

**OPTIMIZAR
LA ORGANIZACIÓN
MUNICIPAL**

Técnicas y experiencias para mejorar
la eficiencia de los servicios locales

DOCUMENTS PI I SUNYER

7

Traducció:

Jordi Palou

Revisió de textos:

Ivan Pera

Composició:

Ester Villanueva

© de la edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals
Barcelona, setembre de 1998

Depósito legal nº:

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31

e-mail: fundacio@fund-pisunyer.com
e-mail: arxiu@fund-pisunyer.com
<http://www.fund-pisunyer.com>

El presente DOCUMENT PI I SUNYER recoge la traducción casi completa de la publicación "*Rightsizing for Local Governments*", editada por *The Innovation Groups*, una asociación de gobiernos locales estadounidenses que promueve la mejora de la gestión en los gobiernos municipales. El texto parte de la situación de crisis financiera con que se han ido encontrando los pueblos y ciudades de los Estados Unidos a lo largo de los años ochenta y noventa. A partir de una escasez de recursos considerada de carácter estructural, se propone la "optimización" o reestructuración de los gobiernos locales como estrategia de respuesta.

La optimización pretende ser una tercera vía, creativa e innovadora, que evite el recurso tradicional al recorte de servicios o al aumento de impuestos (o, en nuestro caso, al endeudamiento...). A lo largo del texto el autor nos propone reiteradamente analizar nuestra situación, establecer prioridades, pensar en forma creativa y hacer las cosas de otras maneras. La optimización sería pues una herramienta que -correctamente utilizada- podría ayudar a nuestros ayuntamientos a centrarse en su misión, reducir unidades y tareas innecesarias, encontrar alternativas de gestión y descubrir nuevas oportunidades para servir a los ciudadanos en forma más eficaz y más eficiente. El texto pretende ir más allá de los consejos habituales para "recortar costes", y propone -con un enfoque radical- romper los paradigmas, determinar los problemas fundamentales, replantearse las tareas y los servicios tradicionales y la forma en que se llevan a cabo.

La estructura de la obra es muy metódica e incluye cuestionarios y guiones para facilitar la aplicación de las técnicas propuestas al caso particular de cada lector. Asimismo recoge multitud de ejemplos reales para ilustrar las propuestas. El texto analiza también los obstáculos a vencer en el proceso de cambio y propone tácticas para ello.

La Fundación Pi i Sunyer ha creído de interés poner este texto a disposición de los municipios españoles, a pesar de lo distinto del sistema de gobierno local norteamericano. Algunos planteamientos y ejemplos pueden resultar chocantes en nuestro contexto, pero creemos que de todos ellos pueden derivarse reflexiones interesantes e ideas innovadoras que nos ayuden a replantear el qué y el cómo de la actuación de nuestros municipios.

Agradecemos la colaboración de *The Innovation Groups* y especialmente la de Frank Benest, autor de la obra y la de Bill Mascenik, director del *Innovation Group* de California-Colorado-Arizona-Nevada, por su colaboración en la publicación de este DOCUMENT.

Septiembre de 1998

Rightsizing for Local Governments, *Frank Benest*

Una publicación de "The Innovation Groups"

El autor

Frank Benest es City Manager (gerente municipal) en Brea, California, desde 1989. Anteriormente había sido gerente municipal en Colton y director de Servicios Sociales en la ciudad de Gardena, ambas en California. Ejerce también como profesor y consultor para diferentes organizaciones públicas y privadas. Ha trabajado desde hace años en materia de optimización, habiendo publicado en 1986 el texto *Preserving Public Services in Hard Times*. Frank Benest cursó estudios de licenciatura en la Universidad de Yale, es doctor en Pedagogía por la Brigham Young University y posee un Master en Administración Pública por la California State University (Long Beach).

Nota del editor

La expresión "rightsizing", que da título y es utilizada con profusión en el texto original, ha sido traducida por "optimización". "Rightsizing" nació en respuesta al "downsizing", término que describía los procesos de reducción de costes y, especialmente, de plantillas. *Down* transmite la idea de "bajar", es decir de reducir cuantitativamente sin más. Por el contrario, el *right* de "rightsizing", literalmente "correcto" o "adecuado", enfatiza lo cualitativo, transmitiendo la idea de buscar la dimensión y composición óptima de la organización en función de sus objetivos.

