

Las Instituciones locales en tiempo de crisis (Una nueva estructura institucional ajustada a las necesidades en tiempo de crisis)

TEXTO PROVISIONAL PENDIENTE DE REVISIÓN

Rafael Jiménez Asensio

Professor de Dret Constitucional de l'UPF
Soci director d'Estudi Consultoria Sector Públic./Estudi.Con

I.- PLANTEAMIENTO.....	1
II.- UNA CRISIS ECONÓMICA DISTINTA Y CON EFECTOS A LARGO PLAZO SOBRE NUESTROS GOBIERNOS LOCALES.....	2
III.- ALGUNAS REFERENCIA COMPARADAS DE LA CRISIS Y SUS EFECTOS SOBRE EL NIVEL LOCAL DE GOBIERNO.....	5
IV.- LA CRISIS FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA: ATENCIÓN ESPECIAL A LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS.....	7
V.- ¿QUÉ HACER?: CÓMO PUEDEN LOS GOBIERNOS LOCALES ENFRENTARSE A UNA CRISIS FISCAL QUE HA VENIDO “PARA QUEDARSE”.....	9
VI.- REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL PARA HACER FRENTE A LA CRISIS: ALGUNAS PROPUESTAS.....	13
1) Medidas de reforzamiento institucional del sistema de gobierno local y de su financiación....	15
2) Medidas de reforma estructural y organizativa. Una apuesta por la dirección pública profesional.....	15
3) Medidas de reforma del empleo público.....	16
BIBLIOGRAFÍA.....	18

I.- PLANTEAMIENTO

En este trabajo se pretenden analizar las complejas relaciones entre los gobiernos locales y las consecuencias de la profunda crisis económico financiera sobre el sector público y, más concretamente, sobre el sector público local.

Obviamente, dado el marco en el que se encuadra la presente intervención, el objeto de estas líneas abordará, asimismo, cuáles son las respuestas institucionales que los gobiernos locales deben adoptar para afrontar la difícil situación con la que se enfrentan en estos momentos en materia fiscal, así como habrá que tener en cuenta el más que previsible complejísimo marco en el que se situarán los nuevos gobiernos locales que se constituyan a partir de las elecciones de 2011.

Para analizar esta problemática (gobiernos locales y crisis económica) les propongo un esquema muy simple. En primer lugar, realizaré unas breves consideraciones sobre la naturaleza de esta crisis económica que ya ha sido enunciada como la “Gran Recesión” (a imagen y semejanza de la

“Gran Depresión” de los años treinta del siglo pasado) y, en particular, sobre los rasgos que esta crisis presenta en España y especialmente cómo se proyecta sobre los gobiernos locales.

En segundo lugar, ofreceré un rápido cuadro comparado de cómo ha afectado y está afectando la crisis económica a los gobiernos locales, con especial atención a los de los países miembros de la Unión Europea. Tal vez así seamos conscientes que, a pesar de nuestras propias peculiaridades (que, sin duda, agravan mucho la situación de nuestros gobiernos locales en relación con el resto), hay algunos patrones comunes en el diagnóstico y en las propias soluciones.

En tercer lugar, haré un rápido recorrido por la situación actual de bancarrota financiera de buena parte de los gobiernos locales en España, deteniéndome en la situación de algunos municipios. En verdad, lo que interesa poner de relieve en este apartado es cómo los gobiernos locales (municipios) están viéndose contagiados por un modelo institucional que ofrece signos evidentes de agotamiento.

En cuarto lugar, me detendré en las medidas que deben (o pueden) llevar a cabo los gobiernos locales para afrontar mediante instrumentos propios la crisis económica. En este punto convendrá llevar a cabo una distinción que es importante: la crisis económica –como bien ha expuesto VELASCO (2010)- afecta a los municipios de dos maneras: a) como sujetos pasivos de la crisis (esto es, como entidades públicas con déficit de ingresos y mayor demanda de gastos); y b) como sujetos activos de la recuperación económica (es decir, como entidades de promoción económica). En suma, la crisis económica se proyecta sobre los municipios a través de dos dimensiones: endógena y exógena.

Obviamente, en estos momentos centraremos la atención en las medidas de carácter endógeno que los gobiernos locales pueden impulsar para hacer frente a una situación de crisis fiscal que sin duda se proyectará durante varios años. Así, se cerrará este trabajo con una breve reflexión sobre el papel institucional de los gobiernos locales y las medidas de reforzamiento institucional que cabe adoptar para hacer frente a la etapa de crisis fiscal.

II.- UNA CRISIS ECONÓMICA DISTINTA Y CON EFECTOS A LARGO PLAZO SOBRE NUESTROS GOBIERNOS LOCALES.

No soy economista y, por tanto, mi relato en esta materia es fruto únicamente de las lecturas que sobre este tema llevo haciendo desde hace algún tiempo. Pero resulta meridianamente claro en estos momentos que la actual crisis financiera internacional es la más importante, compleja y profunda y de mayores repercusiones globales desde la Gran Depresión (VIÑALS, 2010).

No se trata de narrar ahora cuáles han sido sus causas y cuáles sus inmediatos efectos, una materia que ha sido analizada profusamente por un buen número de autores de formación económica, y sobre la cual existe un relativo consenso: análisis minuciosos de la crisis son, por ejemplo, los STIGLITZ (2010) y DE LA DEHESA (2009). En este punto los economistas han mejorado su debilitada posición en la que les dejó el estallido de la crisis –ya que muy pocos de ellos intuyeron lo que venía- y se han mostrado cómo unos buenos analistas a posteriori de lo que ha sido ese auténtico *tsunami* económico financiero que tuvo al mundo civilizado al borde la hecatombe en el otoño de 2008.

Tampoco es necesario aquí hacer hincapié en las medidas que se han adoptado por parte de los Estados (y, por lo que ahora importa, por el Gobierno español) para hacer frente a esa situación. Las inyecciones de capital público a las entidades financieras han constituido una de las líneas de defensa que se han aplicado en la totalidad de los países desarrollados para hacer frente a los primeros efectos de la crisis. Asimismo, las políticas de estímulo fiscal han configurado un elemento importante para hacer frente a ese marco excepcional.

Todo ello es sobradamente conocido, pero el problema fundamental se sitúa en que tanto las inyecciones de capital público como los estímulos fiscales han tenido como consecuencia necesaria lo que se ha denominado como “el ensanchamiento de los déficit públicos y un incremento de los niveles de endeudamiento del Estado” (VIÑALS, 2010). En nuestro caso esos

efectos son más que evidentes: las inyecciones de capital a las entidades financieras y las políticas de estímulo fiscal se han llevado a cabo por medio de deuda pública.

Es verdad que, como también se ha dicho, “puesto que ha ocurrido lo impensable, las autoridades han reaccionado haciendo también lo impensable”. Pero todo ese “*tsunami*” ha dejado secuelas marcadas en nuestro sistema económico y, por lo que ahora interesa, en nuestro sistema institucional de los gobiernos locales.

El déficit público se ha disparado hasta un 11,2 por ciento del PIB en 2009, lo que ha hecho encender las luces de alarma y, junto con otra serie de factores que ahora no pueden ser tratados, ha producido una reacción fuertemente negativa de los mercados conduciendo a nuestro país a una situación límite que ha obligado al Gobierno central a cambiar radicalmente su hoja de ruta y a llevar a cabo una serie de medidas de ajuste fiscal extraordinario (Real Decreto Ley 8/2010), a elaborar precipitadamente una tibia y discutible reforma del mercado laboral (Real Decreto-Ley 10/2010), a impulsar una reforma (aplazada en el tiempo) del sistema financiero de las Cajas de Ahorro, a anunciar la reforma del sistema de pensiones y, en fin, lo que es más grave, a esbozar (aunque sin mucho entusiasmo) que posiblemente esas medidas no sean suficientes para afrontar la crisis fiscal en la que se encuentra inmerso el Estado y sus Administraciones Públicas.

Y, efectivamente, la crisis económica parece que comienza a desaparecer (al menos algunos países ya están dando muestras de recuperación económica), pero una vez “gestada” la crisis, se trata ahora de hacer “la digestión” de esa crisis, tal como ha reconocido TUGORES (2010). En efecto, como señala este autor, “las consecuencias del gran volumen de deuda y déficit públicos puestos en marcha inicialmente, (han dado lugar al período) que denominamos de ‘digestión’ de la crisis y su factura, destinado a tener una duración y gravedad al menos similar a la propia ‘gestión de la crisis’”.

Esa “digestión” será particularmente dura, difícil y prolongada en el tiempo por lo que afecta al sector público. Como es conocido, la Unión Europea pretende que todos los países miembros hayan reducido su déficit público a un 3 por ciento del PIB para el año 2013. La situación de partida española es muy mala, pues en menos de cuatro años deberíamos bajar nuestro déficit público más de ocho puntos sobre el PIB, lo que implica una política de ajustes presupuestarios enormemente radical que sin duda afectará también a los gobiernos locales (aunque el porcentaje de déficit público de tales instituciones se encuentra entre el 5 y el 7 por ciento del total).

