

Ponencia:

MODELO ORGANIZATIVO COMPACTO EN MICROCIUDADES

Albert Calderó

acaldero@estrategialocal.com

www.estrategialocal.com

Los Ayuntamientos están gestionando la actual situación de crisis de manera similar a los gobiernos central y autonómicos, esto es:

Primero, negando la crisis, después, minimizando su importancia y haciendo pequeños ahorros en secreto; después, asumiendo verbalmente su existencia pero limitando los cambios a recortes simbólicos, como en sueldos de los políticos; y, finalmente, ante la evidencia de la insolvencia económica, aplicando recortes en todo lo recortable, con independencia de su prioridad y trascendencia.

A estas alturas está ya claro que la crisis ha venido para quedarse. De momento tendremos durante unos años fuertes restricciones económicas, llegando a ser necesarios durísimos planes de ajuste en muchos casos; más allá tal vez volvamos a disfrutar de cierto crecimiento, pero nunca volverán los alegres tiempos de los crecimientos presupuestarios del 5 o del 10 por cien anual que vivimos durante muchos años, en el pasado ya algo lejano.

Ante esta situación aplicar una política de recortes por lo sano, esperando que de pronto todo se arregle y que la crisis se acabe como una pesadilla es de ciencia ficción. Lo que necesitamos es una revisión profunda del modo de funcionar de nuestras instituciones, trabajando en serio de una vez por todas en lo único que nos permitirá superar el actual colapso: una combinación de

Austeridad: Evitar y eliminar los gastos superfluos, las políticas de gratis total, las obras y servicios faraónicos, los lujos inútiles y las prebendas inexplicables...

Y Productividad: Incrementar la capacidad de nuestras instituciones de hacer más cosas mejor hechas y más rápido en menos tiempo, con menos recursos y menos costes de personal.

Ni lo uno ni lo otro son objetivos muy difíciles técnicamente, aunque empezar a perseguirlos es duro, por la falta de costumbre. Tantos años gastando sin pensar nos aportan un bagaje muy pobre de capacidades técnicas y metódicas y de experiencia para afrontar estos nuevos retos.

Para avanzar en serio en el eje Austeridad hay que desarrollar técnicas de gestión presupuestaria avanzadas, como el Presupuesto en Base Cero, o el Presupuesto por Resultados; pero sobre todo hay que desarrollar un sistema de dirección profesional: Directivos y mandos intermedios que ejerzan la función de gestión de las personas de la institución a plena dedicación y con maestría profesional. Justo lo mismo que necesitamos si queremos avanzar en el eje productividad.

Esto sería una revolución tremenda. No tenemos una dirección profesional; tenemos varias fórmulas de funcionamiento jerárquico a cuál más ineficaz.

Por un lado tenemos muchos directivos “de confianza” que no acreditan una mínima profesionalidad. Sobre todo en ciudades grandes, a partir de la ley de grandes ciudades de 2003, se ha aplicado mucho, y como si fuera el colmo de la modernidad, el tradicional sistema de las administraciones estatal y autonómicas que en Madrid conocen como “el dedazo”, y que consiste en que, con la excusa de la necesaria confianza, se nombra a un cargo directivo sin el menor examen ni contraste de su competencia y profesionalidad en dirección pública, a partir de relaciones de amistad, de coincidencia partidaria, de compañerismo de pupitre o similares. Una decisión de resultados a menudo tan pobres que debería dudarse incluso de su constitucionalidad.

Otra fórmula que se ha aplicado es la que propugnan las escuelas de negocios. Consiste en considerar que la titulación de una de estas escuelas (sobre todo si aparece en los

rankings internacionales) es el título necesario, suficiente y único válido para el ejercicio impecable de la función directiva pública. La experiencia ha demostrado que la garantía que se pretende no es tal.

