

“Planes de actuación municipales y proyectos de cambio organizativo en el escenario de la crisis económica 2009-2010”

Albert Calderó

Subdirector de Estrategia Local, un equipo de consultores especializado en instituciones públicas en materia de estrategia, organización, recursos humanos y comunicación.

ESTUDIAR EL ESCENARIO

Estamos entrando en una crisis económica y social importante; todavía no sabemos si será una crisis cíclica, con una recuperación dentro de un año o dos, o si será una larga depresión. Sí es seguro que como mínimo tenemos por delante un año difícil, muy difícil, y lo peor es que no conocemos con precisión la naturaleza ni gravedad de sus manifestaciones, porque muchos de los ingredientes de la crisis son históricamente nuevos, sin precedentes: la globalización, el desarrollo de muchos países emergentes, las migraciones masivas...

También es seguro que para las instituciones locales esto representa un nuevo escenario, completamente distinto del que pudo preverse antes de las últimas elecciones. Y en este escenario ya podemos contar con una importante reducción de los ingresos y a la vez con un fuerte incremento de demandas sociales de todo tipo.

El gobierno estatal ha reaccionado, en lo que afecta a los Ayuntamientos, con un plan de choque de financiación de obras públicas municipales, que representa un esfuerzo de gestión grande, que supone una inyección económica importante, pero que, como todas las inversiones finalistas muy condicionadas, en muchos sitios no solucionará los problemas más acuciantes.

La hiperactividad, al menos mediática, del gobierno central contrasta con la apatía de los gobiernos autonómicos, con su capacidad económica mermada, pero a la vez casi totalmente comprometida con un gasto corriente en fuerte crecimiento desde hace muchos años.

También los gobiernos locales padecen la espiral continua de crecimiento del gasto corriente. Los últimos quince años de bonanza económica sin precedentes, basada además en las actividades de mayor rentabilidad económica para las arcas municipales, como la urbanización y la construcción, han dado paso a un brusco parón centrado además en las actividades hasta ahora más dinámicas. Se impone un cambio radical de los hábitos de gobierno y de gestión.

Es hora de decisiones importantes de gobierno. A casi dos años de las anteriores elecciones, cerca del paso del ecuador del mandato electoral, se impone una profunda reconsideración de objetivos, prioridades, organización y relaciones ciudadanas. Los programas electorales de las últimas elecciones y los planes de actuación que pudieron elaborarse al inicio del mandato han quedado del todo obsoletos por el cambio radical del escenario socioeconómico.

Y en las instituciones locales no tenemos apenas experiencia en este tipo de virajes estratégicos. Precisamente el larguísimo período de prosperidad que hemos disfrutado, desde 1993, hace quince años, y la alta rotación política y personal que se vive en nuestros Ayuntamientos, tienen por consecuencia que la mayoría de los responsables políticos y técnicos de nuestras instituciones no tienen ninguna experiencia en gestión de crisis como la que está empezando; sólo han gestionado la euforia económica. Hay muchas cosas que hay que aprender y apenas hay tiempo para ello.

Para abordar este desafío vamos a proponer en esta ponencia un conjunto de medidas.

REFLEXIONAR Y REVISAR LAS PRIORIDADES

Es necesario hacer en cada municipio un profundo estudio de las consecuencias locales de la crisis que empezó en el 2008 y se prolongará como mínimo hasta el 2010. En los sectores productivos, sobre todo en la construcción y su industria auxiliar, y en el sector inmobiliario, pero también en la industria y los servicios; y en los datos del paro, sobre todo en la construcción, pero probablemente en todos los sectores. Hay que estudiar, y con cuidado, la evolución de los empadronamientos: no sabemos cómo afectará la nueva realidad a los movimientos migratorios, no hay ningún precedente de situaciones como la actual. Hay que prestar atención al estado de ánimo colectivo; existe riesgo de que la psicosis de crisis aumente y agrave los efectos de la crisis.

En la actividad urbanística, mercados del suelo y la vivienda, habrá paralización, pero también a lo mejor oportunidades para iniciativas municipales. En las obras municipales es posible que tengamos más atención por parte de las empresas constructoras. En todo caso hay que asegurar una buena gestión de las obras del Fondo de Inversión Local. En las dinámicas sociales y en la seguridad ciudadana hay que estar atentos a las implicaciones del aumento del paro, sobre todo en la inmigración.

