

Plans d'actuació municipals i projectes de canvi organitzatiu a l'escenari de la crisi econòmica 2009-2010

Albert Calderó

Ponència presentada a la Primera Jornada d'Administració Local del Consell Insular de Mallorca, Palma 2009

ESTUDIAR L'ESCENARI

Estem entrant en una crisi econòmica i social important; encara no sabem si serà una crisi cíclica, amb una recuperació dins d'un any o dos, o si serà una llarga depressió. Sí que és segur que com a mínim tenim per davant un any difícil, molt difícil, i el pitjor és que no coneixem amb precisió la naturalesa ni gravetat de les seves manifestacions, perquè molts dels ingredients de la crisi són històricament nous, sense precedents: la globalització, el desenvolupament de molts països emergents, les migracions massives...

També és segur que per a les institucions locals això representa un nou escenari, completament diferent del que va poder preveure's abans de les últimes eleccions. I en aquest escenari ja podem comptar amb una important reducció dels ingressos i alhora amb un fort increment de demandes socials de tot tipus.

El govern estatal ha reaccionat, pel que fa als Ajuntaments, amb un pla de xoc de finançament d'obres públiques municipals, que representa un esforç de gestió gran, que suposa una injecció econòmica important, però que, com totes les inversions finalistes molt condicionades, en molts llocs no solucionarà els problemes més apressants.

La hiperactivitat, almenys mediàtica, del govern central contrasta amb l'apatia dels governs autonòmics, amb la seva capacitat econòmica minvada, però alhora gairebé totalment compromesa amb una despesa corrent en fort creixement des de fa molts anys.

També els governs locals pateixen l'espiral contínua de creixement de la despesa corrent. Els últims quinze anys de bonança econòmica sense precedents, basada a més en les activitats de major rendibilitat econòmica per a les arques municipals, com la urbanització i la construcció, han donat pas a una brusca aturada centrada a més en les activitats fins ara més dinàmiques. S'imposa un canvi radical dels hàbits de govern i de gestió.

És hora de decisions importants de govern. A gairebé dos anys de les anteriors eleccions, a prop del pas de l'equador del mandat electoral, s'imposa una profunda reconsideració d'objectius, prioritats, organització i relacions ciutadanes. Els programes electorals de les últimes eleccions i els plans d'actuació que van poder elaborar-se a l'inici del mandat han quedat del tot obsolets pel canvi radical de l'escenari socioeconòmic.

I en les institucions locals no tenim a penes experiència en aquest tipus de viratges estratègics. Precisament el llarguíssim període de prosperitat de la qual hem gaudit, des de 1993, fa quinze anys, i l'alta rotació política i personal que es viu en els nostres Ajuntaments, tenen per conseqüència que la majoria dels responsables polítics i tècnics de les nostres institucions no tenen cap experiència en gestió de crisi com la que està començant; només han gestionat l'eufòria econòmica. Hi ha moltes coses que cal aprendre i amb prou feines hi ha temps per a això.

Per abordar aquest desafiament proposarem en aquesta ponència un conjunt de mesures.

REFLEXIONAR I REVISAR LES PRIORITATS

És necessari fer en cada municipi un profund estudi de les conseqüències locals de la crisi que va començar en el 2008 i es prolongarà com a mínim fins al 2010. Als sectors productius, sobretot en la construcció i la seva indústria auxiliar, i al sector immobiliari, però també en la indústria i els serveis; i en les dades de l'atur, sobretot en la construcció, però probablement en tots els sectors. Cal estudiar, i amb compte, l'evolució dels empadronaments: no sabem com afectarà la nova realitat als moviments migratoris, no hi ha cap precedent de situacions com l'actual. Cal fer atenció a l'estat d'ànim col·lectiu; existeix risc que la psicosi de crisi augmenti i agreugi els efectes de la crisi.

En l'activitat urbanística, en els mercats del sòl i l'habitatge, hi haurà paralització, però també potser oportunitats per a iniciatives municipals. A les obres municipals és possible que tinguem més atenció per part de les empreses constructores. En tot cas cal assegurar una bona gestió de les obres del Fons d'Inversió Local. En les dinàmiques socials i en la seguretat ciutadana cal estar atents a les implicacions de l'augment de l'atur, sobretot en la immigració.