Este fuerte ajuste presupuestario se agrava por los endémicos datos de crecimiento previstos para ese período de los dos próximos años. Lo que revertirá sin duda sobre un gasto público con pocas capacidades de respuesta ante la anémica situación de los ingresos públicos. En ese contexto realizar políticas públicas exigirá una indudable capacidad de ingenio e innovación, pero sobre todo dosis importantes de eficiencia en todos los sistemas públicos. Y aquí las posibilidades, pese a lo que se pueda suponer, son muchas, pues el “suelo” del que se parte es muy bajo.

En realidad, a los inicios del presente año 2010 es bastante evidente que, con numerosos altibajos y no pocas incertidumbres, la economía mundial (y sobre todo la de algunos países) ofrece síntomas evidentes de recuperación. No es esa, sin embargo, la situación de España, donde siguen existiendo dudas e incertidumbres crecientes por parte de los mercados que algo se han disipado estos últimos meses de verano, pero que nada nos indica que tales sombras no vuelvan a proyectarse en los próximos años sobre la credibilidad de nuestro sistema para salir de la crisis.

Y es que, en efecto, la crisis financiera internacional ha afectado de forma muy intensa a nuestro sistema económico, pero –como también se ha dicho– lo que se ha producido en España es una “superposición de dos crisis” que ha conducido a la situación más grave de los últimos treinta años. Como ha sido expuesto por MARTIN QUEMADA (2010), “sobre esa crisis exterior (la crisis financiera internacional, aunque con tentáculos evidentes en el sistema financiero propio) se superpone otra crisis, con origen interior, derivada del agotamiento del patrón de crecimiento de los años anteriores”. Por tanto, hasta el año 2006 el crecimiento económico fue muy intenso, pero se basó en “un conjunto de factores que son irrepetibles: un alto endeudamiento con tipos reales bajos, una muy escasa aversión al riesgo de empresas y familias, un fuerte componente de inmigración que aportaba mano de obra barata y de escasa cualificación, un más que alto peso

del sector inmobiliario, una baja productividad, poca dotación de I + D + i, beneficios altos con muy baja competitividad, etc., todo ello acompañado de flujos de fondos provenientes de los programas de ayudas de la UE” (MARTÍN QUEMADA 2010). En fin, como reconoce este mismo autor, *era un modelo de crecimiento económico de baja calidad y ciertamente insostenible en el tiempo.*

La crisis financiera internacional, por tanto, ha hecho estragos en España, pero los efectos más fuertes los está produciendo la convergencia de esa crisis con la que es propia y específica del modelo productivo de este país, que tiene por tanto un carácter interno y la cual actúa como una especie de “alas de plomo” en el despegue que la economía española debería tener para salir airoosamente de esa crisis.

En ese complejo contexto es en el que hay que leer las atinadas observaciones del ex rector de la Universidad de Barcelona cuando afirma lo siguiente: “Estos procesos de ‘digestión’ de los déficit y deudas pueden durar más que la propia fase de crisis”, pues sin duda requerirán tiempo y ajustes. Además –añade– “las interacciones de esta ‘digestión’ con la recuperación son complejas y van a marcar los próximos años”. Y esas medidas para hacer frente a la “digestión” se ha de ser conscientes que “tanto la reducción de gastos como los aumentos de impuestos tienen delicadas consecuencias no neutrales en términos económicos y sociopolíticos, que pueden verse agravados si la recuperación es lenta” (TUGORES, 2010).

Y la recuperación en España será lenta. Muy lenta. Al solapamiento de los dos procesos de crisis (financiera internacional y del sistema productivo), se le une como consecuencia dramática la enorme destrucción de empleo en España (en torno a dos millones) que nos ha situado como líderes europeos del desempleo (aunque en estos momentos esa situación de liderazgo, por pocas décimas, la ocupe Letonia, lo que no debe ser ningún consuelo).

En un extraordinario artículo Luís GÁMIR, nos pone de relieve cómo España es un país “adicto al paro”, ya que, salvo el período 1996-2007 en el que entra en un período record de creación de empleo (solo superado por Luxemburgo e Irlanda), España ha estado siempre a la cabeza de los indicadores de desempleo de la Unión Europea (antes de la Comunidad Europea).

Evidentemente el desempleo estructural afectará inevitablemente al crecimiento económico, pues las tasas de crecimiento que se prevén para los próximos años por parte de los organismos internacionales (al margen del relativo optimismo del Gobierno central) son ciertamente bajas y, en cualquier caso, insuficientes a corto/medio plazo para crear empleo. Con lo cual la existencia de una bolsa estructural en torno al 20 por ciento de desempleados y –lo que es más grave aún– un desempleo juvenil que alcanza cotas estratosféricas (del 40 por ciento en menores de 25 años), conforman un panorama desolador para tener fundadas esperanzas en un crecimiento económico a corto plazo.

Y si la esperanza decae, es obvio que también desfallece la confianza. Como dijo en su día el Presidente de Estados Unidos, Franklin ROOSEVELT, “a lo que más hay que temer es precisamente al miedo”. Es importante que nuestras instituciones funcionen bien y afronten la compleja situación que se nos presenta con valentía, realismo y persistencia, pues todos esos atributos se necesitarán para reconducir las políticas locales en los años venideros.

Pues no cabe duda que todo ese cuadro esquemáticamente expuesto nos ofrece unas fuertes limitaciones –que inmediatamente serán analizadas– para que los gobiernos locales actúen. Ni qué decir tiene que la reducción drástica del déficit fiscal, el agotamiento de un modelo productivo insostenible, así como la delicada situación financiera por la que atraviesan todas las Administraciones Públicas (estatales, autonómicas y locales) y de la caída de ingresos fiscales como consecuencia de la crisis, está impactando con una fuerza inusitada sobre el sistema financiero de los gobiernos locales. Tal como veremos, la situación no es homogénea ni mucho menos, pero las luces de alarma hace ya tiempo que se encendieron en muchos Ayuntamientos y en otras entidades locales. En algunos municipios la situación es insostenible.

Pero lo peor está por venir. En términos financieros la situación fiscal más grave será posiblemente la que se abra a partir de la constitución de los nuevos gobiernos locales tras las

elecciones de mayo de 2011. Es entonces cuando la digestión será pesada y dura. Y, sin duda, hay que prepararse, tal como se dirá, para ese momento: políticos locales, directivos, empleados públicos y ciudadanos, deben comenzar a diseñar lo que será una hoja de ruta muy diferente a la que nos ha servido para gobernar las entidades locales hasta nuestros días. Nada volverá a ser como antes. Con la “digestión” de esta crisis no se puede jugar a maniobras de distracción: los gobiernos locales que salgan de este largo período de ajuste y renovación serán muy diferentes a los que hasta ahora hemos conocido. O, en su defecto, no saldrán vivos institucionalmente del empeño.

III.- ALGUNAS REFERENCIA COMPARADAS DE LA CRISIS Y SUS EFECTOS SOBRE EL NIVEL LOCAL DE GOBIERNO.

La crisis financiera internacional y sus efectos letales sobre el sistema económico se han extendido también al resto de países de la Unión Europea, así como a los demás países europeos. Bien es cierto que sus efectos han sido diferentes según los distintos entornos y latitudes en los que los gobiernos locales se encuadran.

El Consejo de Europa ha sido sensible a este problema. Así el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo ha llevado a cabo algunas reflexiones sobre este problema en una publicación de 2009. En efecto, en la publicación institucional titulada “*L’etat du Congrès 2009*” se afirma con claridad que los efectos del crack financiero de 2008 han tenido efectos claros y directos sobre las ciudades y regiones europeas, por lo que el Consejo de Europa ha reaccionado frente a estos acontecimientos organizando un debate sobre las consecuencias territoriales de la crisis financiera internacional.

En realidad, los problemas están identificados y sobre ellos hay un diagnóstico más o menos común. La crisis ha producido una rebaja generalizada de ingresos en los gobiernos locales y, a su vez, ha obligado a los entes locales a dedicar más recursos para hacer frente a las políticas de cohesión social, tanto en lo que afecta a los colectivos más frágiles de la sociedad (especialmente los inmigrantes) como a los desempleados, pues ambos grupos de personas son las más afectadas por los efectos inmediatos de la crisis.

Como reconoció Günther KRUGG, Vicepresidente del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, “nuestros recursos se reducen en el momento en el cual nuestros servicios deberían abarcar a más personas”.

Además, se detecta que la crisis suscita incertidumbre y pesimismo. Frente a este estado de cosas se trata de actuar de forma positiva. Los responsables locales deben insuflar optimismo, diagnosticar cuáles son las medidas que se deben adoptar y ejercer liderazgo, con el fin de que el gobierno local pueda contribuir –siquiera sea en pequeña medida- a la mejora de la situación económica.

Lo cierto es que buena parte de las ciudades europeas han visto cómo su deuda crecía de forma exponencial, y en este punto las recomendaciones del Congreso de Poderes Locales van en la dirección de la prudencia: se trata de garantizar la capacidad de inversión de los gobiernos locales, pero asimismo de llevar a cabo un ejercicio de responsabilidad en la medida en la cual no se puede hipotecar el futuro de las generaciones venideras. Las entidades locales –afirma el Consejo de Europa- deben sanear sus finanzas locales anticipándose así a la salida de la crisis.

