Mannheim se enfrentaba a un déficit presupuestario de 350 millones de euros para el periodo 2010-2013, y siempre había sufrido una falta de dirección estratégica. El proyecto de reforma CHANGE², de cinco años de duración, ha permitido estabilizar la economía de Mannheim, mejorando la provisión de servicios públicos mediante objetivos estratégicos y operacionales basados en resultados, así como desarrollar un modelo mejorado de planificación gracias a la mejora de los aspectos operacionales de la democracia en la administración local, promoviendo la participación de empleados y ciudadanos y cooperando con universidades y empresas para el desarrollo de la ciudad.

Su éxito es extraordinario, especialmente teniendo en cuenta que el proceso aún no ha alcanzado su madurez. Se mide utilizando objetivos específicos y, en este momento, ya pueden identificarse una serie de resultados cuantitativos y cualitativos:

- **Trabajo (político) en el consejo municipal:** Reducción del número de comités municipales de 22 a 11, según la nueva estructura de departamentos, promoviendo nuevas formas de trabajo y colaboración en la toma de decisiones, así como el liderazgo administrativo.
- **Fortalecimiento del consejo consultivo municipal (*Bezirksbeirat*):** Los consejeros se reúnen públicamente tres veces al año en lugar de dos, y conectan directamente a los ciudadanos y la administración. Gracias a un consenso publicado por el ayuntamiento en materia de participación ciudadana, ahora tienen la posibilidad de participar activamente en dichas reuniones y numerosos proyectos de planificación de desarrollo urbanístico (por ejemplo, el futuro proyecto insignia "Conversión").
- **Presupuestos estratégicos:** La determinación de presupuestos estratégicos y operacionales, inicialmente realizada en colaboración con consultores externos, se ha incorporado al sistema financiero y operaciones de la ciudad. Aunque algunos objetivos operacionales aún pueden mejorar en términos de calidad, la dirección general del presupuesto está clara: los recursos dependen del compromiso con los resultados.

- **Sostenibilidad fiscal:** El presupuesto municipal de Mannheim fue aprobado en 2011 por la autoridad estatal de Baden-Württemberg en un plazo de diez días y con escasas observaciones, mientras que otras ciudades vecinas se vieron obligadas a realizar modificaciones, recortes, reducciones de servicios o aumentos de tasas e impuestos. Mannheim evitó esta situación gracias a una rigurosa gestión financiera y la priorización del presupuesto mediante objetivos estratégicos.
- **Nuevas formas de diálogo:** Diálogo entre el alcalde y 30 empleados elegidos al azar una vez al trimestre; la posibilidad de los empleados públicos de participar en una de las 45 reuniones municipales; una tasa de participación de los empleados de más del 40 % en las encuestas anuales de gestión de cambios, etc. Todo ello permite centrarse en las cuestiones relacionadas con la satisfacción de los ciudadanos y otras medidas (urgentes) de austeridad.
- **Unidad específica de cambio dotada de gran autoridad:** El alcalde creó en 2008 el grupo de gestión de cambio FVA 2013 como órgano consultivo interno de apoyo, coordinación, acompañamiento y dirección del complejo proceso de transformación. Sus siete miembros permanentes, procedentes de diferentes ámbitos profesionales, fueron nombrados con el objetivo de generar y ejecutar las capacidades (conocimientos, competencias, recursos y potestades) necesarias y adecuadas para el éxito del proyecto.
- **Liderazgo político:** El fuerte compromiso y dirección de Perter Kurtz permitió a la administración local cambiar su orientación general, de las meras obligaciones legales a resultados y objetivos reales, y dando paso a la nueva generación de servicios, iniciativas de desarrollo, etc. Con este fin, no solo desarrolló una estrategia (o política), sino que la introdujo en la estructura social de la administración local a pesar de los numerosos obstáculos.

En resumen, Mannheim no solo es un ejemplo de éxito en el contexto de la administración pública alemana sino a nivel europeo, gracias a su enfoque orientado a resultados y centrado en la participación de los empleados y las diferentes autoridades.

La sostenibilidad se garantiza mediante diferentes métodos, como la mejora de la burocracia basada en los nuevos procedimientos, la responsabilidad de las acciones, medidas de gestión de calidad y nuevas formas de diálogo para facilitar el proceso de estabilización a partir de 2013. Esto no solo asegura la sostenibilidad, sino que además tiene un enorme potencial de replicabilidad en muchas ciudades europeas, donde este tipo de modelo de gestión resulta necesario para la gobernanza local y el ahorro presupuestario.

Una posible debilidad es la inseguridad sobre qué sucederá y cómo se mantendrá el programa tras las siguientes elecciones municipales y posible partida de Peter Kurtz. Actualmente, la principal prioridad es finalizar los proyectos, recabar información exhaustiva sobre la totalidad del proceso CHANGE² y proceder a la evaluación del mismo.

Las principales dificultades durante esta fase de consolidación consisten en la consecución de los objetivos, el cambio cultural y garantizar la calidad.

En términos financieros, por lo general se ha conseguido un equilibrio entre gastos y beneficios gracias a la toma de decisiones y definición de objetivos selectiva. Sin embargo, la reducción de la deuda municipal avanza lentamente (solo un 10 % de austeridad para dicha deuda). Así, un plan de austeridad eficaz debería centrarse aún más en acciones prioritarias y recortar más actividades no estratégicas. En tiempos de crisis, resulta especialmente importante considerar el impacto sobre las personas y familias con necesidades especiales, con un mayor riesgo de perder los delicados sistemas de protección. Además, el seguimiento del ciclo proporciona información acerca de los procesos de revisión y las resultantes presiones para la continua mejora del proceso.

Por último, el proyecto de urbanismo Conversion, centrado en la reutilización de una extensa superficie anteriormente ocupada por militares estadounidenses, ha iniciado una campaña masiva de participación ciudadana a gran escala en materia de las preferencias sobre el nuevo uso de dicha superficie.

PODER DE INNOVACIÓN

En primer lugar, la ciudad de Mannheim no reinventó la rueda, sino que se inspiró en las experiencias de otras muchas administraciones. Por ejemplo, el municipio británico de Swansea, ciudad hermana de Mannheim, trabaja con objetivos estratégicos desde 2004 y en numerosas ocasiones ha compartido sus experiencias en materia de medidas, criterios, etc. con sus homólogos alemanes.

Liderazgo

Uno de los principales factores de éxito del proyecto CHANGE² fue el enorme compromiso del alcalde. Sin su liderazgo y orientación a resultados, inspirado por el debate político tras el estudio PISA, Mannheim hubiera seguido siendo una ciudad caracterizada (como han demostrado los resultados de las encuestas) por su organización jerárquica, acusado carácter burocrático y largos procesos de toma de decisiones.

Nuevas formas de diálogo

Dentro de la administración y con otros partidos políticos. Actualmente, aunque la elaboración, negociación y ejecución de planes presupuestarios (de austeridad) es una de las principales prioridades de las administraciones públicas, la tendencia general es imponer medidas de tipo transversal. Mannheim es un claro ejemplo de integración de dicha tendencia en el sistema administrativo comunitario.

**Uso de
Tecnologías de
la Información y
Comunicación
(TIC)**

El uso de diferentes TIC como sitios web, correos electrónicos masivos, encuestas, listas de correo, etc. resultó fundamental, especialmente durante las primeras etapas del programa como forma de distribuir de manera rápida y sencilla información a todos los empleados. Sin embargo, las actividades cara a cara del alcalde con los empleados y el círculo de liderazgo fueron (y aún son) considerados como las medidas más efectivas.

**Un enfoque
realista**

Algunas de las lecciones de CHANGE², extraídas de las numerosas entrevistas y análisis, incluyen la importancia de dedicar suficiente tiempo a la preparación y desarrollo del proyecto, elaborar un plan maestro realista y no excesivamente ambicioso, elaborar directrices de liderazgo al comienzo del proceso y, por último *que siempre lleva más tiempo del que se creía inicialmente*. Esto puede apreciarse en la cultura administrativa alemana que, contraria a la prueba y error, favorece los enfoques graduales o incrementales.

LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS COMO MOTOR DE CAMBIO

Milán



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

El sector público italiano se caracteriza por su carácter napoleónico, reticente ante cualquier reforma administrativa por su acusada orientación al Derecho y por su burocracia estatal tradicional. A principios de los 90, las presiones resultantes del creciente déficit y deuda pública resultaron en iniciativas legislativas inspiradas en la doctrina administrativa francesa y los nuevos modelos de gestión pública. Además, la reforma Europea de los fondos estructurales de finales de los 80 facilitó la adopción de nuevas formas de gestión económica, planificación y evaluación¹. El mayor proceso de reforma, iniciado con la Ley 142/90, pretendía introducir innovaciones en diferentes áreas: el sistema de gobierno municipal, las relaciones entre los miembros elegidos y directivos, la gestión de recursos públicos, contratación externa y contabilidad, entre otros. Los municipios adquirieron una mayor autonomía fiscal y administrativa, garantizada por su potestad autorreguladora conforme a los principios del ordenamiento nacional.

La ciudad de Milán es uno de las 8100 municipios italianos (*comuni*) de primera línea de la administración pública italiana, y el primero de cuatro niveles de gobierno (estatal, 20 regionales, 109 provinciales y gobiernos municipales). La Constitución Italiana reconoce los municipios, que disponen de un considerable nivel de autonomía

¹ Pollitt, C., y G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis* (II), Oxford University Press, Oxford, 2004 pp. 264-69.

y funciones administrativas particulares. La Constitución otorga gran importancia a los gobiernos locales, que gozan de total independencia para dictar sus proyectos de ley, así como de autonomía fiscal y potestad legislativa, organizativa y ejecutiva sobre sus propias funciones. La autonomía fiscal consiste en la libertad para gestionar los recursos, las contribuciones (impuestos y tasas) y percibir parte de la colección tributaria estatal en su territorio. Por ejemplo, en el caso de Milán, aproximadamente el 80 % de los ingresos procede de impuestos y tasas municipales.

Sin embargo, la actual crisis económica y la continua tendencia a aumentar el gasto público, aumentando el ratio Déficit/PIB (que alcanzó un 3 %) y Deuda pública/PIB (que creció rápidamente hasta alcanzar un 130 %)². Como resultado, la gestión de fondos públicos se ha convertido en el asunto más importante del plan de gobierno y en los últimos años se han centralizado numerosas políticas fiscales y controles de gasto público, resultando inevitablemente en una menor autonomía fiscal y organizativa. Además, el gobierno central ha reducido las subvenciones estatales considerablemente, para fomentar un riguroso proceso de revisión de gastos a nivel municipal.

La administración municipal italiana se encuentra muy fragmentada y en muy desigual en términos de tamaño. Como es natural, esto resulta en una enorme variación entre las funciones y actividad de los municipios, aunque la ley establece las mismas para todos los casos. Se trata de diferencias relacionadas con la cantidad y calidad de la provisión de servicios en vez de con la existencia de la misma. De hecho, en los municipios más pequeños, la provisión de muchos servicios básicos (como el transporte o las instalaciones locales) se realiza mediante consorcios, gobiernos locales de segundo nivel o compañías externas normalmente controlados por un conjunto de ciudades, que gestionan áreas de mayor tamaño que los municipios específicos. Estas agrupaciones ayudan a compensar las desigualdades entre municipios por razón de tamaño.

Los servicios municipales incluyen la policía local, guarderías, centros educativos, bibliotecas públicas, museos, eventos culturales, deporte y tiempo libre, turismo, transporte público, construcción y mantenimiento de carreteras, agua y alcantarillado, residuos, urbanismo, vivienda, servicios sociales y protección civil. Los municipios italianos no son responsables de la provisión de servicios sanitarios (que normalmente dependen de la región), educación (salvo instalaciones), cuerpos de policía y bomberos.

² OECD Economic Outlook, volumen 2013 número 2, DOI: 10.1787/eco_outlook-v2012-2-en.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Milán es el segundo gobierno municipal en términos de habitantes y el noveno atendiendo a su densidad de población. Desde el 2006, su población total se ha mantenido relativamente estable.

<u>Año</u>	<u>Población</u>
2006	1 308 735
2009	1 295 705
2011	1 341 830

Desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial, Milán anticipó la terciarización de la economía italiana. Su economía se basa principalmente en las siguientes actividades: finanzas, comercio nacional e internacional, moda, diseño industrial, editoriales, entretenimiento, investigación científica, tecnologías de la información, universidades, marketing y medios de comunicación y organizaciones sin ánimo de lucro. El sector terciario representa actualmente el 72,5 % de la economía, mientras que la industria representa un 27 % y la agricultura el 0,5 % restante.

Milán es el primer distrito financiero de Italia con una renta media per cápita de unos 35 000 euros; es la sede de numerosos bancos e instituciones financieras nacionales e internacionales, así como de la bolsa italiana y 17 cámaras de comercio internacional. Con un PIB local de 367 000 millones de dólares (más del 10 % del PIB nacional), es la primera región metropolitana en Italia y la undécima del mundo, y atrae inversión extranjera (primera en Italia, sexta en la UE), con una presencia de más de 2000 multinacionales. Además, Milán es la capital mundial de la moda, con más de 12 000 compañías, 800 exhibiciones y 6000 proveedores mayoristas y minoristas.

Se ubica en la intersección de tres importantes áreas económicas europeas: el pentágono industrial europeo (Milán, Múnich, París, Londres, Hamburgo); la "Banana Azul" (Londres, Benelux, suroeste de Alemania, Suiza y Norte de Italia), que abarca la mayor concentración mundial de población, renta e industria; y el "Cinturón Solar" europeo (que se extiende a lo largo de la costa mediterránea entre Valencia y Génova), que delimita el núcleo central de la economía mediterránea.

Según la asesoría Economist Intelligence Unit, en 2012 Milán era la duodécima ciudad más cara del mundo. Además, ostenta los siguientes récords nacionales: mayor número de empresas (285 000), mayor número de trabajadores (1 768 000) y el mayor volumen de exportaciones (33 000 millones de euros o el 10 % de las exportaciones nacionales).

En 2008, la Oficina Internacional de Exposiciones (OIE) seleccionó la ciudad de Milán para la Expo 2015 "Alimentar al planeta. Energía para la vida". Esto ha proporcionado un nuevo impulso a su economía, con especial atención a los nuevos proyectos de desarrollo urbanístico e infraestructuras públicas, en los que el municipio de Milán y el Gobierno regional desempeñan un papel central.

ANTECEDENTES

En los últimos años, la ciudad de Milán ha experimentado (y aún lo hace) seis tendencias socioeconómicas que, en conjunto, constituyen una comunidad laboratorio única.

La tendencia más evidente es el envejecimiento de la población. Mientras que la población total (1 350 000) se ha mantenido durante los últimos 20 años, el número de personas mayores de 75 años ha aumentado considerablemente (147 000 en 2006 y 162 000 en 2011). Salvo los niños (0 a 14 años), los demás segmentos han permanecido estables o han disminuido. En cuanto a la estructura familiar, el número de familias de 3 o más miembros está disminuyendo debido a la disminución de la natalidad (el número medio de miembros por familia es de 1,9 aproximadamente).

Han aparecido nuevas formas de pobreza debido al lento crecimiento de la renta en comparación con los gastos. Según el Departamento de estadística, en Milán 225 000 personas viven en estado de pobreza y 108 000 no tienen techo. Mientras tanto, los precios han ido en aumento (la inflación prácticamente se ha duplicado, de un 1,8 % en 2006 a un 3,3 % en 2001) y el número de desahucios ascendió de 4167 en 2007 a 6398 en 2009. Esto demuestra que, mientras el coste de vida va en aumento, el poder adquisitivo ha disminuido notablemente.

Aunque en los primeros cuatro meses de 2012 la tasa de empleo descendió un 1,2 %, Milán goza de elevadas tasas de empleo en comparación con la media nacional. Milán es un referente de innovación en diseño, moda, medios de comunicación y nuevas tecnologías, por los que atrae un gran número de trabajadores de otras partes de Italia y extranjeros.

El papel de la mujer en la vida social y familiar es mucho más complejo que en cualquier otra parte de Italia y de Europa, con una tasa de ocupación del 62,7 %, cifra considerablemente superior a la media nacional del 46,4 % y el 60 % que establece la Agenda de Lisboa. Además, en Milán viven unas 30 000 mujeres divorciadas. Normalmente, esto significa que las mujeres trabajan y atraviesan dificultades relacionadas con la conciliación de la vida profesional y familiar.

En Milán se ubican ocho centros universitarios de investigación y formación públicos y privados, con un total de 160 000 estudiantes matriculados (12 % de la población total). Solo un 46 % vive en el área metropolitana, un 29 % se desplaza diariamente y un 6 % son extranjeros. Después de graduarse, muchos de estos estudiantes continúan en la ciudad como jóvenes profesionales, empleados en el sector terciario o como trabajadores temporales; normalmente viven en las afueras y, a pesar de pasar la mayor parte de su tiempo en la ciudad y contribuir a su vida socio económica, no gozan de representación institucional. Además de los jóvenes profesionales, existen otros 700 000 "usuarios de la ciudad" que se desplazan y hacen uso de la misma los

días laborales. Asimismo, hay unos 76 000 jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni se encuentran en fases de formación (NEET, por sus siglas en inglés), 42 000 de los cuales son mujeres.

Milán es la ciudad con mayor porcentaje de inmigrantes de Italia (en torno al 16 % de la población). Los varones trabajan principalmente en la construcción (21 %), mientras que las mujeres suelen trabajar como empleadas domésticas (32,5 %). Como resultado de la inmigración, las futuras generaciones presentarán una gran variedad.

Teniendo en cuenta las diferentes necesidades de los "usuarios de la ciudad", en 2006 se creó la **Oficina de Reclamaciones (OR)**, un proyecto de gestión innovador. Al contrario que otras iniciativas de innovación, no se enfrentaba a dificultades o tendencias negativas. En aquel momento, dos nuevas condiciones favorables – creación de la nueva alcaldesa Letizia Moratti y su comité ejecutivo – dieron pie al inicio del proyecto.

En primer lugar, uno de los ejes estratégicos del mandato de la nueva alcaldesa se resumía en el lema inspirado por la nueva gestión pública "el Gobierno se acerca a los ciudadanos". Esto era coherente con la orden ministerial "Por un Gobierno de calidad" publicado por el Ministerio de Innovación y Reformas en diciembre de 2006. La misión estratégica consistía en simplificar la vida a ciudadanos y empresas mediante respondiendo rápida y eficazmente a las necesidades de la ciudad. Además, anticipaba la actual mentalidad de control de gastos (2012-2013) adoptada por el Gobierno central para afrontar la crisis económica mediante procesos integradores de innovación, optimización de recursos y simplificación basados en el compromiso de todos los participantes internos (departamentos).

Al mismo tiempo, Milán introdujo el sistema de gestión de calidad ISO 9001:2008. Al poner el sistema en marcha, se advirtió que resultaba necesario contar con un sistema de gestión de quejas de los ciudadanos, así como un proceso estructurado de gestión de las acciones correctivas resultantes y opiniones. De hecho, por aquel entonces el sistema de gestión de quejas era extremadamente simple y anticuado. No existía una oficina central para la gestión de quejas y sugerencias ni medidas de control y seguimiento, perjudicando al funcionamiento habitual de la administración y los procesos de toma de decisiones.

ESTRATEGIA Y OBJETIVOS

Las principales fuerzas contextuales, que en 2006 tomaron la forma de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la introducción del innovador proyecto, se ilustran en un análisis DAFO simplificado (Ver figura 5.1).

La ciudad de Milán se adaptó a este escenario mediante la modificación del papel estratégico de la OR a lo largo de los años y mediante una estrategia de mejora de servicios basada en un modelo paso a paso.

Figura 5.1: Análisis DAFO al inicio del proceso

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen interno (atributos)	<ul style="list-style-type: none"> • Gran apoyo político (alcalde y comité ejecutivo) orientado a mejorar las relaciones entre la administración municipal y los ciudadanos, así como la eficacia y eficiencia de los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura de sospecha sobre el concepto de queja entre la organización y los miembros electos como nueva forma de supervisión centralizada. • Diferentes canales de comunicación en uso para recibir quejas. • Recursos humanos, tecnológicos y económicos limitados.
Origen externo (entorno)	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración con otras instituciones en el proyecto (Ministerio de Administraciones Públicas) • Actividades de análisis comparativo con otros municipios. • Presión de las asociaciones de consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica global • Desplazamiento de profesionales y familias a regiones suburbanas • Inmigración de familias con escasas cualificaciones

El proyecto cobró vida en 2006 gracias a los objetivos estratégicos de Liza Moratti de escuchar a los ciudadanos, compromiso de los participantes y seguridad. El proyecto de la OR formaba parte del eje estratégico municipal "el Gobierno se acerca a los ciudadanos", creado para reflejar el deseo político de acerca el gobierno local a los ciudadanos y usuarios de la ciudad. El objetivo específico consistía en crear una red de acceso (centralita, correo postal, correo electrónico, página web, etc.) para los más de dos millones diarios de usuarios de la ciudad, que les permitiera contactar con el municipio sin la necesidad de atender personalmente. En otras palabras, la OR actuaba como "oídos" de la ciudad.

La escala y complejidad de este eje estratégico supuso un gran desafío para la ciudad de Milán: *"poner en contacto el gobierno local con ciudadanos y empresas, adoptando todas las medidas necesarias para simplificar su relación con el municipio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y aumentar la competitividad de la ciudad"* (Ciudad de Milán, *Piano Generale di Sviluppo* [Plan estratégico] 2006-11).

Así, el ayuntamiento identificó un nuevo objetivo estratégico: mejorar la eficacia y eficiencia mediante la introducción de un sistema de gestión de calidad.

En 2007, el comité ejecutivo municipal adoptó los sistemas ISO y EFQM para lograr procedimientos administrativos más ágiles, sencillos y transparentes a fin de garantizar el fácil acceso a servicios, medir la calidad mediante encuestas de satisfacción y promover la concienciación y formación del personal para crear un clima organizativo favorable basado en la colaboración eficaz. Esta segunda cuestión estratégica intensificó el primer objetivo estratégico y constituye un objetivo por sí misma; desde la creación de la OR, capaz de gestionar las quejas de los ciudadanos de manera estandarizada, se consideró que uno de los aspectos más importantes era la obtención del certificado de calidad ISO 9000. De hecho, se volvió evidente que sin la OR (y su oficina de atención al cliente para realizar evaluaciones de satisfacción) no se hubiera podido obtener ningún certificado de calidad. Así, la OR no solo era una red de comunicación bidireccional entre el municipio y los usuarios de la ciudad, sino también un sistema de procesos eficientes, eficaces y estandarizados de gestión de quejas. En otras palabras, la OR actuaba como uno de los "oídos" del municipio, garantizando a los ciudadanos la resolución de los problemas relacionados con los servicios municipales en un plazo determinado.

La OR se convirtió en un proyecto versátil y en continua evolución. Tras los primeros cinco años, una enorme reforma organizativa completada en 2011 transformó este "mero receptor de quejas de los usuarios de la ciudad" en un eficiente sistema de control y seguimiento. Esto lo convierte en parte de los objetivos estratégicos de la reforma organizativa general iniciada por Giuliano Pisapia, el primer alcalde de la izquierda política tras 20 años gobierno local de derechas. A fin de continuar las anteriores iniciativas, se mantuvo la OR (en términos de presupuesto, personal y funciones), pero se trasladó del departamento de calidad (ahora fusionado con el de Recursos Humanos) al de sistemas de control de gestión y auditorías. Como resultado, la OR tenía el nuevo objetivo de convertirse en un elemento estratégico del sistema de control de gestión de la ciudad de Milán. Con este fin, la OR utiliza información procedente de las quejas, encuestas de satisfacción y otras medidas de rendimiento para mejorar la calidad de la información a los directivos para tomar acciones correctivas, con el objetivo final de mejorar continuamente la provisión de servicios municipales a los ciudadanos. La misión principal, recogida en el Plan Estratégico de la Ciudad de Milán 2011-2016 consistía, por una parte, en mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios municipales mediante el uso de tecnologías y conocimientos técnicos y, por otra, en lograr una mayor eficacia organizativa, unificar las unidades organizativas y procesos administrativos y dotar a los procesos de toma de decisiones de uniformidad, coherencia y una menor fragmentación.

Así, los objetivos estratégicos relacionados con el innovador proyecto de la OR se desarrollaron y estratificaron con el tiempo: de simple "punto de acceso" para los ciudadanos, a "receptor" de procesos estandarizados de gestión de quejas a, finalmente, sofisticado sistema de seguimiento y control. Sin embargo, lo más interesante es que, a pesar del cambio en la dirección política, todos los partidos aluden a la mejora continua de la eficacia y le eficiencia de los servicios municipales. En otras palabras, la innovación no consiste en grandes proyectos de inversión con resultados tangibles y fácilmente cuantificables. Así, durante los últimos 20 años y a pesar del cambio de

poder político, la idea de mejorar desde los niveles inferiores (el enfoque paso a paso) ha permanecido inalterada. Por supuesto, no se trata de la única estrategia de éxito de los alcaldes de los últimos años. Una de las principales prioridades, si no la más importante por sus posibles efectos directos e indirectos sobre numerosos aspectos de la vida en el municipio, es la Expo 2015 (la exposición universal que tendrá lugar en 2015) y los proyectos de urbanismo relacionados con la misma. Podría afirmarse que precisamente este enorme proyecto y sus posibles efectos negativos sobre la vida de los ciudadanos (relacionados con las molestias de los grandes proyectos de construcción), junto con el empeoramiento de la situación económica fue precisamente lo que condujo al municipio a embarcarse y a apoyar el innovador proyecto.

EL CAMINO AL ÉXITO

Durante las primeras etapas del proyecto de innovación, la dirección política clara constituyó el principal motor de cambio. El alcalde y el comité ejecutivo municipal prestaron especial atención a los niveles de satisfacción ciudadana. Esto puede observarse en la rapidez del comité ejecutivo para tomar decisiones importantes sobre el proyecto, con especial referencia a su relación con la introducción de un sistema de gestión de calidad. El alcalde ostentaba la representación política y era el responsable directo del sistema de gestión de calidad y por tanto de la OR. Además, en 2009, el alcalde entabló relaciones con el ministerio de administraciones públicas y aprobó un memorando de entendimiento con el objetivo de divulgar los conocimientos técnicos adquiridos durante los primeros meses del proyecto a otras administraciones italianas.

La administración gozaba de total libertad para desarrollar la idea de la OR. Al principio y debido al carácter novedoso del proyecto en el municipio, la dirección no siguió ninguna estrategia formalizada sino que la situación general les condujo a desarrollar una estrategia a medio plazo relacionada con el papel de la OR como apoyo del sistema de gestión de calidad. Esto garantizaba el apoyo político necesario.

Por lo tanto, se decidió desarrollar la OR en torno a la gestión de quejas como proceso transversal inspeccionado por una auditoría externa. Asimismo, se creó un sistema piramidal de información que incluía los gestores (tanto los de menor rango como los directivos) y miembros elegidos (el alcalde y los consejeros). Como parte esencial del proceso, se distribuyeron 26 personas de contacto entre los diferentes departamentos municipales, que actuaban como centinelas y facilitaron la creación de una red intraorganizativa eficaz de gestión de quejas. Además, la OR comenzó a colaborar con la oficina de atención al cliente (en la mismo departamento, incluso después de la reforma organizativa de 2011), que servía para medir el nivel de satisfacción de los clientes en las áreas críticas identificadas por la OR.

Aunque esto se estableció formalmente desde la creación de la OR, la participación de las diferentes unidades administrativas, agencias y empresas municipales (de servicios municipales como el transporte público, suministro energético, gestión de

residuos, aguas y alcantarillado, entre otros) se ha fortalecido con el tiempo. Esto transformó la previa "red intraorganizativa" en una red "intra- e interorganizativa" que mejoró el sistema, proporcionando a los ciudadanos una mejor imagen de la fiabilidad y capacidad de la OR.