En els ingressos de les entitats locals cal preveure una forta reducció d'ingressos per taxes urbanístiques, per impost de construccions, per plusvàlues. I en les despeses tensions noves, pels increments de costos, per noves demandes ciutadanes.

Pot ser un bon moment per revisar les polítiques urbanístiques i per impulsar plans d'habitatge social. Pot ser un bon moment per a estratègies de suport als sectors productius. Cal revisar les estratègies de gestió sociocultural i de la seguretat ciutadana. Cal planejar estratègies d'obtenció de nous ingressos i estratègies de reducció de despeses. Cal estar atents per desenvolupar estratègies de gestió de l'"estat d'ànim" col·lectiu.

REVISAR L'ORGANITZACIÓ INTERNA

És un bon moment per reflexionar sobre la llarga etapa de creixement que han viscut totes les nostres institucions, també les locals, en els últims trenta anys. Hem passat de tenir un sector públic marginal, propi d'un país subdesenvolupat, a un sector públic que té tant pes en l'economia del país com als països més avançats; una altra cosa és que la qualitat i eficàcia del nostre sector públic sigui comparable al seu cost.

Per això seria un bon moment per replantejar la gestió de l'organització interna dels nostres ajuntaments i altres ens locals. Gestionar el creixement perpetu, que és el que teníem per costum, s'ha acabat probablement per sempre. Ara, i gairebé segur que per sempre en el futur, cal gestionar l'increment d'eficàcia i de qualitat sense increment de la mida de les institucions. I això són figures d'un altre paner, això no ho hem fet mai, això caldrà aprendre a fer-ho.

Caldrà revisar i adequar a la nova realitat els sistemes de govern. El sistema a què estem acostumats, en el que cada polític amb capacitat de decisió s'ocupa de gastar el seu pressupost tancat al seu despatx amb el seu personal de confiança, sense tenir en compte per a res el que es decideix en les altres àrees de la seva institució, ja no pot durar, perquè només funciona en l'espiral dels diners públics creixents. Caldrà pensar més rigorosament i més col·lectivament al si de cada govern quines haurien de ser les grans prioritats, perquè ja no hi haurà diners per a tot i per a qualsevol cosa, només hi haurà diners per a les grans prioritats.

Caldrà aprendre a avaluar l'eficàcia dels diners gastats a cada cosa, i a tancar les guinguetes públiques que no demostrin la seva eficàcia. Caldrà aprendre a exercitar mecanismes de control intern, d'auditoria, d'inspecció de serveis. Caldrà aterrar en la dura realitat de les administracions públiques de tot el món, que gestionen l'expectativa i l'exigència sempre creixent de la ciutadania

mantenint estable la xifra de la despesa pública en relació amb l'economia. Un miracle que només és possible amb mètodes de gestió avançats, que nosaltres tenim sense estrenar.

POSAR AL DIA LA POLÍTICA DE PERSONAL

Un altre vessant en el qual caldrà revisar hàbits de gestió si es vol sobreviure a la crisi és en les relacions laborals internes dels Ajuntaments. Necessitem aprendre a posar en pràctica una nova estratègia en les negociacions amb els representants sindicals, que consisteixi a no cedir sempre per sistema.

Necessitem aprendre una nova estratègia de gestió de plantilles, que consisteixi a no crear llocs de funcionari vitalici per a cada nou servei que decidim crear.

Necessitem aprendre una nova estratègia retributiva, que consisteixi, per variar, en pagar bé al que treballa bé, en pagar poc al que treballa poc i malament, i en acomiadar el que no treballa gens i a més a més destorba.

Necessitem incorporar lògiques d'austeritat i estalvi econòmic a la plantilla existent. La primera i més elemental és eliminar vacants. És cert que, en sentit estricte, eliminar una plaça vacant de la plantilla no és un estalvi, perquè estem parlant d'eliminar places vacants, no places ocupades. Però sí que és un estalvi perquè, si deixem una plaça vacant sense eliminar-la, de seguida algú de la institució trobarà un argument potentíssim per cobrir aquesta vacant amb un interí o mitjançant oposicions o de qualsevol altra forma. O bé un funcionari excedent demanarà el reingrés.