En todo caso, la caída de la actividad económica ha influido directamente en las finanzas públicas de los gobiernos locales en Europa. Las diferencias son, no obstante, muy elevadas entre unos y otros países. Hay municipios de algunos países como Alemania, Suecia o Polonia, que han aguantado bien la crisis. Algunos otros, como los de Holanda o el Reino Unido, se han visto en ocasiones “manchados” por disponer de parte de sus recursos en entidades financieras (Islandia) afectadas directamente por el crack financiero. En otros países como Austria u Holanda el desempleo ronda el 4 por ciento, por lo que los problemas de cohesión social, aun siendo importantes, no alcanzan las magnitudes de aquellos otros Estados como España en que desempleo ha alcanzado cotas del 20,3 por ciento de la población activa.

Sí parece obvio que esa bajada drástica de los recursos financieros de los gobiernos locales repercutirá inevitablemente sobre el gasto, y casi con total seguridad exigirá de los gobiernos locales una subida de los impuestos con la finalidad de hacer frente a las necesidades locales, una decisión compleja en términos políticos y que puede abrir serias dificultades de comprensión entre la población que ha de hacer frente a esos nuevos tributos.

El problema fundamental se sitúa en torno a las políticas sociales, pues la reducción drástica de ingresos afectará a los recursos dedicados para hacer frente a las mismas y producirá como efecto derivado la reducción de los estándares de cohesión social y la mayor fragilidad de determinados grupos de población, especialmente los inmigrantes. El Alcalde de Saint-Etienne (Francia) ya expresaba el miedo que le producía que la mayor deuda que tenían los Estados frente a los municipios condujera a una transferencia de nuevas “cargas” a éstos y que todo ello hiciera inevitable un aumento de los impuestos locales o un incremento de la deuda pública.

Es verdad que los gobiernos locales en Europa no disponen ni de las mismas competencias ni tampoco de los mismos instrumentos fiscales. Hay entidades locales que tienen amplias competencias (poderes) en el campo de la promoción económica y el empleo, mientras que en otros países tales atribuciones están situadas en manos de los gobiernos regionales.

En un reciente documento (*Cities and the economic crisis. A Survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities, April 2010*) se analizan las consecuencias de la crisis económica sobre determinadas ciudades europeas, a través principalmente de cuatro ítems: negocios, empleo, condiciones sociales y Presupuestos y proyectos municipales. Y allí se nos indica cómo el margen de maniobra de las ciudades para desarrollar iniciativas en un contexto de fuertes limitaciones presupuestarias depende en gran medida del porcentaje de financiación de los presupuestos locales mediante transferencias nacionales o por medio de tributos propios. También se afirma que los poderes legales (competencias) varían mucho de un lugar a otro, y en especial se hace hincapié en que las competencias de desarrollo económico y empleo son propias de los gobiernos locales en unos casos mientras que en otros corresponden a los niveles regionales de gobierno.

En ese mismo documento se recogen una serie de acciones que están llevando a cabo diferentes municipios en el campo de la recuperación económica, principalmente en determinados municipios del Reino Unido y de Alemania en los que existe una larga tradición de estímulo económico y del empleo por parte de los gobiernos locales.

Pero dentro del amplio catálogo de acciones que los municipios europeos están impulsando para hacer frente a la crisis económica, aparecen algunas “respuestas defensivas” que tiene por finalidad reforzar la propia Administración municipal con el objetivo de enfrentarse mejor a la crisis económica. Y dentro de estas respuestas defensivas destacan los denominados *Planes de Austeridad*, que abogan –en determinadas ciudades- por recortar gastos o detener el crecimiento de salarios de los empleados públicos, así como por limitar los gastos de inversión, todo ello dirigido a fomentar el ahorro presupuestario.

Pero uno de los apartados más sugerentes del citado documento es el que se encuadra como segundo pilar del Plan Europeo de Recuperación Económica y que tiene por objeto “la necesidad de implantar acciones a corto plazo que tengan por objeto alcanzar la sostenibilidad a largo plazo”.

En la línea de la Recomendación 281 (2010) del Congreso de Poderes Locales y Regionales (*“Après Copenhague, les villes et les régions relèvent le défi”*), que tiene por objeto hacer frente al reto del recalentamiento climático por parte de las ciudades, aunque yendo un poco más allá, el documento hace una apuesta encendida por el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (*“smart growth”, “smart sustainable”, “smart inclusive”*), y pone como ejemplo un buen número de ciudades europeas que están llevando a cabo acciones en esa dirección (curiosamente no se encuentra entre ellas ninguna ciudad española).

IV.- LA CRISIS FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA: ATENCIÓN ESPECIAL A LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS.

La crisis financiera internacional y sus efectos sobre el tejido económico, tal como hemos visto, se ha proyectado sobre la práctica totalidad de los gobiernos locales en Europa, si bien su intensidad y efectos han sido muy variables. El objeto de este apartado es abordar en breves líneas cuáles han sido las consecuencias sobre el sistema institucional local y, más concretamente, sobre los municipios españoles.

Desde hace varios meses los medios de comunicación se están haciendo eco un día sí y otro también de la situación crítica por la que atraviesan los Ayuntamientos españoles. Este último fin de semana (13 de septiembre de 2010), el diario *La Vanguardia* recogía un editorial y un largo reportaje sobre la situación financiera de los municipios. En el mes de agosto pasado fue el diario *El País* el que se hizo eco en varios reportajes de la situación de auténtica bancarrota en la que se encontraban buena parte de los municipios españoles.

Sin duda el debate mediático se ha multiplicado por “las idas y venidas” del Gobierno central en torno a la prohibición de endeudarse a largo plazo de los municipios españoles: primero prohibición absoluta a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2010, luego prohibición “aplazada” al año 2011 (“corrección de errores”) y, finalmente, prohibición “relativa” sólo para aquellos municipios que su deuda no supere el 75 por ciento de sus ingresos ordinarios y siempre que sea para gastos de inversión (lo que ha dejado fuera a un buen número de municipios españoles y catalanes).

En fin, los titulares de los diferentes diarios no dejan lugar a dudas: los Ayuntamientos españoles están en una situación financiera crítica. Y lo que es peor, las expectativas de los próximos años no auguran nada bueno en este apartado.

Así se ha dicho que “a finales de 2010 más del 30 por ciento de los Ayuntamientos de España se declararán en situación de ‘suspensión de pagos’”. Centenares de Ayuntamientos están teniendo problemas de tesorería para pagar los servicios más básicos, la propia luz y el teléfono e, inclusive, para abonar las nóminas a sus empleados públicos. Algún Ayuntamiento como el de Madrid (cuya deuda asciende a casi 7.000 millones de euros) ha impulsado un plan de saneamiento que permitirá un ahorro de más de mil millones (cierre del canal local de televisión, paralización de obras, supresión de organismos públicos, reducciones de sueldos, etc.).

Diferentes Ayuntamientos españoles ya han presentado Expedientes de regulación de empleo (Jerez, Almansilla, Gáldar, etc.). Los ingresos municipales se han reducido entre un 30 y un 70 por ciento y los problemas de tesorería comienzan a ser moneda corriente. Hay problemas para pagar las facturas a los proveedores (donde en algunos casos los pagos se prolongan varios meses e, incluso, años) lo que ha conducido a algunos municipios a garantizar tales operaciones mediante el *confirming* con determinadas entidades financieras (León, Vitoria-Gasteiz, aunque este municipio abona sus facturas a los proveedores en una media de 57 días). La aplicación gradual y diferida de la Ley 15/2010 (que reforma la Ley 3/2004) permite temporalmente ese retraso en el pago a proveedores.

La situación tan compleja ha obligado en muchos casos a un recorte drástico de los presupuestos en materia de fiestas patronales, de gasto corriente, de inversiones y, en menor medida, de gastos sociales. Los gastos de personal también han entrado en esa lógica del necesario ajuste, como veremos posteriormente.

Pero no hay duda que en España los Alcaldes se enfrentan a una situación mucho más compleja que en otros lugares. El desempleo estructural y creciente está provocando la necesidad de dedicar amplios recursos municipales al gasto social y a las inversiones. Pero en este último punto, finalizado como están ya los Planes de Inversión Local y del Empleo y la Sostenibilidad, que se pusieron en marcha para los ejercicios 2009 y 2010 (Real Decreto-Ley de 9/2008, de 28 de noviembre, del Fondo Estatal de Inversión Local, y Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local), parece obvio subrayar que la delicada

situación económica financiera por la que atraviesan las arcas del Estado conducirán a que en el ejercicio 2011 tales Planes no tengan reedición (aunque está anunciada una transferencia de fondos que “aliviará” algo el complejo panorama financiero local). Sin duda esta ausencia de financiación local (aunque dirigida más bien al tejido económico y a la reactivación del empleo) revertirá en un empeoramiento paulatino y grave de la situación financiera de buena parte de los Ayuntamientos.

A todo ello se añade –como luego detallaré– el aplazamiento hasta después de 2013 (así lo ha manifestado el Ministro de Política Territorial, Manuel Chaves) de la ansiada y necesaria reforma de la Ley de Haciendas Locales que aborde de una vez por todas el sistema de financiación de los gobiernos locales en España.