CONTENIDOS

1. Introducción a la optimización.....	12
1.1. Los déficit estructurales.....	12
1.2. Definiciones.....	13
1.3. Una misión para empezar.....	15
1.4. Diferencias entre las organizaciones públicas y privadas.....	16
1.5. Problemas políticos, jurídicos y de organización que plantea la optimización.....	16
1.6. Otros obstáculos.....	19
2. Pasos para la optimización.....	21
2.1. Pasos iniciales.....	21
2.2. La consolidación del proceso.....	23
2.3. Un caso práctico.....	23
3. La optimización de un gobierno municipal.....	27
3.1. Presentación del caso.....	27
3.2. El proceso.....	27
3.3. La crítica.....	29
4. Estrategias de optimización.....	31
4.1. Siete categorías de estrategias.....	31
4.2. Algunas advertencias.....	36
4.3. Principios rectores.....	36
5. El mantenimiento y el refuerzo de la organización durante el proceso de optimización.....	38
5.1. El ejercicio del liderazgo.....	39
6. Planes estratégicos para la optimización.....	45
7. Casos prácticos de optimización.....	53
7.1. Caso de San Mateo, California.....	54
7.2. Caso de Charlotte, Carolina del Norte.....	63
7.3. Caso de Cupertino, California.....	66
7.4. Caso de Arlington, Texas.....	68
7.5. Caso de Eugene, Oregón.....	73
7.6. Caso de Corvallis, Oregón.....	87
8. Bibliografía.....	91

1. INTRODUCCIÓN A LA OPTIMIZACIÓN

Del mismo modo que numerosas empresas están racionalizando sus operaciones, deshaciéndose de unidades improductivas y despidiendo a trabajadores, las organizaciones del sector público también están luchando por sobrevivir en un momento económico difícil. El problema que se plantea para los gobiernos locales es que sus presupuestos dependen de la evolución de la economía. Numerosas ciudades y condados¹ han acabado dependiendo de los impuestos sobre las ventas, las tasas cobradas a los usuarios por los servicios ofrecidos, los impuestos hoteleros y las cantidades recaudadas por los permisos y tramitaciones de construcción. Durante una época de recesión, por lo tanto, los ingresos de los gobiernos locales no aumentan en la misma proporción que el capítulo siempre creciente de los gastos. La necesidad de reestructurar pasa a ser una exigencia básica para los gobiernos locales cuando el déficit en los ingresos no es algo temporal, sino un problema planteado de medio a largo plazo.

1.1. Los déficit estructurales

Los gobiernos locales se enfrentan a la necesidad de reducir sus dimensiones, sobre todo cuando existe un déficit estructural a largo plazo. Se da un déficit estructural cuando hay una pérdida permanente o semipermanente de ingresos públicos. Por ejemplo, el deterioro de la confianza de los ciudadanos en la Administración condujo en el estado de Oregón a la aprobación de una iniciativa para limitar el impuesto sobre la propiedad, privando permanentemente a los gobiernos locales de la parte que les correspondía de esta tradicional fuente de ingresos. La Propuesta 13 del Estado de California ha tenido un coste para las ciudades y condados californianos de 120.000 millones de dólares [18 billones de pesetas]² en ingresos públicos perdidos desde su aprobación en 1978.³

A menudo los déficit estructurales tienen lugar cuando una región pierde una parte significativa de su base financiera. Durante las últimas décadas, numerosos municipios de la costa este y la región central de EE.UU. (en el llamado *iron belt*)⁴ perdieron industrias que no podían competir en el mercado global. Con el fin de la guerra fría, California del sur debe enfrentarse a tremendos recortes en el sector aerospacial y en otros sectores relacionados con la defensa. Un estudio de 1991 concluía que el condado de Los Angeles podía perder como mínimo entre 184.000 y 368.000 puestos de trabajo en el sector aerospacial hasta mediados de los años noventa. El informe añadía que las pérdidas derivadas de estos recortes en los ingresos públicos de los gobiernos locales podían ascender a 2.270 millones de dólares [340.500 millones de pesetas] durante el mismo periodo.⁵

¹ En EE.UU., el condado es la división territorial superior de la administración local. Sus funciones administrativas difieren de estado a estado (N. del T.).

² 1 US\$ = 150 ptas.

³ Según los cálculos de la League of California Cities, Sacramento, California.

⁴ Literalmente, "cinturón del hierro": zona en los EE.UU. que en el pasado se destacó por el grado de desarrollo de su industria pesada, antes de entrar en un periodo de decadencia y desindustrialización (N. del T.).

⁵ Informe preparado por la Economic Round Table for Los Angeles County Aerospace Taskforce, según informaba *Los Angeles Times* el 17 de marzo de 1992.

