

## ESTONIA

### REFORMA ADMINISTRATIVA <sup>1</sup>

En marzo de 2015<sup>2</sup>, el Gobierno aprobó el calendario para la implantación de la reforma del gobierno local y decidió doblar el importe de las ayudas estatales para aquellos municipios que se fusionaran. La reforma tiene como objetivo formar municipios locales capaces de proporcionar a los residentes mejores servicios públicos, garantizar la creciente competitividad de las regiones rurales y cumplir con sus funciones estatutarias.

El presidente de Estonia apoya la reforma y recientemente ha dicho que queda poco tiempo para poder llevarla a cabo. Ilves admitió que el nuevo acuerdo administrativo no generará automáticamente nuevos teatros, hospitales o estadios deportivos en los centros de población de nueva creación, y que es inevitable que muchas de las diferencias entre la vida en los centros de población más grandes y sus periferias se mantenga "La idea detrás de la reforma es hacer posible la vida en todas partes en Estonia - en cada pueblo - y que esté mejor organizado de lo que está hoy".

Según él, primero y ante todo, esto significaría la gestión de transporte flexible, ya que después de la reforma Estonia todavía contará con un total de aproximadamente 57.000 kilómetros de carreteras, un hecho que no iba a cambiar el trazado de las fronteras. Además, la reforma no va a disminuir las diferencias de país y de vida de la ciudad - que deben considerarse como una bendición, no una carga.

El jefe de Estado pasó a llamar a los responsables políticos a ser proactivos y trabajar en la planificación de las bases de ingresos de los nuevos gobiernos locales, lo que puede significar dejar de lado viejos dogmas. "Tal vez junto con la reforma administrativa, deberíamos estar reescribiendo algunos capítulos de la política fiscal. No temamos tales ideas."

Los primeros pasos de la reforma consistieron en desarrollar los principios y criterios de esa reforma y preparar un proyecto de ley sobre la reforma administrativa. Esa ley tendría que estar aprobada no más tarde del 1 de julio de 2016. El proyecto está en el Parlamento. La segunda fase de la reforma incluirá la modificación legislativa en relación con las tareas y la financiación de los municipios.

Inicialmente, los municipios serán evaluados con los criterios establecidos en la ley y aquellos que no cumplan los criterios, tienen que fusionarse algún otro municipio. El período para las fusiones voluntarias dura hasta el 15 de octubre de 2017, cuando se celebran las elecciones municipales. El gobierno también aprobó duplicar los subsidios de fusión, para facilitar las iniciativas voluntarias de fusiones.<sup>3</sup>

También está previsto que todos los gobiernos locales que necesiten fusionarse sean requeridos por ley para llevar a cabo una encuesta pública en 2016-2017 que determine las preferencias de sus residentes sobre el asunto

<sup>1</sup> **Fuentes:** Noticias de prensa y páginas web de los ministerios

<sup>2</sup> El economista Raivo Vare resalta que esta reforma tiene sus raíces en 1988. Según él, el proceso de la reforma nacional ha ido y venido en oleadas, la mayoría de las cuales no ha tenido éxito, porque la gente prefiere estabilidad."

<sup>3</sup> Durante las fusiones voluntarias, los municipios pueden elegir socios y los que logren el cupo de 5.000 residentes recibirán una subvención. Los municipios fusionados con más de 11.000 habitantes tendrán un extra de 250.000 euros. A partir de 2017, los municipios que no han logrado combinar de forma voluntaria, serán unidos por el gobierno.

En abril de 2015, el Gobierno formó un Comité para examinar las particularidades del gobierno local, enfocar bien su reforma y los actos legales necesarios para llevarla a cabo. Se trata de un comité interministerial, impulsado por el primer ministro y gestionado por el ministro de Administración pública Arto Aas. Lo cierto es que los partidos que forman la posición de gobierno han tenido sus diferencias a la hora de establecer los criterios de la reforma, especialmente en lo que se refiere a la cantidad de habitantes mínima y también respecto a las excepciones a la norma

Al mismo tiempo, se creó una comisión de expertos que, en noviembre de 2015, presentó sus conclusiones. El principal criterio para todos los gobiernos locales debería ser 5.000 personas, con sólo un puñado de excepciones, dijo la comisión y agregó que 5.000 es la cifra límite más pequeña a partir de la que un municipio comienza a mejorar en gran medida la calidad del servicio a los residentes. La cifra de 5.000 sería la recomendación mínima de población, no el tamaño óptimo de un gobierno local.

