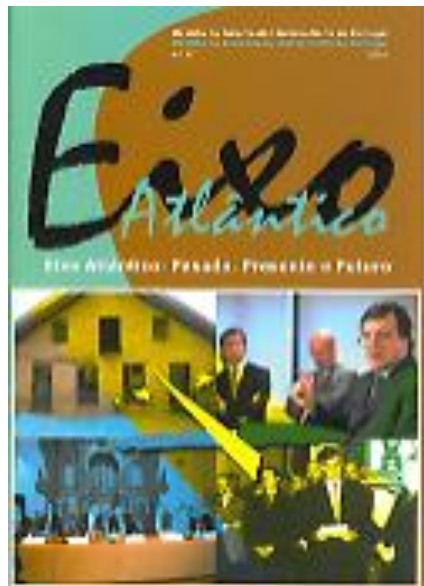


Crisi i agendes urbanes: la gestió innovadora de l'austeritat

Albert Calderó



Publicat en castellà a la revista *Eixo Atlântico*, revista científica do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Associació transfronterera dels municipis de la Eurorrexión Galicia - Norte de Portugal, núm 18, desembre de 2011, dirigida per Enrique José Varela. Traducció de l'autor.

Sumari

1. Introducció.
 2. Lideratge competent del govern local.
 3. La doble vessant de la direcció professional: Direcció executiva i gestió projectual
 4. Funcionariat competent i organització eficaç.
- Bibliografia.

Paraules clau: Directius, Competències, Lideratge, Escassetat, Equips.

Resum: Els governs locals a Espanya ja han viscut crisis fiscals i financeres en èpoques anteriors, la diferència amb relació a aquesta crisi té a veure amb el fons: estem davant d'un canvi del sistema de governança local. Aquest canvi requereix d'una gran transformació en el sistema de govern i administració local, que ha de començar per la reformulació de la institució local com a ens de gestió, representació i participació, així com per l'organització, la direcció de persones i l'impuls de lideratges locals, que superin les clàssiques jerarquies, el concepte de funcionari, i es dirigeixin cap a la recerca de la gestió eficaç de l'austeritat.

1. Introducció

Espanya ha gaudit, des de la consecució de la democràcia el 1977 fins a 2007, de trenta anys de creixement econòmic fort i gairebé continu, i a més d'un creixement fort i gairebé continu de la despesa pública en relació amb el PIB.

Però el 2007 es desencadena la gran crisi, que en realitat són moltes crisis superposades (Calderó, 2010): A la crisi financera mundial, nosaltres afegim una crisi immobiliària, una crisi d'endeutament públic i privat, una crisi de dèficit públic i, per sota de totes, invisible, la pitjor crisi de totes, la crisi del creixement de la despesa pública, una crisi de maduresa, en haver arribat Espanya a un nivell de despesa pública en relació amb el PIB proper al dels països més avançats.

La crisi per tant no és un malson del que sortirem algun dia tornant a la situació d'abans, és un factor estable i profund que canviarà el nostre sistema públic per sempre. Entrem en una nova era de la gestió pública, l'era de l'austeritat. Una austeritat intensa com a resposta a la crisi, però que haurà de seguir després de la crisi, amb una ja permanent contenció de la despesa, que no tornarà mai més a tenir els ritmes de creixement per sobre del creixement del PIB que va tenir durant molt de temps; austeritat que s'ha d'acompanyar de profundes innovacions per aconseguir millorar l'eficàcia institucional tot i l'escassetat (Varela, 2011; Kotter, 1996, 2008). Els sistemes de govern, direcció i gestió de les institucions locals s'han de reconsiderar a fons, i aquest tema ha d'ocupar un lloc important en l'agenda política local.

Ni els hàbits de presa de decisions, ni els valors predicats i practicats, ni els sistemes d'interacció amb la ciutadania i amb l'entorn institucional i social, ni els sistemes de gestió interna de la institució estan pensats per a l'era de l'austeritat. Totes les pràctiques i hàbits de govern local s'han basat en

l'existència d'una gran capacitat econòmica que ha permès nivells alts de despesa i inversió sense cap dificultat ni problema.

De fet podríem parlar de la necessitat d'un canvi de règim. Hauríem de passar d'una **democràcia deferent**, en què els governs locals buscaven la seva legitimació mitjançant una contínua oferta de nous equipaments, serveis i festivals públics adreçats a una ciutadania passiva i consumista, atenent demandes de minories actives o fins i tot sense existir demandes, a una **democràcia exigent**, en la qual el govern local haurà de gestionar l'escassetat davant les demandes creixents de la ciutadania, alimentades per l'empobriment sobtat de gran part de la població.