La caída de ingresos fiscales propios de los Ayuntamientos es evidente en estos momentos. El estallido de la burbuja inmobiliaria y la paralización en seco de la actividad de construcción ha supuesto un auténtico mazazo a las arcas municipales de una buena parte de los municipios. La crisis económica y su afectación a determinados ámbitos de la sociedad (con el consiguiente empeoramiento del poder adquisitivo de muchas familias o, lo que es peor, la caída en la pobreza o la marginalidad) ha menoscabado el ingreso de determinados tributos y ha cargado a los municipios de una serie de responsabilidades asistenciales que los ayuntamientos no pueden desatender en aras a la cohesión social.

Por si ello no fuera un cuadro suficientemente sombrío, la obligación que pende sobre los gobiernos locales de retornar a la Hacienda estatal más de 15 mil millones de euros correspondientes al ejercicio de 2008 es una pesada losa que habrá que gestionar con prudencia, pues en enero de 2011 vence el primer plazo que se deducirá de las correspondientes transferencias. Por tanto, mucho menos dinero por vía de transferencia estatales, que sólo se alivia parcialmente por la participación de los municipios en los ingresos de la Comunidad Autónoma previstos en alguna Ley autonómica (Andalucía), pero que, al igual de otros casos (País Vasco y Navarra, por el régimen especial) no deja de ser una excepción en el panorama general.

Con este complejo escenario no cabe duda que los gobiernos locales se enfrentan en los próximos años a una situación de auténtica crisis fiscal que puede derivar (y de eso nos haremos eco en el siguiente epígrafe de este trabajo) en una crisis institucional de magnitudes considerables.

La “digestión” de la crisis será especialmente aguda en el sector público local, pues –tal como se ha reconocido (BOSCH, 2010)- las Administraciones locales poseen unos instrumentos muy limitados de política económica para hacer frente a la crisis, aunque no obstante deban llevar a cabo también políticas anticrisis con el objetivo de mejorar el entorno económico y social, modernizar sus propias estructuras de gestión y, en fin, sanear sus finanzas públicas.

Pero se advierten años muy difíciles. La política de reducción del déficit público es –conforme ha expresado el Gobierno central- el eje prioritario de actuación financiera en los próximos años, lo que conducirá a unas restricciones del gasto público importantes y, en consecuencia, a una disminución radical de las transferencias a los municipios, salvo que la situación económica mejore de forma ostensible y se produzca un incremento rápido de los ingresos fiscales. En cualquier caso, queda aún pendiente el ajuste derivado del retorno que los gobiernos locales tendrán que aportar a la Hacienda estatal por lo que corresponde a la transferencias a cuenta del ejercicio de 2009, unas deducciones que pueden acabar con el escaso margen de maniobra que aún puedan tener algunos municipios.

La situación es crítica. Nos encontramos ante un momento en que se recauda menos (y todo apunta a que seguirá siendo así en los próximos años) y los gastos sociales se disparan. Pero no sólo los gastos sociales: la implantación de la *e-Administración*, los procesos de simplificación administrativa como consecuencia de la incorporación de la Directiva de Servicios, la necesidad de invertir para dinamizar la economía local y el empleo, el mantenimiento de muchos equipamientos municipales que se han construido estos últimos años con los Planes de Inversión

(centros de adultos, centros juveniles, polideportivos, bibliotecas, etc.), exigen fuertes cantidades de dinero público que en estos momentos no se puede detraer de otras partidas.

Además, y esto no es un tema menor, una buena parte de los municipios españoles tienen fuertemente hipotecados sus presupuestos por los gastos de personal y gastos corrientes, con lo que el margen de maniobra para liberar financiación para otros fines es muy reducido. Es cierto que las nuevas medidas anunciadas por el Gobierno central en materia de endeudamiento alivian algo el sombrío panorama descrito, pero en nada cambian lo sustancial del problema.

A partir de 2011 se abre un largo y complejo período para los gobiernos locales, que deberán hacer frente a una situación estructural de crisis fiscal con una nueva política y, sobre todo, con una nueva forma de hacer las cosas (dicho en otros términos, de gestionar eficientemente recursos escasos). A este objetivo dedicamos el último epígrafe de este breve trabajo.

V.- ¿QUÉ HACER?: CÓMO PUEDEN LOS GOBIERNOS LOCALES ENFRENTARSE A UNA CRISIS FISCAL QUE HA VENIDO “PARA QUEDARSE”.

La crisis financiera internacional sumada a la crisis del modelo español de crecimiento, así como al contexto institucional en el cual desarrollan su labor, ha impactado con fuerza en los gobiernos locales y se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que *se ha instalado entre nosotros con vocación de quedarse* (al menos durante algunos años).

La lenta recuperación económica que se espera en España, junto con los explosivos datos del desempleo (especialmente del desempleo juvenil, donde aquí sí que somos “líderes” europeos con el 41,5 por ciento) vaticinan un largo período de crisis fiscal para los gobiernos locales en España.

Es cierto, además, que la estructura local de gobierno ha estado prácticamente fuera de la agenda política de los últimos años. Una vez más el nivel autonómico de gobierno ha terminado por fagocitar los iniciales y tímidos empujes de la denominada como “segunda descentralización”, que no ha pasado más allá de su formulación retórica o meramente programática.

La percepción de la crisis ha sido tardía en nuestro sector público. Se puede afirmar que hasta la elaboración de los presupuestos para el ejercicio 2010 no se ha tenido una idea clara del alcance del problema, y no cabe duda que la confección de los presupuestos para 2011 será –ya de forma definitiva- un “baño de realismo” frente a un futuro más que incierto. En cualquier caso, no será hasta la celebración de las futuras elecciones municipales y la conformación ulterior de los gobiernos locales cuando la percepción del problema que se tiene encima de la mesa alcance su verdadera dimensión.

Algo se barrunta en el ambiente. Recientemente algunos medios de comunicación se hacían eco de la noticia de que muchos partidos políticos están teniendo problemas para garantizar la permanencia de sus Alcaldes en las listas como futuros candidatos, pues la crítica situación financiera por la que atraviesan buena parte de los municipios españoles no ayuda a realizar una política expansiva de gasto público, que sencillamente es impensable en estos momentos y en un buen número de años (Ver, por ejemplo, *El Economista* de 8 de septiembre de 2010: “Alcaldes a la fuga: renuncias masivas a repetir por la ruina de los municipios”). Sin duda, el reciente Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (13 de julio de 2010) dictado en ejecución de sentencia que admite la posibilidad de imponer multas coercitivas sobre el patrimonio personal de un Alcalde y del Secretario General en el caso de inejecución de una Sentencia por deudas municipales no ayudan en exceso a que proliferen tales “vocaciones políticas”.

Ciertamente, los gobiernos locales pueden enfrentarse a la crisis económica y fiscal de muchos modos y maneras, y las acciones dependerán obviamente del tipo de entidad local que se trate y de su particular contexto económico-financiero (mejor dicho, de su saneamiento financiero o no). Es diferente el análisis del problema desde la perspectiva de los ayuntamientos o de los gobiernos locales intermedios (Diputaciones provinciales o comarcas). En las líneas que siguen me referiré exclusivamente a los municipios, aunque algunas de estas propuestas también puedan ser trasladadas a las entidades locales intermedias.

De acuerdo con lo expuesto al principio, hay que tener en cuenta que los municipios pueden enfrentarse a la crisis económica desde dos dimensiones o perspectivas: la primera de carácter “exógeno” tiene que ver con las acciones o medidas de dinamización del sector productivo, del empleo y de los programas sociales que se deban impulsar, así como con las inversiones que haya que realizar para incentivar el desarrollo económico del territorio: mientras que la segunda, es la dimensión exquisitamente “endógena” que se proyecta principalmente en el plano institucional, organizativo y de gestión de personas en el respectivo gobierno local.

Obviamente en estas páginas nos interesa hacer hincapié en la segunda de tales dimensiones (esto es, la endógena), pero no es menos cierto que alguna referencia –por breve que sea- hay que hacer a la dimensión “exógena” del problema. En este ámbito, por ejemplo, se han propuesto diferentes medidas. Nuria BOSCH (2010), recientemente, ha dibujado una serie de medidas que los gobiernos locales pueden poner en marcha para hacer frente a la crisis: medidas de fomento económico, con un papel destacado en la gestión de las políticas activas de ocupación (inserción laboral, intermediación, planes de formación) que algunos municipios ya se están desarrollando (aunque sus competencias sustantivas puedan ser discutidas), inversiones y otras medidas de fomento en las actividades empresariales y de servicio; y medidas de carácter social, que deben pivotar sobre las políticas de vivienda y en acciones para colectivos desfavorecidos (ayudas, bonificaciones fiscales, etc.). Junto a estas medidas de propone también mejorar la gestión del patrimonio municipal, sacándole mayor rentabilidad y otros aspectos de mejora que se proyectan sobre el ámbito interno o endógeno.