En los ingresos de las entidades locales hay que prever una fuerte reducción de ingresos por tasas urbanísticas, por impuesto de construcciones, por plusvalías. Y en los gastos tensiones nuevas, por los incrementos de costes, por nuevas demandas ciudadanas.

Puede ser un buen momento para revisar las políticas urbanísticas y para impulsar planes de vivienda social. Puede ser un buen momento para estrategias de apoyo a los sectores productivos. Hay que revisar las estrategias de gestión sociocultural y de la seguridad ciudadana. Hay que planear estrategias de obtención de nuevos ingresos y estrategias de reducción de gastos. Hay que estar atentos para desarrollar estrategias de gestión del “estado de ánimo” colectivo.

REVISAR LA ORGANIZACIÓN INTERNA

Es un buen momento para reflexionar sobre la larga etapa de crecimiento que han vivido todas nuestras instituciones, también las locales, en los últimos treinta años. Hemos pasado de tener un sector público marginal, propio de un país subdesarrollado, a un sector público que tiene tanto peso en la economía del país como en los países más avanzados; otra cosa es que la calidad y eficacia de nuestro sector público sea comparable a su coste.

Por esto sería un buen momento para replantear la gestión de la organización interna de nuestros ayuntamientos y demás entes locales. Gestionar el crecimiento perpetuo, que es lo que teníamos por costumbre, se ha acabado probablemente para siempre. Ahora, y casi seguro que para siempre en el futuro, hay que gestionar el incremento de eficacia y de calidad sin incremento del tamaño de las instituciones. Y esto es harina de otro costal, esto no lo hemos hecho nunca, esto habrá que aprender a hacerlo.

Habrà que revisar y adecuar a la nueva realidad los sistemas de gobierno. El sistema al que estamos acostumbrados, en el que cada político con capacidad de decisión se ocupa de gastar su presupuesto encerrado en su despacho con su personal de confianza, sin tener en cuenta para nada lo que se decide en las demás áreas de su institución, ya no puede durar, porque sólo funciona en la espiral del dinero público creciente. Habrà que pensar más rigurosamente y más colectivamente en el seno de cada gobierno cuáles deberían ser las grandes prioridades, porque ya no habrá dinero para todo y para cualquier cosa, sólo habrá dinero para las grandes prioridades.

Habrà que aprender a evaluar la eficacia del dinero gastado en cada cosa, y a cerrar los chiringuitos públicos que no demuestren su eficacia. Habrà que aprender a ejercitar mecanismos de control interno, de auditoría, de inspección de servicios. Habrà que aterrizar en la dura realidad de las administraciones públicas de todo el mundo, que

gestionan la expectativa y la exigencia siempre creciente de la ciudadanía manteniendo estable la cifra del gasto público en relación con la economía. Un milagro que sólo es posible con métodos de gestión avanzados, que nosotros tenemos sin estrenar.

PONER AL DÍA LA POLÍTICA DE PERSONAL

Otra vertiente en la que habrá que revisar hábitos de gestión si se quiere sobrevivir a la crisis es en las relaciones laborales internas de los Ayuntamientos. Necesitamos aprender a poner en práctica una nueva estrategia en las negociaciones con los representantes sindicales, que consista en no ceder siempre por sistema.

Necesitamos aprender una nueva estrategia de gestión de plantillas, que consista en no crear puestos de funcionario vitalicio para cada nuevo servicio que se nos ocurra crear.

Necesitamos aprender una nueva estrategia retributiva, que consista, para variar, en pagar bien al que trabaja bien, en pagar poco al que trabaja poco y mal, y en despedir al que no trabaja nada y encima estorba.

Necesitamos incorporar lógicas de austeridad y ahorro económico a la plantilla existente. La primera y más elemental es eliminar vacantes. Es cierto que, en sentido estricto, eliminar una plaza vacante de la plantilla no es un ahorro, porque estamos hablando de eliminar plazas vacantes, no plazas ocupadas. Pero sí es un ahorro porque, si dejamos una plaza vacante sin eliminarla, enseguida alguien de la institución encontrará un argumento potentísimo para cubrir esa vacante con un interino o mediante oposiciones o de cualquier otra forma. O bien un funcionario excedente va a pedir el reingreso.