Aquest canvi de règim polític i de sistema de gestió ha de tenir molts vessants innovadors. En aquest article en tractaré alguns, relatius a la gestió institucional local, que considero importants i alhora escassament plantejats i debatuts. Em centraré en les propostes de solució, crec que les anàlisis de la realitat són ja prou clars i compartits. Els problemes no són el problema, el problema està en les solucions.

2. Lideratge competent del govern local

Acaben de celebrar a Espanya eleccions municipals, i de nou ens trobem amb un alt percentatge de relleus en els governs locals, en alguns casos sense canvi del color polític, en molts altres casos amb alternança política. Un gran contingent d'alcaldes i regidors comencen a exercir les seves responsabilitats amb escassa o nul·la experiència i formació prèvies, i sovint sense veterans als quals acudir a la recerca de consell i mètode.

Però aquesta vegada l'exigència d'eficàcia en l'acció de govern és més greu, perquè la situació és molt nova, i la necessitat de prendre decisions és urgent: els governs del mandat anterior es van adonar de la gravetat de la situació molt tard, i van decidir gairebé tots deixar que fossin els governs sorgits de les eleccions de 2011 els qui assumissin íntegrament el cost de la recuperació de l'equilibri pressupostari i financer.

Seran necessàries mesures d'austeritat importants, molt més enllà de les decoratives però irrellevants retallades en sous de polítics i d'empleats eventuais. I això requerirà innovacions importants en els mètodes de presa de decisions.

La forma de govern més freqüent en els municipis mitjans i grans ha consistit en el model ministerial (Calderó, 1998): els governs es divideixen en tantes regidories com regidors té la majoria de govern i cada regidor es converteix en el ministre de la seva àrea, en un elaborat i artificios encaix de les heterogènies trajectòries vitals dels regidors amb tots i cada un dels camps temàtics d'actuació municipal.

En aquesta estructura cada regidor-ministre passa a haver d'exercir d'estrateg, de director executiu i de relacions públiques del seu camp d'activitat, tot i que en un alt percentatge no té coneixements ni tan sols elementals de l'àrea que li ha tocat. És evident que la seva molt elevada autoestima no és suficient per compensar la desproporció entre les seves capacitats i les exigències de l'encàrrec. Només l'abundància de pressupost va permetre en el passat suplir el bon criteri amb la generositat cap als quatre punts cardinals.

En aquest model de govern l'existència de govern col·legiat i de pla de govern és pura aparença, cada regidor fa i desfa, i sovint s'assabenta per la premsa de les accions dels altres companys de

govern. Només es comparteixen decisions a l'hora de repartir els recursos, sempre insuficients, per molt abundants que ara ens resulti clar que van ser en el passat. I les decisions de repartiment de recursos s'adoptaven de qualsevol manera: en general amb criteris de pur equilibri polític entre regidors, sense entrar en consideracions d'oportunitat ni de transcendència, i acceptant tot l'equip sense entusiasme les decisions salomòniques de l'Alcaldia.

El sistema de govern funcionava perquè hi havia diners per a tot. Què passarà ara, quan no hi ha diners i a més en moltes institucions s'ha d'estalviar de valent per reduir els dèficits generats pels malbarataments de les etapes anteriors?

Es fa imprescindible un canvi de sistema. Com hauria de ser el nou?

En primer lloc caldrà gestionar l'evidència que hi ha molt a estalviar i molt poc a gastar. Per tant hi ha d'haver molta deliberació sobre prioritats seguida de decisions difícils i doloroses. La meua proposta és que s'evolucioni cap a un sistema de govern amb les decisions importants adoptades col·lectivament per tot l'equip de govern. Però no estic pensant en aquestes reunions setmanals en què cada regidor explica les seves penes mentre els altres fan cara de pòquer (Calderó i Zafra, 2004) i s'acaben prenent decisions per murmuris d'assentiment que ni tan sols dissimulen la total absència d'implicació dels assistents en la decisió.

Cal generar una veritable dinàmica deliberativa i decisòria per part de la totalitat de membres de la coalició de govern. Això és una condició per al canvi (Argyris 1994, McClelland 1989), però a més és coherent amb el fet indefugible que el nostre sistema electoral, de llistes tancades i bloquejades, atorga igual legitimació a tots els regidors electes. En la nostra llei de règim local l'Alcaldia té grandíssims poders, és Superman o Superwoman, però en la nostra llei electoral local l'Alcaldia és última de la fila: És triada (i és revocable) per part dels regidors de la majoria.