A fin de proporcionar un sistema fiable de gestión de todo tipo de quejas, se introdujeron mejoras gradualmente, a medida surgían problemas. Al principio, el software del sistema de gestión era muy sencillo, aunque podía elaborar informes de análisis. En 2010, se transformó radicalmente el software inicial, a fin de poder asignar una misma queja a diferentes departamentos simultáneamente. Más recientemente (2011), una herramienta informática similar se introdujo para gestionar las acciones correctivas resultantes de cada queja, creando un sistema de registro que permitía compilar, catalogar y analizar el tiempo dedicado a la resolución de problemas.

Uno de los principales obstáculos para la introducción de la OR fue la mentalidad de "siempre se ha hecho así". El riesgo de esta forma de pensar era (y aún es) la gestión tradicional de quejas por cada departamento, escapando la supervisión central y, por tanto, perdiendo toda capacidad de realizar un seguimiento y gestión adecuada de la satisfacción de los ciudadanos. A fin de hacer frente a este problema, la OR adoptó una estrategia de concienciación entre todos los gestores locales y dirigentes electos sobre los beneficios de un sistema de gestión de quejas uniforme y coherente para los ciudadanos (respuestas claras y plazos determinados) y los políticos (seguimiento y prevención de situaciones críticas). También ha adoptado un enfoque multidisciplinar de resolución de problemas orientado a procesos, mediante la cooperación entre unidades administrativas basada en un método de contacto diario. En 2009, también fortaleció su orientación al cliente, mediante una encuesta de satisfacción interna orientada a identificar posibles factores críticos o problemas que precisen intervención.

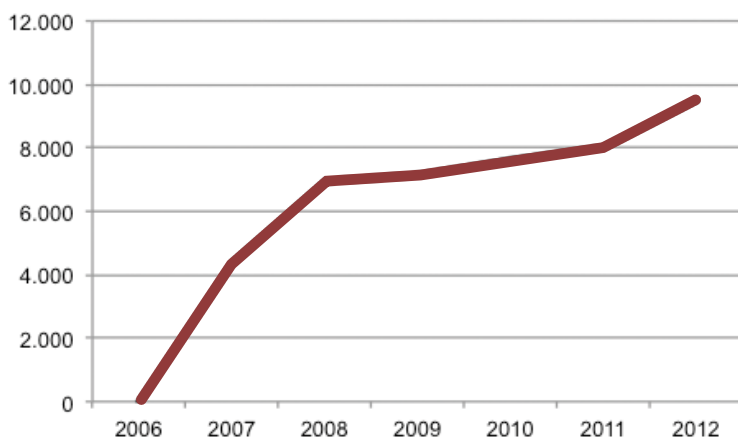
El fomento de un sentido de pertenencia e identidad específica entre el personal de la OR fue un factor determinante en este proceso. El proyecto de la OR se caracteriza por su escasa necesidad de recursos humanos y económicos, compartidos con la oficina de atención al cliente. La OR se compone de un director, que también coordina la oficina de atención al cliente (que gestiona los análisis de satisfacción del cliente) y otros cuatro empleados en 2006, cinco a partir de 2009 y seis desde el año 2011 (uno de ellos a tiempo parcial), de los cuales tres tienen dedicación exclusiva a la OR. La reducida plantilla y sus diversos orígenes requiere una enorme inversión en formación y, aún más importante, creación de capacidad en un clima organizativo favorable. Durante el primer año, el personal contó con el apoyo de un psicólogo pero, con el tiempo, han mejorado su capacidad de gestionar las relaciones con los usuarios de la OR. La motivación de dichos empleados mediante el espíritu de equipo permitió crear un equipo armonioso y duradero, que ha adquirido un conjunto específico de competencias específicas que no solo pueden observarse en el municipio, sino que se han divulgado a nivel nacional en una serie de conferencias organizadas en cooperación con el Ministerio de Administraciones Públicas.

Los limitados recursos económicos del proyecto hicieron imposible adquirir software específico de gestión de quejas, lo que se consideró un problema al principio del proceso. Sin embargo, el personal de la OR siguió el lema "si la vida te da limones, haz limonada". Como resultado de su enorme motivación y de la utilización de un programa informático que ya no utilizaba ningún otro departamento, el personal de la OR (con ayuda del departamento de informática) desarrolló su propia herramienta informática sin costes adicionales. Así, Milán consiguió convertir una debilidad (la falta de herramientas informáticas) en una fortaleza: creó un software a medida, en vez de adaptar sus procesos internos de gestión de quejas a uno existente, y puede actualizarlo permanentemente según las necesidades emergentes.

Tras la creación de la OR, el municipio elaboró un memorando de entendimiento oficial junto con asociaciones de consumidores, a fin de convertir la OR en un elemento central en la protección de los derechos de los consumidores. Además, un año después, el municipio se convirtió en el gestor de proyectos de actividades de escucha ciudadana dentro de la iniciativa nacional de estudios de calidad en algunos de los principales municipios italianos, con el objetivo de intercambiar ideas y buenas prácticas en el sector. Otros participantes fueron contactados utilizando canales unidireccionales (ruedas de prensa, información en línea, presentaciones). El objetivo principal consistía en involucrar a todos los participantes mediante el debate e intercambio de ideas.

Teniendo en cuenta los limitados recursos, especialmente en términos de personal, conocimientos y software, el municipio optó por no dar excesiva publicidad a la OR durante sus primeras etapas, a fin de evitar el mal funcionamiento y saturación del mismo. Se colgaron algunos carteles y distribuyó un número limitado de folletos informativos en las oficinas municipales y sus proximidades, con la intención de que el boca a boca promoviera la OR gradualmente y dar tiempo a su personal para su propio aprendizaje. El creciente número de quejas gestionadas por la OR muestra claramente el efecto boca a boca (figura 5.2).

Figura 5.2: Creciente número de quejas gestionadas por la OR



SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

La reforma de la administración pública realizada en 2009 inició una campaña nacional integradora para la adopción y utilización de técnicas de análisis y gestión de rendimiento y otros sistemas de control de gestión. Esta presión del gobierno central, junto con la elección del nuevo alcalde, fue el motivo principal de la introducción de un nuevo sistema de control de gestión en Milán en abril de 2011. Dicho sistema se ha modificado recientemente, tras una oleada de nuevas leyes nacionales en materia de sistemas de control de gestión en 2012. En la actualidad el nuevo sistema sigue en fase de prueba, por lo que la información aquí presentada procede de los primeros 18 meses de prueba (el sistema entrará en funcionamiento con el nuevo ciclo presupuestario en 2013). Además, se incluye la contribución procedente de las actividades de la OR.

Mientras que el antiguo sistema se limitaba a objetivos estratégicos, el sistema introducido en 2011 es más integrador e incluye también los objetivos operacionales. Teniendo en cuenta que el presupuesto de la ciudad de Milán implica gestionar grandes cifras (unos 2 400 millones de euros de gastos y 15 7000 empleados aproximadamente), el sistema de control de gestión se divide en dos niveles, a fin de poder afrontar la complejidad organizativa. El primer nivel se refiere a los objetivos estratégicos (es decir, los relacionados con la estrategia del municipio), es la prerrogativa del ayuntamiento y comité ejecutivo y abarca los niveles jerárquicamente superiores (directivos y políticos). El segundo nivel del sistema de control de calidad es complementario, utilizado por los superiores para controlar a los inferiores y, siguiendo una lógica descendente, a sus subordinados; gracias a este segundo nivel, cada uno de los 15 700 empleados tiene sus propios objetivos y, por tanto, pueden ser evaluados individualmente.

La OR es una pieza clave de este sistema. Como ya se ha explicado anteriormente, la OR resulta especialmente útil para proporcionar información al sistema de control de gestión a nivel estratégico y operacional. Al proporcionar información sobre las quejas permite, por una parte, un funcionamiento eficiente y eficaz y, por otro lado, una oportunidad para identificar problemas estructurales relevantes para la formulación de estrategias.

Aunque en la actualidad sigue resultando difícil determinar la coherencia de los objetivos con el sistema de control de gestión en general, la OR ha contribuido activamente a la misma. Concretamente, la OR ha facilitado el cumplimiento del objetivo estratégico "hacer más con menos", que puede ser una simple ilusión y en muchos casos lo es. La OR permite a los gestores de los servicios al cliente (de instalaciones a cuerpos de policía) disponer de información sobre posibles debilidades a fin de poder tomar medidas correctivas y, por tanto, evitar la disminución gradual de la calidad y otros posibles gastos (por ejemplo, resolver un problema de mantenimiento antes de un punto de no retorno).

El sistema de control de gestión de Milán está construido en torno a la estructura fiscal de la ciudad, es decir, el tradicional ciclo de planificación, programación, elaboración de presupuestos y comunicación de resultados. Sin embargo, el nuevo sistema de control de gestión todavía necesita algunas modificaciones para lograr una mayor coherencia entre los procesos de toma de decisiones económicas y de otros tipos, especialmente durante las fases de planificación, programación y elaboración de presupuestos. Además, la incorporación del rendimiento no económico al de tipo económico está causando retrasos en el proceso. Por ejemplo, el presupuesto operacional de 2012 se publicó en octubre del mismo año, debido a la costumbre de retrasar el inicio del proceso de elaboración de presupuestos a la publicación de leyes nacionales en materia fiscal.

El proceso de control es rítmico, pues sigue un determinado patrón y secuencia determinado por normativas y directrices elaboradas por el consejo municipal. En la preparación y comunicación de presupuestos, se organizan numerosas reuniones en las que participan más de 500 directivos, jóvenes gestores, funcionarios y trabajadores. Existe una secuencia precisa de pasos, que incluyen la divulgación de directrices, realización de valoraciones y comunicación de las mismas a los diferentes niveles de la organización, revisión de de valoraciones, aprobación final de miembros directivos y difusión en la organización. Además, se realiza un seguimiento integral infra anual para poder tomar medidas correctivas. La OR, junto con la oficina de atención al cliente, proporcionan asesoramiento y apoyo para el análisis de satisfacción de los clientes de todas estas actividades.

Un sistema de control de gestión debe ser integrador y coordinado. Actualmente, el municipio centra sus esfuerzos en integrar el sistema de evaluación de rendimiento con un sistema de incentivos para empleados. Esto supone un enorme desafío, pues implica asignar medidas de rendimiento individuales a 15 700 empleados municipales.

En cuanto a la OR, actualmente está perfectamente integrada en el sistema de control de gestión, constituyendo una parte fundamental del proceso de gestión de satisfacción de los clientes. Esto se formalizó definitivamente en enero de 2013, ya que los procedimientos formales ahora consideran la gestión de quejas como una parte integral del sistema de control de gestión.

El presupuesto general de Milán en 2011 ascendía a 2390 millones de euros, 2030 de los cuales procedían de impuestos y tasas municipales. Aunque la deuda ha aumentado a lo largo del proceso (principalmente debido a los gastos de la Expo 2015), cascendiendo a 4400 millones en 2011, los gastos de personal (640 millones de euros) se han mantenido (y reducido en términos reales), y se ha mejorado considerablemente en términos de cuentas por pagar que se han reducido considerablemente (alrededor de un 20 % en 5 años).

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

Milán ha sido galardonado con dos premios EPSA a la buenas prácticas en gestión pública, uno en 2009 por el proyecto de OR y otro en 2013 por el proyecto "Juntos en el barrio", convirtiéndose así en un referente en términos de proyectos urbanos innovadores y gestión pública de excelencia en determinadas áreas. Como es lógico, cada proyecto ha seguido su propio proceso de creación y crecimiento, pero demuestran una cultura organizativa que promueve la innovación.

Los resultados tangibles e intangibles del proyecto de OR descritos en este capítulo son de dos tipos. Por un lado, existen una serie de resultados que pueden considerarse "internos", es decir, que tienen efectos positivos inmediatos en el **funcionamiento interno**, y entre los que se incluyen:

- **Mayor eficiencia (simplificación) y eficacia (conveniencia)** del procedimiento de gestión de quejas; puede observarse por la acreditación de todos los procesos de la OR y la ausencia de resultados negativos en las auditorías semestrales.
- **Creación de un sistema de seguimiento continuo de situaciones críticas** identificadas por los ciudadanos, por los informes de las quejas, el seguimiento de las mismas y un sistema de seguimiento para la asignación de responsabilidades administrativas.
- **Registro y seguimiento de las acciones correctivas** adoptadas como respuesta a las quejas.

Puede afirmarse que estos resultados internos derivaron en una mayor capacidad de gestionar el municipio mediante un sistema de control de gestión más completo que incorpora la satisfacción de los clientes.

En términos de los **efectos externos inmediatos**:

- **Simplificación de los medios de contacto a disposición de los ciudadanos** – pueden utilizar el fax, teléfono, correo, correo electrónico sitio web y oficinas de atención al cliente –, que se muestra en el creciente número de casos procesados por la OR a lo largo de los años, de un total aproximado de 4300 en 2007 a más de 9500 en 2012 (véase figura 5.2).
- **Resolución puntual de las quejas**, que es, normalmente, en un plazo inferior a 13 día del máximo legal de 30 (en 2012, solo dos quejas recibieron respuesta fuera del plazo legal); en el pasado se desconocía esta información pero, sin lugar a dudas, el funcionamiento era considerablemente peor (y que incluye algunos ejemplos de departamentos que no tramitaron ninguna queja).
- **Pertinencia de las respuestas y las medidas correctivas adoptadas**, demostrada por la ausencia de resultados negativos en los informes semestrales.
- **Lealtad de los ciudadanos**, demostrada por el continuo uso de la OR por los ciudadanos que además actúan como centinelas externos sin costes adicionales.
- **Satisfacción ciudadana**, demostrada por las numerosas cartas de apoyo y los informes favorables de las asociaciones de consumidores (véase figura 5.3).

Además de los efectos internos y externos, el proyecto ha tenido tanto éxito en el panorama italiano actual que ha despertado un enorme interés entre otros actores institucionales como la UNI (organización italiana de normalización), Linea Amica (el centro de contacto central del gobierno italiano), INAIL (agencia gubernamental italiana de seguros de accidentes laborales), el Ministerio del Interior, el de Empleo y Servicios Sociales, asociaciones de consumidores, distritos educativos, gobiernos locales y proveedores de servicios públicos. Así, la ciudad de Milán ha creado una enorme red de instituciones públicas a nivel nacional, donde promueve diferentes actividades de análisis y formación en materia de gestión de quejas y atención al cliente.

Figura 5.3: Eficacia de la OR de Milán en términos de capacidad de intervención, agilidad y buen trato



Notas: Esto es un artículo publicado en la revista de la principal asociación de consumidores en Italia, "Altroconsumo", que muestra la experiencia de un cliente desconocido (puntuación favorable en las áreas de intervención, agilidad y buen trato) que solicitó los servicios de la OR.

Uno de los aspectos clave del proyecto son sus reducidos costes. A diferencia de los proyectos *ad hoc*, que reciben financiación puntual específica, los seis empleados actuales están financiados con los gastos corrientes del presupuesto general del Sistema de Control de Gestión y el Departamento de Auditoría. No existen gastos adicionales de consultoría externa, software o servicios auxiliares. Además, dichos empleados también forman parte de la oficina de atención al cliente, por lo que podría decirse que, en realidad, tres empleados a tiempo completo tramitan las quejas de más de 2 millones de ciudadanos cada día. Este grupo reducido y duradero de trabajadores especializados, cuyos conocimientos también solicitan otras organizaciones, representa un capital intelectual exclusivo y consolidado. Todas estas condiciones han permitido alcanzar los ambiciosos objetivos (ver figura 5.2), y garantizan la sostenibilidad del proyecto y futuras mejoras del mismo.

Hasta la fecha, la ciudad de Milán utiliza diferentes medios para contactar con los ciudadanos: correo postal, correo electrónico, página web institucional, oficina municipal de información, o la centralita municipal; más recientemente, el proyecto de la policía local "Juntos en el barrio", otra de las innovaciones de Milán, pone a los ciudadanos en el centro de las actuaciones de la policía, donde los agentes no se limitan a dar respuesta a sus necesidades, sino que crean sinergias mediante el contacto continuo destinado a mejorar el entendimiento, la confianza y la urbanidad. Sin embargo, la creación de diferentes canales de comunicación con los ciudadanos amenaza el éxito del proyecto. A fin de compensar las posibles pérdidas de quejas en los diferentes puntos de contacto y apoyarse en conocimientos afianzados, el personal de la OR recientemente redactó y difundió para su consideración entre los puntos de contacto un protocolo que incluye los diferentes procedimientos adoptados y la información disponible en un mismo documento. Esto tendrá como resultado:

- un procedimiento integrador de gestión de quejas aplicable a los diferentes programas de comunicación con los ciudadanos;
- evaluación y control de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios municipales;
- evaluación, control y auditoría de los tiempos de respuesta, plazos de resolución, medidas correctivas adoptadas por todos los departamentos y agencias externas, empresas municipales y proveedores externos.

Esto muestra la manera de afrontar los posibles defectos del programa resultantes del proceso político de toma de decisiones y superar lagunas de los gestores una vez adquieren cierta experiencia.

No puede hablarse del futuro de Milán sin mencionar la próxima Expo 2015. Según las previsiones, más de 21 millones de turistas visitarán la Expo 2015, 30 % de ellos extranjeros, en un periodo de seis meses, entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2015, con una media diaria de 160 000 - 250 000 turistas. También implica la profunda transformación urbanística de un área de 1,1 millones de metros cuadrados y enormes proyectos de construcción, entre los que se incluyen la introducción de dos nuevas líneas de metro, elevando la financiación pública y privada del área metropolitana a 11 800 millones de euros; además, se crearán unos 70 000 nuevos puestos de trabajo. Sin lugar a dudas, estas cifras anuncian un gran cambio en el futuro próximo. El personal de la OR ya es consciente de la necesidad de estar preparado para este importante evento, que implica un posible crecimiento del número de quejas y complejidad de las mismas (usuarios internacionales, mayor número de participantes, etc.).

Además de la necesidad de hacer frente a dichas dificultades, la ciudad de Milán es consciente de la disminución de los recursos económicos, que se acentuará en los próximos años. Además, la situación económica particular de Milán exige atender permanentemente los asuntos económicos. Por lo tanto, es evidente que la dificultad consiste en cumplir los objetivos relacionados con la mejora de los servicios (en términos de una mayor satisfacción) a menor coste. El bajo coste y otras características particulares del proyecto están orientadas a contribuir a su misión estratégica general.

PODER DE INNOVACIÓN

El caso de Milán demuestra cómo un proyecto local a pequeña escala (el departamento de quejas ciudadanas) puede convertirse en un importante motor de cambio, generar beneficios públicos e inspirar profundos cambios en la administración local. El siguiente resumen ilustra el poder de innovación de Milán.

Bajo coste para lograr sostenibilidad

A diferencia de los proyectos *ad hoc*, que reciben financiación especial, este proyecto se caracteriza por su bajo coste. Esto garantiza su futura sostenibilidad. Además, en la era del control de gastos, este proyecto garantiza una gran rentabilidad.

Permanencia

Este proyecto no es el resultado de una tendencia o ideología política; la mentalidad de "hacer más con menos" y "satisfacción del cliente", que es la base de toda innovación basada en la nueva gestión pública, cuenta con apoyo político permanente, incluso si cambiara el Gobierno.

Capacitar al personal

La capacitación del personal mediante actividades formativas y el fomento del espíritu de equipo permitió crear un equipo armonioso y duradero, que ha adquirido un conjunto específico de competencias específicas que no solo pueden observarse en el municipio, sino que se han divulgado a nivel nacional en una serie de conferencias organizadas en cooperación con el Ministerio de Administraciones Públicas.

Creación de redes (dentro y fuera de la organización) para superar las barreras culturales

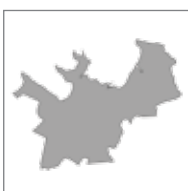
Otro factor de gran importancia ha sido la creación de una red transversal, que ha permitido superar las barreras culturales. La coordinación mediante la explicación de las razones por las que los nuevos procesos eran (y aún son) esenciales para el nuevo éxito de la ciudad, especialmente para enfrentarse a nuevos retos como la Expo 2015.

No basta con el apoyo político, se necesita creatividad empresarial

La OR debe su éxito a la creatividad de los directivos y personal para enfrentarse a las dificultades (por ejemplo, falta de personal y software, superar los defectos del programa).

PROGRESO BASADO EN TIC, CLARIDAD Y TRANSPARENCIA

Tallin



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

Estonia es un estado unitario con un sistema de gobierno local de un solo nivel, compuesto por municipios rurales y ciudades¹. Funcionan en condados específicos, que son divisiones regionales de planificación, coordinación y control de la legalidad y pertinencia de las acciones municipales². Las competencias y deberes específicos de los gobiernos locales deriva de la Ley de Gobierno Local³ (aprobada por el Parlamento el 2 de junio de 1993), que determina las funciones, responsabilidades y organización del gobierno local y las relaciones de los gobiernos locales entre sí y con otras instituciones estatales. La Constitución promulga los derechos básicos de los gobiernos locales a la autodeterminación y la autonomía fiscal. A pesar del derecho a imponer y recaudar impuestos que reconoce la legislación, la autonomía fiscal de los municipios de Estonia es relativamente baja. En el caso de Tallin, aproximadamente el 30 % de la renta procede de impuestos y tasas municipales (año 2011). Sin embargo, muchos de los impuestos se distribuyen entre los municipios en razón de su población. Por lo tanto, en cierta medida, la administración local puede aumentar su asignación atrayendo más ciudadanos.

¹ Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, 2012. Disponible en <http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.paf>.

² Consejo de Europa, *Structure and operation of local and regional democracy. Estonia. Situar in 1999*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2000. Disponible en <https://www.siseministerium.ee/29950/>.

³ Disponible en <https://www.siseministerium.ee/legal-basis-3/>.

Las funciones y competencias de los gobiernos locales incluyen la provisión de asistencia y servicios sociales, suministro de aguas y alcantarillado, gestión de residuos, ordenación, transporte público, mantenimiento de los caminos rurales municipales y mantenimiento de guarderías, escuelas, bibliotecas y centros de acogida públicos.

La gestión de la ciudad de Tallin se regula en el Estatuto Municipal de Tallin (aprobado por el consejo municipal el 10 de octubre de 1996) que desarrolla las disposiciones de la Ley de Gobierno Local. Además, regula la división administrativa de Tallin en ocho distritos, el presupuesto municipal, el desarrollo urbanístico y otros asuntos de naturaleza local.

Los órganos de gobierno local son el Consejo (órgano legislativo), integrado por diez concejales, y el Gobierno (órgano ejecutivo). El gobierno municipal está formado por siete miembros (el actual alcalde Edgar Savisaar y seis delegados), que dirigen los 13 departamentos del gobierno local. Además, el alcalde es responsable de la oficina municipal, que garantiza el funcionamiento técnico y organizativo del gobierno local, y las administraciones de los distritos municipales.

El partido de centro, que conserva desde 2005 la mayoría en el consejo municipal, formó el Gobierno local (con un breve periodo de coalición bipartita) y nombró al alcalde. El actual Consejo, elegido cada cuatro años, está integrado por 79 miembros:

- 43 del partido de centro
- 14 del partido reformista
- 13 del partido nacionalista conservador Fatherland-Pro Patria
- 8 del partido social demócrata
- 1 miembro independiente

La coalición gobernante está formada por 43 miembros del partido de centro. La ciudad cuenta con un presupuesto anual de 431,86 millones de euros (2011) y una plantilla de 15 845 funcionarios.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Tallin es la capital de Estonia y la mayor ciudad del país, con una población total de 242 445 habitantes (marzo de 2013). Se ubica en el norte de Estonia, en la costa sur del Golfo de Finlandia. La región de Tallin constituye un centro político, cultural y económico, y contiene dos tercios del potencial económico del país. En la ciudad se ubican la mitad de todas las empresas de Estonia, responsables de aproximadamente un 50-60 % del PIB y unas tres cuartas partes de las ganancias comerciales. Tallin tiene una renta per cápita aproximada de 20 000 euros (en 2010), casi el doble que la media nacional. Tallin también es el principal punto de acceso al mundo exterior, un lugar de tránsito y el principal destino turístico del país. La favorable situación geográfica ha permitido que Tallin se convierta en una importante ciudad.

Históricamente, Tallin siempre ha sido una ciudad cosmopolita; en la actualidad, el 54,9 % de la población es estonia, el 36,5 % rusa y en torno al 6 % ucraniana o bielorrusa. La ciudad tiene el mayor número de nacionales procedentes de países fuera de la UE: 27,8 % de su población. La diversidad cultural y sus propias tradiciones proporcionan versatilidad al entorno. Además del Estonio, la lengua oficial de origen ugrofinés estrechamente relacionada con el finés, en Tallin se habla ruso, finés e inglés.

En los años noventa, se produjo una considerable disminución de la población de Tallin, debida principalmente al descenso de la natalidad y la emigración de minorías étnicas. en la década del 2000, la población se mantuvo relativamente estable e incluso comenzó a crecer. Desde 2005, la población de Tallin ha crecido anualmente una media de 3000 habitantes.

La estructura económica de Tallin cambió por primera vez en los 90, cuando aumentó la participación privada. Dicho cambio fue seguido por la estabilización estructural de la economía y el dominio del sector privado y las pequeñas empresas. La participación privada del sector servicios ha aumentado desde entonces, mientras que las industrias tradicionales como el transporte marítimo o el comercio se han mantenido estables. Se hace uso extendido del modelo económico basado en mano de obra relativamente barata, y se dirigen a una economía basada en exportaciones y conocimientos. Esta diversificación de actividades económicas ha ayudado a Tallin a recuperarse relativamente rápido de la crisis económica del 2009.

En 2011, las actividades económicas de Tallin incluían comercio mayorista y minorista: reparación de vehículos de motor y motocicletas (21 %); actividades profesionales, científicas y técnicas (17 %); construcción (8 %); industria inmobiliaria (8 %); almacenamiento y transporte (7 %); fabricación (7 %); informática y comunicaciones (6 %); y otros servicios (5 %).

ANTECEDENTES

La excelencia de Tallin, lograda gracias a las soluciones basadas en TIC, se ubica en el contexto más amplio de la temprana adopción de estructuras TIC para la provisión de servicios públicos en Estonia. Tras obtener la independencia en 1991 y la aparición de Internet, los dirigentes del país decidieron "construir una sociedad electrónica abierta: un proyecto cooperativo en el que participaban el Gobierno, las empresas y los ciudadanos que sentaría las bases del futuro de la nación"⁴.

⁴ Véase <http://e-estonia.com/e-estonia/how-we-got-here>.

"Crear una nueva administración pública" tras la caída del telón de acero y mientras surgían nuevas oportunidades tecnológicas ofreció a Estonia una oportunidad única para beneficiarse de su nueva situación y poner al país (y su sociedad) en el mapa. Como consecuencia, en 1996 las TIC ya se habían introducido en las instituciones educativas en el marco del proyecto "Tiger Leap" (salto del tigre)⁵. Desde un primer momento, las soluciones basadas en TIC se han desarrollado continuamente a nivel nacional (por ejemplo, introducción del DNI electrónico o escuelas electrónicas), así como a nivel local, contribuyendo permanentemente al progreso y desarrollo de la ciudad de Tallin.

Figura 6.1: Utilización de TIC para el desarrollo económico nacional (clasificación entre 138 países)⁶.

	2008/2009	2009/2010	2010/ 2011	2011/ 2012
Suecia	2	1	1	1
Finlandia	6	6	3	3
Estonia	18	25	26	24
Lituania	35	41	42	32
Letonia	48	52	52	41

La transformación de Tallin y el uso de herramientas TIC para la provisión de servicios públicos versátiles orientados al ciudadano comenzó en 2001, cuando la nueva Ley de Información Pública⁷ entró en vigor a nivel nacional. Dicha ley estaba orientada a obtener una mayor transparencia en la administración pública y facilitar al público el seguimiento de sus funciones legales. Establecía claros requisitos para las bases de datos digitales de los poderes públicos y especificaba los tipos de información que deben publicarse (por ejemplo, información estadística y presupuestaria del gobierno local, estudios y análisis externos, formularios de solicitud, manuales y registro de documentos del gobierno local). La adopción de esta ley impulsó el desarrollo tecnológico de Tallin, así como de los respectivos documentos de desarrollo urbanístico.