"La reforma administrativa impedirá que la situación demográfica empeore y creará la posibilidad de aumento del poder adquisitivo de los gobiernos locales. Esto aumentará las cifras de crecimiento económico y de empleo local".

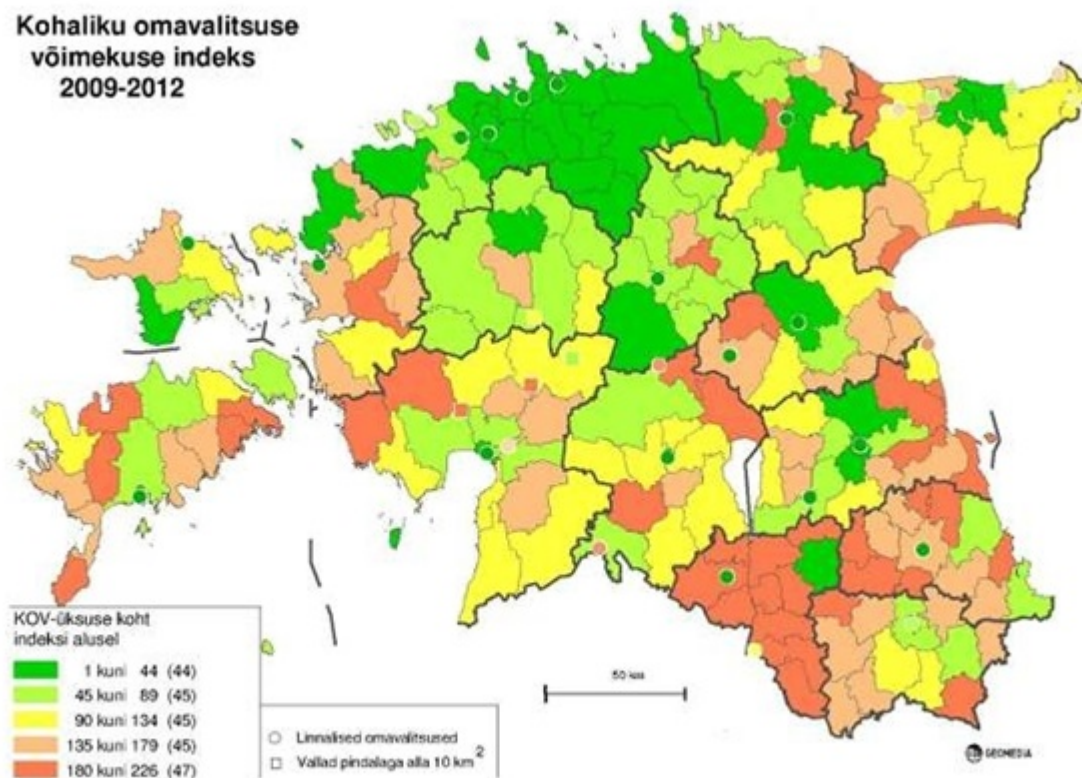
Habría excepciones para los gobiernos locales de las zonas menos densamente pobladas, con un tamaño de al menos 900 kilómetros cuadrados y una población de, al menos, 3.500 personas. Las excepciones también se pueden hacer si al menos cuatro gobiernos locales cultural y geográficamente cercanos se fusionan o si uno o más son islas.

Arto Aas calificó la propuesta de la Comisión como ambiciosa pero realista. Posteriormente, la presentó ante representantes de la Asociación de Municipios y les recordó que el proceso tiene que ser completado a tiempo para las elecciones de octubre de 2017. Volvió a destacar que la fusión voluntaria es la solución más ventajosa.

Sin embargo, algunos líderes municipales manifestaron que las ayudas estatales a la fusión de municipios tenían algo de soborno. También señalaron en la experiencia de las autonomías ya fusionadas en las que los créditos del presupuesto estatal para la educación, el transporte público, etc. disminuyeron posteriormente. La opinión de que forzar la unificación está en conflicto con la Constitución y la Carta de gobierno local también fue expresada en la reunión del consejo.