La deliberació entre regidors del govern, perquè sigui efectiva, ha de començar per homogeneïtzar la informació per a la presa de decisions entre tots els participants. Sense informació equiparable no hi ha decisió col·lectiva eficaç. Això implica un important treball informatiu previ a la reunió, i sobretot obliga a elaborar documentació en llenguatge material, en el llenguatge realista de beneficis, perjudicis, beneficiats, perjudicats, alternatives i conseqüències, i no en el llenguatge iniciàtic i jurídicista dels funcionaris tecnòcrates. Això obliga a més a preparar les decisions del govern mitjançant diverses propostes alternatives, totes elles viables: sense alternatives no hi ha decisió, hi ha només acatament de decisions preses prèviament pels tècnics.

La deliberació i presa de decisions col·lectiva del govern requereix també mètodes de presa de decisions clars, però al mateix temps que evitin la divisió del col·lectiu en vencedors i vençuts. Per a això caldrà recórrer a sistemes estructurats de votació, actuant mitjançant prioritzacions successives. En suma, les decisions importants requereixen reunions llargues i ben organitzades cada 3 o 4 mesos, molt millor que reunions freqüents i de baixa qualitat.

Destinar temps, recursos i energia a preparar bé les decisions importants ha de permetre també desviar les decisions menors a òrgans individuals, pautades a través de directrius de decisió i amb sistemes de control a posteriori. Amb aquestes premisses les decisions menors es poden fins i tot delegar en funcionaris, sobretot aquelles nombroses decisions que són reglades per llei, de manera que només hi ha una decisió legalment possible. El trist espectacle dels càrrecs de govern signant innumerables resolucions preparades pels funcionaris sense ni tan sols llegir-les hauria de desaparèixer, i encara més el d'òrgans col·lectius de govern, com les juntes de govern, aprovant

dotzenes d'expedients sense debat ni examen, en un acte de confiança cega o potser de submissió resignada envers els funcionaris que els han preparat.

Una altra activitat que haurà de concentrar temps i esforç de regidors serà la relació amb els ciutadans. El creixent desafecció dels ciutadans cap a les institucions no és tant per la impossibilitat recent d'aquestes de continuar actuant de Pare Noel, és més aviat per la manca gairebé total de presència activa i viva dels polítics en el dia a dia de la vida econòmica, civil i social. Els polítics locals han estat massa ocupats en els seus despatxos jugant a disfressar-se de directius públics i molt poc al carrer, a les portes de les escoles, als parcs, en els enterraments i en els casaments, que és on s'està la gent. La quotidianitat del lideratge polític de proximitat es troba a faltar, i més quan hi ha crisi.

Aquí la proposta és òbvia: cal passar molt temps amb la gent exercint rols de lideratge actiu. I cal aprendre a fer-ho sense fer de Pare Noel en res, perquè no hi haurà diners per a res. Caldrà aprendre aquest lideratge amable però que diu no amb amabilitat a gairebé tota petició, i raona amb paciència per què no.

3. El doble vessant de la direcció professional: Direcció executiva i gestió projectual

En la nova era de les vaques flaques serà més necessària que mai la direcció executiva professional de l'administració. Aquesta necessitat que en teoria ningú discuteix no s'ha traduït encara en decisions en la immensa majoria d'institucions locals, si bé és cert que en algunes d'elles s'ha aplicat el tradicional sistema de les administracions estatal i autonòmica que a Madrid coneixen com "el dedazo", que consisteix en que, amb l'excusa de la necessària confiança, es nomena un càrrec directiu per afinitat personal, familiar o política, sense cap examen ni contrast de la seva competència i professionalitat en direcció pública, una decisió de resultats sovint tan pobres que es podria dubtar fins i tot de seva constitucionalitat.

Tampoc és solució el que se sol plantejar des de les escoles de negocis, que consisteix a considerar que la titulació d'una d'aquestes escoles (sobretot si apareix en els rànquings internacionals) és el títol necessari, suficient i únic vàlid per a l'exercici impecable de la funció directiva pública. L'experiència ha demostrat que la garantia que es pretén no existeix.

La professionalitat en la funció directiva pública cal forjar-la en cada institució, a partir dels funcionaris que han acreditat solvència tècnica i aptituds per al lideratge. Per a això cal sistematitzar els càrrecs directius i de gestió, de manera que es creï una trajectòria llarga d'aprenentatge professional de la gestió i la direcció, tutelat i monitoritzat des de la cúpula jeràrquica amb el suport d'especialistes en direcció pública.

Deixar en mans dels directius professionals la direcció executiva hauria de facilitar el desenvolupament de les funcions estratègica, decisòria, representativa i relacional dels polítics locals.