Debido al impulso para ser competitivas a nivel mundial, muchas otras industrias están racionalizando y mejorando su eficiencia, y en este proceso eliminan puestos de trabajo en los ámbitos de gestión y de supervisión intermedia. Este tipo de reestructuración organizativa tiene como resultado la pérdida de puestos de trabajo (y, por lo tanto, de los ingresos familiares) entre la clase media, una pérdida del poder adquisitivo y, a largo plazo, una disminución de los ingresos públicos.

También puede tener lugar un déficit estructural cuando el ritmo de crecimiento de los “beneficiarios fiscales” sobrepasa el incremento correspondiente de contribuyentes. Un estudio de 1991 del Departamento de Finanzas del estado de California indicaba que el aumento del número de niños en edad escolar, de jóvenes y adultos encarcelados, de receptores de prestaciones de la seguridad social y de otros “beneficiarios fiscales” en el estado aumentaría con mayor rapidez durante la siguiente década que el número de contribuyentes adultos que financian su mantenimiento. Por ejemplo, en 1980 había 2,62 contribuyentes por cada estudiante de las escuelas públicas. Sin embargo, se calculaba que para el año 2000 esta relación pasaría a ser de 2,02 contribuyentes por estudiante.⁶ En pocas palabras, el estado recibirá relativamente menos ingresos para mantener un número creciente de actividades estatales. Por consiguiente, la Administración estatal se enfrenta a la necesidad de reducir sus prestaciones y servicios a pesar de que las demandas irán en aumento.

1.2. Definiciones

En este contexto, se emplean numerosos términos sin excesivo rigor y con distintas connotaciones. En los años ochenta, desde la Administración se hablaba sobre la “gestión de los recortes”, en referencia a cómo gestionar la reducción de programas y de personal. En los noventa, entre los ejecutivos y los empresarios ya se ha convertido en rutina hablar de “reestructurar” la empresa, recortar niveles de gestión, liquidar unidades o departamentos improductivos, fusionar divisiones distintas, concentrarse en la línea de negocio principal y mejorar la competitividad y la rentabilidad. Actualmente, tanto las organizaciones del sector público como las privadas están reduciendo sus dimensiones.⁷

En algunas ocasiones el término *optimización* se emplea como una expresión “políticamente correcta” para dar una imagen positiva a los esfuerzos de recortar operaciones y despedir a trabajadores.⁸ En estos casos, las personas implicadas en el funcionamiento de la organización (por ejemplo, sus empleados o sus clientes) son conscientes de la vacuidad de dicha expresión. Cuando se utiliza correctamente, en cambio, el término *optimización* puede ayudar a las organizaciones a concentrarse en su misión principal, a reducir su inflación organizativa y a descubrir nuevas oportunidades.

Parafraseando a William Anders, el director ejecutivo de General Dynamics, optimizar significa tener justo el número apropiado de personas con el tipo apropiado de capacidades, justo la cantidad apropiada de maquinaria y equipamiento y justo la cantidad apropiada de otros activos que permitan dar apoyo a una misión específica.⁹ En el ámbito del sector público, las ciudades de Charlotte (Carolina del Norte) y Corvallis (Oregón) han definido la *optimización* como un proceso

⁶ “California’s Growing Taxpayer Squeeze”, California State Department of Finance, Sacramento, California, 1991.

⁷ Lo que en inglés se conoce como *downsizing*, aunque algunos incluso hablan de *nutrizing*.

⁸ El término empleado en la versión original es *rightsizing*, que literalmente sería hallar el tamaño o las dimensiones óptimas para el correcto funcionamiento de una organización. La traducción *optimizar* y sus derivados reflejan en buena medida este sentido (N. del T.).

⁹ *Los Angeles Times*, 1991 (fecha desconocida).

continuo para asignar recursos a servicios prioritarios que estén basados en los valores de la comunidad y en las necesidades de los clientes y que se proporcionen de forma eficaz en relación con su coste.¹⁰

¿Qué ofrecen estas definiciones para el departamento de un gobierno local? Comúnmente se supone que una organización se puede hinchar o expandir con facilidad y por lo tanto quedar “pesimizada” (con el tamaño inapropiado para las funciones que debe desempeñar), con lo que pierde el contacto con las necesidades y valores de la comunidad. Las definiciones sugieren asimismo que una organización sólo puede optimizarse *centrándose en primer lugar en una misión* que debe basarse en los valores de la comunidad y en las necesidades de los clientes. Sólo entonces puede una organización pública tomar decisiones para reasignar recursos o reestructurar los servicios.