Todas estas fórmulas falsamente directivas se han superpuesto a la tradicionalísima estructuración de mandos intermedios originada en la administración del estado y copiada por doquier: Jefes de Servicio, de Sección y de Negociado. Un sistema según el cual los Jefes hacen de técnicos, hacen personalmente los trabajos más complejos (y los que son más de su agrado) y supervisan y filtran el trabajo de sus subordinados, pero ejercen de jefes muy de tarde en tarde, y es natural, porque el trabajo jerárquico es muy ingrato.

Con directivos que desconocen la institución y mandos intermedios que ejercen de técnicos y no de mandos tenemos una productividad lamentable, y despilfarros abundantes.

Es necesaria la profesionalización del trabajo jerárquico: no se puede ser jefe a ratitos, se es o no se es. Y no se puede ser un mal jefe, hay que ser un jefe bueno. Exigente y a la vez amable y paciente. Riguroso y a la vez ecuánime y a la vez sensible a las diferencias. Líder y a la vez promotor de otros liderazgos.

Para que la profesionalización de la jerarquía tenga sentido organizativo y económico hay que trabajar con grandísimos abanicos de subordinación. Un jefe para dos o tres personas garantiza que el jefe no ejercerá de jefe. Un jefe debe ser responsable de quince, o veinte, o cuarenta, u ochenta personas, de modo que practique constantemente sus funciones jerárquicas, y tenga prohibido cualquier otro trabajo. Esto será un sistema jerárquico rentable, productivo y eficaz, porque será profesional. Esto también permite acortar mucho el número de niveles jerárquicos.

Por otro lado se necesita un empoderamiento de la jerarquía. Si los empleados municipales tienen que solventar cualquier incidencia de personal con el Alcalde, o con el concejal o el director de personal, y la opinión del jefe inmediato no cuenta para nada, no podemos pretender luego que el jefe inmediato cuente para algo. Un jefe no puede ejercer como un predicador que intenta que le sigan sin más arma que el embrujo de sus discursos.

Por tanto es necesaria una descentralización considerable en los directivos y mandos intermedios de la capacidad de decisión sobre sus subordinados. El criterio de los jefes debe tener una repercusión creciente en las incidencias, y en las condiciones de trabajo, y en la trayectoria retributiva y profesional de todos sus subordinados.

Desarrollar estas dos vertientes de la jerarquía y eliminar las jerarquías ficticias es un proyecto arduo, complejo y conflictivo. Por esto no se ha hecho y no está de moda, pero hay que hacerlo.

Hay que desarrollar una dirección profesional, promoviendo a responsabilidades directivas a funcionarios capacitados, que los hay, y también, por qué no, incorporando del sector privado a personas con experiencia y capacidad de integración en el sector público. Pero con transparencia y con acreditación fehaciente de las capacidades, méritos y habilidades directivas.

Además hay que simplificar drásticamente la cadena jerárquica: entre el alcalde de un ayuntamiento de tamaño medio y cualquiera de sus empleados no debería haber nunca más de dos cargos jerárquicos. Si son cinco, o seis, o más, podemos tener la certeza de que no existe ninguna jerarquía efectiva.

Otra condición es una descentralización efectiva de la capacidad de decisión en esos directivos y mandos intermedios. Concentrar decisiones de personal en una Dirección especializada sólo sirve para que las decisiones queden totalmente condicionadas por los sindicatos, y totalmente desvinculadas de los méritos y desempeño de los empleados.

Pero para mejorar la organización de un ayuntamiento hay que tener un modelo de referencia.

Y esto depende del tamaño.

Los ayuntamientos muy pequeños, de menos de mil habitantes, es evidente que no pueden disponer de una administración profesionalizada. Aquí habría que plantearse que las diputaciones u otros entes locales intermedios asuman integralmente o casi la gestión

administrativa, como es su obligación legal. Esto debe dar lugar a un sistema directivo particular, que no es el objeto de esta ponencia.