Un altre vessant en què caldrà evolucionar és en les estructures i sistemes organitzatius de ròtula entre govern i direcció. Fins ara els dissenys han seguit la forma piramidal, amb una cúpula estreta i sistemes de lideratge unidireccional, de dalt a baix, entre govern i administració. Aquesta estructura, que jo anomeno "l'elefant amb cervell de mosquit", és lògica en organitzacions industrials de producció en sèrie, o en l'administració més tradicional, però resulta molt inadequada en institucions

locals modernes, i més encara en una etapa de crisi en la qual les funcions projectuals, estratègiques i relacionals són importantíssimes.

Cal experimentar formes estructurals i sistemes de treball més avançats. Per exemple, és cada vegada més necessària la figura del gabinet tècnic del govern, un gabinet directiu de suport immediat al govern en la reflexió estratègica, en les relacions i en la direcció de projectes, separat de l'estructura de direcció executiva i de l'administració del dia a dia.

Barrejar en l'estructura ordinària de l'administració el treball rutinari i el treball de projectes aconsegueix que el treball rutinari sigui dolent, car i lent; i alhora que els projectes no tinguin direcció i supervisió suficients, i se'n descontrolin els costos i els resultats (Calderó, 2009).

Perquè els projectes no desordenin el dia a dia cal allunyar-los de l'estructura de gestió del dia a dia, i en els projectes cal una presència directa i immediata dels membres del govern; si en un projecte, per la seva naturalesa, hi ha incertesa, i per tant cal adoptar amb freqüència decisions sense possibilitat de pautes prèvies, cal la presència directa del govern prenent-les. Cal crear "parelles gestores" dels projectes, formades per la coalició estreta d'un responsable polític i un responsable tècnic, que gestionin el projecte integral i vagin decidint en calent durant l'avanç del projecte, o bé elevant a òrgans col·lectius de govern les propostes de decisions de més transcendència.

Mitjançant aquesta lògica de gestió integral de projectes cal abordar també vessants del treball institucional com la participació ciutadana i les relacions institucionals. Constitueix una altra de les rèmores de l'etapa anterior una dinàmica i una cultura de participació ciutadana institucionalitzada, burocratitzada, monopolitzada per dirigents associatius que s'erigeixen, a l'empara del discurs institucional, en àugurs de les preferències ciutadanes. En el seu lloc cal promoure la participació efectiva i directa dels ciutadans més afectats per cada projecte, mitjançant operacions ad-hoc de participació que persegueixin la recol·lecció massiva i el processament acurat de les opinions espontànies de la ciutadania (Kotler i Andreasen, 1995)

4. Funcionariat competent i organització eficaç

Molta gent creu que la mala gestió dels governs locals és a causa de la seva estúpida obstinació a desatendre les sàvies recomanacions dels seus funcionaris tècnics. Ingenus. Confiar que les institucions locals actuals tenen la tecnologia necessària per concebre i aplicar un pla de sortida de la crisi i en general plans avançats de gestió seria un primer i gran error.

El nostre funcionariat local només ha viscut la llarguíssima etapa de creixement pressupostari desmesurat, i en molts casos no té experiència ni coneixements tècnics per a una gestió austera i moderna. Una cosa tan bàsica com els nous mètodes de gestió pressupostària que als països avançats es practiquen des dels anys 70, i que es van experimentar a Espanya en alguna institució a finals dels anys 80, van ser seguida oblidats i descartats, no eren necessaris per gestionar l'abundància. Seguim amb els mètodes pressupostaris incrementalistes del segle XIX.

Això no és imputable a la seva mala voluntat o motivació, és un defecte del sistema de gestió de les trajectòries professionals dels funcionaris. En fase de selecció, tot i que fins i tot les lleis demanen ja des de fa anys un examen de les capacitats professionals efectives, les institucions locals han seguit fent processos selectius on només s'exigeix demostrar bones qualitats oratòries o literàries sobre un temari saturat d'erudició legalista del tot inútil, donada la freqüència frenètica del canvi legislatiu. Com que el que es valora sobretot és l'eficàcia oratòria o literària, i, sense cap dubte, el tribunal

d'una oposició és el primer que no coneix a fons el temari, els guanyadors del procés són persones de bones qualitats per al discurs però amb capacitat tècnica inèdita.

Si no es contrasta la professionalitat en l'accés menys es conrea després de la presa de possessió. Malgrat la considerable despesa dels últims anys en formació, consisteix en cursets molt breus, de 10 a 20 hores, de temàtica dispersa i metodologia erràtica, sense impacte sensible en el desenvolupament professional.

