

# Crisis y agendas urbanas: la gestión innovadora de la austeridad

Albert Calderó

(publicado en la revista **Eixo Atlántico**, revista científica do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, la Asociación transfronteriza de los municipios de la Eurorrexión Galicia - Norte de Portugal, nº 18, diciembre de 2011, dirigida por Enrique José Varela)

## Índice:

1. Introducción.
  2. Liderazgo competente del gobierno local.
  3. La doble vertiente de la dirección profesional: Dirección ejecutiva y gestión “proyectual”
  4. Funcionariado competente y organización eficaz.
- Bibliografía.

**Palabras clave:** Directivos, Competencias, Liderazgo, Escasez, Equipos.

**Resumen:** Los gobiernos locales en España, ya han vivido crisis fiscales y financieras en épocas anteriores; la diferencia con relación a esta crisis tiene que ver con el fondo: estamos ante un cambio del sistema de gobernanza local. Este cambio requiere de una gran transformación en el sistema de gobierno y administración local, que debe comenzar por la reformulación de la institución local como ente de gestión, representación y participación, así como organización de dirección de personas e impulso de liderazgos locales, que superen las clásicas jerarquías, el concepto de funcionario, y se dirijan hacia la búsqueda de la gestión eficaz de la austeridad.

## Introducción

España ha gozado, desde la consecución de la democracia en 1977 hasta 2007, de treinta años de crecimiento económico fuerte y casi continuo, y además de un crecimiento fuerte y casi continuo del gasto público en relación con el PIB.

Pero en 2007 se desencadena la gran crisis, que en realidad son muchas crisis superpuestas (Calderó, 2010): A la crisis financiera mundial, nosotros añadimos una crisis inmobiliaria, una crisis de endeudamiento público y privado, una crisis de déficit público y, por debajo de todas, invisible, la peor crisis de todas, la crisis del crecimiento del gasto público, una crisis de madurez, al haber llegado España a un nivel de gasto público en relación con el PIB cercano al de los países más avanzados.

La crisis por tanto no es una pesadilla de la que saldremos algún día volviendo a lo de antes, es un factor estable y profundo que cambiará nuestro sistema público para siempre. Entramos en una nueva era de la gestión pública, la era de la austeridad. Una austeridad intensa como respuesta a la crisis, pero que deberá proseguir después de la crisis, con una ya permanente contención del gasto, que no volverá nunca más a tener los ritmos de crecimiento por encima del crecimiento del PIB que tuvo durante mucho tiempo; austeridad que deberá acompañarse de profundas innovaciones para conseguir mejorar la eficacia institucional a pesar de la escasez (Varela, 2011; Kotter, 1996, 2008). Los sistemas de gobierno, dirección y gestión de las instituciones locales deben reconsiderarse a fondo, y este tema debe ocupar un lugar importante en la agenda política local.

Ni los hábitos de toma de decisiones, ni los valores predicados y practicados, ni los sistemas de interacción con la ciudadanía y con el entorno institucional y social, ni los sistemas de gestión interna de la institución están pensados para la era de la austeridad. Todas las prácticas y hábitos de gobierno local se han basado en la existencia de una gran capacidad económica que ha permitido niveles altos de gasto e inversión sin dificultad ni cortapisa alguna.

De hecho podríamos hablar de la necesidad de un cambio de régimen. Deberíamos pasar de una **democracia deferente**, en la que los gobiernos locales buscaban su legitimación mediante una continua oferta de nuevos equipamientos, servicios y festejos públicos para una ciudadanía pasiva y consumista, atendiendo demandas de minorías activas o incluso sin existir demandas, a una **democracia exigente**, en la que el gobierno local deberá

gestionar la escasez ante las demandas crecientes de la ciudadanía, alimentadas por el empobrecimiento repentino de gran parte de la población.