Aas sostiene que la fusión obligatoria de municipios no es contraria a la Constitución.

### Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks 2009-2012



Green color indicates the most capable municipalities, down to red, the least capable  
Courtesy of Geomedia

### Muchas críticas desde la sociedad civil

A pesar de los avances, las críticas han sido una constante en el devenir de la reforma.

Así, un grupo de expertos (integrado en el “radar de la Reforma Nacional” o Riigireformi Radar<sup>4</sup>) la criticó abiertamente, a principios de 2016, por la escasa colaboración entre ministerios, por no tener claros los objetivos a lograr ni los cambios que quiere implantar en la sociedad.

Por ejemplo, Toomas Tamsar, director ejecutivo de la Confederación de Empleadores, consideró que, ante todo, un plan de acción debe ser acordado. En su opinión, la reforma del Estado debe ser ambiciosa, y los recortes actuales son todavía demasiado pequeños.<sup>5</sup> “Están forzando a los directores en el sector público a lograr las mismas cosas con menos gente”, pero no están obligando a nadie a pensar lo suficiente sobre lo que podría dejarse de hacer o hacerse de otra manera.”

Los fundadores del grupo piensan que Estonia tiene urgente necesidad de reforma. La población está envejeciendo, la población activa se está reduciendo y ambos datos están haciendo el Estado más y más caro. Como no existe un plan de reforma coherente, según el grupo, han elaborado su propia visión general. Partiendo del examen de la gobernanza pública de la OCDE para 2011, así como de otras fuentes, se identifican cuatro áreas

<sup>4</sup> Creado por el think tank Praxis <http://www.reformiradar.ee/>

<sup>5</sup> Junto con la reforma local, se está promoviendo una reconsideración del funcionamiento de la Administración estatal que debería suponer, como mínimo, una agrupación o consolidación de agencias y otros entes

temáticas: Los servicios públicos, calidad de gestión, formulación de políticas, y la eficiencia de costes.

Un panel de expertos hará un seguimiento de todas las acciones emprendidas en estos cuatro campos, la adjudicación de los esfuerzos de los grados del gobierno cada trimestre. Su objetivo es motivar a los políticos involucrados para hacer frente a los aspectos de la reforma de una manera coherente.

En cuanto a los objetivos del gobierno y las actividades previstas en esta categoría, no parece claro hasta dónde deben llegar las reformas. Lo que aparece en la lista incluye las promesas estándar del gobierno: La mejora de la calidad de los servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos, aumentar la competitividad de las regiones del país, reducir el tamaño del gobierno y búsqueda de coincidencias entre las diferentes instituciones, mejor dirección y el control del sector público o un presupuesto transparente.

Diferencia entre reforma del estado y reforma administrativa, el gobierno quiere que las autoridades locales puedan ofrecer mejores servicios, garantizar la competitividad de las regiones, y que puedan cumplir su función de forma independiente - en resumen, más de lo mismo. Al menos, este tiene con una fecha atribuida: La introducción de los cambios legislativos necesarios se anuncia para el 1 de julio.

### **Situación actual**

A principios de marzo, el Gobierno anunció que había alcanzado un acuerdo en su seno y estaba preparado para enviar el proyecto de ley al Parlamento<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, Aas anunció que había conversaciones de fusión en 26 regiones diferentes (182 de los 213 municipios del país) que podrían resultar en municipios de más de 11.000 residentes. Además, el Gobierno decidió incrementar las ayudas financieras para las fusiones por encima de 11.000 residentes a 500.000 euros.

A pesar del anuncio, algunos portavoces de los partidos coaligados dejaron entrever que puede que el proyecto de ley tenga que sufrir cambios durante su tramitación parlamentaria, especialmente cuando se vea cómo afecta este texto a otras leyes ahora en vigor.