Manuel PIMENTEL, en un trabajo publicado en la Revista *Metrópolis* (2008-2009), partía del dato que la crisis económica será prolongada y dura, pero no eterna, que había que comenzar a trabajar para superarla, y que los Ayuntamientos deberían hacer uso de las fórmulas clásicas: “Contención del gasto municipal hasta donde sea posible, refinanciación de la deuda, mejora en la gestión de los tributos y tasas, enajenación del suelo residencial y patrimonio municipal ocioso (...)”. Pero este mismo autor advertía que tales medidas, con ser importantes, no serán suficientes y que los ayuntamientos en cuanto agentes económicos de primera magnitud deberían esforzarse más: “por ejemplo, llegando a un gran acuerdo con los servicios públicos de empleo para colaborar en la gestión de las políticas activas de empleo (...) Los municipios también pueden colaborar con la actividad económica facilitando trámites, arbitrando suelos industriales y manteniendo un diálogo permanente con empresarios y sindicatos”. Pero la solución más razonable a estos problemas, según este autor, partía por arbitrar propuestas imaginativas e innovadoras, abriendo el debate de la privatización de determinados servicios públicos.

Otro autor, Francisco VELASCO (2010), hace asimismo hincapié en la “supresión de las licencias municipales de actividad o de apertura” que, como consecuencia de la incorporación de la Directiva 123/2006/CE, relativa al mercado interior de servicios, supone un incentivo importante para el desarrollo de la actividad económica. Este autor aboga por analizar las licencias no desde la perspectiva urbanística o ambiental sino “económica”, y desde esta óptica conviene superar el “notable *déficit ejecutivo* que empaña las licencias municipales de actividad o apertura” (y en su caso, también, a la llamada licencia de funcionamiento”).

Pero no nos interesa tanto en estos momentos detenernos en el análisis de estas medidas “exógenas” o de proyección externa para hacer frente a la crisis, sino en plantear una serie de medidas o acciones de carácter “endógeno” o “interno” que tiendan a reforzar la institución local como administración eficaz y eficiente, que presta servicios de proximidad al ciudadano, transparente, participativa y con una utilización racional de los recursos públicos.

No deja de ser curioso cómo esta crisis financiero-económica y después fiscal, apenas ha dado lugar a grandes propuestas de reforma o modernización de la Administración. Pocos comentaristas, y aun menos académicos, han propuesto una reforma estructural de la Administración pública como uno de los ejes básicos de las medidas a adoptar para salir reforzados de la presente crisis en la que se haya inmerso el sector público.

En un artículo periodístico publicado hace ya más de año y medio, el profesor Francisco LONGO defendía la necesidad de afrontar de forma inmediata la reforma de la Administración Pública

como una de las medidas estructurales inmediatas para hacer frente a la crisis económica (“Crisis, empresarios y funcionarios, *El Periódico de Catalunya*, 21 de abril de 2009). Pocos comentaristas más se han hecho eco de tal necesidad, cuando es meridianamente claro que, precisamente, es en situaciones de crisis fiscal (o como consecuencia de ellas) cuando se han puesto en marcha los grandes procesos de reforma y modernización de las Administraciones públicas.

No es menester hacer aquí hincapié en los procesos de modernización y reforma que se llevaron a cabo durante la década de los ochenta y noventa del siglo pasado. Pero tal vez convenga recordar que fue el “declive económico” (que no suponía un hundimiento) lo que impulsó y activó las reformas que se llevaron a cabo en el Reino Unido en la década de los ochenta. Es verdad que la persistencia de la crisis representó un desafío político acompañado de la pérdida de “autoconfianza” de la propia clase política. Así se ha dicho por parte de KERAUDREN (1994) que “el descubrimiento súbito de un ‘declive’ británico abre un debate emocional muy vivo sobre las capacidades de la clase política inglesa de conducir al país hacia el desarrollo económico”. Es posible que estas palabras sean premonitorias de lo que ya está pasando entre nuestros ciudadanos y la clase política en estos últimos años.

Pero lo realmente importante es, en efecto, que la reforma estructural de la Administración pública, a diferencia de lo que ocurrió en otros países durante los años citados (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Holanda, Dinamarca, Bélgica, etc.), no está teniendo un protagonismo entre las medidas que se abogan para hacer frente a la crisis. Esta ausencia no puede ser objeto de análisis en estas páginas, valga únicamente con poner de relieve que nuestra clase política (tanto estatal, como autonómica o local) está siendo hasta la fecha absolutamente insensible sobre la importancia que tiene la reforma estructural de nuestras organizaciones públicas. Todo ello denota una concepción muy pobre e instrumental de la Administración pública y, lo que es igualmente preocupante, un déficit de liderazgo manifiesto.

Y, en este punto, el campo que queda por recorrer es muy amplio. Las Administraciones públicas españolas, con honrosas excepciones, siguen estando en su mayor parte inspiradas en el modelo burocrático de organización y gestión, todo lo más con algunas inserciones de técnicas o instrumentos aislados del *New Public Management*. Pero ciertamente está muy lejos aún, salvo las excepciones citadas, la inserción en nuestras Administraciones públicas de la cultura del *Management*. Menos aún (o, al menos, con mucha menor intensidad) han llegado los “nuevos” vientos de la *gobernanza*, que todo lo más se han proyectado en nuestros gobiernos locales a través del diseño de los procesos de participación ciudadana.

Tal como reconoció en su día Luí F. AGUILAR (2008) la gobernanza incluye como pieza teórica central la pérdida de autonomía y centralidad de la cual se deriva una insuficiencia directiva que requiere un “pluricentrismo directivo, una dirigencia compuesta, un sistema, en fin, de gobernanza”. En palabras de este autor: “(...) la nueva Gobernanza permite superar las limitaciones y defectos del gobierno tradicional, particularmente cuando una élite político-técnica centralizada y socialmente distante toma decisiones directivas, y que sitúa al gobierno en mejores condiciones para cumplir su responsabilidad de dirigir la sociedad por el hecho de movilizar y conjugar las capacidades existentes en una sociedad”.

Pero la Gobernanza en el plano local no supone el arrumbamiento de la Nueva Gestión Pública, sino que ésta complementa a aquélla. La responsabilidad por la gestión y la conformación de una estructura de directivos públicos ejecutivos designados por criterios profesionales no ha perdido un ápice de vigor como inmediatamente veremos. Como expuso en su día el *Informe Picq* (1995), “no hay organización eficaz sin descentralización de las decisiones a personas responsables que han de rendir cuentas de su acción”. El *managemet*, pese al equívoco que lo acompaña, es – como recordó KERAUDREN (1994)- “una manifestación discursiva del personal político y no realmente un discurso de los altos funcionarios; es un discurso nuevo *sobre* la administración, pero nuevo sobre todo porque no es de la administración”.

Tal vez esta sea una explicación cabal de su escaso arraigo en España: la clase política en general (con algunas excepciones singulares en los gobiernos locales) ha sido escasamente receptiva a este tipo de discurso, siendo empujada su implantación por directivos y altos

funcionarios, mientras que el escepticismo sobre sus virtudes hacía mella sobre unos políticos impacientes que quieren resultados a corto plazo y son incapaces de esperar que la semilla produzca sus frutos. Conviene reiterar una y otra vez que los grandes procesos de cambio en las organizaciones públicas se han hecho por unas fuerzas políticas, sean conservadoras o socialdemócratas, pero han tenido posteriormente continuidad independientemente del color político que las haya impulsado en su día. La lección británica, o las lecciones de otros países (Nueva Zelanda, Holanda, Bélgica, etc.), son evidentemente ilustrativas.

¿Qué se puede hacer para hacer frente a la crisis desde una perspectiva endógena? Aquí el recetario es muy abundante y, junto a medidas tradicionales de ajuste, cabe añadir otras de mayor calado. Como ha reconocido Koldo ECHEBARRÍA en una interesante y reciente aportación (2010), los modelos de transformación del sector público en etapa de crisis son básicamente cuatro: a) Ajuste fiscal sin reforma, basado en la lógica de la estabilización y en medidas de reducción de gasto o de simplificación de estructuras; b) Reforma eficientista, que tiene como ejes la autoridad presupuestaria y el ciclo de gasto como ejes de la reforma; c) Reforma de Mercado, mediante el desplazamiento de funciones del sector público al privado (venta de activos, externalización de servicios, cobro por servicios, etc.); y d) Reforma gerencialista, que aboga por una transformación de los incentivos de las organizaciones públicas.

Ni que decir tiene que todos estos modelos están diseñados como “tipos ideales” y pueden entremezclarse, dando lugar a procesos de reforma mixtos. Pero lo realmente importante en estos momentos es que tanto en la Administración del Estado como en las Comunidades Autónomas (y menor medida, como “eco” de tales acciones, en algunas Administraciones Locales) se ha llevado a cabo un proceso de *Ajuste fiscal sin reforma*, consistente en una reducción de salarios de altos cargos y de empleados públicos, una reducción del tamaño de la organización mediante supresión de determinados niveles de responsabilidad o su “reducción jerárquica”, una simplificación y racionalización de estructuras administrativas mediante la supresión, fusión o cambio de forma jurídica de determinadas, así como unas políticas de reducción de gastos corrientes más

No cabe duda que en España, tras un cambio copernicano de la política económica, se ha impuesto el “modelo de ajuste fiscal”, sin apenas llevar a cabo propuesta de reformas estructurales de las Administraciones Pública a medio/largo plazo. En efecto, la Administración del Estado ya procedió en marzo de 2010 a un proceso de simplificación de estructuras y de reducción de altos cargos, que puede ser calificado de irrisorio o puramente cosmético, pues la reducción del déficit se cuantificó en la cifra de 16 millones de euros. Posteriormente se ha anunciado, aunque todavía no se ha hecho efectiva, una reducción drástica del nivel de Subdirectores den la Administración del Estado (lo que puede tener fuertes efectos de desmotivación sobre la estructura de la alta función pública) y una reducción de Ministerios. Pero en estos temas los márgenes de maniobra son muy pequeños y los efectos sobre la reducción del déficit pueden ser calificados como anecdóticos.