Este cambio de régimen político y de sistema de gestión deberá tener muchas vertientes innovadoras. En este artículo voy a detenerme en algunas de ellas, relativas a la gestión institucional local, que considero importantes y a la vez escasamente planteadas y debatidas. Voy a centrarme en las propuestas de solución; creo que los análisis de la realidad son ya bastante claros y compartidos. Los problemas no son el problema; el problema está en las soluciones.

## 2

### **Liderazgo competente del gobierno local**

Acaban de celebrarse en España elecciones municipales, y de nuevo nos encontramos con un alto porcentaje de relevos en los gobiernos locales, en algunos casos sin cambio del color político, en muchos otros casos con alternancia política. Un gran contingente de alcaldes y concejales empiezan a ejercer sus responsabilidades con escasa o nula experiencia y formación previas, y a menudo sin veteranos a los que acudir en busca de consejo y método.

Pero esta vez la exigencia de eficacia en la acción de gobierno es mayor si cabe, porque la situación es muy nueva, y la necesidad de tomar decisiones es urgente: los gobiernos del mandato anterior se dieron cuenta de la gravedad de la situación muy tarde, y decidieron casi todos dejar que fueran los gobiernos surgidos de las elecciones de 2011 quienes asumieran íntegro el coste de recuperación del equilibrio presupuestario y financiero.

Serán necesarias medidas de austeridad importantes, mucho más allá de los decorativos pero irrelevantes recortes en sueldos de políticos y de empleados eventuales. Y esto requerirá innovaciones importantes en los métodos de toma de decisiones.

La forma de gobierno más frecuente en los municipios medianos y grandes ha consistido en el modelo ministerial (Calderó, 1998): los gobiernos se dividen en tantas concejalías como concejales tiene la mayoría de gobierno y cada concejal se convierte en el ministro

de su área, en un trabajoso encaje de las heterogéneas trayectorias vitales de los concejales con todos y cada uno de los campos temáticos de actuación municipal.

En esta estructura cada concejal-ministro pasa a tener que ejercer de estratega, de director ejecutivo y de relaciones públicas de su campo de actividad, a pesar de que en un alto porcentaje carece de conocimientos siquiera elementales del área que le ha tocado en suerte. Es evidente que su muy elevada autoestima no basta para compensar la desproporción entre sus capacidades y las exigencias del encargo. Sólo la abundancia de presupuesto permitió en el pasado suplir el buen criterio con la generosidad hacia los cuatro puntos cardinales.

En ese modelo de gobierno la existencia de gobierno colegiado y de plan de gobierno era mera apariencia; cada concejal hacía y deshacía, y a menudo se enteraba por la prensa de las acciones de los demás compañeros de gobierno. Sólo se compartían decisiones a la hora de repartir los recursos, siempre insuficientes, por muy abundantes que ahora nos resulte claro que fueron. Y las decisiones de reparto de recursos se adoptaban de cualquier manera: en general con criterios de puro equilibrio político entre concejales, sin entrar en consideraciones de oportunidad ni de trascendencia, y acatando todo el equipo de mala gana las decisiones salomónicas de la Alcaldía.

El sistema de gobierno funcionaba porque había dinero para todo. ¿Qué sucederá ahora, cuando no hay dinero y además en muchas instituciones hay que ahorrar de lo lindo para reducir los déficits generados por los despilfarros de las etapas anteriores?

Se hace imprescindible un cambio de sistema. ¿Cómo debería ser el nuevo?

En primer lugar habrá que gestionar la evidencia de que hay mucho que ahorrar y muy poco que gastar. Por tanto deberá haber mucha deliberación sobre prioridades seguida de decisiones difíciles y dolorosas. Mi propuesta es que se evolucione hacia un sistema de gobierno con las decisiones importantes adoptadas colectivamente por todo el equipo de gobierno. Pero no estoy pensando en esas reuniones semanales en las que cada concejal cuenta sus penas mientras los demás ponen cara de póquer (Calderó y Zafra, 2004) y se acaban tomando decisiones por murmullos de asentimiento que ni siquiera disimulan la total ausencia de implicación de los asistentes en la decisión.