Por tanto, hay que eliminar vacantes al día siguiente o el mismo día en que se produzcan, por jubilación, o por fallecimiento, o por cualquier otra circunstancia. Muchos dirán que esta plaza era necesaria y que hay que cubrirla. Es posible que tengan razón hasta cierto punto. Pero también es posible que no, y se puede trabajar para hacer posible que no.

Al mismo tiempo hay que hacer un trabajo de reorganización para que sea posible seguir haciendo lo mismo, o hacer más, con menos gente. Esto también es posible. Por ejemplo, tenemos en casi todas las instituciones una excesiva fragmentación de los departamentos, debida a la tendencia de todos los responsables políticos y directivos de preferir disponer de personal propio para hacerlo todo en lugar de concentrar los efectivos en departamentos grandes que realicen una gran diversidad de tareas.

Como, al mismo tiempo, casi todas las dependencias muy especializadas sufren una variabilidad importante de cargas de trabajo, todas han tendido a dimensionarse para su momento de máxima carga, de modo que el resto del tiempo, la mayor parte del tiempo, están sobredimensionadas y trabajando a ritmo cansino.

Muchos años de bonanza económica han creado en todas las instituciones unos importantes excesos de grasa. Se pueden y deben eliminar ahora. No hacerlo obligará a esas instituciones a gastar casi todo su dinero en pagar a personal infrautilizado en lugar de prestar servicios a una ciudadanía necesitada de ellos.

REPLANTEAR LA COMUNICACIÓN Y LAS RELACIONES CON LA CIUDADANÍA

Del mismo modo que en tiempos de bonanza económica la gente tiende a pasar de las instituciones, en tiempos de crisis crece la expectativa hacia las soluciones y el liderazgo que deben procurar los poderes públicos, y en primer lugar los ayuntamientos.

Debemos preparar a nuestras instituciones para este protagonismo renovado, estando atentos a las problemáticas sociales derivadas de la crisis, siendo capaces de diferenciar a los distintos colectivos sociales y tratarlos según sus distintas expectativas, desarrollando sistemas de información y participación ciudadana adaptados a las nuevas situaciones. El rol personal de los políticos debe crecer también en tiempos de crisis.

El rol personal de los políticos no puede limitarse al gesto mediático de congelarse los sueldos. Están bien los gestos mediáticos para indicar que se está haciendo un esfuerzo de austeridad. Pero estos gestos sólo tienen sentido si son un indicio, un mensaje, una muestra de un conjunto de otros cambios de conducta de gasto más profundos, más serios y más eficaces en resultados de austeridad económica.

Como toda operación de marketing bien hecha, la austeridad no puede ser pura propaganda desvinculada de las prácticas cotidianas y contradictoria con ellas; tiene que ser un estandarte anunciador de muchas otras prácticas, todas ellas rigurosas, solventes y coherentes con los mensajes difundidos.

De no ser así, no sólo la credibilidad de la política de austeridad cae por los suelos, sino que, en lugar de que la institución y su gobierno ganen ascendente moral, lo pierden. Para hacer un gesto mediático que enseguida todo el mundo va a decir que es puro camelo es mejor no hacer nada y no llamar la atención.

Por tanto llega la hora de ponerse a trabajar en verdaderas políticas de austeridad, y en esforzarse desde cada institución en el paradigma de la buena gestión de la austeridad, a saber, no se trata de hacer menos, sino de hacer más con menos.

Hay muchas maneras de hacer más con menos en una institución. Pero la más importante, la más significativa desde el punto de vista de los resultados de ahorro, a gran distancia de las demás, no nos engañemos, es ahorrar costes de personal, y conseguirlo sin disminuir la eficacia de los servicios, y, si cabe, aumentándola. Ya hemos hablado de ello.

Otra forma de hacer más con menos es desarrollar políticas que no cuesten dinero. Tenemos el síndrome de que no se puede hacer nada relevante en un ayuntamiento sin disponer de 100.000 euros y dos funcionarios para empezar. No es así. Con el liderazgo, con la capacidad de reunir y provocar el diálogo, con el discurso, es posible hacer muchas cosas.

Febrero de 2009