Otro de los motores de cambio del proceso de reforma de Tallin fue el cambio de la legislación tributaria en 2002, por el que la asignación presupuestaria procedente de impuestos dependía del número de habitantes registrados en el padrón de una ciudad/Municipio. Esto despertó el interés de Tallin de atraer más habitantes y a explorar nuevas formas de mejorar los servicios y la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la mayor atención a sus diferentes necesidades se convirtieron en un área de crucial importancia para la administración local de Tallin. Esto dio lugar a mejores entornos de vida y trabajo,

⁵ Ibid.

⁶ Ayuntamiento de Tallin, *Tallinn. Facts & Figures 2012*, 2012: <http://m.tallinn.ee/eng/investor/Tallinn-Facts-Figures-2012>.

⁷ See <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6483>.

La nueva Ley de información Pública de 2001 impulsó la elaboración y desarrollo de la estrategia TIC de Tallin, con el objetivo de convertir a la ciudad en el entorno de vida de la Región Báltica de más rápido desarrollo. La estrategia TIC, que fue un resultado inmediato de la entrada en vigor de la Ley de Información Pública, establecía las prioridades iniciales de desarrollo tecnológico en la ciudad y especificaba los proyectos a corto plazo que debían ejecutarse en primer lugar (2001-2003). Los objetivos también incluían la disponibilidad y uso transversal de los principales registros estatales y locales, apoyo TIC a disposición de la administración pública de Tallin y la creación de una infraestructura TIC para la consecución de dichos objetivos. Desde el punto de vista del desarrollo empresarial, la creación del Plan de Marketing de Tallin 2001-2005 y el plan de desarrollo de pymes fueron elementos decisivos. Identificaron tres grupos de destinatarios: habitantes, turistas y empresas/inversores.

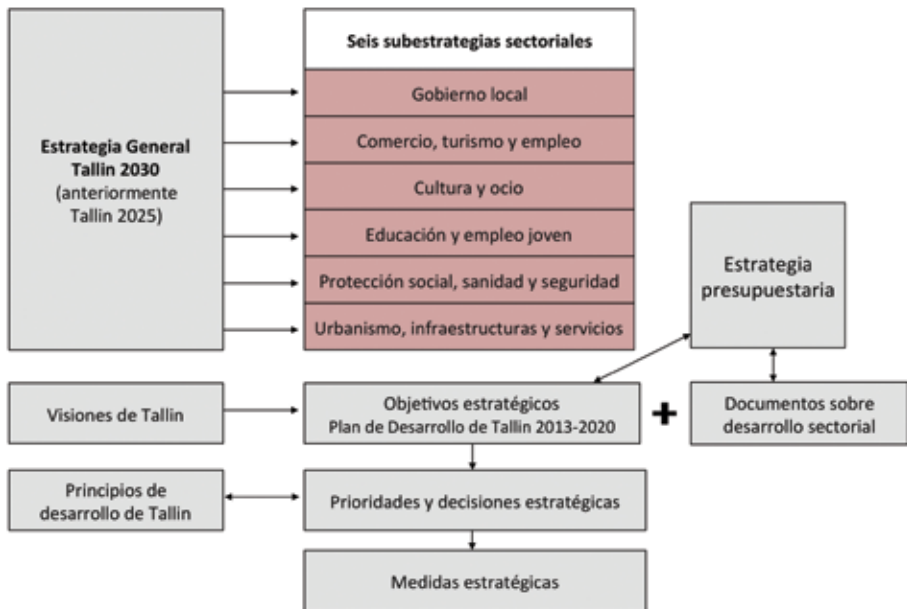
En 2004, se adoptó un enfoque de desarrollo urbano más integrador en la estrategia municipal a largo plazo Tallin 2025 (ahora Tallin 2030), centrada en dos objetivos principales: "Tallin dinámico" (con una economía moderna y próspera) y "Tallin de bienestar" (entorno de vida agradable y seguridad ciudadana).

Desde 2010, el desarrollo de Tallin se centra fundamentalmente en la estrategia Tallin 2030 y los planes de desarrollo urbanístico resultantes de la misma. Dicha estrategia constituye el documento de mayor importancia, identificando los seis objetivos prioritarios y estableciendo una visión de Tallin para el año 2030:

1. Los ciudadanos de Tallin participan activa y democráticamente en el gobierno local – administración pública basada en conocimientos, cultura acertada de servicios y buen funcionamiento de las instituciones públicas.
2. Ciudadanos eficientes, necesarios en el mercado laboral y bien pagados – Tallin con una economía altamente productiva.
3. Ciudadanos intelectual y físicamente activos – Tallin con amplia oferta de actividades y experiencias.
4. Crecimiento seguro, aprendizaje de por vida versátil para los ciudadanos de Tallin – Tallin cualificado, capacitado y abierto.
5. Protección y asistencia a los ciudadanos de Tallin – gestión de riesgos y seguridad.
6. Conciliación de la vida laboral, social y familiar de los ciudadanos – Tallin como espacio urbano cómodo, inspirador y respetuoso con el medio ambiente.

Se incluye una gran variedad de participante en los documentos y planes estratégicos de la ciudad. Todos los anteproyectos de planes de desarrollo se publican en la página web durante un tiempo determinado antes de su adopción definitiva por el consejo municipal, y se realizan actividades de consulta y opinión pública. Esto permita la participación de los ciudadanos, así como de otros interesados del sector privado e instituciones sin ánimo de lucro. Todos los interesados pueden realizar propuestas sobre los anteproyectos para su consideración por el Municipio. En muchos casos, durante los procesos de elaboración y modificación de documentos se crean grupos de trabajo que se reúnen periódicamente. Dichos grupos también incluyen representantes de los ciudadanos, así como expertos en diferentes ámbitos, instituciones sin ánimo de lucro, universidades y empresas.

Figura 6.3: Estructura de la actual estrategia de Tallin



Los intereses de los directivos están alineados con los objetivos de la ciudad de Tallin mediante planes de funcionamiento exhaustivos, que descomponen los objetivos estratégicos de la ciudad en objetivos operacionales, medidas e indicadores cuantificables. El seguimiento de dichos indicadores garantiza el cumplimiento generalizado de los objetivos generales y visión estratégica de la ciudad.

Por último, las propuestas finales se presentan al Gobierno Municipal y, si se aprueban, se remiten al consejo municipal para su adopción. El proceso en el consejo municipal permite la consulta a expertos externos a través de las concejalías. Por lo tanto, el proceso cuenta con una gran variedad de participantes: políticos, funcionarios, representantes de los ciudadanos, la sociedad civil y los sectores educativo y empresarial. Especialmente en el caso de los documentos de desarrollo empresarial, se ha trabajado en estrecha colaboración con la comunidad empresarial y las estructuras nacionales de apoyo empresarial. Puesto que (a) el desarrollo empresarial no es responsabilidad de los municipios (a diferencia de otros sistemas europeos) y (b) la mayor parte de las rentas municipales procede de las contribuciones tributarias de los ciudadanos – de manera que las empresas no contribuyen con sus impuestos a los presupuestos municipales – la financiación destinada a promover el espíritu emprendedor y el apoyo a las empresas (promoción de la innovación, agrupamientos, viveros empresariales, industria creativa, etc.) es un claro deseo político. En una serie de reuniones bilaterales y jornadas de colaboración, se identificaron las demandas, necesidades y posibilidades de colaboración, se plasmaron en proyectos y en un primer plan de desarrollo de pymes. Además, la obtención de los primeros resultados de las estrategias adoptadas y los comentarios de representantes del sector privado promocionaron una enorme motivación.

EL CAMINO AL ÉXITO

A fin de proporcionar un gobierno electrónico en general, y servicios electrónicos en particular, uno de los ejes centrales del desarrollo de Tallin, se adaptaron las estructuras institucionales y se crearon una serie de responsabilidades específicas en el ámbito de las TIC. Por ejemplo, como innovación organizativa, el consejo municipal de Tallin creó en 2001 el Consejo TIC de Tallin, una concejalía permanente. Las funciones de dicho órgano incluyen la elaborar y ejecutar la estrategia TIC de Tallin, coordinar las actividades del gobierno local y otras instituciones municipales para cumplir los objetivos comunes de desarrollo tecnológico y proponer nuevos proyectos digitales. Desde 2001, el servicio TIC de la oficina municipal de Tallin es responsable del desarrollo tecnológico. Según su estatuto, el servicio es responsable de la coordinación de las estrategias TIC de las instituciones municipales y la ejecución de las mismas según los planes de desarrollo urbanístico, así como del desarrollo de una infraestructura TIC común para todas las instituciones locales. Además, la oficina municipal es responsable de la provisión de servicios públicos municipales (y servicios electrónicos).

Otro aspecto organizativo importante fue la creación del Servicio de Desarrollo en 2005, que coordina los planes estratégicos y de desarrollo, dirige los proyectos internacionales del municipio, organiza el trabajo de la oficina europea de Tallin, desarrolla servicios públicos centralizados y gestiona la base de datos de servicios públicos. Realiza una labor de coordinación de adopción de estrategias y creación de servicios públicos más allá de las competencias propias de una consejería.

Además, en 2006 se creó el Consejo de Visión Estratégica para enfrentarse exhaustivamente a los diferentes desafíos. Aunque no participa en las actividades ordinarias de la administración municipal, es un importante instrumento de desarrollo que ofrece nuevas perspectivas y proporciona un foro de debate sobre asuntos fundamentales. La mayor parte de los miembros del dicho consejo son reconocidos científicos o expertos en las diferentes áreas temáticas. Desde entonces, Tallin ha organizado una conferencia anual sobre visión estratégica para debatir los principales asuntos en materia de desarrollo -los temas incluyen la región de Tallin capital, energía, transporte y cultura. Por ejemplo, en 2012, el tema central fue la reanimación de antiguos distritos residenciales, y más concretamente la renovación (o reconstrucción) compacta de un área residencial de los sesenta de edificios de hormigón. Esta iniciativa es un ejemplo de la visión a largo plazo de los líderes políticos de Tallin en materia de desarrollo urbanístico.

El objetivo central de desarrollo tecnológico también fue posible gracias al papel fundamental del Director Ejecutivo del Gobierno Municipal, Tomas Sepp. Durante los últimos 15 años, ha ocupado el cargo de Secretario Municipal de los diferentes gobiernos políticos, proporcionando estabilidad y continuidad a los proyectos de tan gran escala. En este contexto, la buena relación entre los políticos y la administración también ha facilitado el éxito de numerosos progresos tecnológicos.

Figura 6.4: Miembros de la administración de Tallin involucrados en la elaboración de la estratégica (en negrita los principales actores y agentes de cambio del éxito de Tallin)



La interacción entre los diferentes actores puede ilustrarse con el ejemplo de la ventanilla única de servicios municipales de Tallin -uno de los proyectos insignia del municipio. Desde 2007, la página web facilita a los ciudadanos el acceso a todos los servicios municipales directos e indirectos (Ver: En busca de la excelencia). La base de datos se basa en tres principios: accesibilidad (interfaz de usuario sencilla, acceso rápido y conveniente), centralización (todos los servicios públicos municipales se localizan y gestionan en un mismo lugar, la oficina municipal de Tallin, y todos los servicios están normalizados) y interconectividad (la base de datos está conectada mediante X-road⁹ con el sistema SAP y las bases de datos estatales, como por ejemplo el registro nacional de población).

El proyecto de la ventanilla única fue una iniciativa de la oficina municipal de Tallin en colaboración con los departamentos municipales y las juntas municipales de distrito.

⁹ En Estonia, no se utilizan sistemas de información centralizados para determinadas funciones, como la gestión documental, contabilidad o almacenamiento de datos. Todos los organismos públicos de Estonia tiene autonomía para el desarrollo de sus propios sistemas, pero tienen que adherirse al marco nacional de interoperabilidad tecnológica. Con este fin, en 2011 se introdujo el sistema X-Road a nivel nacional, una herramienta que facilita la interacción de todos los registros y bases de datos del sector público y privado, haciendo posible los servicios electrónicos. Garantiza que las instituciones no dependan de ningún proveedor de software o bases de datos, y permite la realización de tareas ordinarias de gestión de datos como la elaboración de bases de datos, transmisión de información entre bases de datos, búsqueda en diferentes documentos y la posibilidad de proporcionar servicios a través de portales web, entre otros (Ver: <http://e-estonia.com/components/x-road>).

La el servicio TIC de la oficina municipal de Tallin coordinó el desarrollo de los sistemas de información locales, mientras que la responsabilidad del funcionamiento de los sistemas electrónicos específicos correspondía a los diferentes departamentos o instituciones, como por ejemplo el Departamento de Juventud y Deportes, responsable del funcionamiento del sistema de información para el fomento del deporte o la iniciativa "Mi hijo en clubes deportivos"; el Departamento de Servicios Sociales y Sanidad Pública se encarga del subsidio "Módulo de independencia económica" -dos buenos ejemplos de este enfoque descentralizado. Además, se crearon una Junta de Gobierno electrónico y diferentes grupos de trabajo formales e informales para debatir la mejora de la accesibilidad y calidad de los respectivos servicios.

Se encargó a dos empresas privadas el desarrollo y gestión de la infraestructura TIC y servicios electrónicos: Andmevara AS (desarrollador y host del registro nacional de población de Estonia y algunos módulos de subsidios) y SpinTek AS (desarrollador y host de la página web de Tallin, entre otros), que trabajaron en estrecha colaboración con el servicio TIC de la oficina municipal y el Centro de Informática de Estonia. Para el proceso general de desarrollo de servicios TIC, los respectivos departamentos y grupos de trabajo analizaban las necesidades, requisitos, costes y beneficios de los procesos en uso antes de solicitar a los socios/proveedores del sector privado los detalles técnicos y planificación. Una vez que los grupos de trabajo aprobaban los planes técnicos, se nombraba un gestor de proyectos en el departamento correspondiente y una persona de contacto en el servicio TIC de la oficina municipal, responsables del seguimiento de la ejecución del proceso y los resultados. Durante la etapa final, se incluía información actualizada sobre las nuevas herramientas o servicios electrónicos en la base de datos de servicios públicos junto con un manual de usuario y un hipervínculo a dichos servicios.

Respecto a la adopción y uso de TIC, Tallin adoptó numerosas medidas de comunicación interna y externa. La comunicación interna incluye sesiones informativas y formación continua de los funcionarios que utilizarán las nuevas herramientas. La comunicación externa incluye información pública, campañas publicitarias en línea, prensa local y eventos de presentación de los avances tecnológicos. Un ejemplo de esos últimos es la participación en la hora de servicios electrónicos de Estonia, donde se presentó el entorno de autoservicio de Tallin y su utilización en tabletas y dispositivos móviles a los visitantes de la oficina municipal. Tallin también cuenta con un programa propio en la cadena de televisión local para proporcionar información acerca de los servicios electrónicos. Estas campañas informativas dirigidas a los ciudadanos son fundamentales ya que, si los ciudadanos no perciben desde el principio del valor añadido del servicio, su desarrollo y continuidad podrían resultar perjudicados.

Recientemente, el desarrollo tecnológico ha permitido a los municipios y otras administraciones procesar, almacenar y localizar cantidades inconcebibles de información y datos de forma cada vez más rápida. Sin embargo, la capacidad de convertir datos en información relevante y servicios o de utilizar la tecnología para reformar la organización de manera acertada a menudo se desarrolla sin eficacia. Tallin es un buen ejemplo (en este ámbito) de una renovación constante de métodos y soluciones, mejora de la calidad de los servicios y comunicación efectiva.

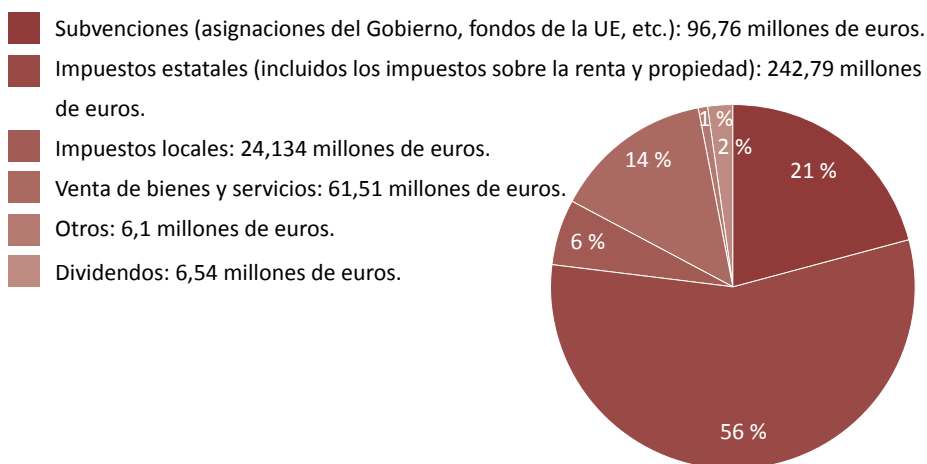
SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

Como es lógico, la crisis económica global también afectó a Tallin, reduciendo su capacidad económica (y su presupuesto) para realizar inversiones y, por tanto, limitando su posible desarrollo. El presupuesto para TIC siguió el mismo camino. Sin embargo, Tallin utilizó los recursos procedentes de los fondos estructurales de la UE para continuar el desarrollo de los servicios electrónicos municipales.

Gracias a la mejora de la situación económica y a la adopción de medidas pertinentes, la tasa de desempleo descendió de su máximo histórico de un 16,8 % en 2010 a un 9,7 % en 2012 y el presupuesto de 2011 de 431,86 millones de euros prácticamente alcanzó al anterior a la crisis, que ascendió a 455,05 millones de euros en 2008.

Respecto al desglose del presupuesto de Tallin, la mayor parte (el 50 %) procedió de impuestos personales (aproximadamente el 90 % de los impuestos estatales). Las otras fuentes principales de ingresos municipales incluyen los impuestos municipales (publicidad, aparcamiento, etc.), impuestos sobre la vivienda, venta de bienes y servicios, dividendos y subvenciones.

Figura 6.5: Ingresos presupuestarios en 2011



En 2009, el gobierno estatal tomó la decisión unilateral de reducir los impuestos personales, que se asignaba a los gobiernos locales, del 11,93 % al 11,4 % (11,57 % en 2011). Puesto que más de la mitad de la renta de los gobiernos locales procede de dichos impuestos, esto perjudicó gravemente los presupuestos municipales en medio de una crisis económica. Sin embargo, puesto que la asignación se basa en el número de habitantes empadronados, Tallin se centra en atraer nuevos ciudadanos para contrarrestar los recortes. Con este fin, Tallin inició una campaña que enfatizaba las ventajas de ser ciudadano de Tallin, como el transporte público gratuito, plazas

garantizadas en guarderías, etc. desde el año 2000, el principal objetivo político en materia presupuestaria ha sido mantener las ganancias netas de la ciudad positivas antes de la devaluación. Dicho objetivo fue logrado en 2011 con una ganancia neta total de 36,76 millones de euros. A pesar del superávit de la ciudad, la deuda a largo plazo ha aumentado en los últimos años, alcanzando 235 millones de euros en 2011.

Como se explicaba en la introducción, un sistema de control de gestión (MCS) eficaz abarca todos los aspectos del funcionamiento de la administración local. El sistema de seguimiento de Tallin proporciona información transparente sobre finanzas, rendimiento y clientes. Por ejemplo, los informes anuales de seguimiento de desarrollo de Tallin proporcionan las previsiones presupuestarias del año siguiente, así como la evolución de los indicadores de desarrollo, objetivos y presupuestos, utilizando para ello planes de desarrollo y propuestas enviadas por los departamentos y las administraciones de los distritos municipales. Además, se elaboran informes mensuales de ejecución presupuestaria, que incluyen el análisis de los ingresos y gastos (incluidos libros de cuentas, información sobre ejecución presupuestaria, flujos de capital, etc.). Asimismo, se elaboran informes específicos más detallados para los altos cargos cuando es necesario. Dichos cargos también tienen acceso a información financiera en tiempo real a través del sistema SAP.

El pilar central del sistema de control de gestión de Tallin se apoya en las estructuras financieras de contabilidad por devengo y los procesos presupuestarios basados en historial y rendimiento. Además, se utilizan principios clásicos de elaboración presupuestaria como la integridad, precisión y uniformidad. El principio que preside la política económica es el equilibrio presupuestario.

La planificación del presupuesto sigue un ciclo rítmico, y se realiza utilizando métodos ascendentes y descendentes. Se elabora un plan de desarrollo (estrategia presupuestaria) para los siguientes cuatro años, centrado en los objetivos a medio plazo y actualizado cada año. Además, se elaboran planes de desarrollo sectorial en algunos casos como por ejemplo el transporte público, la educación, la protección medioambiental, etc. A fin de cumplir los objetivos de dichos planes de desarrollo, la estrategia presupuestaria sirve como base a los presupuestos anuales.

Basándose en la estrategia presupuestaria, el Gobierno Municipal anuncia los límites de gastos a cada departamento y administración de distrito municipal. Los departamentos y administraciones de distritos realizan sus propuestas presupuestarias al Gobierno Municipal antes del 1 de septiembre conforme a los límites establecidos. El Gobierno Municipal elabora el proyecto presupuestario y lo remite al Consejo antes del 1 de diciembre. El consejo municipal estudia el asunto del presupuesto en tres sesiones y debe aprobarlo antes del 1 de marzo. Los anteproyectos presupuestarios están disponibles para su consulta por los ciudadanos en la página web pública. Independientemente de los plazos legalmente establecidos, normalmente el presupuesto del año siguiente se elabora y aprueba antes de las vacaciones de Navidad. En base al presupuesto aprobado, se elaboran sub-presupuestos detallados para los departamentos y administraciones de distrito.

En general, el sistema de control de gestión y el sistema financiero de Tallin se caracterizan por una gran transparencia ya que los presupuestos (y anteproyectos) municipales, las estrategias, los informes mensuales de actividad y los informes financieros anuales están disponibles para su consulta en la página web municipal¹⁰. La "integración" del sistema de control de gestión de Tallin puede observarse en el total cumplimiento de la base de datos de servicios públicos (Ventanilla Única), que proporciona a los ciudadanos acceso a todos los servicios ofrecidos por el municipio, con el sistema de gestión financiera basado en SAP.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

Tallin se ha convertido en un ciudad inteligente internacionalmente reconocida (la Asociación de Comunidades Inteligentes la distinguió como una de las siete ciudades más inteligentes en 2007, 2008, 2009 y 2010). En 2011, la Ventanilla Única de servicios municipales de Tallin recibió el reconocimiento de EIPA y un certificado EPSA de buenas prácticas.

Tallin ha sido pionera en muchos aspectos de los servicios públicos: aparcamiento móvil, Gobierno electrónico, transporte público (DNI), puntos de acceso público a Internet, etc. El uso generalizado de Internet y las soluciones en línea, así como el desarrollo de un Gobierno electrónico comenzaron en Tallin, donde se sitúan los centros de pruebas de Skype y Kazaa y que, recientemente, se ha convertido en una zona de proliferación de compañías incipientes del sector tecnológico. Un gran número de innovadoras empresas fundadas recientemente han conseguido obtener financiación, abrir sedes en Reino Unido y/o Estados Unidos, crear decenas de puestos de trabajo y obtener sus primeros millones de euros o dólares.

En lo referente a la estrategia de desarrollo Tallin 2030, Tallin ilustra numerosas historias de éxito. Concretamente, los logros basados en las TIC han tenido un considerable impacto sobre el desarrollo del municipio:

- **Impresionante mejora del gobierno local, cultura de servicios e instituciones eficaces:** El municipio desarrolló diversos sistemas integrados de gestión de documentos electrónicos, sistema información de las sesiones del Gobierno local y sistemas de gestión de actos legales (Ver figura 6.3), que facilitan la organización de sesiones de gobierno en soporte digital, el procesamiento electrónico de actos legales, la gestión de documentos e información a funcionarios

¹⁰ Los recursos en estonio se pueden consultar en:

<http://www.tallinn.ee/est/eclarve> - Presupuestos de Tallin desde el 2000 y estrategias presupuestarias desde 2007.

<http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-majandusaasta-aruanne> Informes económicos anuales de Tallin desde 2003:

<http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-rahakaibe-aruaned> Informes económicos mensuales desde 2005:

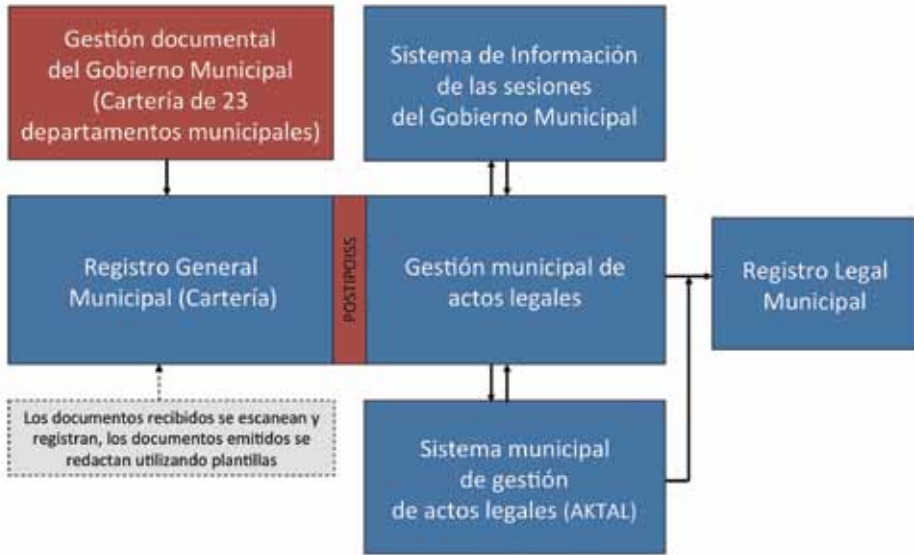
<http://www.tallinn.ee/arengukava> Documentación sobre desarrollo de Tallin, incluidos la estrategia de desarrollo urbanístico y el plan de desarrollo:

<http://www.tallinn.ee/est/otsing?sona=11185> – Información económica general.

y ciudadanos. Estas soluciones integrales resultaron en un considerable aumento de la eficacia en las siguiente áreas:

- reducción de los costes en fotocopias (normalmente se imprimían entre 1000 y 15 000 copias por cada una de las 5-7 sesiones anuales) a cero.
- menor plazo de entrega, que ahora es de 3-5 días en vez de 15-30.

Figura 6.6: Sistema de gestión de documentos digitales de Tallin



Respecto al objetivo estratégico de desarrollar una infraestructura TIC moderna, en 2005 Tallin comenzó a crear áreas wifi gratuitas; en la actualidad, la ciudad cuenta con más de 353 áreas wifi, 30 de las cuales son gratuitas.

- **Ventanilla única de servicios municipales:** A fin de proporcionar una amplia variedad de servicios electrónicos a los ciudadanos, la página web de la ventanilla única de Tallin permite a los ciudadanos acceder a todos los servicios municipales directos e indirectos (un total de 560 servicios, 200 de los cuales pueden pagarse con más de 5500 artículos) desde 2007. La página web proporciona información sobre los servicios en fichas normalizadas, que incluyen información sobre su provisión, costes, utilización y actos legales relacionados. Los diferentes servicios incluyen servicios informativos (por ejemplo, líneas de autobús), servicios básicos (colegios, guarderías), solicitud de prestaciones financiadas con el presupuesto municipal (prestaciones familiares), permisos y autorizaciones (permisos de obra), tasas e impuestos municipales y registro (certificados de nacimiento). En el caso de los servicios electrónicos completamente interactivos (nivel 5), los ciudadanos pueden solicitarlos directamente en la base de datos mediante un formulario electrónico a disposición de los ciudadanos una vez que

se identifiquen. Para ello, los ciudadanos pueden utilizar su DNI, su DNI móvil o un hipervínculo a banca electrónica.