Hay que generar una verdadera dinámica deliberativa y decisoria por parte de la totalidad de miembros de la coalición de gobierno. Esto es una condición para el cambio (Argyris 1994, McClelland 1989), pero además es coherente con el hecho insoslayable de que nuestro sistema electoral, de listas cerradas y bloqueadas, otorga igual legitimación a todos los concejales electos. En nuestra ley de régimen local la Alcaldía tiene grandísimos poderes, es Superman o Superwoman, pero en nuestra ley electoral local la Alcaldía es última de la fila: Es elegida (y revocable) por los concejales.

La deliberación entre concejales del gobierno, para que sea efectiva, debe empezar por homogeneizar la información para la toma de decisiones entre todos los participantes. Sin información equiparable no hay decisión colectiva eficaz. Ello implica un importante trabajo informativo previo a la reunión, y sobre todo obliga a elaborar documentación en lenguaje material, en el lenguaje realista de beneficios, perjuicios, beneficiados, perjudicados, alternativas y consecuencias, y no en el lenguaje iniciático y leguleyo de los funcionarios tecnócratas. Ello obliga además a preparar las decisiones del gobierno mediante varias propuestas alternativas todas ellas viables: sin alternativas no hay decisión, hay sólo acatamiento de decisiones tomadas de antemano por los técnicos.

La deliberación y toma de decisiones colectiva del gobierno requiere también métodos de toma de decisiones claros, pero a la vez que eviten la división del colectivo en vencedores y vencidos. Para ello habrá que recurrir a sistemas estructurados de votación, actuando mediante priorizaciones sucesivas. En suma, las decisiones importantes requerirán reuniones largas y bien organizadas cada varios meses, mucho mejor que reuniones frecuentes y de baja calidad.

Destinar tiempo, recursos y energía a preparar bien las decisiones importantes debe también orillar las decisiones menores a órganos individuales, pautadas a través de directrices de decisión y con sistemas de control a posteriori. Con estas premisas las decisiones menores pueden incluso delegarse en funcionarios, sobre todo aquellas numerosas decisiones que son regladas por ley, de modo que sólo hay una decisión legalmente correcta. El triste espectáculo de los cargos de gobierno firmando innumerables resoluciones preparadas por los funcionarios sin siquiera leerlas debería desaparecer, y todavía más el de órganos colectivos de gobierno, como las juntas de gobierno, aprobando docenas de expedientes sin debate ni examen, en un acto de confianza ciega o tal vez de sumisión resignada hacia los funcionarios que los prepararon.

Otra actividad que deberá concentrar tiempo y esfuerzo de concejales será la relación con los ciudadanos. El creciente desapego de los ciudadanos hacia las instituciones no es tanto por la imposibilidad reciente de éstas de seguir actuando de Papá Noel; es más bien por la falta casi total de presencia activa y viva de los políticos en el día a día de la vida económica, civil y social. Los políticos locales han estado demasiado ocupados en sus despachos jugando a disfrazarse de directivos públicos y muy poco en la calle, a las puertas de los colegios, en los parques, en los entierros y en las bodas, que es donde está la gente. La cotidianeidad del liderazgo político de proximidad se echa en falta, y más cuando hay crisis.

Aquí la propuesta es obvia: hay que pasar mucho tiempo con la gente desempeñando roles de liderazgo activo. Y hay que aprender a hacerlo sin hacer de Papá Noel en nada, porque no habrá dinero para nada. Habrá que aprender este liderazgo amable pero que dice no con amabilidad a casi toda petición, y razona con paciencia por qué no.

### 3

#### **La doble vertiente de la dirección profesional: Dirección ejecutiva y gestión proyectual**

En la nueva era de las vacas flacas va a ser más necesaria que nunca la dirección ejecutiva profesional de la administración. Esta necesidad que en teoría nadie discute no se ha traducido todavía en decisiones en la inmensa mayoría de instituciones locales, si bien es cierto que en algunas de ellas se ha aplicado el tradicional sistema de las administraciones estatal y autonómica que en Madrid conocen como “el dedazo”, 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; una decisión de resultados a menudo tan pobres que debería dudarse incluso de su constitucionalidad.