La Administración de la Generalidad de Cataluña – a raíz de una Resolución del Parlamento de Cataluña- constituyó una Comisión de expertos y procedió a la aprobación de un ambicioso Plan de racionalización del Sector Público de la Generalidad de Cataluña, que pretendía una simplificación de estructuras, principalmente el lo que se puede denominar como el sector público instrumental. El problema fundamental era que esa propuesta de racionalización y simplificación surgía al final del mandato cuando las posibilidades de hacer efectivas las previsiones de supresión de estructuras administrativas eran difícilmente viables. Aun así, el Gobierno de la Generalidad aprobó recientemente el Decreto-Ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de estructuras del sector público de la Generalidad de Cataluña (DOG núm. 5685, de 4 de agosto de 2010).

Ni que decir tiene que otras Comunidades Autónomas han llevado a cabo también acciones de este mismo tipo, es decir, de racionalización y simplificación de estructuras. En este proceso se observa un cierto mimetismo institucional de lo que ha hecho (por cierto, muy poco) la Administración del Estado. Es verdad que en las Comunidades Autónomas y en un buen número de Ayuntamientos el sector público instrumental ha crecido de forma desordenada y hasta cierto

punto caótica, teniendo este proceso serios efectos sobre el gasto público y la coherencia institucional de los modelos de gestión de políticas públicas.

Algunas Administraciones Locales han llevado a cabo medidas de racionalización y ajuste. Unas veces obligadas por la fuerte deuda que arrastran (caso de Madrid) o simplemente por necesidad de ajustarse a una “política de austeridad en momentos de crisis” (caso, por ejemplo, de Barcelona). Pero queda mucho trecho por recorrer. Al margen de las medidas exigidas por el Real Decreto-Ley 8/2010, así como las derivadas de una política de “imagen institucional de austeridad” (congelación de sueldos de altos cargos), muy poco se ha hecho en el plano de proponer reformas estructuras de carácter organizativo en los municipios españoles.

Es cierto que el momento (último año de mandato) no ayuda para formular propuestas audaces en este terreno, pero nada debería impedir que los responsables políticos locales fueran preparando (siquiera fuera como diseño) un nuevo esquema de estructuración de la Administración local correspondiente y de su sector público instrumental, con el fin de hacerlo menos gravoso para las arcas públicas, más racional, pero sobre todo más eficiente.

No obstante, cabe subrayar que el modelo de “Ajuste fiscal” tiene, como se puso de manifiesto en su día (ECHEBARRÍA, 2010), serias limitaciones en su aplicación y en sus resultados. Por sólo traer algunas a colación, cabe recordar algunas implicaciones de esa política de “Ajuste fiscal sin reforma”: en primer lugar, puede exacerbar las disfunciones de la organización preexistente; en segundo plano, también puede producir efectos sobre la desprofesionalización del empleo público (envejecimiento de plantillas y desmotivación); también, en tercer lugar, puede debilitar las capacidades de respuesta del Estado a nuevas necesidades; y, en fin, en cuarto lugar, las propias limitaciones del modelo pueden conducir a replantarse la necesidad objetiva de una reforma estructural (una consecuencia, en todo caso, positiva de este modelo).

VI.- REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL PARA HACER FRENTE A LA CRISIS: ALGUNAS PROPUESTAS.

Nadie pone en duda a estas alturas la importancia que tienen las instituciones para el desarrollo económico y para la propia estabilidad política y social de un país. Desde que el premio Nobel de Economía Douglas NORTH pusiera en valor esta idea, la misma ha ido gradualmente interiorizándose en todo el mundo desarrollado y en los países en vías de desarrollo. Según este autor, Inglaterra debió su éxito económico en los siglos XVIII y XIX “a unas mejores instituciones”.

En un espléndido y reciente libro Daniel COHEN (2010) nos recuerda que para producir riqueza hace falta capital, capital humano e instituciones eficaces. Y añade: “Ahora bien, dos de estos términos (el capital humano y las instituciones) los produce el Estado y constituyen lo que los economistas denominan *las infraestructuras sociales de la nación*”.

Por tanto, no cabe dudar que la “capacidad institucional” es un valor que se debe reforzar en nuestro sistema de gobierno local, sobre todo si se quiere hacer frente a esta larga y profunda crisis fiscal que afectará a ese nivel de gobierno. Y para fomentar un desarrollo institucional se requiere, tal como recordó Francis FUKUYAMA (2004), cuatro grandes aspectos: proyecto y gestión de la organización; proyecto de sistema político; base de legitimación; y factores culturales y estructurales. Obviamente, por razones de espacio aquí no pueden ser tratados todos estos puntos de vista, y sólo serán abordados algunos de ellos (marco legal institucional; estructura organizativa; y sistema de empleo público). Pero como advierte ese mismo autor, para que una reforma institucional pueda ser emprendida se requiere sobre todo y ante todo que exista *una demanda*, lo que exige una interiorización por nuestra clase política de *la necesidad de tales cambios institucionales*.

Y es en este punto donde, efectivamente, “mordemos en hueso”. La perspectiva cortoplacista de nuestra clase política y su escasa visión estratégica están conduciendo a nuestro sistema político-institucional a un proceso acelerado de descomposición y de quiebra, sin darse cuenta el valor

intangibles que tienen las instituciones para el funcionamiento del Estado y de la propia sociedad. Y, en esto, el mundo local no es –desgraciadamente– una excepción.

Nuestros gobiernos locales son “administraciones de proximidad” muy cercanas a las necesidades e inquietudes de los ciudadanos y que, por lo común, han gozado de buena salud en lo que a legitimación social se refiere. Sin embargo, el abandono político y financiero que están sufriendo tales instituciones locales, así como los numerosos (malos) ejemplos de corrupción que han proliferado recientemente en el entorno local, están conduciendo al municipalismo a un desgaste institucional de enorme magnitud, que puede acabar –si no se repara urgentemente– con el distanciamiento y la desafección ciudadana de sus propios gobiernos locales, que pueden verse impotentes para atender la cartera de servicios públicos que demandan los ciudadanos.

La tesis que aquí se defiende es que esta crisis será de larga duración y con efectos muy serios sobre el sector público: posiblemente nada volverá a ser como antes cuando esto algún día termine. Y si el sector público local no sabe extraer las pertinentes lecciones de este proceso, es muy posible que se vea abocado a la bancarrota o a la desaparición.

En una crisis económica estructural tan profunda como la que nos encontramos los poderes públicos locales deben apostar por *añadir valor institucional*, puesto que si no se verán puestos en cuestión. En momentos de zozobra y con unas necesidades de reducción del gasto público acuciantes, pueden aparecer –de hecho, ya están apareciendo– propuestas arbitristas sin un fondo serio de reflexión que abogan por “medidas fáciles” de formular y difíciles de llevar a la práctica tales como una “simplificación radical” del mapa de gobiernos locales (reducción de municipios, supresión de diputaciones, etc.).

Las entidades locales se juegan su futuro como instituciones al servicio de la ciudadanía en los próximos años. Y es por ello que en estos momentos el foco de atención debe dirigirse hacia un claro proceso de *reforzamiento institucional de los gobiernos locales para hacer frente a la larga noche de crisis fiscal que se avecina*. Se trata, en consecuencia, de “hacer más o hacer lo mismo con menos recursos”. Se puede hacer. Se debe hacer.

No obstante, este proceso requiere un cambio de mentalidad de nuestra clase política local, de los directivos locales y de los propios empleados públicos al servicio de las entidades locales, así como de los ciudadanos (a los que habrá que explicar muy bien de forma pedagógica y clara cuál es el nuevo y complejo contexto).

En un sugerente libro, Lluís RECODER y Jordi JOLY (2010), hacen una apuesta encendida por una redefinición del papel de la política en el ámbito del gobierno local, abogando por la creación de valor público y la superación de la inmediatez que tanto atenaza a nuestros políticos locales. En definitiva, bajo la idea de “Proyecto” los autores manejan la necesidad de una visión estratégica por parte de la política para hacer frente a los innumerables retos que se suscitan en la sociedad del conocimiento y de la información. Pero, obviamente, ese replanteamiento del papel de la política sitúa también su campo de actuación en una correlativa reducción del espacio actual que ocupa: como diré inmediatamente, la idea de “proyecto” (político) viene acompañada de la de “Ejecutividad”, lo que conduce a una encendida defensa de la figura del “directivo público profesional” al que cabe exigir una *confianza ejecutiva* y nunca una *confianza política*. El interés de esta importante reflexión trasciende del plano meramente académico (en el cual algunos llevábamos años posicionándonos sin ningún tipo de éxito) y se sitúa en el plano empírico o práctico, ya que sus destinatarios son principales los políticos locales y autonómicos. Que al menos tomen nota.