Los ayuntamientos pequeños, de entre mil y cinco mil habitantes, ya pueden tener una pequeña administración profesional. Su tamaño, que estará en general por debajo de los treinta o cuarenta empleados, puede organizarse fácilmente en torno a una única figura jerárquica profesional. Tradicionalmente esta ha sido la figura del secretario, a pesar de que a menudo los secretarios tienen mucho mayor apego y cualidades para el trabajo jurídico que para el trabajo jerárquico.

Con el secretario o con otro funcionario o empleado municipal con capacidad directiva hay que organizar la figura del gerente municipal a plena dedicación. Este gerente debe dirigir a todo el personal directamente, sin más mandos intermedios.

Pasemos a los ayuntamientos grandes. Los ayuntamientos de más de doscientos empleados ya requieren una estructura poderosa. En general se han organizado en concejalías casi independientes, cada una con un directivo poco profesionalizado, que actúa frecuentemente más de asesor del Concejal que de jefe ejecutivo de su administración. Y luego tres, cuatro o más niveles intermedios de mandos formales, que no reales.

Este modelo es fatal. Por un lado provoca multitud de duplicidades, descoordinaciones y competencia entre concejalías, todas ellas causantes de despilfarros continuos; por otra parte, la línea jerárquica es muy débil: La productividad es muy baja.

No vamos a dar aquí una receta de solución, más que en líneas muy generales: necesidad de reducir los niveles jerárquicos, de profesionalizar la jerarquía, de reforzar funciones en la cúspide de la organización para una gestión integral de la estrategia y de los grandes proyectos... cada institución puede y debe destinar recursos a definir su propio modelo de desarrollo en austeridad y productividad.

Queda el tipo de ayuntamiento de mayor complejidad, el que en mi empresa denominamos el tamaño difícil. Se trata de los municipios que se encuentran **en un**

tamaño intermedio entre los pequeños y los grandes, los municipios entre cinco mil y treinta-cuarenta mil habitantes, entre treinta y doscientos funcionarios.

En este tipo de municipios, hasta hace muy poco tiempo, cuando se ha hecho un intento de desarrollo organizativo, se ha intentado aplicar el modelo tradicional de los ayuntamientos grandes, con resultados muy decepcionantes. El modelo tradicional de los ayuntamientos grandes exige una dotación de personal directivo, mandos intermedios y equipo profesional muy grande, y también instrumentos de gestión complejos y sofisticados; todo esto en términos de costes es inasumible para muchos de estos Ayuntamientos, pero además no está justificado por el volumen de cargas de trabajo. Los Ayuntamientos de este tamaño deben realizar gran diversidad de funciones técnicas y gestoras, pero la mayoría de ellas de intensidad reducida y además muy variable a lo largo del tiempo.

El problema se agrava por el hecho de que hoy en día, en estos municipios de tamaño intermedio, los hábitos sociales, estilos de vida y demanda de servicios de la ciudadanía son ya estrictamente urbanos. Por tanto, a pesar del reducido tamaño, los ciudadanos se creen con derecho - y, por tanto, exigen y esperan - unos equipamientos, servicios y calidad de vida urbana iguales que en las grandes ciudades.

Nuestro equipo ha tenido la oportunidad en los últimos años de trabajar con intensidad en bastantes municipios de este tamaño y características, y hemos desarrollado un nuevo modelo organizativo adaptado específicamente al mismo.

Llamamos Microciudad a este modelo de municipio de tamaño medio pero ambición de alta calidad urbana.

La Microciudad es un municipio de pequeño tamaño, que no espera ni desea un gran crecimiento demográfico, pero que desea y consigue prestar servicios y ofrecer calidad de vida a sus ciudadanos al nivel de una gran ciudad.

Esta ambición era una utopía hasta hace muy pocos años, muchos de los servicios de una ciudad dependían de un enorme volumen de prestaciones para ser posibles a costes

razonables. Pero la acumulación de innovaciones técnicas y organizacionales y el cambio ideológico recientes permiten hoy la viabilidad de este nuevo modelo.