Tampoco es solución lo que suele plantearse desde las escuelas de negocios, que 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.

La profesionalidad en la función directiva pública hay que forjarla en cada institución, a partir de los funcionarios que han acreditado solvencia técnica y aptitudes para el liderazgo. Para ello hay que sistematizar los cargos directivos y de gestión, de modo que se cree una trayectoria larga de aprendizaje profesional de la gestión y la dirección, tutelado y monitorizado desde la cúspide jerárquica con el apoyo de especialistas en dirección pública.

Dejar en manos de los directivos profesionales la dirección ejecutiva debería facilitar el desarrollo de las funciones estratégica, decisoria, representativa y relacional de los políticos locales.

Otra vertiente en la que habrá que evolucionar es en las estructuras y sistemas organizativos de rótula entre gobierno y dirección. Hasta ahora los diseños han seguido la forma piramidal, con una cúspide estrecha y sistemas de liderazgo unidireccional, de arriba abajo, entre gobierno y administración. Esta estructura, que yo llamo “el elefante con cerebro de mosquito”, es lógica en organizaciones industriales de producción en serie, o en la administración más tradicional, pero resulta muy inadecuada en instituciones locales modernas, y más todavía en una etapa de crisis en la que las funciones proyectuales, estratégicas y relacionales son importantísimas.

Hay que experimentar formas estructurales y sistemas de trabajo más avanzados. Por ejemplo, es cada vez más necesaria la figura del gabinete técnico del gobierno, un gabinete directivo de apoyo inmediato al gobierno en la reflexión estratégica, en las relaciones y en la dirección de proyectos, separado de la estructura de dirección ejecutiva y de la administración del día a día.

Mezclar en la estructura ordinaria de la administración el trabajo rutinario y el trabajo de proyectos consigue que el trabajo rutinario sea malo, caro y lento; y a la vez que los proyectos carezcan de dirección y supervisión suficientes, se desmadren sus costes y se descontroten sus resultados (Calderó, 2009).

Para que los proyectos no desordenen el día a día hay que alejarlos de la estructura de gestión del día a día; y en los proyectos es necesaria una presencia directa e inmediata de

los miembros del gobierno; si en un proyecto, por su propia naturaleza, hay incertidumbre, y por tanto hay que adoptar con frecuencia decisiones sin posibilidad de pautas previas, es necesaria la presencia directa del gobierno tomándolas. Hay que crear “parejas gestoras” de los proyectos, formadas por la coalición estrecha de un responsable político y un responsable técnico, que gestionen además el proyecto integral y vayan decidiendo en el avance del proyecto o elevando a órganos colectivos de gobierno las propuestas de decisiones de mayor trascendencia.

Mediante esta lógica de gestión integral de proyectos hay que abordar también vertientes del trabajo institucional como la participación ciudadana y las relaciones institucionales. Constituye otra de las rémoras de la etapa anterior una dinámica y una cultura de participación ciudadana institucionalizada, burocratizada, monopolizada por dirigentes asociativos que se erigen, al amparo del discurso institucional, en augures de las preferencias ciudadanas. En su lugar hay que promover la participación efectiva y directa de los ciudadanos más afectados por cada proyecto, mediante operaciones ad-hoc de participación que persigan la recolección masiva y el procesamiento cuidadoso de las opiniones espontáneas de la ciudadanía (Kotler y Andreasen, 1995).

#### **4**

### **Funcionariado competente y organización eficaz**

Mucha gente cree que la mala gestión de los gobiernos locales se ha debido a su estúpido empeño en desatender las sabias recomendaciones de sus funcionarios técnicos. Ingenuos. Confiar en que las instituciones locales actuales poseen la tecnología necesaria para concebir y aplicar un plan de salida de la crisis y en general planes avanzados de gestión estratégica sería un primer y gran error.