Per tant, cal eliminar vacants l'endemà o el mateix dia en què es produeixin, per jubilació, o per mort, o per qualsevol altra circumstància. Molts diran que aquesta plaça era necessària i que cal cobrir-la. És possible que tinguin raó fins a cert punt. Però també és possible que no, i es pot treballar per fer possible que no.

Alhora cal fer una feina de reorganització perquè sigui possible continuar fent el mateix, o fer més, amb menys gent. Això també és possible. Per exemple, tenim a gairebé totes les institucions una excessiva fragmentació dels departaments, deguda a la tendència de tots els responsables polítics i a directius de preferir disposar de personal propi per fer-ho tot en lloc de concentrar els efectius en departaments grans que realitzin una gran diversitat de tasques.

Com, alhora, gairebé totes les dependències molt especialitzades sofreixen una variabilitat important de càrregues de treball, totes han tendit a dimensionar-se per al seu moment de màxima càrrega, de manera que la resta del temps, la major part del temps, estan sobredimensionades i treballant a ritme ben descansat.

Molts anys de bonança econòmica han creat en totes les institucions uns importants excessos de greix. Es poden eliminar i s'han d'eliminar ara. No fer-ho obligarà a aquestes institucions a gastar gairebé tots els seus diners en pagar personal infrautilitzat en lloc de prestar serveis a una ciutadania que els necessita.

REPLANTEJAR LA COMUNICACIÓ I LES RELACIONS AMB LA CIUTADANIA

De la mateixa manera que en temps de bonança econòmica la gent tendeix a passar de les institucions, en temps de crisi creix l'expectativa cap a les solucions i el lideratge que han de procurar els poders públics, i en primer lloc els ajuntaments.

Hem de preparar les nostres institucions per a aquest protagonisme renovat, estant atents a les problemàtiques socials derivades de la crisi, essent capaços de diferenciar els diferents col·lectius socials i tractar-los segons les seves diferents expectatives, desenvolupant sistemes d'informació i

participació ciutadana adaptats a les noves situacions. El rol personal dels polítics ha de créixer també en temps de crisi.

El rol personal dels polítics no pot limitar-se al gest mediàtic de congelar-se els sous. Estan bé els gests mediàtics per indicar que s'està fent un esforç d'austeritat. Però aquests gests només tenen sentit si són un indicatiu, un missatge, una mostra d'un conjunt d'altres canvis de conducta de despesa més profunds, més seriosos i més eficaços en resultats d'austeritat econòmica.

Com tota operació de màrqueting ben feta, l'austeritat no pot ser pura propaganda desvinculada de les pràctiques quotidianes i contradictòria amb elles; ha de ser un estendard anunciador de moltes altres pràctiques, totes elles rigoroses, solvents i coherents amb els missatges difosos.

Si no es fa així, no solament la credibilitat de la política d'austeritat cau per terra, sinó que, en lloc que la institució i el seu govern guanyin ascendent moral, el perden. Si s'ha de fer un gest mediàtic que de seguida tothom dirà que és pura enganyifa més val no fer res i no cridar l'atenció.

Per tant arriba l'hora de posar-se a treballar en veritables polítiques d'austeritat, i a esforçar-se des de cada institució en el paradigma de la bona gestió de l'austeritat, és a dir, no es tracta de fer menys, sinó de fer més amb menys.

Hi ha moltes maneres de fer més amb menys en una institució. Però la més important, la més significativa des del punt de vista dels resultats d'estalvi, amb gran distància de les altres, no ens enganyem, és estalviar costos de personal, i aconseguir-ho sense disminuir l'eficàcia dels serveis, i, si es pot, augmentant-la. Ja n'hem parlat.

Una altra forma de fer més amb menys és desenvolupar polítiques que no costin diners. Tenim la síndrome que no es pot fer res rellevant en un ajuntament sense disposar de 100.000 euros i dos funcionaris per començar. No és així. Amb el lideratge, amb capacitat de reunir i provocar el diàleg, amb el discurs, és possible fer moltes coses.