Muy brevemente, pasemos revista rápidamente a cuáles son algunos puntos a través de los cuales se puede llevar a cabo un proceso de reforma institucional del gobierno local en España que ayude a enfrentarse con una crisis fiscal larga, profunda y, posiblemente, dolorosa.

1) Medidas de reforzamiento institucional del sistema de gobierno local y de su financiación.

Disponemos de una legislación básica en materia local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) que está absolutamente inadaptada para las necesidades de los gobiernos locales en la segunda década del siglo XXI. Tras veinticinco años de vigencia (y aunque haya sido “remendada” en varias ocasiones) es obvio que se requiere repensar ese marco normativo institucional y definir mejor cuáles son los ámbitos de poder (competencias) de los gobiernos locales y cuál es, asimismo, el sistema de financiación. La Ley de Haciendas Locales está asimismo necesitada de una reforma de gran caldo, siempre anunciada y nunca llevada a cabo. Se debe repensar profundamente el sistema de tributos locales y el sistema de financiación local en su conjunto.

El Gobierno central ha anunciado la aprobación en las próximas semanas del Proyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, que debe sustituir a la legislación básica de 1985, pero su “recorrido político” (dada la situación de incomunicación y de absoluto enfrentamiento de las fuerzas políticas mayoritarias) se torna más bien complejo. También ha anunciado que la Ley de Haciendas Locales (o la financiación local) no se abordará, como mínimo, hasta el 2013. Con lo cual el panorama puede ser caracterizado como desolador.

Por su parte, los gobiernos locales han sufrido un proceso de interiorización en el seno de las Comunidades Autónomas. Y, por tanto, sería muy importante que los cuadros normativos autonómicos que regulan el gobierno local se adaptaran asimismo a los nuevos tiempos. Pero este proceso es complejo si antes el legislador básico no actúa y remueve algunas de las limitaciones propias del marco actual. Aun así, hay algún recorrido para innovar en este campo. Así lo ha hecho la reciente Ley de Autonomía Local de Andalucía, pero que no deja de ser una excepción en un sistema normativo bastante inerte y continuista (por ejemplo, la reciente Ley valenciana de régimen local).

Cataluña, a pesar de las importantes provisiones estatutarias sobre el gobierno local, ha sido incapaz de elaborar una ley integral de Gobiernos Locales, de la que tan sólo existió un borrador. Sí que se han aprobado algunas leyes “parciales” (Ley del Consejo de Gobiernos Locales, Ley del Área Metropolitana de Barcelona, Ley de veguerías), pero aún falta un marco normativo que ponga orden y racionalidad a la estructura territorial de Cataluña, una tarea siempre aplazada y siempre pendiente.

Con este precario marco normativo institucional no cabe sino llevar a cabo una política de “supervivencia institucional”, pues no cabe esperar a corto plazo –salvo sorpresas de última hora– que la reforma institucional y financiera del gobierno local entre en la agenda política, de la que se cayó hace mucho tiempo y nuestros gobernantes (acuciados por los problemas inmediatos) son materialmente incapaces de visualizar sus réditos sobre el crecimiento económico.

Así las cosas, la institucionalidad de los gobiernos locales en España se encuentra sumida en una etapa de languidecimiento y de cuestionamiento de su propio papel. La débil posición del nivel local de gobierno en el conjunto del gasto público no ha sido óbice para su fuerte legitimación entre la ciudadanía. Esta puede sufrir muchos enteros si el actual marco normativo-financiero sigue incólume. Nuestro “deporte nacional” de cargarnos instituciones (en esta actitud “cainita” que forma ya parte de nuestro propio ADN) parece que tendrá continuidad con una labor de asedio a los municipios y provincias. Esperemos que el municipalismo dé una contundente respuesta a esta amenaza.

2) Medidas de reforma estructural y organizativa. Una apuesta por la dirección pública profesional.

En este segundo apartado se encuadran determinadas medidas que sí que puede ser adoptadas por el propio gobierno local en uso de sus potestades de autoorganización y de su autonomía política. Aquí las posibilidades de Innovación son amplísimas y dependen de la visión política y de

la propia voluntad que muestre cada gobierno local y, en particular, del ejercicio de liderazgo que se haga en cada caso.

Sin duda en este campo hay que encuadrar medidas de ajuste fiscal, pero que deberían insertarse en un Plan de reforma, modernización o innovación de la respectiva entidad. Este Plan debería incluir reformas de carácter presupuestario, de gestión (procesos), organizativas, de “mercado” (privatizaciones, en su caso), de (re)planteamiento de la cartera de servicios, así como las que se denominan como “gerenciales” (gestión por resultados y dirección pública profesional).

No es momento de desarrollar aquí todo estos ejes, pues tal cuestión desborda con mucho los objetivos de este texto. Pero sí conviene advertir que cabe ir repensando toda la estructura de gobierno municipal con el fin de racionalizarla y simplificarla, prescindir de buena parte de ese “ejército de asesores” que anida en buena parte de los gobiernos locales (esto es, hacer un uso prudente y justificado de la figura del “personal eventual”), simplificar procedimientos y trámites (por exigencias de la Directiva de Servicios, pero ir incluso más allá), mejorar todos los sistemas y procesos de gestión, apostar por un reforzamiento y desarrollo de la Administración electrónica, racionalizar y simplificar (suprimiendo o fusionando) el denso y complejo sector público empresarial de las entidades locales y, en fin, desarrollar de forma definitiva la figura del directivo público profesional en las entidades locales que acabe definitivamente con el desarrollo de estas funciones por el personal eventual (figura absolutamente inadecuada para tales menesteres y definitivamente desplazada por la legislación básica vigente en estos momentos).

Sobre este último punto no me resisto a reproducir unas interesantes reflexiones de dos políticos locales catalanes antes citados (RECODER-JOLY, 2010), cuando expresamente afirman lo siguiente:

“Queda exposat que la política necessita incorporar un element nou, fort i potent, una nova concepció del directiu públic, un directiu executiu amb les mateixes competències o més que el directiu de l’empresa privada (...)”

“La ‘confiança executiva’ ha de pevaldre per sobre de la ‘confiança política’ que actualment es demana al directiu públic (...) La prevalença de la confiança política actual sobre els càrrecs de direcció pública genera un mercat de directius públics ineficient, gens transparent ni competitiu”

Y concluyen:

“En qualsevol cas, els directius actuals s’entenen com a ‘eventuals’ vinculats als polítics electes i fonamentats en la confiança política, és a dir són persones en la seva majoria de partit, la mateixa norma legal els identifica en molt casos com a polítics, com a càrrecs polítics que estan exercint de directius públics. Això és ☐esposar☐ente nociu i inapropiat per ☐esposar i conformar escenaris executius i rigorosos amb la gestió, és terriblement contrari a crear climes de confiança tan necessaris dins de qualsevol organització per al seu bon funcionament”.

Se podía decir más alto, pero posiblemente no más claro. Algunos nos hemos “desgañitado” (y, perdón por la expresión) intentando demostrar la necesidad y el valor institucional que esta “institución de mediación” que es la dirección pública profesional representa. Creo que estos dos responsables políticos del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès han puesto el dedo en la llaga y, definitivamente, han abierto un debate entre la clase política local que debería cerrarse asumiendo el refuerzo de la competitividad institucional que esta opción por la profesionalización de los directivos públicos representa.

3) Medidas de reforma del empleo público.

El empleo público es, asimismo, una institución capital en el Estado Constitucional democrático. Sin embargo, es una institución en completa crisis. En un acertado y sugerente estudio (por cierto, de obligada lectura) el Profesor SÁNCHEZ MORÓN (2010) ha focalizado la atención sobre cuáles son los problemas actuales que aquejan al empleo público. No puedo en estos momentos desarrollar el diagnóstico y sus interesantes propuestas, pero cabe afirmar que el empleo público se halla actualmente sumido en una crisis existencial de primera magnitud.

El EBEP supuso en sus inicios un “cambio de paradigma” sobre cómo configurar la institución del empleo público en las Administraciones públicas del siglo XXI. Sin embargo, sus elementos más innovadores “duermen el sueño de los justos” a la espera de que alguien los desarrolle.

Incapaz de incorporar la “savia” nueva que representaba el cambio de paradigma del EBEP (evaluación del desempeño, carrera profesional, directivos públicos profesionales y código ético en el empleo público), la institución transita por un sendero de reforzamiento de su estatus de derechos (con claras connotaciones de privilegio frente al resto de empleados no públicos) y por un mantenimiento de su status quo que los sindicatos del sector público defiende “a capa y espada”, lo que produce una inadaptación brutal de ese empleo público frente a las necesidades del sector público en la actualidad.