Nuestro funcionariado local sólo ha vivido la larguísima etapa de crecimiento presupuestario desmedido, y en muchos casos carece de experiencia y de conocimientos técnicos para una gestión austera y moderna. Algo tan básico como los nuevos métodos de gestión presupuestaria que en los países avanzados se practican desde los años 70, y que se experimentaron en España en alguna institución a finales de los años 80, fueron



enseguida olvidados y descartados, no eran necesarios para gestionar la abundancia. Seguimos con los métodos presupuestarios incrementalistas del siglo XIX.

Esto no es achacable a su mala voluntad o motivación; es un defecto del sistema de gestión de las trayectorias profesionales de los funcionarios. En fase de selección, a pesar de que incluso las leyes demandan ya desde hace años un examen de las capacidades profesionales efectivas, las instituciones locales han seguido haciendo procesos selectivos donde solo se exige demostrar buenas cualidades oratorias o literarias sobre un temario saturado de erudición legalista del todo inútil, dada la frecuencia frenética del cambio legislativo. Como lo que se valora sobre todo es la eficacia oratoria o literaria, y, sin lugar a dudas, el tribunal de una oposición es el primero que no conoce a fondo el temario, los ganadores del proceso son personas de buenas cualidades para el discurso pero con capacidad técnica desconocida.

Si no se contrasta la profesionalidad en el acceso menos se cultiva después de la toma de posesión. A pesar del considerable gasto de los últimos años en formación, esta consiste en cursos muy breves, de 10 a 20 horas, de temática dispersa y metodología errática, sin impacto sensible en el desarrollo profesional.

Además, nuestro funcionariado local vive en una estructura organizativa inadecuada para producir aprendizajes profesionales serios. Tenemos una estructura organizativa fragmentada, en la que los funcionarios de la misma profesión quedan dispersos por toda la estructura, cuando no aislados en instituciones pequeñas, y en la que el sistema de mando no es una jerarquía profesional ejecutiva, comprometida con el aprendizaje y desarrollo profesional de los subordinados, sino una jerarquía estamental, en la que el político está por encima y puede dar órdenes al técnico superior, pero puede no darlas; el técnico superior está por encima y puede dar órdenes al técnico medio, pero puede no darlas; el técnico medio está por encima y puede dar órdenes al técnico auxiliar y al administrativo, pero puede no darlas, etcétera. Mucha jerarquía formal pero muy escasa jerarquía efectiva.

Este sistema estamental, en el que los niveles jerárquicos se superponen mucho pero interaccionan poco, propio del feudalismo o de los imperios asiáticos, es de un anacronismo delirante en la Europa occidental del siglo XXI. Y sin embargo ha permanecido inalterado en la inmensa mayoría de nuestras instituciones públicas, y desde

luego produce un bajo rendimiento crónico, compensado, mientras hubo dinero para ello, mediante el continuo incremento de plantillas.

¿Quiere eso decir que no hay funcionarios locales competentes? Sí los hay, pero son casos aislados. Trabajando casi siempre desde el esfuerzo individual, artesanal y autodidacta, compensando el entorno indiferente u hostil con niveles altos de ingenio y espíritu emprendedor, algunos profesionales alcanzan niveles de competencia considerables, y es algo muy meritorio. Pero una flor no hace primavera.

Por otro lado nuestro funcionariado local, con honrosas excepciones, sigue anclado en la ideología tecnocrática de que los políticos lo mejor que pueden hacer es no estorbar y firmar todo lo que los técnicos les pongan delante, y que los técnicos deben limitarse a resolver los expedientes sin más cuidado que el cumplimiento rutinario de la ley y no meterse en berenjenales. El diálogo comprometido por ambas partes entre la ambición política y la exigencia técnica para producir la gestión pública eficaz tiene una existencia escasa, rara y furtiva en nuestras instituciones locales.

Pasemos a las propuestas de solución.