A més, el nostre funcionariat local viu en una estructura organitzativa inadequada per produir aprenentatges professionals seriosos. Tenim una estructura organitzativa fragmentada, en la qual els funcionaris de la mateixa professió queden dispersos per tota l'estructura, quan no aïllats en institucions petites, i en la qual el sistema de comandament no és una jerarquia professional executiva, compromesa amb l'aprenentatge i desenvolupament professional dels subordinats, sinó una jerarquia estamental, en què el polític està per sobre i pot donar ordres al tècnic superior, però pot no donar-les, el tècnic superior està per sobre i pot donar ordres al tècnic mitjà, però pot no donar-les; el tècnic mitjà està per sobre i pot donar ordres al tècnic auxiliar i l'administratiu, però pot no donar-les, etcètera. Molta jerarquia formal però molt escassa jerarquia efectiva.

Aquest sistema estamental, en què els nivells jeràrquics se superposen molt però interaccionen poc, propi del feudalisme o dels imperis asiàtics, és d'un anacronisme delirant a l'Europa occidental del segle XXI. I no obstant això ha romàs inalterat en la immensa majoria de les nostres institucions públiques, i per descomptat produeix un baix rendiment crònic, compensat, mentre hi va haver diners per a això, amb el continu increment de plantilles.

Això vol dir que no hi ha funcionaris locals competents? Sí que n'hi ha, però són casos aïllats. Treballant gairebé sempre des de l'esforç individual, artesanal i autodidacta, compensant l'entorn indiferent u hostil amb nivells alts d'enginy i esperit emprenedor, alguns professionals arriben a nivells de competència considerables, i és una cosa molt meritòria. Però una flor no fa primavera.

D'altra banda el nostre funcionariat local, amb honroses excepcions, segueix ancorat en la ideologia tecnocràtica que els polítics el millor que poden fer és no destorbar i signar tot el que els tècnics els posin davant, i que els tècnics s'han de limitar a resoldre els expedients sense més cura que el compliment rutinari de la llei i no ficar-se en embolics. El diàleg compromès per ambdues parts entre l'ambició política i l'exigència tècnica per produir la gestió pública eficaç té una existència escassa, rara i furtiva a les nostres institucions locals.

Passem a les propostes de solució.

Cal revisar a fons el sistema organitzatiu de la base de les organitzacions locals. Cal passar, de petites unitats de components heterogenis professionalment, a unitats molt grans i homogènies en la seva composició. Cal generar des de dins de cada entitat una generació de comandaments intermedis professionalitzada, de persones que dirigeixin a plena dedicació, no a estonetes i combinant-ho amb altres tasques, a un grup molt ampli de professionals del seu mateix ofici, assegurant un repartiment equitatiu del treball, una atenció constant i personalitzada a tot l'equip humà, i una gestió contínua d'oportunitats d'aprenentatge associades als treballs quotidians, sistematitzant que els joves aprenguin dels veterans, que els tranquils aprenguin dels inquietos, que els perseverants aprenguin dels enginyosos.

Per això també cal canviar els mètodes de presa de decisions sobre personal. S'ha tendit a una hiperconcentració de les decisions sobre personal en un òrgan especialitzat, el regidor de personal o el cap de personal, creient sense motiu que la concentració facilitava l'eficàcia; els sindicats han afavorit aquesta concentració, perquè les decisions centralitzades facilitaven la seva influència sobre elles. El resultat ha estat que els comandaments intermedis no tenen cap eina de gestió ni capacitat de decisió sobre els seus subordinats, i la seva funció, en cas d'estar interessats en exercir-la, s'ha de limitar a la predicació de les conductes desitjables, esperant algun efecte catàrtic; una tècnica d'improbable eficàcia.

Per tant cal descentralitzar les decisions sobre personal, el més possible, en aquests nous comandaments immediats, de manera que el millor o pitjor acompliment de cada funcionari tingui conseqüències immediates i directes administrades pel seu cap (Porter, 1985).

Aquesta reordenació organitzativa per especialitats professionals, compactant estructures en unitats grans i professionalitzant-ne el comandament s'hauria de recolzar en un mètode de gestió de persones modern i d'acreditada solvència en països més avançats, la gestió per competències professionals (Prahalad i Hamel, 1990). S'ha de gestionar la materialitat de les professions conreant les competències professionals, per aconseguir l'augment sostingut de la productivitat i de l'eficàcia, per aconseguir fer cada vegada més amb cada vegada menys personal, com totes les organitzacions públiques i privades del món civilitzat.

Bibliografia

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”, Ponència al VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2010.

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

Kotler, Philip, and Andreassen, 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.