Un sindicalismo trasnochado y que aboga por un “igualitarismo” de factura barata para los empleados, pero cara para los ciudadanos, una productividad escasa o pírrica en ocasiones, una presencia en el centro de trabajo (física, que no mental en ocasiones) que ofrece los estándares más bajos de los países de la OCDE, así como una “desmotivación” generalizada que se muestra en un débil sentido de pertenencia a la institución, conforman un cuadro desolador.

A nada de esto es ajeno el empleo público local. Pero lo más preocupante es que los “funcionarios” (“empleados públicos”) están en estos momentos en el “ojo del huracán” de la opinión ciudadana. Frente a la precariedad del mercado laboral, el incremento desmesurado de las cifras de paro, la caída en la pobreza o en la marginalidad de no pocos ciudadanos, la ruina de innumerables emprendedores o autónomos, el empleo público se ha convertido en “la isla” donde todo el mundo quiere recalar.

Pero esta crisis tendrá (está teniendo ya) efectos importantes sobre el empleo público. También sobre el empleo público local. Las plantillas de los gobiernos locales están, por lo común, infladas. El empleo público debe “reinventarse” a sí mismo y sobre todo “reivindicarse” ante la sociedad. Habrá que “aligerar” el peso de los gastos de personal sobre los presupuestos de los gobiernos locales. En algunos casos las rescisiones de contratos serán necesarias, pero la apuesta debería ir por un Plan de racionalización de efectivos que abogara por el mantenimiento (cuando sea factible) de las plantillas actualmente existentes, pero obviamente a cambio de una reducción de salarios o, en su caso, de pactar reducciones de jornada (con las correspondientes reducciones de salarios). Pero eso sí, exigiendo un incremento de la productividad cuantificable, sostenido e incrementado en el tiempo.

Evidentemente hay que recurrir a los Planes de Recursos Humanos para poder gestionar personas en un entorno de crisis fiscal. La legislación de función pública no ayuda en exceso. Los Planes de Empleo se incorporaron durante la crisis de 1992-1993 (Ley 22/1993) y todavía están insertos en la legislación básica y en la normativa autonómica de desarrollo. Sobre esto nada se ha innovado, y habrá que recurrir a ese cuadro normativo si se quiere avanzar algo en esta línea. Pero el problema para racionalizar o reasignar recursos humanos no es tanto el marco normativo como las dificultades procedimentales de llevar a buen puerto esas políticas, sobre todo por la escasa (por no decir nula) sensibilidad sindical frente a este tipo de problemas: la configuración estrictamente “defensiva” y “conservadora” de los sindicatos del sector público será posiblemente una de las rémoras mayores para hacer frente con políticas inteligentes de recursos humanos la crisis de recursos que amenaza con ser larga.

Sin duda habrá que amortizar plazas, habrá que acostumbrarse a los recursos escasos y se deberá disciplinar con mucha pedagogía a unos sindicatos del sector público que pretenden mantener –parafraseando a LONGO– “estancadas las aguas del empleo público”. Pero el tiempo corre en su contra. Si el sindicalismo en el sector público es incapaz de visualizar que sus empleadores (su “empresa”, como les gusta decir) son los ciudadanos y no los políticos, muy poco se podrá avanzar en la línea de innovar y modernizar el empleo público local, y tal vez un día se den cuenta cómo los propios ciudadanos les dan la espalda definitivamente y, lo que es peor, comienzan a aplaudir algunas medidas extemporáneas que algunas “damas de hierro” o “cirujanos” del mismo metal adoptan con relación al empleo público como institución, a sus empleados públicos y a los propios representantes sindicales.

No se me escapan las enormes dificultades que en un contexto de crisis fiscal supone una opción por la reforma institucional del empleo público, sobre todo por los costes que puede conllevar a corto/medio plazo poner en marcha determinados instrumentos y, sobre todo, reforzar las unidades de recursos humanos de las organizaciones locales. Pero no cabe duda que ello es una inversión que deberá ser detectada por aquellos políticos locales con visión estratégica.

En todo caso, las innovaciones en materia de recursos humanos pueden ser muchas y de distinto calado. Lo importante es hacer cosas y caminar en la dirección de profesionalizar más el empleo público local, dotar de mejores competencias profesionales a los empleados públicos y, sobre todo, incrementar cualitativamente los índices de productividad, con el fin último de servir mejor a los ciudadanos. Si se comienza a caminar en esta dirección los resultados, más tarde o más temprano, se irán alcanzando. Pero que nadie se llame a engaño: una reforma estructural de este tipo requiere tiempo, liderazgo, sostenibilidad y ciertas dosis de tenacidad. No son retos para políticos pusilánimes o de perspectivas cortoplacistas. La impaciencia no casa bien con este tipo de reformas.

En fin, concluyo. La trascendencia del sistema institucional es indudable en un Estado Constitucional, pero asimismo las instituciones tienen un papel importantísimo en el desarrollo económico y, por lo que ahora interesa, como instrumento para superar el largo ciclo de crisis fiscal en el que están sumidos nuestros gobiernos locales. Fortalecer las instituciones, fortalecer la capacidad institucional, mejorar nuestros sistemas institucionales, modernizar, reformar e innovar constantemente, deberían ser la guía de los políticos locales que tuvieran visión estratégica.

Pero no nos llamemos a engaño. Como ha expuesto de forma clarificadora Hugh HECLO (2010), “nuestro actual peligro no radica tanto en el exceso de pensamiento institucional como en su insuficiencia. La mente moderna ha perdido su equilibrio en lo que respecta a las instituciones”. Y, desgraciadamente, nuestros políticos locales, nuestros directivos, nuestros sindicalistas y nuestros empleados públicos, no son una excepción a esta regla.

Queda, por tanto, un ingente trabajo por hacer. Pongámonos, pues, manos a la obra. Preparemos ya el difícil camino que se avecina para los años venideros en el ámbito del gobierno local. El libro citado de HECLO acaba con una reflexión que no me resisto a reproducir:

“¿Tenemos que caminar cuesta arriba todo el rato? Sí, hasta el final del mismo. Pero no hay razón para el desánimo. El camino de subida puede ser también un camino de salida ... hacia algo mejor”.

Muchas gracias por su atención.

BIBLIOGRAFÍA

- **AGUILAR, L. F.:** Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones, Barcelona, 2008.
- **COHEN, D.:** La prosperidad del mal. Una introducción (inquieta) a la economía, Taurus, 2010.
- **CONGRESO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES (CONSEJO DE EUROPA:** “Les collectivités territoriales font face à la crise”, L'état du Congrès 2009.
- **DE LA DEHESA, G.:** La primera crisis financiera del siglo XXI. Alianza Editorial, Madrid, 2009.
- **ECHEBARRIA, K.:** “Crisis y empleo público en España”, Congreso Internacional de Recursos Humanos, Vitoria-Gasteiz, junio de 2010.

- **EUROPEAN UNION/URBACT II:** Cities and the Economic Crisis. A survey on the impact of the economic crisis and the responses of Urbact II cities, abril, 2010.
- **GÁMIR, L.:** “España: ¿adicta al paro?”, Revista del Instituto de Estudios Económicos. “Lecciones de la crisis”, número 1, 2010.
- **FUKUYAMA, F:** State Building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle, La Table Ronde, París, 2004.
- **HECLO, H.:** Pensar institucionalmente, Paidós, Barcelona, 2010.
- **JIMÉNEZ ASENSIO, R.:** “Dirigir el sector públic a Catalunya: reptes pendents”, X. PONT i J. ORIOL PRATS, Reformes més mella dels tòpics: com pot Catalunya sortir reforçada de la crisi, Fundació Rafael Campalans, Barcelona, 2010.
- **KERAUDREN, PH.:** Le modernisation de l’Etat et le thatcherisme, IEAP/EIPA, Bruylant, Bruselas, 1994.
- **MARÍN QUEMADA, J. M.:** “La crisis financiera internacional, las dos crisis de la economía española y algunas recomendaciones de política económica, Revista del Instituto de Estudios Económicos. “Lecciones de la crisis”, número 1, 2010.
- **OSBORNE, D., PLASTRIK, P.:** La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Paidós, Barcelona, 1998.
- **PICQ, J.:** Il faut aimer l’État, Flammarion, París, 1995.
- **PIMENTEL, M.:** “Los Ayuntamientos y la crisis económica”, Barcelona Metròpolis. Revista de Informació y pensamiento urbanos, otoño-invierno 2008-2009, Barcelona.
- **PRÖL, M., HEICHLINGER, A.:** Taking the pulse of European Public Administration. Key Findings of the European Public Sector Award 2009, EIPA, Maastricht, 2009.
- **RECODER, LL., JOLY, J.:** La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI, Proa, Barcelona, 2010.
- **SÁNCHEZ MORÓN, M.:** “Situación actual del Empleo Público”, El Cronista, NÚM.1, 2010.
- **STIGLITZ, J. E.:** Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial, Taurus, Barcelona, 2010.
- **TUGORES QUES, J.:** Crisis: lecciones aprendidas ... o no, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- **VELASCO, F.:** “Crisis económica y Derecho Local”, Anuario de Derecho Municipal 2009, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- **VIÑALS, J.:** “Reflexiones sobre la crisis financiera internacional”, Revista del Instituto de Estudios Económicos. “Lecciones de la crisis”, número 1, 2010.