Hay que revisar a fondo el sistema organizativo de la base de las organizaciones locales. Hay que pasar de pequeñas unidades de componentes heterogéneos profesionalmente a unidades muy grandes y homogéneas en su composición. Hay que generar desde dentro de cada entidad una generación de mandos intermedios profesionalizada, de personas que dirijan a plena dedicación, no a ratitos y compaginándolo con otras tareas, a un grupo muy amplio de profesionales de su mismo oficio, asegurando un reparto equitativo del trabajo, una atención constante y personalizada a todo el equipo humano, y una gestión continua de oportunidades de aprendizaje asociadas a los trabajos cotidianos, sistematizando que los jóvenes aprendan de los veteranos, que los tranquilos aprendan de los inquietos, que los perseverantes aprendan de los ingeniosos.

Para ello también hay que cambiar los métodos de toma de decisiones sobre personal. Se ha tendido a una hiperconcentración de las decisiones sobre personal en un órgano especializado, concejal de personal o jefe de personal, creyendo sin motivo que la concentración facilitaba la eficacia; los sindicatos han favorecido esta concentración, porque las decisiones centralizadas facilitaban su influencia sobre ellas; el resultado ha sido que los mandos intermedios carecen de toda herramienta de gestión y de capacidad

de decisión sobre sus subordinados, y su función, caso de estar interesados en ejercerla, debe limitarse a la predicación de las conductas deseables, esperando algún efecto catártico; algo de improbable eficacia.

Por tanto hay que descentralizar las decisiones sobre personal, lo más posible, en estos nuevos mandos inmediatos, de modo que el mejor o peor desempeño de cada funcionario tenga consecuencias inmediatas y directas administradas por su jefe (Porter, 1985).

Esta reordenación organizativa por especialidades profesionales, compactando estructuras en unidades grandes y profesionalizando su dirección debería apoyarse en un método de gestión de personas moderno y de acreditada solvencia en países más avanzados, la gestión por competencias profesionales (Prahalad y Hamel, 1990). Hay que gestionar la materialidad de las profesiones cultivando las competencias profesionales, para conseguir el aumento sostenido de la productividad y de la eficacia, para conseguir hacer cada vez más con cada vez menos personal, como todas las organizaciones públicas y privadas del mundo civilizado.

## **Bibliografía**

**Argyris, Chris: "Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change"** Jossey-Bass, San Francisco, 1994.

**Calderó, Albert: "Modelos de gobierno municipal"**, en "Estudios sobre los gobiernos locales", Federico Castillo Blanco coordinador, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada **1998**

**Calderó, Albert y Zafra, Manuel: "El gobierno local, del voluntarismo a la gobernanza"**, en "Gestión y análisis de políticas públicas", nº 25, INAP Madrid **2004**.

**Calderó, Albert: "Xestión de proxectos nas institucións públicas"**, en la obra colectiva "Dirección Pública Profesional. Lecturas para xestionar a era da gobernanza", dirigida por Enrique José Varela, EGAP, Santiago de Compostela, **2009**.

**Calderó, Albert: "Crisis, planes de austeridad y aplicación del RDL 8/2010 de medidas para la reducción del déficit público"**, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública celebrado en Vitoria-Gasteiz, **2010**.

<http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/32980.pdf>

**Kotler, Philip, and Andreasen, Alan: "Strategic Marketing for Nonprofit Organisations"**, Pearson/Prentice Hall, New Jersey, **1995**.

**Kotter, John: “Leading change”, Harvard Business Press, Boston 1996.**

**Kotter, John: “A sense of urgency”, Harvard Business Press, Boston 2008.**

**McClelland, David: “Human Motivation”, Cambridge University Press, New York 1989.**

**Porter, Michael: “Competitive advantage: creating and sustaining superior performance”, The Free Press, New York 1985.**

**Prahalad, C.K. and Hamel, G.: “The core competence of the corporation”, Harvard Business Review, Boston 1990.**

**Varela, Enrique José: “Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020”, Ediciones do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo 2011.**