Los indicadores de calidad de los servicios electrónicos son su uso sencillo, acceso flexible a servicios y tramitación puntual de las solicitudes. Por ejemplo, realizar una solicitud de prestaciones familiares ahora lleva cinco minutos aproximadamente, mientras que antes llevaba entre cuatro y siete días hábiles obtener los documentos necesarios de las diferentes instituciones nacionales y locales. La creación de la ventanilla única aumentó considerablemente la eficacia de la administración local de Tallin gracias al importante ahorro de tiempo y dinero para la ciudad y los ciudadanos.

A continuación se presentan algunas estadísticas concretas de la Ventanilla Única en 2010:

Figura 6.7: Logros de la Ventanilla Única en 2010.

Totales		Número de aplicaciones para servicios electrónicos	
5487	Nacimientos	464	Aplicaciones para prestación familiar por nacimiento
3455	Estudiantes en primero de primaria	1034	Aplicaciones para la prestación para estudiantes de primaria
2282	Personas con discapacidad federadas en clubes deportivos	1843	de las cuales se federaron en línea
20 035	Niños federados en clubes deportivos	19 489	registrados a través del canal electrónico "Mi hijo en clubes deportivos"
92 500	Jubilados empadronados en Tallin	2734	utilizaron servicios electrónicos para sus pensiones de jubilación

La Ventanilla Única está en continuo desarrollo, y las últimas mejoras se realizaron en la primavera de 2012 (sistema de notificación por mensaje de texto, portal de pago de facturas y aplicación de mapa de servicios municipales).

En resumen, constituye un gran ejemplo para los municipios más pequeños de Estonia, en términos de creación de portales de servicios normalizados y clasificación de servicios. El Ministerio de Interior ha utilizado la ficha de servicios como ejemplo de solución para otras ciudades y municipios rurales.

- **Desarrollo científico y empresarial conjunto:** Tallin es uno de los fundadores del Parque Científico Tehnopol, una ciudad empresarial y de investigación para empresas incipientes y en desarrollo al lado de la Universidad Técnica de Tallin, la academia de Gobierno electrónico y el Instituto Tecnológico, instituciones académicas y tecnológicas de reconocido prestigio. Actualmente, más de 160 compañías operan en Tehnopol (con un total aproximado de 3200 empleados) y es el mayor vivero de empresas en Estonia. La creación del centro de innovación mecatrónica con el sistema de fabricación más moderno de Europa mejoró considerablemente la participación de Tallin en actividades de investigación, programas y desarrollo en la industria automotriz, aeronáutica y aeroespacial. Dos viveros de empresas adicionales proporcionan apoyo a las empresas incipientes (*Ülemiste y Kopli*), y se ha creado un nuevo vivero para la industria creativa.

Además, Tallin es un participante activo en diferentes redes como las agrupaciones TIC y Financiera de Estonia, que promueven la cooperación entre empresas TIC y de otros tipos y la creación de asociaciones entre el sector público y privado en el ámbito de los servicios financieros.

- **Ocio, deportes, cultura, etc. las 24 horas:** Tallin ha desarrollado una tarjeta electrónica de Tallin un pase todo en uno para turistas que se acepta en más de 100 atracciones. Estas incluyen museos municipales, miradores, transporte público, ocio, etc. y, de manera similar, un pase electrónico basado en el DNI para los ciudadanos de Tallin, que también incluye las instalaciones deportivas (piscinas, zoológico y jardín botánico, entre otros).
- **Transporte público innovador (y gratuito):** Utilizando el mismo sistema que los servicios culturales y recreativos, la tarjeta identificativa de transporte público es, sin lugar a dudas, la forma más utilizada de transporte público. Se utilizó 873 326 veces en 2010. en enero de 2013 se introdujo un sistema de tecnología sin contacto y todos los ciudadanos de Tallin tiene acceso a transporte público gratuito. Esta iniciativa no solo atrae nuevos habitantes a Tallin, sino que también incrementa el uso del transporte público y reduce el tráfico de automóviles, convirtiendo a Tallin en una ciudad respetuosa con el medio ambiente. Muchas de las mejoras del sistema de transporte público se han logrado mediante proyectos europeos.

Otros ejemplos de éxito gracias al uso de TIC en el ámbito del transporte son el sistema de aparcamiento basado en SMS (aparcamiento móvil utilizado en 1 319 000 ocasiones en 2010) en las zonas de pago, el sistema de información en tiempo real en las paradas de autobús, el sistema de comunicación de transporte público, o el sistema de prioridad del transporte público. El requisito para el éxito del nuevo transporte público gratuito era la adopción de tecnología sin contacto de la tarjeta de transporte público.

- **Soluciones basadas en TIC a lo largo de todo el proceso educativo:** Como ya se ha indicado anteriormente, las TIC desempeñan un papel fundamental en el sistema educativo y académico de Estonia. Uno de los últimos "productos" permite a los alumnos de los centros educativos municipales realizar sus tareas en el aula virtual, donde sus padres pueden consultar sus calificaciones en línea.

En resumen, mientras que los cambios iniciales fueron radicales (especialmente el rápido desarrollo del sistema de gestión de documentos digitales en los primeros años de la pasada década), los cambios posteriores han sido más graduales. La ventanilla única y sus servicios adicionales han sido un gran éxito. Sin embargo, a pesar de los servicios basados en TIC de Tallin y la el acceso generalizado a Internet (79,1 % de los hogares tenían acceso a Internet en 2011; 25,2 % de los hogares sin Internet pueden acceder desde otros lugares), la desigualdad digital constituye una amenaza. Existe un riesgo de excluir del sistema a los grupos sociales más vulnerables, como los ancianos o los económicamente vulnerables. Los casos estudiados en el programa EPSA muestran que este problema puede solucionarse mediante la provisión de diferentes canales de acceso que combinen los sistemas nuevos (en línea) y los tradicionales.

Los logros de Tallin sientan las bases de futuras mejoras. Por lo tanto, la ciudad se centra en la expansión de su éxito, por ejemplo, estudiando la posibilidad de extender el uso de las tarjetas sin contacto a las operaciones transfronterizas (Helsinki, Riga, San Petersburgo) y a otros servicios municipales además del transporte público. Asimismo, se realizarán futuras mejoras de la base de datos de servicios públicos, entre las que se incluyen las aplicaciones móviles o los servicios de televisión inteligente para ancianos a fin de aumentar el alcance e inclusión de los servicios. Por último, en términos de desarrollo empresarial, la siguiente etapa se centrará en promover la inversión y en proyectos específicos en áreas prioritarias, como los agrupamientos TIC de prestigio y la logística. Con este fin, será necesario una mayor cooperación y creación de redes para apoyar y promover la innovación.

PODER DE INNOVACIÓN

Una serie de factores han facilitado la transformación de Tallin en una ciudad inteligente basada en la tecnología. La adopción de soluciones y provisión de servicios basadas en TIC procede de prioridades y estructuras TIC nacionales existentes (por ejemplo, el portal web estatal y el DNI electrónico) y con una mayor transparencia. Teniendo en cuenta la situación nacional favorable, la innovación de Tallin consistió en implementar y beneficiarse de la Ley de Información Pública en 2001, utilizándola para impulsar el desarrollo tecnológico de la ciudad.

Uno de los principales motivos del éxito de Tallin ha sido la estabilidad política y gestión administrativa. Desde 2005, el Gobierno local está formado por la misma coalición, lo que ha permitido el rápido desarrollo de la ciudad y la adopción de muchas medidas TIC fundamentales. Además, el Director Ejecutivo del Gobierno Municipal, que en sus quince años de mandato ha proporcionado continuidad

al desarrollo de Tallin, contribuyó al éxito considerablemente. La gestión pública moderna y eficaz de la administración local de Tallin y la adopción de buenas prácticas en otras ciudades son otra muestra del éxito de la ciudad. Otros factores de importancia fueron la flexibilidad, rápida adaptación a las necesidades empresariales y provisión de servicios de apoyo; orientación permanente a áreas estratégicas (por ejemplo, TIC, maquinaria, mecatrónica): áreas que contribuyeron considerablemente al desarrollo de Tallin; áreas con un rápido crecimiento de su productividad y mercados; y áreas en las que el desarrollo ha influido en otras actividades económicas. Teniendo en cuenta las prioridades, la asignación de los recursos necesarios resultaba crucial para un desarrollo urbano coherente y acertado.

Otros factores beneficiosos y favorecedores del cambio y las tecnologías incluyen el tamaño relativamente pequeño de Estonia (con proyectos más pequeños y con menor riesgo) y de su economía nacional, así como la avanzada infraestructura (por ejemplo, DNI electrónico, telecomunicaciones, banca electrónica, etc.). Además, "la estructura socioeconómica relativamente joven de Tallin parece oponer menos resistencia que otros países con larga tradición administrativa y hábitos históricos¹¹".

Los principales elementos de innovación (poder de innovación) de Tallin son:

Interconectividad de soluciones basadas en TIC y reinención de las actividades administrativas

La excelencia de Tallin puede apreciarse claramente en la interconectividad de las soluciones TIC, apoyada por una sólida estructura nacional y la integración inteligente de estructuras locales (por ejemplo, la interconectividad entre el sistema financiero de Tallin y la Ventanilla Única, que asegura la actualización permanente de los mismos). Se logró un gran aumento de la eficiencia de los procesos internos gracias a los sistemas integrados de gestión y procesamiento de documentos electrónicos, así como a la interconectividad de los servicios municipales en la Ventanilla Única y los procesos administrativos eficientes. La mayor eficacia de los procesos organizativos es un claro ejemplo de la actual tendencia a reformar la gestión pública mediante la mejora de sus procesos internos con la ayuda de soluciones TIC. Optimizar los procesos administrativos mediante la reducción de la carga administrativa y simplificando los procesos también mejoró la imagen de los procesos de atención al público debido a la mejor provisión de servicios.

¹¹ Pärna, O. y N. von Tunzelmann, "Innovation in the public sector: key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia", *Information Polity*, 12/2007, p. 123.

Desarrollo masivo del Gobierno electrónico

El rendimiento de las soluciones TIC y la cobertura de los servicios electrónicos son dignos de admiración. Aunque no es fácil combinar la normalización de las TIC con la provisión de servicios de calidad, Tallin lo ha conseguido, demostrando un gran dominio de los asuntos relacionados con las TIC. Además, la provisión de 560 servicios electrónicos, de los que muchos ya son servicios de nivel 5 con diferentes funciones, desde proporcionar información hasta tramitar permisos, es admirable. Asimismo, el nivel de adopción de las diferentes iniciativas en ciertas áreas es muy elevado, como en el caso de "Mi hijo en clubes deportivos", donde el 97 % de las inscripciones se realizaron en línea.

Orientación hacia las necesidades de los ciudadanos y gestión centrada en los participantes

El secreto del éxito de Tallin consiste en ofrecer un entorno de vida agradable capaz de atraer turistas e inversión utilizando TIC.

Ante todo, transparencia

La enorme transparencia de la estrategia de Tallin, los planes de desarrollo y el proceso de elaboración del presupuesto anual sitúa a los ciudadanos, los sectores privado y sin ánimo de lucro y otros participante en el centro del proceso de toma de decisiones y promueve el gobierno colaborativo y la responsabilidad conjunta.

Gestión política innovadora y decisiva

La gestión y apoyo políticos han sido especialmente importantes, no solo por la orientación hacia soluciones TIC en la administración, sino por la orientación y desarrollo empresarial, el diálogo con los actores privados y el aumento de su competitividad, teniendo en cuenta que, por ley, las autoridades municipales en Estonia no son responsables del desarrollo empresarial. El caso de Tallin constituye un valioso ejemplo de cómo las prioridades políticas crean nuevas oportunidades, incluso más allá del ámbito municipal. La creación de la conferencia anual de visión estratégica es un gran ejemplo de liderazgo creativo y visionaria en términos de los futuros retos del municipio.

SOSTENIBILIDAD MEDIANTE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN ESTRATÉGICA

Tampere



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

La administración pública de Finlandia se organiza en tres niveles: la organización estatal (central), con dependencias administrativas regionales y locales y los gobiernos locales (municipios), que son la base de la democracia en Finlandia. La gran autonomía de gobierno en los municipios tiene una enorme importancia. Los municipios son responsables, con la participación del Estado, de proporcionar servicios básicos a los ciudadanos. Los municipios tienen numerosas competencias y una gran autonomía para la toma de decisiones. Sus actividades se clasifican a como se indica a continuación:

- Servicios sociales y sanidad, educación y cultura e infraestructura técnica. La provisión de estos servicios municipales básicos está legalmente garantizada, pues es la base de la vida cotidiana y una red de seguridad.
- Se financian principalmente mediante impuestos municipales, transferencias de fondos del gobierno central a los gobiernos locales y tasas de servicios.

Recientemente, se realizó una reforma de la estructura administrativa local mediante la Ley de Reestructuración del Gobierno Local y Servicios Municipales (169/2007) conocida como proyecto Paras, que se inició en 2005 y entró en vigor en 2007. El principal objetivo del proceso consistía en la creación de una base estructural y económica sólida para los servicios de los que son responsables los municipios, a fin de garantizar la calidad de los servicios de bienestar en el futuro en todas las partes de Finlandia. El proceso está transformando la organización de los servicios locales, su financiación y la división de tareas entre el gobierno central y el local. Así, los gobiernos locales gozan de un grado considerable de autonomía fiscal. Por ejemplo, el 60 % de las rentas de Tampere proceden de impuestos locales.

El consejo municipal de Tampere está formado por 67 consejeros. El Consejo nombra una Junta Municipal, responsable del funcionamiento de la administración local y sus finanzas. El Consejo también elige al alcalde, que debe ser aprobado por la Junta y que preside la misma. Los cuatro delegados no forman parte de la Junta, pero presiden las comisiones creadas en base a los procesos de atención al cliente en referencia sus modelos de alcaldía y provisión de servicios. De hecho, Tampere fue el primer municipio en Finlandia en tener un alcalde y cuatro delegados elegidos tras la reforma del sistema electoral de las elecciones municipales en 2007.

La composición actual del consejo municipal, teniendo en cuenta los últimos resultados electorales de octubre de 2012, es la siguiente:

- 17 Coalición Nacional (conservadores)
- 16 Partido Socialdemócrata
- 10 Partido Verde
- 9 True Finns
- 7 Alianza de Izquierda
- 3 Partido de Centro
- 2 Partido Demócrata Cristiano
- 1 Grupos independientes
- 1 Partido Comunista
- 1 Partido Popular Sueco

Anna Kaisa Ikonen, de Coalición Nacional, es la actual alcaldesa.

Hay 22 municipios en la región de Tampere y ocho en la ciudad de Tampere (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti y Ylöjärvi). Como resultado de esta aglomeración, tiene una población aproximada de 490 000 habitantes y es la segunda mayor región de Finlandia en términos de población. La ciudad de Tampere tiene una población de 215 000 habitantes, que ha crecido durante las últimas décadas. Un 4 % de la población total son extranjeros.

El presupuesto anual de la ciudad asciende a 1354,3 millones de euros y la renta media per cápita fue de 25 451 euros anuales en 2010.

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Tampere es una de las tres regiones de Finlandia con mayor crecimiento. Hoy en día, la ciudad es conocida por su tecnología puntera y sus amplios conocimientos prácticos en diferentes ámbitos. Además de esta actividad económica principal, la ciudad también cuenta con industrias y productos tradicionales. Aproximadamente un total de 17 500 empresas operan en el territorio, entre las que se incluyen multinacionales como Nokia, con una plantilla de 2000 trabajadores. Además, Tampere cuenta con un gran número de empresas incipientes en relación con las existentes (13 % en 2010),

así como con un elevado índice de innovación¹. Rovio, la empresa de entretenimiento creadora del famoso videojuego *Angry Birds*, tiene un estudio de animación de videojuegos en la ciudad y es un gran ejemplo de empresa joven, centrada en las tecnologías e internacionalmente reconocida. También encontramos otras empresas importantes como Sandvick, que elabora herramientas para la minería, Desec, que construye maquinaria ferroviaria, Osier y Ata Gears, entre otras. Todas ellas son un claro ejemplo del espíritu emprendedor en la ciudad.

Además, Tampere cada vez es más conocida por sus actividades culturales (teatro, música y deportes) y en ella se encuentra el centro de congresos y cultural más grande de los países nórdicos, el Tampere-talo. Una de sus atracciones más famosas, el parque temático Särkänniemi, tiene un área dedicada a *Angry Birds*. Asimismo, hay dos universidades y escuelas politécnicas igualmente conocidas (con uno de los sistemas educativos más eficaces del mundo) relevantes para el conocimiento, investigación y desarrollo tecnológico. En torno al 29 % de la población tiene un título superior, y un 38 % el de educación secundaria. El medio ambiente también es un área de gran importancia. Tanto el municipio como numerosas empresas han adoptado una serie de acuerdos medioambientales sobre consumo energético, emisiones de gases de efecto invernadero, etc.

No obstante, la mayor "industria" de la región de Tampere es la administración pública local que, junto con la defensa nacional, la educación y los servicios sociales y sanidad forman un sector en el que trabajan más de 44 000 profesionales. La ciudad cuenta con 14 000 funcionarios.

ANTECEDENTES

Tampere es la tercera ciudad más grande de Finlandia y la ciudad interior más grande de los países nórdicos, así como el centro industrial tradicional finlandés y un centro de conocimiento. La situación actual es el resultado de la profunda transformación que tuvo lugar entre finales de los años 80 y principios de los 90. La ciudad tenía una enorme tradición industrial, centrada en empresas tradicionales que dependían de las exportaciones, como por ejemplo la industria textil y del calzado. La industria se desplomó junto a la Unión Soviética, provocando la recesión económica. La drástica situación llevó a Tampere a someterse a profundos cambios estructurales, propios de las ciudades que dependen de las exportaciones, a fin de asegurar su futuro.

¹ Véase Kankaala, K., *Tampere, Innovative and Interesting*. Presentación en el taller EUIMA, febrero de 2011, disponible en: http://www.eua.be/Libraries/EUIMA_Collaborative_Research/3-Kankaala-CityofTampere-EUIMA-CR-WS2-OS-P3.sflb.ashx e informe comparativo de ciudades europeas: York, 2012 disponible en: http://www.centreforcities.org/assets/files/2012/12-03-20_York_European.pdf.

Como es lógico, no resultó fácil realizar reformas estructurales a principios de los 90, que implicaban profundos cambios para y en la sociedad. Existía una firme convicción de que todas las soluciones debían adoptarse en respuesta a los problemas externos derivados de las situaciones particulares del entorno social. La necesidad de cambio surgió de numerosos factores simultáneos (por ejemplo, cambios demográficos, menor número de trabajadores y puestos de trabajo); las decisiones se centaban en lograr un equilibrio entre las finanzas de la ciudad y encontrar objetivos comunes para afrontar los problemas de sus habitantes. Se formularon las primeras estrategias, aunque la función del consejo municipal consistía en aprobarlas en vez de desarrollarlas.

En el año 2000, finalmente fue posible concentrarse en su propio modelo de desarrollo ("voluntad interna"), después de que se hubieran producido los cambios sociales más drásticos ("presión externa"). Se adoptó una primera estrategia integral "Tampere, en busca de la excelencia". Dicha estrategia abordaba diferentes problemas que afectaban a Tampere, como redirigir el crecimiento económico y reducir el impacto sobre el medio ambiente. El envejecimiento de la población y sus necesidades específicas requieren rediseñar la ciudad y su administración, que se enfrentaba a un número creciente de jubilaciones entre los miembros de su plantilla. La crisis económica global, la recesión y el desempleo son otros de los problemas a los que necesitan enfrentarse las sucesivas estrategias.

ESTRATEGIA Y OBJETIVOS

Finlandia tiene una larga tradición de elaboración y adopción de estrategias integrales. Su ímpetu y conocimientos para adoptar ambiciosos planes estratégicos se combinan con el seguimiento de los mismos mediante medidas específicas. Aunque Tampere no es ninguna excepción, no adoptó su primera estrategia propia y formal hasta el año 2001, como ya se ha mencionado anteriormente. Esto tuvo consecuencias positivas ya que, antes de iniciarse un nuevo mandato del gobierno local en 2009, se elaboró un nuevo plan estratégico basado en la autoevaluación. El DAFO de la ciudad en aquel momento de ilustra en la figura 7.1.

Figura 7.1: Análisis DAFO simplificado de Tampere.

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen interno (atributos)	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación y acceso • Crecimiento de la población • Cambios en la estructura industrial • Elevado nivel educativo y vida cultural activa • Percepción de ciudad agradable y segura • Actitud activa ante el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de desempleo relativamente alta • Escaso reconocimiento internacional • Problemas de tráfico como por ejemplo los atascos en el centro de la ciudad

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen externo (entorno)	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación y numerosas pequeñas empresas en el sector tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependencia en una gran empresa: Nokia • Los cambios demográficos implican cambios en las necesidades de servicios, con diferencias entre municipios • Panorama laboral desfavorable y presión económica • Nuevos requisitos medioambientales

En pocas palabras, las razones que llevaron a Tampere a desarrollar una nueva estrategia proceden principalmente de los cambios en su entorno. También se produjeron cambios en las relaciones de los poderes políticos tras la elecciones de finales de 2008, por lo que se hizo necesario orientar y aclarar la visión estratégica del nuevo régimen y sentar las bases para la cooperación.

La estrategia de Tampere 2020, "*Tampere Flows*", tiene una visión clara, basada en una "gran ciudad con desarrollo sostenible gestión responsable". Describe Tampere como "una ciudad popular y dinámica para vivir y visitar". El buen funcionamiento de los servicios, la estructura urbana y el tráfico, así como el entorno de vida agradable y seguro garantizan la calidad de vida. Tampere es una ciudad próspera y la región se desarrolla como un ente unificado, siguiendo los principios de sostenibilidad y respeto al medio ambiente.

El nombre de la estrategia alude al agua que rodea y atraviesa la ciudad. Asimismo, hace alusión a los flujos económicos y demográficos y al enorme caudal actual de información, innovación y creatividad en Tampere. Dichos movimientos se volverán más acusados y flexibles, convirtiendo a Tampere en la ciudad que quiere ser.

Con este fin, "*Tampere Flows*" considera cuatro ejes estratégicos:

1. **Ciudadanos y bienestar:** Centrada en la acción preventiva y la orientación al cliente, la mayor capacidad funcional de los ciudadanos, la convivencia y el pluralismo.
2. **Dinamismo y competitividad:** Ciudad atrayente, internacional y permanentemente actualizada.
3. **Estructura urbana y medio ambiente:** Estructura urbana coherente y mitigación del cambio climático.
4. **Actividad administrativa y gestión pública:** Gestión eficaz, mayor productividad y finanzas estables.

A continuación, las prioridades estratégicas se plasman en objetivos específicos y sus respectivos indicadores. “*Tampere Flows*” incluye 12 objetivos estratégicos a largo plazo y 44 a corto plazo. El presupuesto de las acciones específicas se decide y asigna anualmente y forma parte del proceso de elaboración del presupuesto municipal (que este trabajo explicará más adelante).

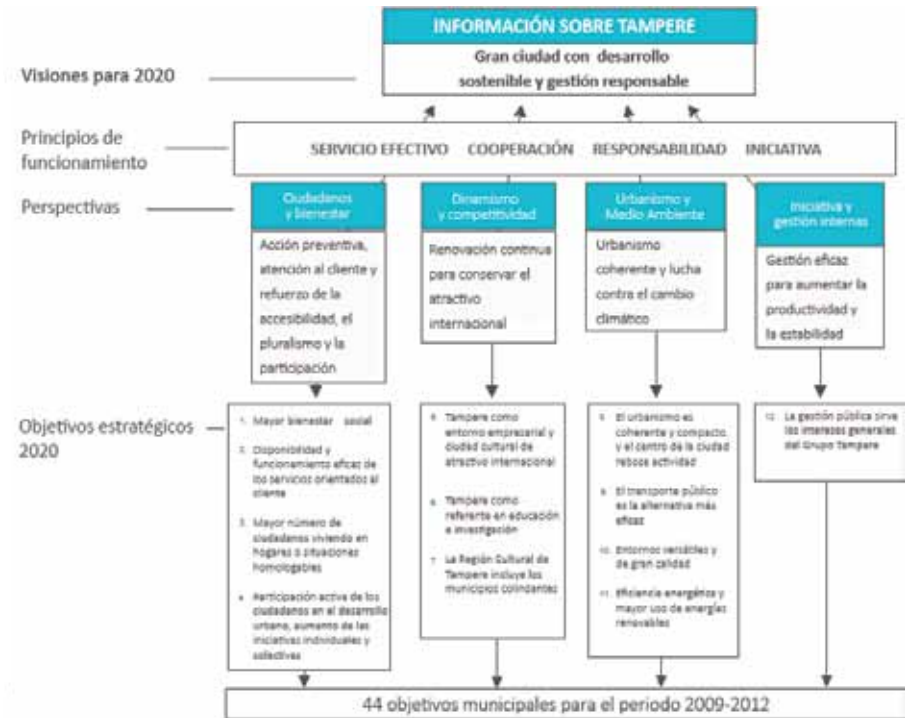
La estrategia fue elaborada por el consejo municipal en colaboración con miembros de la Junta, gerentes de negocios, filiales, grupos de interés y los ciudadanos. Además, el alcalde Timo P. Nieminen y otros líderes políticos de diferentes partidos, altos cargos administrativos y directivos desempeñaron un papel fundamental en el proceso, algo poco habitual en la cultura nórdica. Su compromiso personal y liderazgo han sido la principal forma de adopción y generación de cambios. Aunque este proceso parece seguir un modelo decreciente, con liderazgo, orientación y dirección claros, también se realizaron actividades consultivas y de debate (modelo ascendiente) a fin de promover la credibilidad y responsabilidad conjunta del mismo.

De hecho, el diseño y revisión (en 2009) de la estrategia incluía una serie de medidas de participación, como los tres seminarios del consejo municipal: "seminario sobre futuro", "seminario de estrategia" y "seminario de orientación a objetivos". Otros miembros de la Junta, gerentes de negocios y afiliados participaron en dichas actividades. El anteproyecto fue elaborado por el departamento de planificación de la Junta Municipal, el equipo de dirección ejecutiva de Tampere y el grupo de trabajo en materia de estrategia nombrado por el alcalde. Durante esta fase de preparación, se consultó a otros interesados como empresas, universidades, cámaras de comercio o asociaciones, entre otros. Además, se realizaron encuestas de opinión en línea a ciudadanos y empleados públicos. Este proceso de participación electrónica permitió la participación directa en la toma de decisiones, una mayor legitimidad y democracia, fomentando la confianza y colaboración.

Al aprobar la estrategia formalmente, el Consejo confirmaba que la estrategia es el documento de mayor importancia y rango del municipio, y que se ejecuta mediante un sistema estratégico de funcionamiento (que incluye estrategias de compra de las comisiones y el presupuesto municipal). Así, la estrategia es la base formal de todas las actuaciones del municipio.

La figura 7.2. muestra los resultados de dicha formulación estratégica y enumera los principales elementos del documento (más información en los siguientes apartados), los ejes y objetivos estratégicos hasta el 2020.

Figura 7.2: Estrategia "Tampere Flows"



EL CAMINO AL ÉXITO

"En caso de duda, innova" fue (y aún es) la filosofía de los dirigentes de Tampere cuando en 2007 la ciudad adoptó oficialmente la estrategia "Tampere Flows" y su revolucionario modelo organizativo y de gestión de la administración pública. Esta reforma administrativa puede considerarse un hito histórico, que comenzó con su preparación en 2002. En líneas generales, consistía en un nuevo modelo de gestión con un alcalde político electo y una nueva estructura de compradores y proveedores en las operaciones municipales a fin de evaluar las necesidades de los servicios y seleccionar procesos de producción adecuados y servicios que puedan proporcionar el municipio o empresas y asociaciones externas.