La Microciudad es posible por la miniaturización de muchas tecnologías organizativas y urbanas, pero también por la proliferación de empresas de servicios a las que externalizar prestaciones, por la accesibilidad creciente a la información y los servicios gracias a internet y los nuevos sistemas de movilidad, por las nuevas formas de colaboración interinstitucional, por la sensibilidad creciente hacia el ahorro energético y la sostenibilidad.

Pero la Microciudad como municipio y la institución municipal que debe hacerla posible son conceptos nuevos que hay que desarrollar y poner en práctica.

La Microciudad no puede desarrollarse con un modelo de Ayuntamiento fragmentado como el modelo tradicional de los Ayuntamientos grandes. Es un modelo demasiado costoso y complejo. Tampoco es viable el modelo unitario, que funciona bien solamente a tamaño reducido.

Hasta hoy los ayuntamientos del “tamaño difícil” se han movido en este estéril dilema. Su memoria organizativa, su inercia, su resistencia al cambio, les hace mantener el modelo unitario, pero a todas luces es un traje que ha quedado pequeño.

Sin embargo, cuando una fuerte voluntad organizativa consigue romper la rutina y se desencadena un proceso de cambio, la migración hacia el modelo fragmentado resulta enseguida enormemente exigente, compleja, cara, conflictiva y, al final, inviable.

Nuestro equipo dedicó muchas horas a pelear con este dilema, y creemos haber encontrado la solución. Y la solución, desde nuestro punto de vista, es un nuevo modelo organizativo e institucional. Le llamamos el modelo compacto.

El modelo compacto es un modelo de baja complejidad, políticamente descentralizado en Concejalías pero con funciones coordinadoras importantes, y desconcentrado en la gestión pero minimizando la diversificación, mediante grandes unidades de gestión

especializada, con una estructura corta de directivos y gestores profesionales generada en la propia institución fomentando su polivalencia y adaptabilidad.

Es un modelo idóneo para el Ayuntamiento de la microciudad.

Creemos que el modelo compacto debería ser el nuevo modelo de referencia para el proceso de modernización y sistematización organizativa de los ayuntamientos de microciudades, y creemos que los Ayuntamientos de este tamaño difícil pueden por fin plantearse una modernización de su institución que haga posible el sueño hoy por hoy inalcanzable de la microciudad.

En el modelo organizativo compacto los empleados municipales no se agrupan por el tema sectorial en el que trabajar, sino por su profesión. De este modo se puede desarrollar una de las técnicas básicas para el incremento de la productividad, que es la polivalencia del personal. Trabajando además en equipos grandes que se reestructuran a cada cambio en la composición de las cargas de trabajo, se puede avanzar en la eliminación del trabajo artesanal técnico y administrativo, de especialistas que monopolizan y patrimonializan cada trámite y cada intervención profesional.

También se crean las condiciones para la manualización y protocolización de actividades y procedimientos, para facilitar su rentabilidad y su aprendizaje masivo; y para la constante revisión de las prioridades de gestión en función de las prioridades de la institución emanadas de su gobierno y directivos.

Para llevar a cabo estos objetivos la jerarquía inmediata debe disponer de herramientas gestoras poderosas: una capacidad considerable de gestión de la evolución retributiva, de evaluación continuada de la productividad y el desempeño, de administración del desarrollo y la promoción profesional, y de decisión sobre todas las incidencias personales.

La metodología de gestión por competencias es un recurso interesante para sistematizar la exigencia jerárquica de desarrollo profesional. Se llama gestión por competencias a la gestión de la combinación de conocimientos, experiencias, actitudes, habilidades, capacidades, valores y ética del profesional que, puestos en relación con su entorno

organizativo (red de relaciones, fondos documentales, recursos de formación, información, medios técnicos, etc.) producen los resultados exigibles de la actuación profesional.

Si hacemos esto, si trabajamos la gestión de personas y las relaciones jerárquicas desde la gestión por competencias, estamos gestionando el meollo de la eficacia profesional.