Incluso en su actual fase parlamentaria, Reformiradar está cumpliendo con su promesa de vigilar la evolución del proyecto, y considera que sigue careciendo de contenido "más allá de redibujar los límites en el mapa", aunque admiten que los esfuerzos del gobierno para hacer frente a la reforma administrativa deben ser apreciados, ya que el tema se ha debatido durante años si bien se han tomado medidas. "Es importante no limitar la reforma administrativa a la elaboración de nuevas fronteras. Debe ser seguido por una revisión de las tareas entre los gobiernos estatales y locales, garantizando su autonomía financiera y reconsiderar el papel y el tamaño de los condados".

También expresó su preocupación por una nueva posible ola de marginación: lugares que ya no reciben atención pueden esperar aún menos después de la reforma. También señaló que una cuestión importante era cómo las comunidades locales pueden participar en la formación de la futura política de gobierno, cómo podrían representar sus intereses y lo que la forma de su representación debe ser. Esto implicaría cuestiones básicas como las elecciones locales.

A la hora de defender el proyecto de ley, el primer ministro dijo que el nuevo modelo traería el mejor servicio público posible. Sin embargo cómo será este servicio es el detalle importante que nadie conoce. En este sentido Reformiradar dijo que esta era la parte más

---

<sup>6</sup> Admitido a trámite el 15 de abril

complicada. "No hay evidencia de que los grandes gobiernos locales vayan a proporcionar mejores servicios públicos. Sí, habrá un efecto de escala, y que podría ser más profesionales en lo que hacen, pero todo depende de la forma y la aplicación de los servicios. Hasta ahora no hemos sido capaces de definir un mínimo común denominador de todos los servicios públicos, no hemos podido definir una medida de la calidad de estos servicios.". Añadió que esto sería una parte importante de la mejora de la calidad y la eficiencia.

En el debate parlamentario se destacaron las siguientes cuestiones

El presidente de la comisión constitucional del Parlamento destacó que, aunque Estonia está funcionando bien en general, sus residentes esperan que mejore su nivel de vida y que el número, la calidad y accesibilidad de los servicios prestados por el Estado mejore, por lo que el principal objetivo de la reforma debe ser un sistema de gobierno más cohesionado, flexible y eficiente. También observó que será importante tener en cuenta los problemas más graves que enfrenta el país, como la caída en población y la marginación.

Por su parte, el primer ministro, Rõivas, señaló la importancia de encontrar maneras de aumentar la eficiencia de varios ministros, funcionarios, administraciones y organizaciones y de promover más la cooperación entre ellos e incluso considerar la fusión de entidades con actividades y valores superpuestos. Se refirió a las reformas en la Junta de Impuestos y Aduanas y la Administración de Carreteras como ejemplos a seguir, donde la introducción de servicios electrónicos condujo a una disminución del 21 % en el número de empleados y un aumento del 40 % de los salarios en el transcurso de cinco años.

El primer ministro ha recordado que habrá una reorganización de la red de hospitales y escuelas, la digitalización de los servicios públicos, la transición a "facturas electrónicas", la puesta en marcha del sistema de registro digital del sistema de salud, la reducción de la innecesaria burocracia para las empresas, y la legalización y regulación de la economía compartida. Roivas destacó que el Estado no pretende aumentar la proporción de empleados públicos y que debe centrarse en el aumento de la eficiencia, mientras que la disminución de la carga administrativa.

La reforma no es un objetivo en sí mismo, sino un medio necesario APRA hacer que el Estado siga funcionando. Para ello es necesario acibar: el objetivo de la reforma, su competencia y contenido y la escala en tiempo y espacio de las acciones específicas en el marco de objetivos previamente identificados y definidos.

Finalmente, el líder del grupo de apoyo a la reforma también destacó su preocupación por la falta de un plan de acción integral, que debería servir para fijar una agenda de reformas que evite la sensación de ideas aisladas. Coincidió, por tanto en la necesidad de establecer el objetivo inicial y de fijar un calendario.

Recordó que su grupo había enviado sus propuestas y que la primera de ellas consistían en hacer de la reforma del Estado un tema de discusión habitual en el Parlamento; la segunda dar a la comisión constitucional un papel de liderazgo en la definición de la naturaleza y tareas iniciales de la reforma y el seguimiento de la misma

El texto pasó su primera lectura parlamentaria el 6 de abril y el plazo para presentar enmiendas termina el día 20 del mismo mes.