La administración local de Tampere se organiza en torno a una administración central, responsable de las finanzas y la estrategia, a excepción de las tareas administrativas y de recursos humanos. Para la provisión de los diferentes aspectos (y servicios relacionados) de la estrategia Tampere 2020, se ha creado un modelo organizativo específico, basado en una estructura de provisión de servicios introducida en 2007, al mismo tiempo que el nuevo modelo de alcaldía.

El nuevo modelo de gestión es el resultado de una necesidad simultánea de cambio en diferentes ámbitos. Se creó para compensar los defectos y debilidades del modelo anterior, utilizado durante los 20-30 años anteriores. La respuesta (organizativa) a los problemas actuales y futuros debe tener en cuenta y combinar la voluntad interna y la presión externa. Como es lógico, la organización en su totalidad cambió de manera radical. Este tipo de cambio era excepcional, muy poco habitual en Finlandia u otros países nórdicos. Nieminen, el alcalde de Tampere, comenzó el proceso de gestión estratégica creando siete comités de compras (el órgano "político"), siete departamentos de servicios de bienestar social y ocho para las empresas municipales (administración de empresas), que son las filiales y los proveedores (el órgano de gestión y servicios).

Este modelo de provisión de servicios se centra fundamentalmente en el sector privado y los procesos de atención al cliente. Implica que existe una provisión de servicios de compañías y asociaciones externas paralela a la provisión del municipio. Precisa una elaboración clara y detallada de los procesos de la administración pública, así como una cooperación entre el comprador y el proveedor de servicios basada en la confianza. El sistema se basa en contratos y se utiliza para fomentar la innovación en los servicios, una mayor variedad de proveedores (para garantizar la eficacia y eficiencia) y la cooperación entre los proveedores. La ciudad garantiza la disponibilidad y calidad de los servicios que proporciona, independientemente de su forma de producción.

A fin de cumplir los objetivos estratégicos, se establecieron unos principios de funcionamiento claros que presidieron la totalidad del proceso:

- **Servicios de calidad:** Profesionalidad en la provisión de servicios, determinación de la pertinencia de los mismos en colaboración con los ciudadanos.
- **Responsabilidad:** Uso responsable de recursos. Las medidas promueven la igualdad para el bienestar y seguridad de los ciudadanos.
- **Colaboración:** Se adoptan medidas comunes, teniendo en cuenta las adoptadas en otros ámbitos. Además, se fomenta la responsabilidad y participación ciudadana en la comunidad local.
- **Iniciativa:** Búsqueda permanente de nuevas ideas e innovaciones para mejorar la creatividad.

El modelo de provisión de servicios de Tampere se adoptó de manera gradual tras una preparación de varios años. Sin duda alguna, el compromiso de los políticos y altos cargos municipales fue un factor determinante en este ambicioso proyecto de cambio. Todos los cambios fueron el resultado de meditadas decisiones para un futuro mejor.

La figura 7.3 muestra el nuevo y revolucionario modelo de gestión organizativa complejo que adoptó la administración local de Tampere para cumplir con la estrategia.

Figura 7.3: Modelo de provisión de Tampere



Tomando la estrategia como base, se determinan las prioridades y presupuestos anuales. Se determinan los objetivos operacionales en base a los objetivos estratégicos establecidos en la estrategia. El departamento de planificación estratégica de la Junta Municipal elabora directrices, enfatizando determinados mensajes a los ciudadanos. Esto también determina la relación entre la estrategia municipal y la estrategia de servicios. Mientras que el Consejo gestiona los objetivos centrales, la estrategia de servicios incluye objetivos más concretos para cada proceso central y los respectivos presupuestos. Como muestra la figura 7.4, el modelo de provisión de servicios de Tampere sigue un patrón de funcionamiento específico.

Figura 7.4: Modelo de funcionamiento



Como puede observarse, el sistema incluye estrategias de servicios, que proporcionan directrices concretas sobre dónde pueden adquirirse dichos servicios. Los objetivos se determinan anualmente en el plan anual de compradores, y su adopción se evalúa tres veces al año. La herramienta básica para la obtención de servicios son los contratos, que constituyen además un instrumento de cooperación entre el comprador y el proveedor. Otro elemento de importancia es el desarrollo de estrategias, que aprueba la Junta Directiva. Estos son algunos instrumentos de gestión estratégica de las diferentes áreas de producción y corporaciones municipales e incorporan métodos clave para el desarrollo de estrategias de producción, en consonancia con la estrategia municipal y las estrategias de servicios. Por último, el plan anual de los proveedores de servicios especifica las medidas de adopción de estrategias de producción y contratación de servicios. Todo estos planes de funcionamiento se relacionan con los documentos del sistema de gestión estratégico.

Los trabajadores también son un elemento fundamental de este sofisticado modelo de gestión basado en consenso, del que son responsables. Se organizan reuniones en las que los directivos y los empleados estudian los objetivos, progresos, resultados y acciones correctivas necesarias para garantizar el éxito del modelo. Se llevan a cabo otras muchas iniciativas similares:

- Las fichas de resultados personales, que incluyen los objetivos personales procedentes de los objetivos estratégicos y de gestión.
- Talleres formativos orientados a relacionar los objetivos de la estrategia con la adopción de la misma por el personal.
- Algunos de los canales utilizados los diferentes aspectos de la estrategia incluyen la prensa, listas de correo e intranet.

Además, a lo largo del proceso se realizan revisiones financieras y estratégicas periódicas, remitidas al consejo municipal que, a fin de detectar posibles fallos, realiza acciones de seguimiento tres veces al año. El proceso concluye con una evaluación anual.



Un buen ejemplo del funcionamiento de "*Tampere Flows*" es el proyecto estratégico de eficiencia ambiental de Tampere 2020 (ECO2), orientado a la adopción de objetivos en materia de eficiencia energética y cambio climático. Este programa se relaciona con el objetivo estratégico "Estructura urbana y medio ambiente", y coordina y

apoya las acciones de los diferentes departamentos en materia de eficiencia energética y cambio climático. El principal objetivo del programa es reducir la emisión de gases de efecto invernadero y convertirse en un referente de política medioambiental. Se están adoptando numerosas medidas, como prototipos de arquitectura pasiva, aumentar el uso de energías renovables y proyectos piloto sobre energías renovables, o promover el uso de transporte público, caminar o la bicicleta. ECO2, que recibe el apoyo de Sintra (el fondo de innovación de Finlandia) ilustra como "*Tampere Flows*" incorpora otros proyectos más allá de su propio marco.

TAMPERE FLOWS: ¿BUENOS LÍDERES O BUENA GESTIÓN?

La gestión implica, por una parte, una tarea y, por otra, gente que la realice. Los dos elementos dependen uno del otro para su existencia². En lo relativo a la adopción del nuevo modelo, el alcalde de Tampere ha realizado una labor crucial. Tras haber ostentado diferentes cargos, Nieminen poseía grandes conocimientos y una larga experiencia en política municipal. Por ejemplo, antes de ser elegido alcalde, presidió la Junta Municipal durante más de 10 años. Es conocido por influir mediante el diálogo directo con los empleados y conducir el proceso silenciosamente por la dirección correcta (comportamiento directivo). En este sentido, demostró su deseo de mantener conversaciones con los diferentes actores, escuchar sus opiniones, estudiarlas cuidadosamente e incorporarlas o, en caso de que no fueran adecuadas, buscar alternativas a las mismas. Su gestión es un claro ejemplo de equilibrio entre la pasión por los nuevos modelos y la capacidad de adoptar medidas a largo plazo. Por otra parte, los demás miembros de la administración también desempeñaron un importante papel en la elaboración de la estrategia; la comunicación entre los diferentes actores permitió el éxito del proyecto.

A lo largo del proceso, se mantuvieron discusiones y se modificó el modelo. Según numerosas entrevistas a los administradores locales, existían riesgos derivados de la posible oposición política y la falta de compromiso de los funcionarios. Además, había que tener en cuenta la inseguridad que provocan los cambios a gran escala. La experiencia mostró la importancia de la sinceridad y la comunicación durante un proceso de cambio, no solo con los empleados sino también con los ciudadanos y empresas afectadas.

Existen numerosos ejemplos de esto, como el primer modelo que inicialmente fracasó en los servicios sociales y tuvo que cancelarse y actualizarse. Además, algunas de las funciones de los políticos y las juntas todavía no están claras, lo que crea cierta inseguridad. A fin de evitar dichos riesgos o cuellos de botella, el modelo organizativo se revisa continuamente y se modifica cuando resulta necesario.

Se utilizaron TIC en la creación, adopción y utilización del nuevo modelo organizativo. Sin embargo, tendrán más importancia en el futuro. Tampere ha desarrollado numerosos

² Blake, R.R. y J.S. Mouton, "A Comparative Analysis of Situationalism and 9,9 Management by Principle", *Organizational Dynamics*, 10/4, 1982.

instrumentos y programas, como el e-Citizen II, orientado a mejorar la interacción entre los ciudadanos y la administración pública, aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y contribuir al cambio de la cultura organizativa y actitud de las administraciones públicas.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

Los cambios del modelo de gestión pública y política de Tampere han influido notablemente sobre su funcionamiento estratégico. Como ya se ha mencionado anteriormente, dicha reforma estructural tenía como objetivo la provisión eficaz de servicios de calidad. La gestión estratégica está íntimamente relacionada con la administración municipal y, para el funcionamiento de ambas resulta imprescindible una gran cantidad de recursos (financieros/presupuestarios) y un sistema de gestión financiera y control eficaz.

En 2011, el presupuesto anual de Tampere ascendió a un total de 1 354 millones de euros. Aproximadamente el 60 % de las rentas procede de impuestos. Los gastos de personal suponen aproximadamente un 44 % del presupuesto, y las compras y servicios un 39 %. Los costes de funcionamiento supusieron el 89 % de los gastos, mientras que las inversiones solo ascendieron al 10 % del gasto total. Además, el tipo de inversiones resulta especialmente relevante: la mayoría de ellas se realizaron en productos tangibles como edificios, instalaciones y equipamiento.

Desde el punto de vista de la coherencia, los objetivos de Tampere deben cumplirse de manera sostenible, teniendo en cuenta el equilibrio de las finanzas municipales. Dichas finanzas se gestionan mediante un sistema predecible, transparente y sistemático. Todos los procedimientos están orientados a garantizar un marco financiero interno apropiado y mantener las inversiones, un modelo financiero basado en la participación de asociaciones.

El presupuesto se elabora a partir de un ámbito general (por ejemplo, el entorno, las finanzas, la estructura o el personal), seguido de directrices estratégicas y prioridades, así como la asignación y gastos de las diferentes unidades de funcionamiento. Entonces, se desarrolla un marco presupuestario, es decir, la Junta Municipal proporciona financiación por adelantado como marco financiero. A continuación, los departamentos planifican sus actuaciones con la financiación obtenida basándose en los principios de equilibrio (no se permite planificar déficit presupuestario), integridad (todos los ingresos y gastos se incluyen en el presupuesto), no compensación (no se podrán compensar los ingresos con los gastos), anualidad (según la Ley de Gobierno Local, el presupuesto se elabora y aprueba para un año fiscal) y el principio de universalidad (los ingresos procedentes de impuestos y subsidios no se destinan por adelantado a determinados gastos).

El proceso de aprobación del presupuesto municipal anual tiene varios aspectos de especial importancia. El departamento central de finanzas ejecuta el presupuesto. El Consejo toma todas las decisiones del proceso. Las negociaciones presupuestarias normalmente comienzan en abril y terminan en noviembre, cuando se aprueba el presupuesto. El Consejo establece los límites presupuestarios de cada comité de compras, que asignan recursos a los diferentes servicios. Durante el proceso de toma de decisiones, se tiene en cuenta información específica como las tendencias demográficas, los indicadores socioeconómicos, las migraciones, la base tributaria (impuestos y subvenciones estatales) y las necesidades de servicios identificadas durante el análisis. Dicha información influye en la estimación de ingresos de los siguientes años (ingresos procedentes de gastos y subvenciones municipales) y las necesidades y demandas de los servicios.

Respecto a la adopción de nuevos proyectos, estos se incluyen en el marco financiero, que establece la manera de gestionarlos. En este contexto, la primera estrategia municipal dirige la mayor parte de los proyectos. Los proyectos se evalúan en función de su necesidad. Dependiendo de la escala del proyecto, la decisión de financiarlos se toma en distintos niveles de la organización. Como es frecuente en la gestión de presupuestos, esto se decide anualmente. Sin embargo, no existe relación directa entre el rendimiento económico y de otros tipos, puesto que no se asignan recursos a objetivos estratégicos individuales durante el proceso de elaboración de presupuestos. La principal prioridad son los resultados de los objetivos estratégicos que se asignan a grupos de trabajo y, en ocasiones, el presupuesto menciona actividades específicas (por ejemplo, el aumento del número de pasajeros en el transporte público). No obstante, el municipio no asigna capital a los presupuestos de los grupos de trabajo para dichas actividades (exceptuando algunas inversiones a gran escala y proyectos estratégicos). Este es el principal motivo por el que no existe una relación directa entre la asignación de recursos y la consecución de los objetivos estratégicos, aunque la valoración del rendimiento financiero y estratégico se realice de manera conjunta. El presupuesto y la estrategia municipal se alinean mediante la provisión de un presupuesto total. Además, existen compromisos a largo plazo con proyectos estratégicos que pueden durar hasta cinco años, que evidentemente se reflejan en la asignación presupuestaria.

El sistema incluye una estructura para el seguimiento y realización periódica de informes. Dichos informes incluyen información financiera como la ejecución presupuestaria, previsiones y estados financieros. Los informes se elaboran y se ponen a disposición de los gestores. Gracias a ellos, es posible evaluar el rendimiento financiero. Próximamente, se introducirá un nuevo sistema SAP para obtener más información acerca de la productividad y otros indicadores de funcionamiento. La tendencia a elaborar informes presupuestarios resulta evidente en Tampere. El objetivo consiste en explicar dichos informes a través de los procesos económicos. El departamento de Finanzas y Estrategia recibe un informe de cada unidad administrativa sobre su propio análisis de los datos. La necesidad de análisis de la producción de servicios será más eficaz en el futuro gracias a un sistema de información de base de datos. El objetivo consiste en elaborar informes de análisis basados en un modelo de entrada y salida. La utilización de informes electrónicos permitiría realizar

un seguimiento de numerosos factores basado en la estrategia, como el volumen de entrada de producción de servicios, la ejecución de procesos de producción y los resultados en términos de calidad, influencia y productividad.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

Desde 2001, Tampere ha estado desarrollando un marco estratégico orientado a conducir la ciudad a su deseado futuro. "*Tampere Flows*" es un proyecto insignia en continuo desarrollo. Como consecuencia, sus líderes consideran que todavía no existen suficientes resultados visibles o tangibles y que, en el futuro, será necesario realizar una evaluación.

Sin embargo, pueden apreciarse una serie de logros resultantes de numerosos atributos y características. Por un lado, el nuevo modelo de gestión ha cambiado el funcionamiento y la manera en que se relacionan los diferentes actores. Por otra parte, el compromiso de los participantes y los esfuerzos realizados en materia de comunicación y consulta son extraordinarios. Entre otros, los logros de Tampere incluyen:

- **Nuevo modelo de gestión:** El modelo de alcaldía ha permitido la interacción entre los ciudadanos y la administración pública local, dotando a la administración política de rostro. El municipio ha conseguido crear un entorno en el que los ciudadanos pueden confiar en que se están adoptando medidas y tomando decisiones. El nuevo modelo organizativo funciona y se planea mantenerlo en el futuro. Se realizó una encuesta de opinión sobre el nuevo modelo de alcaldía y los resultados muestran que casi el 80 % de los altos cargos consideran que las funciones del alcalde como líder delegado y administrador municipal son una solución efectiva. Aunque no existen datos cuantitativos, la opinión general en la administración es que el modelo de provisión de servicios es más eficiente que el anterior; además se cree que, sin dicho modelo, no hubiera sido posible adoptar estrategias tan ambiciosas.

Incluso si el proyecto se empezara desde cero, no habría necesidad de realizar grandes cambios. Los detalles se ajustan continuamente para garantizar el desarrollo, funcionamiento y sostenibilidad del marco. Además, ha demostrado que la política se está acercando y relacionando directamente con el liderazgo profesional. También muestra que la creciente cantidad y complejidad de las funciones municipales solo puede gestionarse en estructuras reticulares. Como consecuencia, se cumplió el 75 % de los objetivos, con algunas excepciones como por ejemplo la sanidad.

- **Cultura de toma de decisiones:** Una de las características particulares de Tampere es la manera de tomar decisiones y medidas, más allá de la mera planificación. Aunque muchos municipios dan a conocer sus planes y estrategias, Tampere siempre ha dejado que las acciones hablen por sí mismas. Probablemente esto se debe pasado industrial de la ciudad, cuyos habitantes aprecian acciones

concretas. La gran participación ciudadana se demuestra en encuestas como "El futuro de Tampere", una discusión en línea con 700 ciudadanos o la "Encuesta sobre estrategia" (2009), en la que participaron unas 2000 personas, que ejemplifican el diseño y elaboración colaborativa de dicho documento estratégico.

- **Resultados positivos de la estrategia de eficiencia energética:** El municipio ha adoptado una estrategia intersectorial de gran importancia para el país. El proyecto se centra en lograr una mayor sostenibilidad. Algunas de las medidas adoptadas incluyen la reducción del consumo energético, la introducción de nuevas formas de transporte, carriles para autobuses, sendas ciclistas y un nuevo sistema de impuestos ambientales. Algunos de los resultados incluyen: 30 % de la electricidad utilizada en Tampere procede de fuentes renovables; las emisiones de gases de efecto invernadero disminuyen un 3 % anualmente (en comparación con el año 1990) y el volumen de energía utilizado por las propiedades municipales ha disminuido un 2 % respecto al 2010. La participación y compromiso de los diferentes actores fue uno de los principales motivos del éxito; por ejemplo, "Soy una casa con eficiencia energética" es un proceso ascendente de participación, donde los medios de comunicación y la sociedad se unieron para lograr una ciudad respetuosa con el medio ambiente.
- **Ubicación competitiva y economía de escala manejable:** Otros de los motivos del éxito ha sido el tamaño manejable y apropiado de la ciudad, su gran ubicación logística y la cantidad considerable de recursos existente.

Como es lógico, durante los próximos años Tampere atravesará dificultades económicas. Una de ellas es la crisis del euro y su impacto en las exportaciones, afectando negativamente a las compañías de Tampere, orientadas principalmente a la exportación. Además, la deuda pública europea también afecta a Tampere, donde la deuda pública y costes de funcionamiento han aumentado durante años (en 2011, la deuda a largo plazo ascendió a 789,5 millones de euros y el déficit a 12,5 millones).

En agosto de 2012, la tasa de paro en Tampere alcanzó el 13 %, la cifra más alta de las seis ciudades más grandes de Finlandia. Sin embargo, la situación económica actual también ha tenido efectos positivos (como en el caso del gigante Nokia); así, a fin de aumentar la competitividad en el mercado global, se promovió el espíritu emprendedor y la convivencia, y se adoptó un marco de condiciones.

Por otra parte, los numerosos proyectos de desarrollo urbanístico permitirán a la ciudad recuperar su anterior atractivo (en el futuro). Ya se han realizado diferentes proyectos como el túnel para mejorar la circulación y el aumento del volumen de transporte público con nuevos trenes y autobuses. Además, en el municipio se desarrollan otros proyectos como por ejemplo las zonas recreativas y las medidas destinadas a convertir a Tampere en una ciudad innovadora y aumentar la competitividad de las empresas locales. Asimismo, el programa para la tercera edad busca formas innovadoras de garantizar una vida plena y feliz a los ciudadanos más mayores. Otro ejemplo de prioridad emergente es la construcción "La cubierta", una nueva zona metropolitana

con nuevos edificios y servicios. El objetivo consiste en adoptar nuevas visiones y cumplirlas mediante proyectos y acciones antes del 2020.

PODER DE INNOVACIÓN

El éxito de Tampere se debe a su perspectiva integral, innovadora, estratégica y consensuada a largo plazo. Además, cierto grado de pragmatismo permitió a la ciudad adoptar y adaptarse continuamente al cambio y desarrollar nuevas estrategias. Así, los factores que permitieron y facilitaron la adopción pueden observarse en diferentes partes del modelo.

Modelo de liderazgo creativo de provisión de servicios

La reforma realizada antes del desarrollo de la estrategia tuvo una gran relevancia en "*Tampere Flows*" y la ciudad en su totalidad. El nuevo modelo de gestión, que incluía un nuevo modelo de alcaldía, un modelo de provisión de servicios y la orientación al cliente y participación permite responder eficazmente a las necesidades de la ciudad. Otro punto de gran importancia fue la nueva relación de cooperación entre políticos y administradores, necesaria para que se produjera el cambio.

Cultura de toma de decisiones, cooperación y diálogo

A fin de gestionar los cambios externos y tomar las medidas pertinentes, era necesario un sistema flexible de toma de decisiones. Además, la anticipación y acciones directivas eran la manera más frecuente y efectiva de adaptarse al entorno cambiante. La cooperación implicaba un continuo diálogo entre gestores públicos, empresas y universidades para la identificación de problemas comunes y soluciones a los mismos. Esto fue posible gracias a la cultura de diálogo que impulsó la creación de un espíritu y actitud particular en el gobierno de Tampere.

Adaptabilidad y capacidad de cambio

Tampere ha sido capaz de reinventarse y promover la innovación en diferentes ámbitos como el sector industrial, tradicionalmente centrado en la industria textil y transformado en una comunidad basada en TIC. Otro buen ejemplo es el hecho de que, a pesar de los despidos de Nokia, se han creado numerosas empresas e innovaciones. Tampere es un ejemplo de éxito en muchos aspectos, lo que ha resultado en la creación de nuevos puestos de trabajo y atracción de empresas incipientes y compañías. De hecho, la ciudad tiene la capacidad de tomar decisiones rápidas y relevantes en dicha comunidad a fin de crear nuevas oportunidades.

Gestión local a lo largo del proceso

Tampere siempre ha tenido la suerte de contar con líderes emprendedores y visionarios, que no solo han pensado en el presente sino también en el futuro. Timo P. Nieminen, el alcalde de Tampere, combina una enorme creatividad y capacidad de gobernar, comunicar e involucrar a otros, y su eficaz dirección del proceso de reforma administrativa permitió el éxito del mismo. Además, los delegados también desempeñaron un papel de gran relevancia en el sistema, ya que no solo dirigían la adquisición de servicios, sino que también son responsables de coordinar los diferentes servicios y participar en ellos, en vez de delegar la tarea exclusivamente a los funcionarios. La comunicación fluida y el compromiso de los participantes permitieron establecer un modelo de cooperación fiable, considerado uno de los principales factores de éxito.

Decisiones acertadas

Tampere ha sido capaz de combinar diferentes elementos. Ha realizado grandes inversiones en materia de cultura, centros educativos y áreas tecnológicas para desarrollar una sociedad y área económica creativa e innovadora. Empezó en los noventa, cuando se produjo un crecimiento de la población de Tampere y se crearon nuevos puestos de trabajo y nuevas actividades innovadoras, fortaleciendo la imagen de la ciudad.

UNA CIUDAD VERDE, SEGURA E INTELIGENTE

Trondheim



Retrato de la ciudad

MARCO INSTITUCIONAL

Noruega es un estado unitario compuesto de 430 municipios (*kommune*) y 19 provincias (*fylkeskommune*). El consejo municipal (*kommunestyret*) es el órgano municipal deliberante y se compone de consejeros elegidos durante mandatos de cuatro años entre los diferentes partidos mediante un sistema de representación proporcional. El consejo es el órgano jerárquicamente superior del municipio y se encarga de los asuntos presupuestarios, financieros y de planificación.

La Presidencia (*formannskap*) se compone de miembros de los diferentes partidos políticos, según los resultados de las elecciones locales. La Presidencia prepara las decisiones relativas a los presupuestos locales, contabilidad anual e impuestos locales para el consejo. Asimismo, toma decisiones sobre asuntos urgentes o de menor importancia y controla la ejecución de las decisiones políticas por parte de la administración. El alcalde dirige la Presidencia, a la que el consejo ha delegado la mayor parte del control operacional de la organización.

El Gobierno local tiene cuatro funciones principales:

- instrumento de gobierno del estado
- instrumenta de autonomía local
- centro de procesos políticos
- provisión de servicios públicos y bienestar social

Competencias:

Guarderías
Educación primaria
Sanidad
Servicios sociales
Cultura y ocio
Infraestructuras
Ordenación local

La administración local de cada territorio desempeña una variedad de responsabilidades y funciones. Los principales sectores son la educación, servicios sociales, sanidad y cuestiones técnicas. La administración proporciona y dirige los centros de educación primaria, centros de salud, instituciones para la tercera edad, guarderías, etc. Existe un departamento técnico, que construye y gestiona los sistemas de suministro de aguas y alcantarillado, gestión de residuos y construye y mantiene las carreteras locales.

Sin embargo, el gobierno local no tiene control absoluto sobre la comunidad, incluso si la administración y los políticos actúan coordinadamente. El Estado puede intervenir e imponer exigencias, proporcionar o restringir financiación y derechos contributivos. Los representantes locales del gobierno central tienen importantes funciones de control. En Noruega, el Estado es el principal recaudador de impuestos y transfiere fondos a los municipios en base a un modelo de transferencias para asegurar la cohesión territorial. Por este motivo, la mayor parte de los presupuestos locales procede de subvenciones estatales e impuestos (aproximadamente un 77 %), que son discrecionales. Los impuestos (principalmente los de vivienda) y tasas municipales solo constituyen el 19 % del presupuesto de los gobiernos locales, por lo que los municipios noruegos tienen una autonomía tributaria muy limitada. Como resultado, los gobiernos locales tienen muy poca capacidad para influir sobre los presupuestos municipales, aunque pueden decidir libremente sobre el uso de los mismos.

La administración del municipio de Trondheim es una organización en dos niveles sin administraciones de distrito. En Trondheim también se ubica la administración de la provincia de Sød-Trøndelag y el Gobernador provincial como representante del Estado.

El alcalde preside el consejo municipal (67 representantes). También dirige la Presidencia (11 miembros permanentes nombrados por el consejo), que ejecuta decisiones en nombre del consejo. Los miembros no dependen de agencias o sectores. Se trata de políticos con dedicación exclusiva. La actual coalición política (formada en 2011) incluye el partido socialista obrero (27 miembros), la izquierda socialista (4), los verdes (2), el partido de centro (1) y los demócratas cristianos (1).

La administración municipal comprende seis departamentos: Desarrollo temprano y educación; cultura y empresa; urbanismo; sanidad y servicios sociales; administración y recursos humanos y gestión financiera. El director ejecutivo de la presidencia dirige la administración municipal, junto a seis directores municipales responsables de cada uno de los departamentos. El número de funcionarios en la Presidencia ascendió a 105 en 2013 (el número total de trabajadores es en municipio es 13 000 aproximadamente).

ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA E INDUSTRIA

Trondheim es la capital de la provincia de Trøndelag y se ubica en Noruega central. Su población en 2013 ascendió a 180 000 habitantes y 31 000 estudiantes; el 10,7 % de la población es de origen extranjero. La ciudad tiene una superficie de 342,2 km², y es uno de los principales centros logísticos de la región y de Escandinavia. El aeropuerto tiene vuelos directos a un gran número de destinos europeos.