Sin embargo, en una línea metódica “light” de la gestión por competencias, que es la más extendida en España, se tiende a diferenciar entre las competencias técnicas de un lado y, por otro, otras competencias, llamadas genéricas, universales, esenciales, estratégicas, cualitativas, u otras denominaciones similares, que en realidad son capacidades y habilidades que son desgajadas de las competencias técnicas para convertirlas en categorías competenciales distintas y transversales de las profesiones.

Esta línea metódica pone acto seguido todo el énfasis en las competencias "esenciales" o "estratégicas" o "genéricas", ya que son transversales a todas las profesiones, y por tanto más fáciles de gestionar desde un discurso teórico, y desde estas competencias “celestiales” se construye una gestión por competencias y, en definitiva, una gestión de personas basada en la gestión y promoción de estas habilidades genéricas mediante una formación desvinculada de las actividades profesionales.

Todo ello genera un discurso metódico tan atractivo como vacío de consecuencias prácticas en la mejora de la eficacia institucional, obteniéndose como único resultado una gestión conceptual de competencias tan farragosa como inoperante.

En cambio, en el equipo de consultores al que pertenezco, Estrategia Local, hemos concebido y puesto en práctica nuestro propio método de gestión por competencias, que trabaja con sólo una categoría de competencias: las competencias profesionales. En nuestro método identificamos y definimos las profesiones y familias profesionales de cada institución, y cada profesión se define como un conjunto de competencias profesionales que son exclusivas y características y típicas de esa profesión en esa institución.

Nuestro método de gestión por competencias tiene una segunda categoría de competencias sólo para los puestos directivos: aquí sí que podemos tener unas

competencias transversales de la organización, porque el trabajo directivo es una "meta-profesión", es una profesión adicional, es un conjunto de competencias adicionales a los de cualquier profesión, y el mando de personas de diversas profesiones tiene muchos rasgos en común, sobre todo dentro de la misma organización.

Con la gestión por competencias profesionales estamos colaborando en instituciones públicas tanto en el desarrollo directivo y de la jerarquía de gestión como en la sistematización del trabajo jerárquico, aportando una pauta clara y fácilmente comprensible para todos para la medición objetiva y la planificación del progreso en la eficacia profesional de las personas de la organización.

Que las mismas o menos personas sean capaces de hacer más cosas mejor hechas es la clave de la mejora de la productividad y la competitividad que hará que la austeridad de verdad coincida con la modernización de verdad.

Una fórmula que estamos planteando actualmente a diversas instituciones clientes para compaginar la austeridad con la modernización y, a la vez, con la creación de estímulos tangibles para que los funcionarios participen activamente en el proceso, es la de los planes de austeridad y modernización.

Estos planes consisten en un compromiso de la institución con la representación sindical por el que la puesta en marcha del plan conlleve un nuevo sistema de gestión de personal que posibilite la carrera profesional y la evaluación del desempeño, y que permita que el personal que participe activamente en la puesta en marcha de los proyectos de austeridad y modernización organizativa que conforman el plan sea compensado económicamente, a través de la reintroducción en sus retribuciones de una parte de las economías que la puesta en marcha de los proyectos hayan generado.

Para la operatividad de este conjunto de objetivos las partes pactan el uso de uso del mecanismo del plan de racionalización y ordenación de recursos humanos, que se contempla en el Art. 69 del Estatuto Básico del Empleado Público. Este método de actuación garantiza la negociación con los representantes sindicales de los contenidos y prescripciones del plan y su implicación positiva en la gestión del mismo.

Con el fin de simplificar al máximo la gestión de los instrumentos de mejora organizativa el plan no debe suponer la creación de un nuevo sistema de gestión paralelo a los ya existentes, por lo que se impone la refundición en un único instrumento de gestión de las diversas iniciativas que cada institución esté llevando a cabo en los terrenos de la mejora de la eficacia y la eficiencia, dotando a todas estas iniciativas de un instrumento de gestión unificado y de una finalidad común, que debe ser la estricta política de ahorro de costes y a la vez de aumento de la eficacia y calidad de los servicios.

Mayo de 2012