La prestigiosa Universidad Noruega de ciencia y Tecnología (NTNU) tiene efectos positivos sobre los negocios, la industria y la investigación y desarrollo de la región. Como resultado de las ideas generadas en la universidad, Trondheim es el lugar de nacimiento de numerosas pequeñas y medianas empresas relacionadas con la tecnología y el conocimiento. La ciudad siempre ha tenido un gran compromiso con la excelencia en la investigación y desarrollo realizados por la universidad y otros centros de investigación independientes, como la Facultad de Medicina (NTNU), el Instituto Noruego de Geología (NGU), el Instituto Noruego de Investigación Natural (NINA), el Centro de Tecnología Marina y el centro de investigación TSIP-IT& Research.

Además, Trondheim alberga el SINTEF, el mayor grupo independiente de investigación multidisciplinar de Escandinavia internacionalmente reconocido en los ámbitos de las tecnologías, medicina y ciencias sociales. Su objetivo es convertirse en la institución de investigación más prestigiosa de Europa. SINTEF resulta beneficioso porque genera conocimientos, investigación e innovación, y desarrolla soluciones tecnológicas prácticas. El grupo SINTEF incluye la Fundación SINTEF, cuatro sociedades limitadas y la empresa SINTEF (holding). Cuenta con 2100 empleados procedentes de 68 países. Los beneficios de sus proyectos de investigación se invierten en investigación, equipamiento y desarrollo de competencias. Durante los últimos cinco años, SINTEF ha invertido 65,79 millones de euros en laboratorios y equipamiento científico.

Las compañías de éxito en Trondheim se benefician de la mano de obra altamente formada y cualificada procedente de la universidad y las escuelas universitarias. Las principales industrias incluyen el gas y petróleo, y empresas de investigación y desarrollo independientes. Atmel, Nordic VLSI, Q-free, Sun Microcomputers, y Maxware son algunas de las principales empresas TIC que operan en mercados internacionales de chips y software y que consideraron estratégicamente relevante ubicarse en Trondheim. El mercado de Trondheim cubre una gran parte de Escandinavia, y algunas empresas se han expandido al noroeste de Rusia. Tanto los servicios como la provisión son dos opciones válidas. Rutas de transporte marino, ferroviario y carreteras conectan con Europa continental. El principal tráfico de mercancías son las exportaciones de pescados y mariscos ultracongelados y el papel al por mayor a otros mercados europeos. El personal puede hacer viajes de ida y vuelta en el mismo día a las principales ciudades escandinavas y algunos destinos en Europa continental.

Como resultado, tanto Trondheim como el resto del país tienen tasas de empleo muy favorables, con una tasa de paro de tan solo el 3,6 %.

ANTECEDENTES

Como ya se ha indicado anteriormente, Trondheim es la capital de la provincia de Sør-Trøndelag y la tercera ciudad de Noruega en términos de población. En 1997, con motivo del 1000 aniversario de la fundación de la ciudad, se establecieron nuevos y ambiciosos objetivos para la ciudad. Fueron varios los motivos que llevaron a Trondheim a embarcarse en este viaje. Una de las principales razones fue la aprobación del Tratado de Kioto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1997. El Gobierno noruego firmó la adhesión al tratado en representación de la voluntad del país. Como resultado, el gobierno proporcionó fondos de financiación e incentivos para impulsar la adopción de medidas para la sostenibilidad medioambiental en las administraciones locales.

Este marco monetario permitió a los gestores locales hacer realidad sus fantasías políticas, a saber, convertirse en la principal ciudad de Noruega en términos de mejora del transporte público para la reducción de gases de efecto invernadero, tráfico y contaminación acústica. Además, las cuestiones de cambio climático requerían soluciones, como el mayor uso de la bicicleta, desplazamientos a pie, el autobús o el tranvía.

En este sentido, y como demostró el plan municipal de transportes de 2007, Trondheim se enfrentaba a una población en aumento y, por tanto, a mayores volúmenes de tráfico automovilístico. Esto suponía un problema a la hora de respetar los límites de emisiones de gases de efecto invernadero. El aumento del tráfico también suponía una amenaza al entorno local, en términos de salud pública y seguridad vial, planificación urbana, calidad de vida y el comercio.

Los líderes públicos de Trondheim pronto se dieron cuenta de la situación y, en respuesta a la misma, adoptaron medidas de mejora. Con este fin, la ciudad tenía que proporcionar soluciones en materia de tráfico, comercio e industria.

ESTRATEGIA Y OBJETIVOS

El proyecto "*Bomringen*", un sistema de peajes para reducir el tráfico en el centro de la ciudad y obtener financiación para infraestructuras, fue uno de los primeros proyectos de gran relevancia de Trondheim, fomentando el compromiso de los líderes locales a mejorar la ciudad. Gracias a dicho compromiso, la confianza y colaboración entre los participantes se volvió aún más intensa durante la elaboración del acuerdo sobre medio ambiente "*The Green Partnership Agreement*" (GPA) – *Miljøpakken*–, integrado en el Plan Maestro de Trondheim, un plan estratégico que establecía las estrategias, objetivos y visiones de un periodo de 12 años (2009-2020). El plan Maestro tiene seis ejes estratégicos principales de innovación y mejora:

1. Cambio climático y protección medioambiental.
2. Oferta y demanda de mano de obra.
3. Competencias y habilidades.
4. Seguridad, inclusión y diversidad.
5. Funciones de la ciudad como proveedor de servicios, autoridad reguladora y legislativa.
6. Lucha contra la pobreza y protección de niños y adolescentes.

Antes de su adopción y en consonancia con la mentalidad nórdica lógica y pragmática, se elaboró un mapa de análisis para el estudio y evaluación de los factores y elementos beneficiosos y perjudiciales para el proceso. El DAFO de la ciudad se ilustra a continuación:

Figura 8.1: DAFO simplificado

	BENEFICIOSO (para alcanzar el objetivo)	PERJUDICIAL (para alcanzar el objetivo)
Origen interno (atributos)	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizativa mejorada y eficaz de los tres niveles de administración pública, con canales de comunicación y coordinación eficaces • Conocimientos previos y experiencia en proyectos de investigación y desarrollo en materia de sostenibilidad, movilidad (carreteras públicas) y tecnología. • Participación activa de políticos y expertos cualificados para una gestión eficaz. • Voluntad de cooperación entre los participantes para garantizar la planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible aversión al cambio en la organización y oposición de los empleados a trabajar en un modelo horizontal y cooperar con diferentes actores • Fechas poco apropiadas debido a las elecciones y asociación del proyecto a la campaña electoral • Mejora de la infraestructura de transportes costosa y compleja • Dificultad de obtener la aceptación del público y cumplir sus expectativas
Origen externo (entorno)	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado proporciona la estructura financiera necesaria para la construcción de nuevas infraestructuras respetuosa con el medio ambiente • Misma estructura política (partidos en el poder) en el municipio, la provincia y la nación • Participación de las autoridades nacionales de carreteras mediante contrato a largo plazo (15 años) entre el gobierno nacional, regional y local 	<ul style="list-style-type: none"> • Oposición de los municipios vecinos al proyecto, especialmente frente al nuevo sistema de carreteras de peaje. No se basa en consenso y sigue resultando conflictivo. • El periodo del presupuesto es menor que el del proyecto (2008-2024) y la financiación estatal no está garantizada para la totalidad del periodo, ya que necesita realizarse un proceso de solicitud

Como resultado de la evaluación, los principales motivos para adoptar el GPA en 2007 fueron:

1. Trondheim disponía de un presupuesto local muy limitado para transporte. Como resultado, el plan de transporte, que tenía que remitirse obligatoriamente al Consejo en 2007, reflejaba el presupuesto y el limitado margen de maniobra. Así, no proponía ninguna visión o acciones significativas.
2. Puesto que la responsabilidad medioambiental es un requisito nacional y los gobiernos locales noruegos reciben la mayor parte de su presupuesto a través de subvenciones estatales, Trondheim contaba con que el Gobierno central promoviera acciones locales en el Plan Nacional de Transporte 2010-2019. Sin embargo, no sucedió.

Teniendo en cuenta la difícil situación financiera local y la falta de apoyo del gobierno central de las acciones locales en materia de transporte y medio ambiente, Trondheim decidió desarrollar un proyecto pionero y transversal en el que participaban el municipio de Trondheim, la provincia de Sør-Trøndelag y la administración nacional de carreteras, centrado en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), combatir el cambio climático y fomentar la protección medioambiental, según las prioridades del Plan Maestro Nacional: Se creó el GPA – *Miljøpakken*. Mientras que la principal fuente de financiación solo podía asegurarse con la reintroducción de carreteras de peaje, también se contaba con que el Estado se interesara por el ambicioso proyecto y contribuyera a su financiación y así sucedió, cuando el Estado finalmente concedió financiación para la construcción de nuevas infraestructuras.

El principal objetivo del GPA era combatir las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático resultantes del transporte. Se adoptó la innovadora iniciativa para promover la mejora de la movilidad urbana y la eficiencia logística de empresas y hogares. Dichos objetivos se relacionan con la percepción de un entorno urbano atractivo y eficaz, y se centran en favorecer el crecimiento económico y la fiabilidad de los trabajadores.

A fin de adoptar medidas concretas, se establecieron diferentes objetivos cuantitativos y resultados deseados:

- una reducción del 20 % en las emisiones de CO₂;
- un aumento del 25 % en la eficiencia del transporte público en la zona empresarial;
- una reducción del 14 % en el uso de automóviles en el centro urbano;
- una reducción del 15 % en el nivel de ruido;
- una reducción del 20 % en los accidentes de tráfico.

Todos estos objetivos tienen como punto de partida el año 2008 y tienen que cumplirse antes del año 2024. Así, el GPA se convirtió en un instrumento local de mejora del atractivo y calidad de la ciudad. También pretende cumplir los objetivos políticos generales en materia de eficiencia energética de los sistemas de transporte.

Teniendo en cuenta dichos objetivos, se planearon numerosas medidas y actuaciones para conseguirlos, entre los que se incluyen:

- inversiones en la red principal de carreteras a fin de mejorar la capacidad y eficiencia de los accesos a la ciudad y solucionar las deficiencias de dicha red;
- transporte público eficiente y subvencionado;
- mayor seguridad vial, movilidad de peatones y ciclistas y una red completa de sendas ciclistas.

EL CAMINO AL ÉXITO

Toda historia tiene un punto de partida. En palabras de un oficial de Gobierno de alto nivel de Trondheim:

"Físicamente, el camino normalmente comienza en tu propia casa. También puede empezar con el sueño de ir con alguien a alguna parte. Las razones por las que ir y con quién pueden variar".

"En el caso de Trondheim (la cooperación para el transporte sostenible), se produjeron una serie de progreso, algunos más generales y otros más concretos, que pueden considerarse el punto de partida".

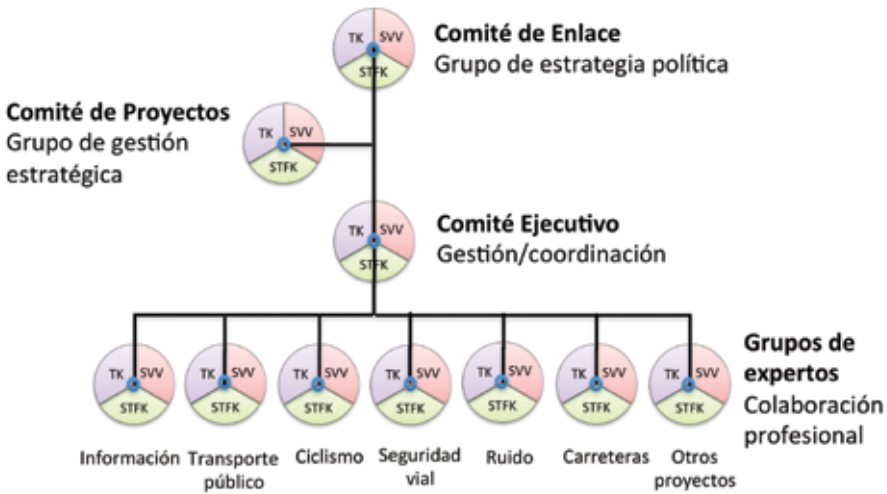
Desde una perspectiva formal o legal, la historia comienza en 2008, cuando el consejo adoptó el GPA que entró en vigor en 2010. La principal preocupación durante las etapas iniciales consistía en reducir las áreas destinadas al tráfico y fomentar el uso del transporte público, el ciclismo y los trayectos a pie ya que, en la actualidad, los gobiernos locales y las instituciones federales Europeas evalúan el atractivo de las ciudades.

La elaboración de este paquete estratégico de medidas suponía combinar una serie de complejos procesos administrativos y políticos. A pesar de la oposición inicial de los usuarios habituales de automóviles, el GPA recibió un gran apoyo de la comunidad empresarial y los habitantes de Trondheim, las principales compañías y los funcionarios. Asimismo, contaba con el apoyo de los diferentes partidos políticos. Algunos de estos actores desempeñaron un papel fundamental y dirigieron el proceso. Sin lugar a dudas, uno de los principales retos consistía en promover la participación de los diferentes actores en la consecución de los objetivos.

Así, se creó una verdadera estructura de cooperación para la dirección política, integrada por los dos líderes electos (el alcalde de Trondheim y el gobernador provincial de Sør-Trøndelag), el director ejecutivo de la administración nacional de carreteras y los altos cargos administrativos, en representación de las tres partes. Este equipo de dirección política estaba presidido por el alcalde de Trondheim, secretario del grupo, debido a que se trataba de un problema del municipio. Como consecuencia, los principales participantes son responsables de la coordinación estratégica de la iniciativa, la visión

estratégica general, el seguimiento y la evaluación del progreso del GPA. La estructura institucional aceleró y facilitó el liderazgo creativo y el desarrollo de la capacidad institucional necesaria para gestionar el proceso estratégico de cambio. En el contexto del desarrollo urbanístico y gestión pública local, la creación de capacidad y capital institucional se centra en el desarrollo de conocimientos, relaciones y capacidad de movilización, es decir, la dimensión política y administrativa de la liderazgo creativo¹.

Figura 8.2: El GPA y su estructura organizativa



Nota sobre las abreviaturas: STFK: Provincia de Sør-Trøndelag; SVV: Administración de carreteras públicas de Noruega; TK: Trondheim.

Como se muestra en la figura 8.2, la estructura institucional incluye el órgano de gobierno (el comité de enlace), el órgano administrativo (el comité de proyectos), encargado del funcionamiento habitual y cumplimiento de las ideas y recomendaciones del comité de enlace, y un órgano de coordinación (comité ejecutivo) de los casi cincuenta proyectos organizados en equipos de expertos.

¹ Healey, P., C. de Magalhaes, C. y A. Mandanipour, "Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", *FUTURA – Journal of the Finnish Society for Future Studies*, 18 (3), 1999, pp. 117-137.

Todos los órganos incluyen representantes de la autoridad nacional de carreteras, la administración provincial de transporte y la administración local de planificación, es decir, los tres niveles administrativos. Los contratistas, empresas locales y consultores se utilizaron como proveedores en el proceso. Debido a la enorme cantidad de medidas y la necesidad de equilibrio entre la gestión política y administrativa, unas 100 personas participan en la gestión de los diversos proyectos.

Las tres autoridades son responsables de la ejecución del GPA (el comité ejecutivo): la administración de carreteras públicas de Noruega (SVV), la provincia de Sør-Trøndelag y el municipio de Trondheim. Dichas instituciones tienen competencias complementarias en materia de planificación, contratación, gestión y construcción, y se responsabilizan conjuntamente de los diferentes tipos de carreteras. Además, como resultado de la reciente reforma, el nivel regional goza de un mayor poder de decisión. En lo referente al reparto de tareas entre los tres niveles, la SVV es responsable de la seguridad vial, movilidad y medio ambiente (carreteras nacionales); la provincia del transporte público y el municipio de la planificación urbanística y las carreteras locales. El grupo de gestión política (el comité de enlace) garantiza la cooperación y procesos correspondientes entre los tres niveles en una estructura organizativa de alto nivel. Se trata de un modelo organizativo descendente orientado a garantizar la cooperación entre los participantes y evitar la oposición de las administraciones.

En general, la gestión política ha resultado crucial, como demostró el proceso de gestión. Los políticos locales han sido de enorme importancia, así como las autoridades nacionales. Además, el papel de la alcaldesa de Trondheim fue decisivo para la adopción y ejecución del GPA.

PROGRESAR MEDIANTE ACTUACIONES

Normalmente, la adopción de proyectos procede de ideas innovadoras, simples pero efectivas y de inversiones en carreteras, ferrocarril e infraestructuras para ciclistas y peatones. Por ejemplo, para garantizar la rapidez del transporte en autobús, uno de los dos carriles de entrada y salida al centro urbano, antes dedicado al tráfico, se ha reutilizado como carril colectivo donde los vehículos particulares están completamente excluidos.

Según esto, el GPA se organiza y desarrolla mediante pequeños proyectos integrados en una gran red. El comité ejecutivo del proyecto cuenta con dos o tres miembros de cada nivel administrativo. Se responsabiliza de la cartera de proyectos y la coordinación de los mismos. La aprobación de los proyectos la realizan los departamentos correspondientes, conforme al ordenamiento en materia de urbanismo.

A la hora de adoptar la estrategia, hubo que tener en cuenta una serie de factores para garantizar el funcionamiento y el éxito de la misma. Concretamente, la cooperación entre los políticos locales y nacionales y entre los funcionarios locales y nacionales resultaba crucial para el éxito de las diferentes actuaciones. Así, el compromiso de los participantes garantizaba que estos trabajaran hacia objetivos comunes.

Se trataba (y aún se trata) de fomentar la comunicación eficaz y la integración y coordinación efectivas entre el proyecto y los numerosos participantes e instituciones, cruciales para el éxito del proyecto. Esto creó cierta tensión en materia de prioridades entre los administradores municipales, cuando la presión de las demandas del proyecto amenazaba el rendimiento de las tareas ordinarias. Sin embargo, la gestión política comprometida y visionaria del proyecto, con total potestad ejecutoria, garantiza el éxito de la estructura institucional, así como las prioridades del proyecto y medidas relacionadas con las mismas.

Asimismo, el gobierno local ganó credibilidad y sufrió diferentes cambios en el proceso de adopción de medidas medioambientales dentro de la propia organización. Algunas de las iniciativas pioneras en este ámbito incluyen el traslado de las oficinas al centro de la ciudad y la introducción del uso compartido de vehículos entre los funcionarios de la administración local. Este eficaz sistema también fue adoptado por las empresas situadas en el centro urbano. La adopción de iniciativas explícitas y visibles facilitó la comunicación con los ciudadanos.

Como es lógico, numerosas medidas de comunicación acompañaron la estrategia y los procesos, que transmitían la información utilizando diferentes medios:

- carteles en las zonas de obras con información sobre los proyectos y el progreso de los mismos;
- artículos en prensa local;
- recibos de pago de servicios públicos o impuestos locales de los usuarios².

Figura 8.3: Carteles en las zonas en obras con el logo de GPA



² Sitio web de GPA (en noruego) <http://miljopakken.no/pengestrommen>.

Se crearon procedimientos eficaces de información y comunicación a fin de asegurar la transparencia del proyecto, basadas en mostrar a los ciudadanos los resultados e información general sobre las ideas, objetivos y beneficios en lugar de limitarse a advertir de su realización. En este sentido, las acciones de comunicación se centraban principalmente en el proceso.

Por ejemplo, se repartieron folletos informativos en los hogares explicando los proyectos de construcción y la financiación de los mismos.

Además, la comunicación con los ciudadanos en materia de pagos por servicios públicos e impuestos locales resultaba fundamental. Así, desde el principio, el principal objetivo fue ejecutar el GPA lo antes posibles y obtener resultados tangibles por los ciudadanos en su vida diaria. Respecto al sistema de uso compartido de vehículos, las primeras acciones prácticas y visibles incluyen los descuentos por prepago y los sistemas automáticos de débito. Además, un sistema inteligente basado en un pequeño ordenador de a bordo (Q-free³) en la luna delantera de los vehículos les permitía atravesar los peajes sin interrupciones.

Una de las principales características del proyecto consistía en la participación activa de los diferentes actores, ya que existía un preocupación generalizada sobre el hecho de que pudiera beneficiar a los conductores y economía de Trondheim en lugar de a los ciudadanos (aunque muchas de las medidas solo se trataban de cuestiones administrativas y de toma de decisiones políticas). Así, durante el diseño del programa se produjo una enorme participación pública y ciudadana. También se tuvo en cuenta la opinión de los municipios vecinos en materia de tráfico.

Como es lógico, Trondheim se enfrentó a numerosas dificultades a lo largo del proceso. Por ejemplo, el Parlamento adoptó una decisión crucial en verano de 2009. De haberse retrasado, habría ocurrido al mismo tiempo que las elecciones de 2011, con las correspondientes repercusiones. El público podría percibir el proyecto como parte del juego político de promesas electorales, pues existía una oposición inicial al mismo.

Otra dificultad fue el sistema de peajes "*Bomringen*" utilizado entre 1991 y 2006. Aunque la reintroducción de peajes no gustó a los ciudadanos, resultaba necesaria para el proyecto. Esta fue una de las primeras medidas adoptadas y, por tanto, contó con la oposición de los usuarios habituales de automóviles ya que parecía empeorar (en vez de mejorar) los problemas de congestión y circulación en hora punta. Con el paso del tiempo, la mayor provisión de transporte público ha solucionado el problema. No solo ha mejorado la circulación y disminuido el número de atascos, sino que el tráfico es ahora más rápido y eficiente.

³ Ver <http://www.q-free.com>.

Además, resultó complicado trabajar en un estructura organizativa horizontal en vez de utilizar un sistema administrativo tradicional. Los funcionarios cuestionaron las nuevas estructuras: *"No hacemos así las cosas..."* Estos problemas se compensaron gracias a la estructura organizativa del GPA, encabezada por un equipo de dirección política de alto nivel encargado de la iniciación de los procesos y la toma de decisiones (ver figura 8.2), un sistema único en Noruega. En una estructura tradicional, la administración planifica los proyectos e iniciativas y los órganos políticos toman las decisiones; sin embargo en el caso del GPA el órgano político tiene el derecho y el deber de dirigir el proyecto. Puesto que la mayor parte de los miembros del Consejo votó que el GPA constituía una parte integral del Plan Maestro, el órgano de dirección política tiene una función clara y capacidad institucional plena para actuar (en un marco determinado).

Como ya se ha mencionado, el crecimiento de la población de Trondheim y sus alrededores afecta al medio ambiente. Sin embargo, en comparación con otras grandes ciudades esto no suponía un problema al inicio del proyecto. Se trataba de un problema futuro, una ventaja para todos los participantes. Como consecuencia, Trondheim no tenía que resolver un problema grave; la planificación podía centrarse en soluciones adecuadas en lugar de meras reacciones *ad hoc*.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA

En términos de financiación del GPA, el presupuesto general es más que un marco presupuestario municipal único o anual. De hecho, el presupuesto municipal anual solo es una pequeña parte del presupuesto total del proyecto. Cada parte del proyecto tiene su propio marco presupuestario (carreteras, ciclismo, peatones, etc.), y se basa en un régimen de control estricto y principios estratégicos de elaboración de presupuestos. La cifra total asciende a 11 000 millones de NOK (unos 1400 millones de euros). La figura 8.4 muestra las cantidades asignadas a cada área.

Figura 8.4: Marco presupuestario multianual del GPA

Carreteras principales:	4300 millones de NOK. (aproximadamente 560 millones de euros)
Carreteras secundarias:	600 millones de NOK (aproximadamente 78 millones de euros)
Transporte público:	2000 millones de NOK e incentivos (aproximadamente 260 millones de euros)
Ciclismo:	1500 millones de NOK (aproximadamente 190 millones de euros)
Seguridad vial:	600 millones de NOK (aproximadamente 78 millones de euros)
Medio ambiente:	400 millones de NOK (aproximadamente 50 millones de euros)

El presupuesto municipal lo elabora el consejo a petición del director ejecutivo. Al mismo tiempo, el consejo elabora el presupuesto provincial y el gobierno central propone las cantidades al parlamento.

A lo largo del proceso de elaboración presupuestaria, se celebran numerosas reuniones y se adoptan decisiones. El comité ejecutivo coordina las propuestas de los equipos de expertos sobre áreas concretas (transporte público, ciclismo, seguridad vial, etc.). Dichos equipos elaboran las propuestas concretas, el comité de enlace coordina y sugiere las áreas de actuación prioritarias y, finalmente, el parlamento, el consejo municipal y el provincial formalizan las decisiones finales.

El 70 % del presupuesto procede de los peajes, es decir, financiación privada, mientras que el resto procede de financiación estatal y regional.

Figura 8.5: Presupuesto y principios de financiación del GPA

Total:	11 000 millones de NOK (aproximadamente 1400 millones de euros)
Ingresos por peaje:	7000 millones de NOK (aproximadamente 900 millones de euros)
Subvenciones públicas:	2500 millones de NOK (aproximadamente 300 millones de euros)
Financiación local:	1500 millones de NOK (aproximadamente 190 millones de euros)

Como muestra la figura 8.5, la mayor parte del presupuesto del GPA procede del sistema de carreteras de peaje. Las autoridades nacionales no han introducido impuestos locales de circulación. La asignación presupuestaria anual de los gobiernos locales y regionales contribuyen a la financiación total, aunque suponen una pequeña parte de la misma. Las subvenciones estatales forman parte del plan nacional de transportes del parlamento, e incluyen subvenciones específicas para el transporte público en las principales ciudades de Noruega.

La mitad del presupuesto total del GPA (15 años) se destinará a financiación a largo plazo en redes de carreteras. Aproximadamente el 12 % del presupuesto está destinado a la red de vías ciclistas y la inversión a largo plazo en la extensión y mejora de las zonas públicas del municipio.

Respecto a la información financiera, los análisis financieros se ponen a disposición del comité de enlace (órgano político superior). Los procedimientos formales incluyen la información a las diferentes instituciones. El titular de las cuentas del proyecto es la administración nacional de carreteras. Todos los gestores tienen sus propios presupuestos e informan regularmente al comité ejecutivo. Los directores de proyectos individuales son responsables de las previsiones y gastos de dichos proyectos. Sin embargo, a fin de tener un sistema de información puntual

y preciso, esto resulta complicado dado el sistema de cooperación tripartita. Aunque se proporciona información acerca de las inversiones totales, es difícil determinar las especificaciones y el balance de medidas y reducciones.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA

El GPA tan solo lleva entre tres y años en funcionamiento, así que aún se encuentra en sus etapas iniciales. Sin embargo, ha producido numerosos beneficios inmediatos. Esto se debe a un mecanismo de seguimiento y evaluación permanente de los resultados a corto y largo plazo.

El GPA incluye diferentes proyectos: algunos han producido resultados a corto plazo, mientras que otros necesitarán más años para madurar. Hasta la fecha, algunos de los impresionantes resultados observables incluyen:

- **Cooperación política inusual y resultados continuos**
El GPA constituye un hito en la historia de Trondheim y su innovación desde una perspectiva política, financiera y práctica. El éxito del proyecto se debe a su dinamismo y rápido progreso; los ambiciosos objetivos en materia medioambiental, a menudo impopulares, se acompañaron de la rápida planificación y correspondiente construcción de infraestructuras. El GPA ha recibido especial atención y prioridad política y administrativa, a fin de garantizar su continuidad. La rápida ejecución de los planes de actuación sitúa al GPA en una posición privilegiada respecto a otros proyectos similares, al menos a nivel nacional.
- **Funcionamiento interno efectivo de todos los niveles administrativos e información continua**
Algunos de los factores que facilitaron el proceso incluyen el reducido uso de conocimientos externos y la comunicación continua a lo largo de todo el proceso. Aunque el contacto con las autoridades nacionales siempre ha sido importante, el Municipio de Trondheim ha tenido una especial relevancia. El Comité de enlace ejecuta los acuerdos de los miembros del proyecto.
- **Resultados visibles y cuantificables inmediatos**
En 2010, el número de usuarios de autobuses públicos en la región aumentó un 7,5 % respecto al año anterior. En 2011, aumentó un 10,8 % más en Trondheim y un 25,1 % en las localidades vecinas. Entre otros factores, el formidable aumento se debe a la reducción de las tarifas en 2011. En 2012, el crecimiento también fue considerable: un 10,6 % en Trondheim y un 20,8 % en las localidades vecinas. La tendencia positiva es indiscutible⁴. Otros resultados tangibles en materia de transporte público incluyen:

⁴ Dehlin, E. y E. Rognes Solbu, "The Green Partnership Agreement", En: Busch, T. et al., eds., *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*, Universitetsforlaget, Oslo, 2013, pp. 204-210.

- 84 nuevas salidas;
- 150 autobuses de gas y 10 híbridos aproximadamente han reemplazado los antiguos autobuses diésel;
- instalación de pantallas informativas en numerosas paradas de autobús y sistema de información a bordo en los autobuses;
- modificación de las tarifas en 2011 y reducción del abono mensual un 15 %;
- por lo general, se ha reducido el precio de los abonos mensuales a estudiantes y los niños en colegios y guarderías viajan gratis durante las horas de menor tráfico.

Asimismo, se está diseñando un nuevo sistema de circulación para el centro empresarial urbano. Se trata de un complejo proceso de transformación de numerosas calles en zonas peatonales. Además, el proyecto incluye una serie de vías ciclistas en el centro urbano.

A largo plazo, es posible que no puedan mantenerse las tarifas reducidas. Los vehículos eléctricos pueden convertirse en el principal medio de transporte cuando aumente el número de usuarios y se generalicen sus beneficios. Asimismo, los diferentes actores creen que uno de los posibles resultados a largo plazo es la disminución del número de hogares con dos vehículos. Todo esto beneficiaría al municipio, las empresas de transporte público y los usuarios del mismo. Otro de los factores relevantes para la mejora a largo plazo de las características medioambientales de la ciudad es la financiación adicional destinada a los autobuses ecológicos.

En resumen, los resultados muestran un crecimiento espectacular del uso del transporte público y del ritmo de construcción de infraestructuras. En ocasiones resulta difícil separar dichos resultados de la gestión (no cuantificable) visionaria y enérgica de los órganos políticos y administrativos. Los numerosos avances y mejoras de la infraestructura urbana prometen resultados favorables del GPA en 2024.

PODER DE INNOVACIÓN

El GPA es una iniciativa única en Escandinavia, basada en la creación de innovadoras y complejas estructuras de colaboración centradas en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la protección medioambiental. El programa trata de abordar el grave problema de tráfico y movilidad en las ciudades europeas, el cambio climático y otros problemas comunes como la ordenación, el transporte público, etc. A continuación, se enumeran algunos de los factores que contribuyeron al poder de innovación del municipio de Trondheim:

Estructura innovadora y compleja basada en la cooperación

El modelo de cooperación ejemplar e innovador ha demostrado ser un eficaz instrumento de política medioambiental. Uno de los aspectos más interesantes e innovadores del GPA es la manera en que el proyecto se organiza en una red junto a los demás departamentos municipales como parte de la jerarquía existente y no como un simple proyecto independiente con gestión propia. Esto se realizó para proporcionar el impulso necesario para una garantizar la rapidez y eficacia de la organización, su prioridad y progreso, ritmo e inercia.

Proceso de toma de decisiones en distintos niveles

Tanto las medidas individuales como la toma de decisiones paso a paso del GPA se basan en prácticas existentes. Sin embargo, el GPA combina la sincronización política y la planificación profesional en los tres niveles administrativos: el proceso es un referente en materia de toma de decisiones. Teniendo en cuenta la complejidad, magnitud y compromiso a largo plazo de este paquete de medidas, se trata de un logro sorprendente e innovador .

Procesos y medidas de comunicación orientados a procesos

El contacto frecuente interno y externo entre el estado y los municipios propiciado por el hecho de que los diferentes actores se conocieran entre sí facilitó una comunicación sencilla y creíble. Dicha comunicación no puede darse por sentada, incluso cuando los diferentes actores proceden del mismo partido político. Además de la eficaz coordinación entre las tres administraciones, la autoridad nacional de carreteras, el municipio de Trondheim y la provincia de Sør-Trøndelag, el GPA es un caso extraordinario de progreso e inercia, un hito en la innovación del sector público noruego.

Gestión eficaz y estructura organizativa y ejecutiva integrada

Parece que el éxito de la estructura organizativa en red está relacionado con el enorme deseo político de lograrlo. GPA no es un ejemplo más de gestión pasiva basada en la rutina y burocracia existentes, sino de un caso de gestión activa enérgica, comprometida y visionaria lograda mediante una estructura organizativa innovadora. El GPA se trata de un proyecto que cobró vida gracias a la gestión administrativa, en la que la burocracia existente es un instrumento fundamental, y no de un proyecto que se limite a seguir las reglas establecidas. Esto puede crear tensiones, pero también produce resultados, como se muestra en el apartado dedicado a los mismos.

**Compromiso
a largo plazo
y cooperación
entre
participantes**

La organización acompaña la adopción de proyectos de construcción de campañas de información al público, garantizando la continuidad a largo plazo. Además, cuenta con la gestión eficaz antes descrita y el compromiso político y participación del alcalde en la estructura institucional. Gracias al enfoque integrador, se abordaron todas las dimensiones del desarrollo sostenible, como la calidad de vida, inclusión social, recursos naturales y prosperidad económica.

El caso de Trondheim es un gran ejemplo de cooperación y gestión efectivas en múltiples niveles. Sin embargo, el potencial de replicabilidad en otros países de Europa puede verse afectado por las diferentes condiciones institucionales, culturas administrativas y personalidades implicadas.

CONCLUSIONES Y LOS SIETE PASOS HACIA LA EXCELENCIA

Todos los países, regiones y (con más frecuencia) territorios locales buscan la manera de fomentar el crecimiento inteligente, la creación de trabajos competitivos y el desarrollo sostenible. La función del sector público en este ámbito y como impulsor del bienestar social, la competitividad y la excelencia de la sociedad no debe subestimarse: su triple función como inversor, proveedor y creador de empleo lo convierten en la mayor industria en Europa¹. Se estima que entre el 10 y el 15 % de la fuerza laboral europea trabaja en el sector público, aproximadamente entre 50 y 75 millones de personas. Su importancia económica puede observarse en el porcentaje del PIB de sus gastos e ingresos. Los ingresos ascienden al 45 % y los gastos a un 50 % aproximadamente del PIB de la UE 27². También realiza considerables inversiones anuales en infraestructura, beneficiando a la sociedad y la economía y, por tanto, la competitividad general. Una gran parte de esta importancia económica se debe a los logros de los municipios y ciudades. De hecho, la administración local es la primera en sufrir los efectos de la actual crisis económica en términos de desempleo, cierre y traslado de empresas y otros efectos socioeconómicos.

Además, el sector público proporciona el marco y espacio de maniobra necesario para que los ciudadanos y empresas participen en la toma de decisiones, y es uno de los principales proveedores de servicios públicos (especialmente a nivel local), que es el mayor nivel de interacción directa con ciudadanos y empresas. Teniendo en cuenta sus funciones, puede decirse que el buen funcionamiento del sector público (local) constituye la piedra angular del crecimiento y la prosperidad (local)³. De este modo, la gestión y administración pública local de excelencia son el factor determinante del crecimiento y/o la recuperación.

Esta publicación ha estudiado la gestión y administración pública local de las siete ciudades seleccionadas (véase la introducción y la figura 1.2), utilizando un modelo de análisis basado en los diferentes elementos de la liderazgo creativo, consistente en la creación y mantenimiento de capacidad institucional necesaria (es decir, la combinación de conocimientos y recursos relacionales necesarios para la movilización) para gestionar el cambio estratégico.

¹ Määttä, S., *The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration*, 2004, disponible en: <http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=43>.

² Eurostat, Government Finance Statistics, abril de 2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics.

³ Määttä, S., *The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration*, 2004, disponible en: <http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=43>.

En nuestro caso, en términos de conocimientos, los siete caminos al éxito demuestran el acceso a y uso de una gran variedad de conocimientos (como la cooperación en el caso de Birmingham, la contratación externa durante el proceso de planificación en el caso de Bilbao, o el desarrollo de competencias como en el caso de la unidad de gestión de cambio en Mannheim), la reflexión y la creación de marcos de excelencia. Esto último puede observarse en la creación de las directrices sobre gestión pública local, comunicación y cooperación de Mannheim o la metodología CHAMPS2 en Birmingham, que guían el proceso de cambio y proporcionan un lenguaje común. Además, los atributos se comparten entre la enorme variedad de participantes gracias a las actividades de comunicación y divulgación creativas y debidamente enfocadas. Asimismo, los diferentes marcos evolucionan continuamente, mediante la introducción y adopción de nuevas ideas y la actualización de las ya establecidas. Esto puede observarse en la evolución del servicio de quejas de Milán, de un mero recipiente de las quejas de los ciudadanos a un sistema de control de gestión imprescindible para la innovación.

Además, en todas las ciudades existe un estrecho vínculo entre los sistemas políticos y administrativos, caracterizado por las relaciones abiertas, sinceras y la confianza (recursos relacionales). El sistema del "*Green Partnership Agreement*" (GPA) en Trondheim es ejemplar, ya que incluye altos cargos políticos y administrativos de las tres partes implicadas (el municipio de Trondheim, la provincia de Sør-Trøndelag y la autoridad nacional de carreteras de Noruega). Así, incorpora representantes de todas las autoridades competentes, dotadas de diferentes responsabilidades en materia de transporte ecológico, un gran ejemplo de gestión política de alto nivel y excelentes relaciones entre la administración y sus órganos directivos. En este ámbito, otros ejemplos incluyen, entre otros, las relaciones entre los directores ejecutivos y los poderes políticos en Bilbao y Tallin.

Además, resulta fundamental contar con una red abierta de relaciones que abarque a los diferentes participantes y los incorpore a dicha red, así como con suficientes canales de integración que permitan el acceso a la misma. Las siete ciudades utilizan una variedad de acciones de comunicación para introducir los cambios internamente e informar a los ciudadanos y empresas. Casi todos los casos muestran una tendencia clara hacia el paradigma de la nueva gestión pública, centrado en estrategias y procesos y con una acusada orientación al cliente y sus necesidades. Las innovadoras acciones de comunicación incluyen el *VeränderBAR* o la obra de teatro en la administración de Mannheim, así como el Observatorio Urbano de Barrios de Bilbao, orientado a identificar las necesidades de los ciudadanos de manera temprana.

Tanto los conocimientos como los recursos relacionales determinan la capacidad de movilización de los poderes públicos, la capacidad de actuar de manera colectiva. Siempre se produce en contextos donde los cambios estructurales crean oportunidades de cambio, como en el caso de los diferentes puntos de partida de los siete caminos al éxito. Además, los poderes municipales tienen que ser capaces de identificar las áreas en las que se encuentran los principales recursos y poderes legislativos, donde

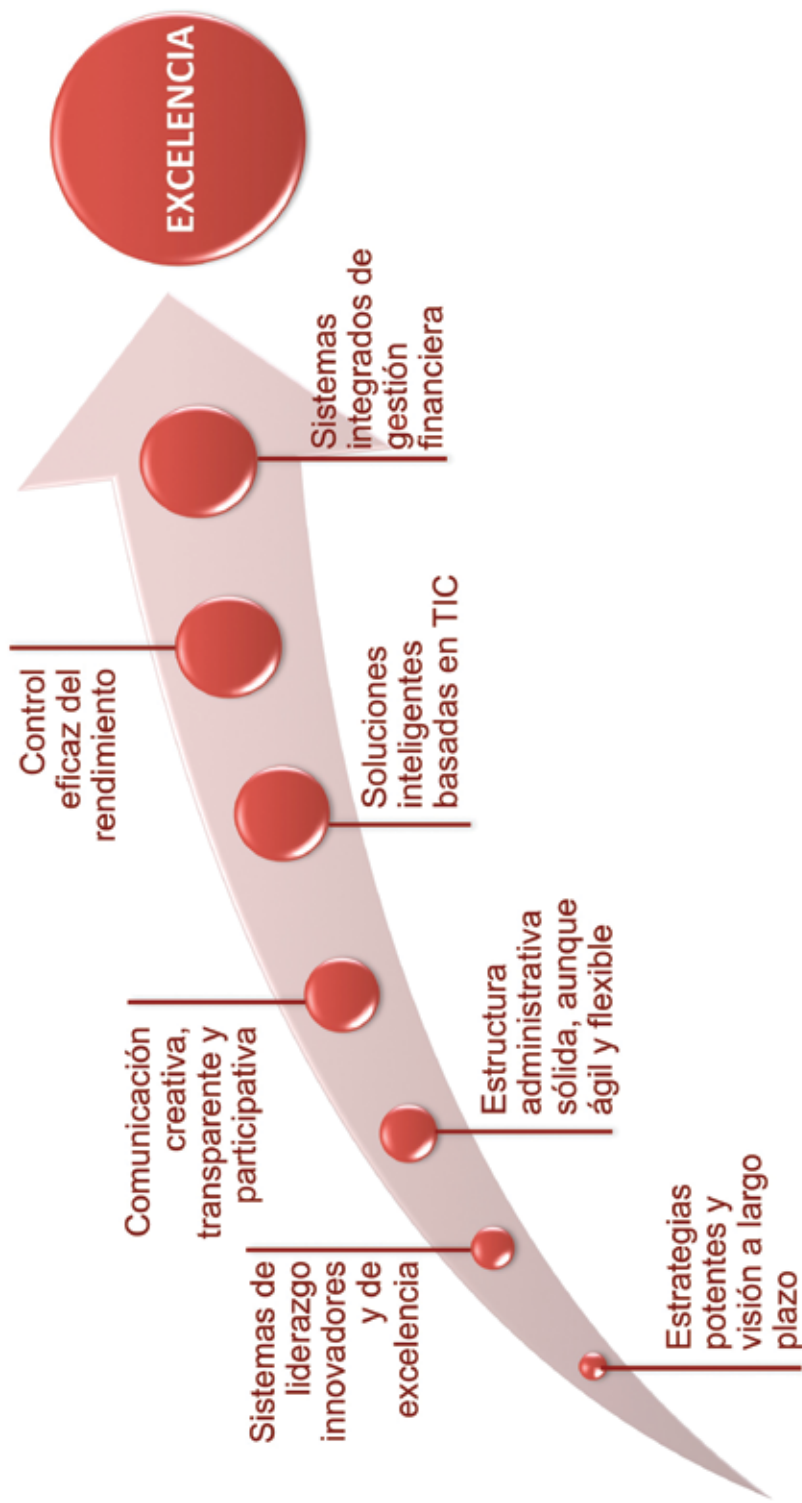
pueden iniciarse procesos de transformación y adquirir la capacidad necesaria para la orientación permanente hacia dichas áreas. Las fuertes estructuras estratégicas y logros de las siete ciudades prueban cuantitativamente la capacidad de sus líderes y gestores para elegir las áreas de cambio apropiadas y lograr una innovación sostenible. Todas las ciudades poseen un amplio repertorio de técnicas de movilización y capacidad de acción estratégica, mediante la selección de los medios más apropiados. Dichas técnicas de movilización están fuertemente vinculadas a los recursos relacionales de las ciudades, sus redes y métodos para comunicarse eficazmente en las mismas y garantizar la propagación de las estrategias y visiones de las ciudades.

El factor de mayor importancia para la movilización de las administraciones locales es el acceso a agentes de cambio capacitados y emprendedores trabajando en los puntos críticos del funcionamiento del poder. Normalmente, se trata de individuos capaces de inspirar y dirigir la organización con sus propios valores de cambio. Dichos agentes o emprendedores pueden ser altos cargos políticos que personifican el proceso de cambio, como los alcaldes de Bilbao, Mannheim, Tampere y Trondheim, gestores públicos (directores ejecutivos y gestores municipales) que fomentan la transformación, como en el caso de Birmingham, Bilbao y Tallin. En cualquier caso, ambos actores (un tándem) son necesarios, y normalmente es su relación directa lo que conduce al éxito.

Los emprendedores y agentes deberían ubicarse en todos los niveles administrativos a fin de garantizar la penetración de la visión o idea de transformación. Mannheim es un gran ejemplo en este sentido, con la creación de la unidad de gestión de cambio para coordinar, normalizar y realizar el seguimiento del proceso de cambio bajo la supervisión del alcalde. Así, dicha unidad constituye una piedra angular del proceso de transformación y, al mismo tiempo, tiene la capacidad de funcionar bajo la supervisión directa del alcalde. Otros ejemplos de especial relevancia son los departamentos de planificación estratégica de Tallin y Tampere, encargados de determinar la dirección estratégica de los respectivos municipios e identificar posibles mejoras o cambios.

Teniendo en cuenta esta creación de capacidad institucional y administrativa, el análisis ha identificado siete pasos hacia la excelencia en la gestión pública local. Pueden observarse en la figura 9.1, donde el tamaño de los círculos representa el capital institucional acumulativo y por tanto la capacidad resultante de combinar los diferentes elementos. Todos ellos son igualmente valiosos para lograr el éxito; en principio no se enumeran siguiendo un orden específico aunque, como puede observarse, siguen un orden lógico. En cualquier caso, se han seguido los siete pasos para alcanzar la excelencia en la gestión pública local.

Figura 9.1: Siete pasos hacia la excelencia en la gestión pública local



ESTRATEGIAS Y VISIÓN A LARGO PLAZO

Todas las ciudades tienen estrategias integrales de desarrollo local para los próximos diez años. Dichas estrategias se elaboraron y adoptaron siguiendo un modelo descendente, como en el caso de Mannheim o Bilbao, o ascendente, como en el caso de Birmingham o Tallin, donde los ciudadanos y partes interesadas participaron activamente en los procesos de consulta y formulación de estrategias. En todos los casos, dichas estrategias se tradujeron en planes de actuación a medio plazo y se conectaron con los planes de desarrollo sectorial y los presupuestos municipales.

Los siete gobiernos locales, con sus estrategias y proyectos, también mostraron una actitud proactiva respecto a sus respectivos futuros. La enorme necesidad de estrategias para la creación de sus propios futuros, en lugar de simplemente dejarse llevar, puede observarse claramente en los casos de Bilbao, Mannheim, Tallin y Tampere. Su papel en la administración local como participante activo en el mercado (*Market-Maker*) en lugar de como participante pasivo (*Market-Taker*) es, de acuerdo con S. Määttä⁴, un elemento clave del éxito de sus acciones.

Además, se adoptaron medidas para convertir dichas estrategias en verdaderas marcas dentro y fuera de la administración municipal. Esa búsqueda y creación de identidad corporativa pública puede observarse en los nombres de las diferentes iniciativas: "Conseguir más juntos" en Mannheim, "*Tampere Flows*" en Tampere, "CHAMPS2", en Birmingham o "*Miljøpakken*" en Trondheim.

LIDERAZGO Y SISTEMAS DE GESTIÓN INNOVADORES Y DE EXCELENCIA

La gestión municipal eficaz requiere una gran cooperación entre políticos y gestores para garantizar la ejecución de la visión política y que esta se traduzca en la manera de funcionar de la administración. A fin de modificar los hábitos de trabajo o introducir nuevos proyectos e ideas, resulta necesario que los altos cargos políticos y funcionarios den ejemplo de los mismos y los apoyen personalmente.

Algunos ejemplos de apoyo político excepcional son la transformación empresarial en Birmingham, donde el segundo político de mayor importancia, el delegado municipal, el director ejecutivo y el director de cambio empresarial apoyaron la transformación desde su inicio, o el proceso CHANGE² en Mannheim para introducir nuevas prácticas en la administración pública, que formaba parte de la agenda política del propio alcalde.

La importancia del liderazgo administrativo y la creatividad pueden observarse en el ejemplo de Milán. En las primeras etapas del proyecto del servicio de quejas

⁴ Määttä, S., *Mission Possible. Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57, Sitra, Helsinki, 2011, p.17.

no existía una estrategia clara, pero los administradores no tardaron en desarrollar una, relacionando el proyecto con el objetivo político general de adoptar un sistema integral de calidad. La alineación del proyecto y el objetivo político general garantizó su continuidad y lo convirtió en una prioridad, asegurando así el apoyo político del mismo. Además, nunca habría alcanzado su actual magnitud y relevancia de no haber sido por la dirección administrativa, que creó un servicio de quejas pese a los limitados recursos financieros y humanos, mediante la mejora del software interno, la formación del personal y la adopción de un modelo paso a paso y un uso gradual del sistema.

En Tampere, la introducción de un nuevo sistema de alcaldía (un nuevo modelo de gestión con un alcalde elegido políticamente que dé voz a la ciudad) y el cambio radical de la estructura operacional (nuevo modelo de provisión de servicios) fue una ambiciosa iniciativa para mejorar la gestión pública local, lo que supone un ejemplo más de la importancia de un sistema de gestión eficaz y la voluntad y capacidad de proporcionar servicios públicos eficaz y eficientemente.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA SÓLIDA, ÁGIL Y FLEXIBLE, CUYA ORGANIZACIÓN REFLEJE LAS PRIORIDADES POLÍTICAS

Además, de las excelentes relaciones políticas y administrativas, las prioridades de la gestión pública local deben reflejarse en la estructura organizativa, que debe estar bajo la supervisión directa del alcalde (preferiblemente) o de altos cargos políticos y administrativos.

En este sentido, Bilbao es un gran ejemplo, ya que la asignación presupuestaria es competencia directa del alcalde, en lugar de estar integrada en el departamento de economía como es habitual en las estructuras organizativas tradicionales. Así, el control directo del alcalde garantiza cumplir con el objetivo político de acabar con la deuda pública y las medidas de austeridad. La creación de la Comisión de Eficiencia y Austeridad para la ejecución del Plan de Eficacia y Austeridad es otro gran ejemplo de utilización estratégica de recursos humanos. Mannheim es un caso parecido, donde la unidad de gestión de cambio, creada desde cero como consultoría interna para la coordinación, normalización y seguimiento del proceso de cambio, depende directamente del alcalde.

En los casos de Birmingham y Trondheim, los proyectos insignia de transformación empresarial o el GPA se organizan en torno a una estructura reticular e involucra al personal de los diferentes departamentos implicados. Mientras que en Birmingham el personal del proceso de transformación se dedica al proyecto de manera exclusiva para evitar interferencias y facilitar la priorización de las operaciones ordinarias, el personal de Trondheim aún realiza sus tareas habituales, lo que en ocasiones produce tensiones cuando el proyecto recibe prioridad.

En cuanto a la ciudad de Milán, la importancia del servicio de quejas puede observarse en la integración del mismo en el sistema de control de gestión. Pasó de ser un mero recipiente de quejas de los ciudadanos a un elemento estratégico del sistema de control de gestión de Milán. Así, se trasladó del departamento de calidad al de sistema de control de gestión y auditorías, convirtiéndose así en un elemento central del sistema de calidad y gestión de la ciudad.

En Tampere, los comités de compras se encuentran directamente bajo el control de uno de los cuatro delegados, garantizando la atención de los altos cargos políticos al nuevo modelo de provisión de servicios. Se trata de un modelo orientado al sector privado, provisión de servicios mediante contratos en una estructura organizativa centrada en la calidad de los mismos, independientemente de cómo se produzcan.

COMUNICACIÓN CREATIVA PARA DIVULGAR EL CAMBIO CULTURAL DENTRO Y FUERA DE LA ADMINISTRACIÓN, UNIDA A LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN

Las acciones de comunicación interna y externa desempeñan un papel fundamental en las siete ciudades. La divulgación sofisticada (particularmente entre los trabajadores) resulta de crucial importancia para asegurar su penetración y alineación con la administración en su totalidad, especialmente cuando la estrategia se desarrolla siguiendo un modelo descendente. Las acciones internas más frecuentes incluyen las jornadas de formación a empleados, folletos y reuniones. Entre las externas se encuentran las jornadas informativas y la publicidad local mediante folletos y televisión y radio local.

Mannheim desarrolló soluciones de comunicación creativas e inteligentes para cambiar el funcionamiento de la administración local. A nivel interno, incluían la directrices sobre gestión pública local, comunicación y cooperación, que describen la visión de cambio del municipio; acuerdos con los sindicatos de trabajadores al inicio del proceso de cambio para garantizar que el marco del proceso de modernización incluía políticas contra el despido o demérito de los empleados; acciones de comunicación innovadoras como la cafetería ambulante (*VeränderBAR*), una obra de teatro, reuniones trimestrales con el alcalde, encuestas de opinión, reuniones del Ayuntamiento, etc.; y el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones mediante un aumento de las competencias del consejo consultivo municipal.

Respecto a la comunicación con los ciudadanos y otros actores, la Expo sobre transformación empresarial, las presentaciones itinerantes y los centros de maquetas interactivos de Birmingham y el uso de las redes sociales en Bilbao son ejemplos de enfoques innovadores.

Otros ejemplos de comunicación orientada a garantizar el apoyo de los ciudadanos incluyen la introducción del logo de Trondheim en los carteles en las zonas de obras junto a la descripción del proyecto y el progreso del mismo; o las notificaciones de pago por servicios públicos y impuestos municipales.

SOLUCIONES INTELIGENTES BASADAS EN TIC

Como es de sobra conocido, los efectos de las TIC son complejos y se producen en todos los ámbitos de la vida. Desde el punto de vista del gobierno local, resulta necesario adoptar un enfoque integrado, coherente, y estratégico para estimular y facilitar el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías para el bienestar social. Con este fin, las administraciones públicas europeas (entre las que se incluyen los siete casos aquí descritos) han llevado a cabo profundas reformas utilizando soluciones TIC para reducir la burocracia, simplificar los procedimientos, reasignar recursos y mejorar la calidad de la provisión de servicios.

Además, las redes sociales y conexión de bases de datos a menudo desperdigadas en la administración son parte del desarrollo TIC de las ciudades. Además, en algunos de los casos se han realizado inversiones y adoptado medidas específicas relacionadas con dichas bases de datos, a fin de garantizar la continuidad y lograr los resultados esperados, en términos económicos (menor coste) y organizativos (mayor integración de las soluciones TIC de la administración).

Por ejemplo, la interconectividad de las soluciones TIC y el nuevo diseño de los procesos administrativos (por ejemplo, la gestión de documentos digitales) a gran escala son uno de los principales atributos de Tallin. Su gestión orientada a los participantes y enfoque centrado en las necesidades de los ciudadanos y las medidas de transparencia de los procesos administrativos constituyen un referente de eficiencia. La gestión y apoyo políticos han sido especialmente importantes, no solo por la orientación hacia soluciones TIC en la administración, sino por la orientación y desarrollo empresarial, el diálogo con los actores privados y el aumento de su competitividad, teniendo en cuenta que, por ley, las autoridades municipales en Estonia no son responsables del desarrollo empresarial.

Por último, se han identificado diferentes sistemas de gestión de información y contenidos (SAP y ERP, sistema de semáforo, Voyager) en las siete administraciones locales (por ejemplo, Bilbao, Mannheim, Birmingham y Milán) orientados a proporcionar rápidamente a los participantes información veraz y precisa y a apoyar y supervisar la toma de decisiones mientras se mejora la calidad de la provisión de servicios.

CONTROL DE RENDIMIENTO EFICAZ

Mientras que cada ciudad presenta características y problemas particulares, en todas ellas el sistema de gestión de cambios (es decir, la gestión y coordinación de recursos con los objetivos de rendimientos de la organización) tiene un papel determinante en el éxito de la organización.

Como ya se ha explicado, el sistema de control de gestión consiste en la actividad administrativa que acompaña a la planificación estratégica y que determina los

objetivos de la organización, las medidas necesarias para alcanzarlos y el control de tareas. Mientras que el proceso de planificación estratégica se produce en el marco de un proceso político mayor (en el que participan el alcalde, el consejo y los miembros electos, entre otros) el sistema de control de gestión atañe principalmente a los gestores en todos los niveles de la estructura organizativa y se centra en la eficacia y eficiencia de los programas organizativos. En este contexto, un programa eficaz conduce a la organización hacia sus objetivos, mientras que un programa eficiente es el que cumple sus funciones al menor coste posible.

Los sistemas de control de gestión adoptados por las siete ciudades varían considerablemente entre sí. No solo reflejan la legislación y tradición administrativa en los que operan, sino también los diferentes niveles de madurez de los sistemas a medida que se adoptan. Aún así, en todos los casos pueden observarse una o más características de control de gestión eficaz.

El sistema de control de gestión es un sistema integral que abarca todos los aspectos del funcionamiento del gobierno local. Esto responde a la necesidad de los altos cargos administrativos de tener acceso a información sobre todos los aspectos del funcionamiento del gobierno local, para dirigir y controlar la organización en su totalidad.

Gracias a las medidas de austeridad y al programa de transformación empresarial, Birmingham ha pasado de centrarse en la información transaccional a hacerlo en la gestión de la información, con el fin de respaldar las mejores decisiones en todas las áreas operativas. En Mannheim el presupuesto considera objetivos estratégicos y de funcionamiento y la alineación de la información financiera y de otros tipos. El sistema de control de gestión de Milán se estructura en dos niveles: un primer nivel que se refiere a los objetivos estratégicos y refleja las necesidades del nivel jerárquico superior, y un segundo nivel complementario utilizado para coordinar a los directores administrativos de menor nivel y a sus subordinados y unir los objetivos de los 15 700 empleados públicos a la misión estratégica municipal.

Un principio básico de la psicología social consiste en que las personas actúan conforme a sus intereses percibidos. Como consecuencia, una de las características de un sistema de control de gestión eficaz es su coherencia global, es decir, que incite a los gestores a actuar conforme a sus propios intereses y los del gobierno local en su totalidad. En términos de psicología social, el sistema debería promover la coherencia global, es decir, debería estar estructurado de manera que los objetivos de los gestores individuales sean coherentes con los del gobierno local.

La ciudad de Bilbao garantiza la coherencia global utilizando un modelo ascendente, donde todos los departamentos municipales participan en la elaboración del presupuesto mediante un anteproyecto de la estrategia en el que pueden proponer iniciar o finalizar programas al alcalde, el responsable último de la decisión final. En Birmingham, además de promover la alineación entre el rendimiento organizativo y el individual, se han utilizado incentivos de productividad, talleres que fomentan una

actitud positiva entre los empleados, o premios que reconocen los logros individuales y en equipo, entre otras medidas. En la ciudad de Milán el servicio de quejas ofrece una oportunidad única donde, gracias a la información recibida en materia de debilidades, los gestores pueden adoptar medidas correctivas rápidamente. Un sistema de bonos semestral para premiar los resultados de los trabajadores se utiliza en Tallin. Uno de los principales factores del éxito del sistema de control de gestión de Tampere es la relación entre el presupuesto y la estrategia municipal, que permite un enfoque a largo plazo. Trondheim representa un caso interesante de alineación de objetivos, no solo dentro de la organización mediante la coordinación entre equipos de expertos y el Comité Ejecutivo, sino también entre los distintos niveles administrativos (gobierno municipal, provincial y nacional) gracias al comité de enlace. Este equipo de dirección política fue elegido por Mannheim para ejecutar el GPA y tiene libertad absoluta para gobernar y adoptar las medidas necesarias. Esta estructura asegura que los administradores públicos dan prioridad al proyecto y actúan conforme a sus objetivos.

Las mediciones, como parte del sistema de control de gestión, incluyen la orientación a resultados, productividad y eficiencia. Además, en las siete ciudades se han producido innovaciones en materia de presupuestos estratégicos y enfoques orientados a objetivos, especialmente centrados en los gestores. Entre ellos se incluyen los contratos de objetivos individuales para garantizar la responsabilidad de los gestores, el cambio orientado a beneficios supervisado por personal específico encargado de gestionar los beneficios en el caso de la transformación de Birmingham, o las fichas y contratos de servicios del modelo de provisión de servicios de Tampere. Como es lógico, los objetivos de la administración están relacionados con los planes de gobierno y estrategias municipales correspondientes.

SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN FINANCIERA

Un sistema de control de gestión eficaz funciona en torno a una estructura financiera. Esto implica que el sistema de contabilidad proporciona un núcleo central en el que los gestores pueden relacionar diferentes tipos de información o, en otras palabras, la información financiera y de otros tipos. Puesto que la mayor parte de los gobiernos locales utiliza sistemas de contabilidad de caja, la información financiera utilizada por sus sistemas de control de gestión suele ser deficiente (no contabiliza adecuadamente la entrada y salida de recursos)⁵.

En Mannheim el presupuesto municipal incluye el coste de cada producto en un sistema de contabilidad por devengo, a fin de tener en cuenta la devaluación en las cifras de gasto total. Aunque la estructura financiera es normalmente el pilar central, las medidas en materia no económica también tienen una gran importancia en el sistema.

⁵ Los flujos de entrada y salida de recursos deben medirse conforme al método de contabilidad por devengo, es decir, cuando se produce la transacción y no cuando se realiza (o recibe) el pago. Para más información, véase Padovani, E. y D. W. Young, *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems That Deliver Value*, Routledge, Londres y Nueva York, 2012, capítulo 2.

En Birmingham, los informes integrados del consejo proporcionan información sobre ingresos, capital y rendimiento de los servicios en un mismo documento para una mejor asignación de recursos; además, también existe un marco de planificación centrado en resultados directamente relacionado con el plan del consejo. En las ciudades de Mannheim, Bilbao y Tampere, cada elemento del presupuesto se relaciona y contribuye a la realización de (al menos) un objetivo estratégico. El sistema de seguimiento de Tallin proporciona información financiera por devengo y medidas de rendimiento no financiero, que incluyen las perspectivas de satisfacción del cliente mediante la realización de encuestas anuales y cuestionarios a empresas y ciudadanos para la toma de decisiones eficaz.

Además, todos los procesos de control de gestión tienden a ser rítmicos (del griego *rhythmos*, 'fluir'). Aunque los enfoques de las siete ciudades difieren entre sí considerablemente, la característica común es que los procesos de control de gestión siguen un patrón y secuencia determinado: mes a mes, año tras año. Durante la elaboración de presupuestos, se siguen una serie de pasos en un orden determinado y en determinados momentos del año⁶. Sin embargo, algunas de las características observadas merecen especial atención.

Birmingham cuenta con la participación activa de una variedad de actores del sector público y sin ánimo de lucro, grupos de interés, o clientes comerciales. La ciudad de Mannheim ha introducido un complejo proceso de elaboración del presupuesto general en el que no solo participan los directores administrativos, el alcalde, el delegado, la tesorería y una serie de consejerías, sino también los ciudadanos, agencias privadas y parroquias, entre otros. En Milán la elaboración del presupuesto incluye una serie de reuniones para la identificación de los objetivos de rendimiento no económicos, en las que participan más de 500 directivos, administradores, funcionarios y trabajadores.

En las organizaciones de tamaño medio, como las de las siete ciudades estudiadas, la necesidad de mantener un ritmo puede implicar también la utilización de nuevas tecnologías. Por ejemplo, Bilbao utiliza el programa informático SAP para mejorar las fases de planificación y elaboración de presupuestos y hacer posible el seguimiento financiero continuo. Birmingham utiliza soluciones TIC interconectadas para la gestión financiera, la información en materia de recursos humanos y la gestión de rendimiento. En Mannheim se elabora un informe presupuestario trimestral y seguimiento bimensual de los gastos e ingresos del proyecto gracias a un sistema informático de gestión de información que permite la recogida, almacenamiento y análisis de datos de manera periódica y rigurosa. Gracias a un sistema SAP, Tallin dispone de sofisticados informes mensuales e informes *ad hoc* para los directores administrativos, así como de información financiera en tiempo real.

⁶ Esto incluye la divulgación de directrices, realización de valoraciones y comunicación de las mismas a los diferentes niveles de la organización, revisión de de valoraciones, aprobación final de miembros directivos y difusión en la organización.

Un sistema de control de gestión debe ser un sistema de gestión (financiera) integral y coordinado. Aunque la información puede variar según el motivo por el que se compile, los datos deben ser reconciliables. Aunque se trata de un sistema único, en algunos gobiernos locales incluye dos subsistemas interrelacionados, uno centrado en los programas y otro en los centros de competencias.

La ciudad de Bilbao es un claro ejemplo de cómo un sistema de control de gestión está estrechamente relacionado con los sistemas de quejas ciudadanas y recaudación de impuestos. De forma similar, el servicio de quejas de la ciudad de Milán apoya el sistema de control de gestión identificando los problemas estructurales gracias a las quejas y las encuestas de satisfacción *ad hoc*, que pueden afectar el proceso de asignación de recursos. En Tampere, la información utilizada para la realización de previsiones financieras en materia de ingresos también se utiliza en los procesos de planificación, elaboración de presupuestos y provisión de servicios.

En cualquier caso, hablar de excelencia en la gestión pública local en una época de recursos limitados puede sonar disparatado. Pero los siete casos estudiados muestran cómo pueden adoptarse ideas inteligentes e innovadoras en las organizaciones del sector público para una mayor y mejor provisión de servicios con un mínimo impacto financiero. Cada caso se ha enfrentado con éxito a los problemas de gestión financiera particulares.

En resumen, los resultados financieros de mayor relevancia son los siguientes:

- **Bilbao:** Ciudad sin deuda pública y pagos a proveedores en 35 días (en lugar de la media española de 160 días).
- **Birmingham:** Mejores resultados en términos de pago de facturas (volumen total) de aproximadamente el 40 % en 2007 al 96 % en 2011.
- **Mannheim:** Reducción de los gastos de un 10 % en cuatro años (entre 2007 y 2011).
- **Milán:** Reducción de cuentas pendientes de pago (retrasos en el pago de proveedores) del 20 % en 5 años (entre 2006 y 2011).
- **Tallin:** Superávit cada año desde el 2000.
- **Tampere:** Equilibrio financiero local (sostenibilidad financiera).
- **Trondheim:** Presupuesto estable y previsible, superávit durante años y en aumento, de unos 49,6 millones de NOK (6 millones de euros) en 2010 hasta 141 millones de NOK (17,5 millones de euros) en 2011.

Como **conclusión**, los "siete caminos al éxito" presentan diferentes maneras de mejorar la gestión pública local. Hemos observado que, aunque existen numerosas posibilidades, desde los procesos de transformación integral a los proyectos a pequeña escala, todas han seguido los siete mismos pasos: estrategias y visión a largo plazo, sistemas de gestión innovadores y de excelencia, estructura administrativa sólida pero flexible adecuada a las prioridades políticas, sofisticadas actividades para difundir el cambio cultural dentro y fuera de la organización, sistemas TIC inteligentes, seguimiento eficaz y gestión financiera. Es posible que un abanico tan amplio de ideas inspire a los gestores y gobernantes locales a ponerlas en práctica en sus respectivos entornos culturales e institucionales. ¿Se atreverán a hacerlo?

GLOSARIO

APMG	Instituto de evaluación que acredita organizaciones de formación y consultivas, gestiona programas de cualificación profesional
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
DAFO	Debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades
EFQM	Fundación Europea para la Gestión de la Calidad
EIPA	Instituto Europeo de Administración Pública
EPSA	Premio Europeo del Sector Público (<i>European Public Sector Award</i>)
ERP	Planificación de Recursos Empresariales (<i>Enterprise resource planning</i>)
ESN	Evaluación ejecutiva y resúmenes
ESPON	Red de Observación Europea para el Desarrollo y Cohesión Territorial
EUSTAT	Instituto Vasco de Estadística
FVA	Grupo de Gestión de Cambio
GEI	Gas de efecto invernadero
GPA	Green Partnership Agreement
INAIL	Agencia estatal italiana de seguros de accidentes laborales
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISO	Organización Internacional de Normalización
LANBIDE	Servicio Vasco de Empleo
MCS	Sistema de control de gestión (<i>Management control system</i>)
NEET	Ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación (<i>Not in Education, Employment or Training</i>)
NGU	Instituto Geológico de Noruega
NINA	Instituto Noruego de Investigación Natural
NKHR	Nuevo sistema local de presupuestos y contabilidad
NOK	Corona noruega
NTNU	Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología
OCDE	Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico
OIE	Oficina Internacional de Exposiciones (<i>Bureau International des Expositions</i>)
OGP	Oficina de gestión de proyectos
OR	Oficina de Reclamaciones
PC	Ordenador personal
PIB	Producto Interior Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE)
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español

R&D	I+D
RR. HH.	Recursos humanos
S. A.	Sociedad Anónima (forma de constitución legal de una empresa)
SAP®	Herramienta informática para el procesamiento de datos en tiempo real
SINTEF	Fundación para la investigación industrial y científica
SME	Pequeña y Mediana Empresa (pyme)
SVV	Administración de carreteras públicas de Noruega
TI	Tecnologías de la información
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UE	Unión Europea
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
UNI	Organización Italiana de Normalización

CÓDIGOS DE PAÍSES

DE	Alemania
EE	Estonia
ES	España
FI	Finlandia
IT	Italia
NO	Noruega
UK	Reino Unido

LISTADO DE CIUDADES PARTICIPANTES

Leandro Ardanza (ES)

Director de S&F, *Bilbao*

Elena Martin (UK)

Directora de Cambio Empresarial, *Birmingham*

Gill Terry (UK)

Directora de Cambio Empresarial, *Birmingham*

Ulrich Hörning (DE)

Director de Reformas Administrativas, *Mannheim*

Paolo Poggi (IT)

Director de Control de Gestión, *Milán*

Maria Morena Montagna (IT)

Directora del Atención al Público y Reclamaciones, *Milán*

Kaarel-Mati Halla (EE)

Director de Desarrollo Estratégico, *Tallin*

Toomas Sepp (EE)

Secretario Municipal, *Tallin*

Esa Kokkonen (FI)

Director del Instituto Báltico de Finlandia, *Tampere*

Jukka Männikkö (FI)

Director Financiero, *Tampere*

Gerhard Dalen (NO)

Director de Asuntos Internacionales, *Trondheim*

Elin Rognes Solbu (NO)

Directora de Administración y Recursos Humanos, *Trondheim*

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

Julia Bosse (DE) es ayudante de Investigación en EIPA Barcelona. Participa en los trabajos y actividades de EPSA relacionadas con la creación de capacidad administrativa e institucional.

Alexander Heichlinger (AT) es un Experto de EIPA Barcelona y el Director de EPSA. Durante los últimos 17 años ha dirigido numerosos proyectos para autoridades locales y regionales en Europa, así como para numerosas instituciones europeas y organizaciones internacionales (por ejemplo, ponente sobre recursos en la edición de 2012 del Día de las Naciones Unidas para la Administración Pública; miembro del comité directivo del programa del Consejo de Europa *Best Practices on Regeneration of the European coastal towns* (2012); miembro del jurado de los premios Living Labs Global Showcase Award (2010); miembro del comité directivo de la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea *Assessment of ACB interventions and future needs in the context of the European Social Fund* (2010); y director adjunto de los Premios Europeos de Gobierno Electrónico de la Dirección General de la sociedad de la Información de la Comisión Europea (2001-2005). Desde 2009, dirige el programa EPSA, que celebra su cuarta edición en 2013. Ha publicado nueve libros sobre su especialidad, y es autor de numerosas publicaciones.

Dr. Emanuele Padovani (IT), profesor titular del Departamento de Dirección de Empresas de la Facultad de Económicas, Dirección de Empresa y Estadística de la Universidad de Bolonia, Italia. Su investigación se centra principalmente en contabilidad y gestión pública, con especial referencia a los gobiernos locales e instituciones sanitarias. Es autor de más de 20 publicaciones en revistas y libros internacionales, y de más de 40 publicaciones nacionales. Además es autor, junto a David W. Young, del libro *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value* (Routledge, 2012), así como de algunos estudios de casos publicados por Harvard Business School. Ha colaborado en actividades de investigación y consultoría con importantes instituciones locales, nacionales e internacionales, y ha desarrollado un modelo de rendimiento para gobiernos locales. Para más información: www.unibo.it/faculty/emanuele.padovani.

Dr. Jan Ole Vanebo (NO), es profesor de Dirección y Contabilidad y director del Máster en Administración Pública de la Universidad de Nord-Trøndelag, Noruega. Es profesor invitado en EIPA Barcelona, y representante de Noruega en el comité directivo de EPSA 2013, organizado por el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA). Su investigación se centra en los siguientes campos: reforma del sector público, administración pública, gobernanza y liderazgo. Es uno de los editores del libro *Public Management in the 21st Century – Trends, Ideas and Practices*, publicado por Oslo University Press en 2013.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Busch, T. et al., eds., *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*, Universitetsforlaget, Oslo, 2013.

Clark, G. et al., *Organising Local Economic Development, the role of development agencies and companies*, LEED OCDE, 2010.

Chandler, A. D., *Strategy and structure*, MIT Press, Cambridge, MA, 1962.

Dehlin, E. y E. Rognes Solbu, "The Green Partnership Agreement", En: Busch, T. et al., eds., *Public Management in the Twenty-first Century. Trends, Ideas and Practices*, Universitetsforlaget, Oslo, 2013, pp. 204-210.

Heichlinger, A., ed., *EPSA Trends in Practice: Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2011.

Moore, M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, NB, 1997.

OCDE, *OECD Economic Outlook*, Vol. 2013/1, OECD Publishing. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2013-1-en.

Osborne, S. P., ed., *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London, 2010.

Padovani, E. y D. W. Young, *Managing Local Governments. Designing Management Control Systems That Deliver Value*, Routledge, Londres y Nueva York, 2012.

Pollitt, C., y G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis (II)*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Pröhl, M., y A. Heichlinger, eds., *Taking the Pulse of European Public Administrations. Key Findings of the European Public Sector Award 2009*, Instituto Europeo de Administración Pública, 2009.

Selznick, P., *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, Row, Peterson, Evanston, IL, 1957.

Vanebo, J. O. y A. Murdock, "Innovation and Creative Leadership in Local Government", En: Westeren, K. I., ed., *Foundations of the Knowledge Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

ARTÍCULOS/PUBLICACIONES

Blake, R. R. y J. S. Mouton, "A Comparative Analysis of Situationalism and 9,9 Management by Principle", *Organizational Dynamics*, 10/4, 1982.

Centre for cities, *European comparator city report: York*, 2012.

http://www.centreforcities.org/assets/files/2012/12-03-20_York_European.pdf.

Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, 2012.

<http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.pdf>.

Consejo de Europa, *Structure and operation of local and regional democracy. Estonia. Situation in 1999*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2000.

<https://www.siseministeerium.ee/29950/>.

Consejo de Europa, *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery, and a Sustainable Future*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2011.

http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.

ESPO & European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, SGPTD. *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Informe científico, versión del 30/06/2012. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf

Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*, Bruselas, octubre de 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_es.pdf.

Healey, P., C. de Magalhaes y A. Mandanipour, "Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", *FUTURA – Journal of the Finnish Society for Future Studies*, 18 (3), 1999, pp. 117-137.

Kankaala, K., *Tampere, Innovative and Interesting*. Presentación EUIMA Febrero de 2011. http://www.eua.be/Libraries/EUIMA_Collaborative_Research/3-Kankaala-CityofTampere-EUIMA-CR-WS2-OS-P3.sflb.ashx.

Localis research Limited y Ernst & Young, *Can Councils live without the Formula Grant*, 2010. http://www.localis.org.uk/images/Localis_formulagrants_WEB.pdf.

Määttä, S., *Mission Possible. Agility and Effectiveness in State Governance*, Sitra Studies 57, Sitra, Helsinki, 2011.

Määttä, S., *The Lisbon Strategy and Strategy-Focused Public Administration*, 2004. <http://eupan.eu/en/documents/show/&tid=43>.

McKinsey Global Institute, *Urban World: Mapping the economic power of cities. Executive Summary*, marzo de 2011. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class.

Pärna, O. y N. von Tunzelmann, "Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia", *Information Polity*, 12/2007, pp. 109-125.

Pröhl, M. y A. Heichlinger, *European Public Sector Award 2011 Project Catalogue*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, 2011. <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1840>.

Pröhl, M. y A. Heichlinger, *European Public Sector Award 2009 Project Catalogue*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, 2009. <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1834>.

UNDESA & UN-HABITAT, *A Guide for Transfer and Adaptation of Innovation in Governance. Practical Tools and Steps*, Naciones Unidas, Nueva York, 2007. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>.

United Cities and Local Governments, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona, 2010. http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report_2.asp.

PRENSA

"El plazo de pago de la Administración pública sube a 160 días", publicado en *Cinco Días* el 29 de mayo de 2012. http://www.cincodias.com/articulo/economia/plazo-pago-administracion-publica-sube-160-dias/20120529cdscdieco_1/.

Smith, M., "Birmingham's 10-year plan: how to save £1bn", *The Guardian*, julio de 2011. <http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save>.

SITIOS WEB

EPSA 2013: <http://www.epsa2013.eu/>.

EPSA 2011: <http://www.epsa2011.eu/>.

EPSA 2009: <http://www.epsa2009.eu/>.

Metodología de evaluación de EPSA:

<http://www.epsa2013.eu/en/content/show/&tid=176#.UYp6YKK9nQQ>.

Eurostat, Government Finance Statistics, abril 2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics.

Desarrollo Urbano OCDE:

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/urban-development.htm>.

SITIOS WEB, PUBLICACIONES Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE LAS CIUDADES

BILBAO

Ayuntamiento de Bilbao: <http://www.bilbao.net/>.

Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es>.

Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT): <http://www.eustat.es>.

Servicio Vasco de Empleo (Lanbide): <http://www.lanbide.net/>.

Forbes: <http://www.forbes.com/global2000>.

Bilbao Ría 2000: <http://bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx>.

Bilbao Metropoli: <http://www.bm30.es>.

Transparencia Municipal de Bilbao: <http://www.bilbao.net/transparenciamunicipal>.

Sitio web del Ayuntamiento de Bilbao: <http://www.bilbao.net/Corporation>.

World Mayor: <http://www.worldmayor.com>.

Legislación

Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales <http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/06/pdfs/BOE-A-2010-10708.pdf>.

BIRMINGHAM

Ayuntamiento de Birmingham: <http://www.birmingham.gov.uk/>

Champs2: www.champs2.info.

Ayuntamiento de Birmingham, *Independent Review of Service Birmingham*, 2012:

<http://birminghamnewsroom.com/2012/12/independent-review-of-service-birmingham/>.

MANNHEIM

Sitio web del Ayuntamiento de Mannheim: <https://www.mannheim.de/>.

NKHR Neues Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen: <http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/nkhr-neue-kommunale-haushalts-und-rechnungswesen>.

Deutscher Städte- und Gemeindebund, *Kommunale Spitzenverbände veröffentlichen aktuelle Finanzdaten*, informe de prensa. °36/2013: <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Pressemeldungen/Kommunale%20Spitzenverb%C3%A4nde%20ver%C3%B6ffentlichen%20aktuelle%20Finanzdaten/>.

MILÁN

Sitio web del Ayuntamiento de Milán: <http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDMHome>.

Sitio web, informes y documentos del Departamento de Reclamaciones: www.comune.mi.it > Filo diretto > Sportello reclami.

Servicio de Reclamaciones a disposición de los ciudadanos: http://www.milanosummer.school.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/giornale/giornale/tutte+le+notizie/qualit+servizi+al+cittadino+e+semplificazione+servizi+civici/qualita_protocollo+_consumatori.

La ciudad de Milán como líder del proyecto de atención al ciudadano, en el marco de la iniciativa nacional "Benchmarking Quality Club": <http://qualitapa.gov.it/nc/services/news/article/intervista-a-maria-morena-montagna-comune-di-milano/>.

Publicaciones municipales

Ayuntamiento de Milán, Piano Generale di Sviluppo [Plan estratégico] 2006-11, Julio 2006.

Legislación

Reforma de la administración pública de 2009 (Reforma Brunetta): http://www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising_public_administration.pdf.

TALLIN

Sitio web del Ayuntamiento de Tallin: <http://www.tallinn.ee/eng>.

Presupuestos de Tallin desde el 2000 y estrategias presupuestarias desde 2007: <http://www.tallinn.ee/est/eelarve>.

Informes económicos anuales de Tallin desde 2003: <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-majandusaasta-aruanne>.

Informes económicos mensuales desde 2005: <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-rahakaibe-arueded>.

Documentación sobre desarrollo de Tallin, entre ellos la estrategia de desarrollo urbanístico y el plan de desarrollo: <http://www.tallinn.ee/arengukava>.

Información económica general: <http://www.tallinn.ee/est/otsing?sona=11185>.

eEstonia: <http://e-estonia.com/e-estonia/how-we-got-here>.

eEstonia X-Road: <http://e-estonia.com/components/x-road>.

Publicaciones municipales

Informe estadístico anual de Tallin 2012: <http://www.tallinn.ee/eng/g2677s63835>.

Ayuntamiento de Tallin, *Tallinn. Facts & Figures 2012*, 2012:

<http://m.tallinn.ee/eng/investor/Tallinn-Facts-Figures-2012>.

Plan de Desarrollo Local de Tallin 2009-2027. Anexo a la Decisión del ayuntamiento de Tallin No. 129 de 19 de junio 2008.

Legislación

Estonian Public Information Act, Aprobada el 15 de noviembre de 2000:

<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6483>.

Principales actos legislativos relativos a la estructura administrativa local:

<https://www.siseministeerium.ee/legal-basis-3/>.

TAMPERE

Sitio web del Ayuntamiento de Tampere: <http://www.tampere.fi/english/>.

Publicaciones municipales

Ayuntamiento de Tampere, *The operational model and organisation*, Diciembre 2011.

Ayuntamiento de Tampere, *Tampere Flows. Big City of Smooth Living. Responsibly Leading Development. Tampere City Strategy 2020*, Noviembre 2009.

Ayuntamiento de Tampere, *New management model in Tampere*.

http://www.tampere.fi/tiedo_stot/5dPYfcOit/newmanagementmodel.pdf.

TRONDHEIM

Sitio web del Green Partnership Agreement:

<http://miljopakken.no/> y <http://miljopakken.no/pengestrommen>.

Aplicación Q-free de encuestas electrónicas: <http://www.q-free.com/>.

EN BUSCA DE LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL SIETE CAMINOS AL ÉXITO

El buen funcionamiento del sector público local es clave para la prosperidad y el crecimiento económico. Actualmente, las ciudades se enfrentan a numerosos retos como el cambio demográfico, la creciente diversidad cultural, el progreso tecnológico, la desigualdad y segregación social, la expansión urbana y la creciente presión sobre los ecosistemas urbanos. Además, muchos sistemas locales atraviesan dificultades económicas como consecuencia de la globalización. Esto agrava el ya conocido problema al que se enfrentan los administradores locales de "hacer más con menos".

Este libro analiza y compara siete ciudades europeas – **Bilbao** (ES), **Birmingham** (UK), **Mannheim** (DE), **Milán** (IT), **Tallin** (EE), **Tampere** (FI), y **Trondheim** (NO) – que deben su éxito a la adopción de medidas innovadoras y de excelencia. Con este fin, se combina un riguroso método de análisis con un estudio práctico de los casos (el "*Making of...*"). Por último, describe los siete pasos para alcanzar la excelencia en la gestión pública local.

Cada caso analiza los antecedentes, desarrollo de estrategias, el camino al éxito, los sistemas de control de gestión y económico, los resultados obtenidos y el poder de innovación (los principales factores de éxito). Las historias de éxito se centran en diferentes áreas de la gestión pública local – desde procesos integrales de cambio a proyectos a pequeña escala – con el objetivo de demostrar a otras ciudades que existen numerosas soluciones. Lo único que queda por saber es: ¿se atreverán a hacerlo?

ISBN 978-90-6779-219-6