W. Edwards Deming (el gurú norteamericano de la calidad, venerado desde hace tiempo por los japoneses) establece una diferencia entre “reducción” (*downsizing*) y “optimización” (*rightsizing*). Según afirma, “si usted opta por la reducción, recortará costes pero no arreglará con ello problemas que son fundamentales”.¹¹ Una reducción del tamaño de la organización no desemboca necesariamente en un incremento de la productividad. La organización necesita eliminar el trabajo que no sea necesario y no limitarse a cargar el mismo volumen de trabajo sobre las espaldas de los supervivientes de los recortes.¹² Y lo que aún es más importante: una organización necesita hacer las cosas de forma *distinta*. En otras palabras, tanto el sector público como el privado precisan “romper sus paradigmas”.¹³

Optimizar no significa necesariamente *reducir*. Algunos municipios aplican estrategias de *reducción* y subcontratan a empresas privadas algunos de los servicios que prestan. La ciudad de Brea (California), por el contrario, *ofrece* dichos servicios a otros municipios como parte de su estrategia de optimización. Brea ha logrado firmar un contrato con la ciudad de Diamond Bar (una comunidad vecina el doble de grande que Brea), según el cual, a cambio de 350.000 dólares [52,5 millones de pesetas], Brea llevará a cabo programas recreativos para los residentes de Diamond Bar. El contrato permite que Brea cobre los costes directos más un 22% de coste administrativo indirecto (el “beneficio”). Brea ha contratado personal adicional y ha adquirido nuevo equipamiento. Al haberse asegurado este contrato, Brea puede mantener sus propios programas recreativos en periodos económicamente difíciles. Y al ofrecer sus servicios a dos comunidades distintas, la organización de los programas recreativos de Brea parece haber hallado su tamaño óptimo.

En pocas palabras, los gobiernos locales en los momentos difíciles suelen tener la impresión de que sólo cuentan con dos opciones: aumentar los impuestos y/o recortar servicios básicos. No obstante, la optimización constituye una creativa tercera opción.¹⁴

La optimización: un triple desafío

Para optimizar con éxito una organización durante un periodo fiscal turbulento, sus dirigentes deben afrontar un triple desafío:

1. Determinar la misión principal de la organización.
2. Mantener los programas (o crear otros nuevos) que apoyen dicha misión.

¹⁰ Véase el estudio de los casos de Charlotte y Corvallis en el capítulo 7.

¹¹ Entrevista con W. Edwards Deming en *Automobile Magazine*, octubre de 1991, págs. 106-111.

¹² Ronald Henkoff, “Cost-Cutting: How To Do It Right”, *Fortune*, 9 de abril de 1990, págs. 40-49.

¹³ Henkoff.

¹⁴ David Osborne, “Raise Taxes? Slash Services? Is There Another Choice?”, *Governing*, marzo de 1992, pág. 55.

3. Mantener la viabilidad de la organización, su moral y su productividad.

1.3. Una misión para empezar

Para concentrarnos mejor en el desafío de la optimización, puede sernos de utilidad examinar un ejemplo de la vida real. Un municipio urbano de California ha ido realizando recortes en su Departamento de Asistencia Social a lo largo de los últimos años. Este año el gerente municipal ha propuesto recortar los puestos de otros 208 funcionarios y asistentes sociales encargados del seguimiento de las personas que están en libertad condicional. Esta medida aumentará aún más el número de casos (hasta un 79%) que deberán seguir los asistentes que se queden. El asistente social medio actualmente supervisa a 75 jóvenes o 150 adultos, aunque algunos expertos recomiendan que el número de casos idóneo por asistente social sea alrededor de 35. Actualmente, los funcionarios y asistentes sociales encargados de este trabajo sólo pueden dedicar una media de 11 minutos al mes para intercambiar impresiones con las personas a las que efectúan el seguimiento.

El sindicato de asistentes sociales sostiene que lo que debe hacer el municipio es recortar los niveles de gestión. No obstante, la Administración municipal afirma que ya ha recortado la gestión del departamento en un 25% durante los últimos 5 años y que ha racionalizado al máximo la organización del departamento.

Este ejemplo plantea un enorme desafío de optimización. ¿Por dónde empezar? La definición de optimización que hemos propuesto más arriba nos sugiere que de entrada debemos prestar atención a la misión. La misión de la mayor parte de organizaciones suele acabar en un estado de confusión, indefinición o simplemente acaba por perderse. En lugar de centrarse en la misión, la organización centra su atención en ciertas actividades tradicionales, siguiendo el modo en que siempre ha realizado su trabajo. En el caso del Departamento de Asistencia Social, la organización debe concentrarse en su *misión principal*. Ésta debe basarse en los valores de la comunidad y las necesidades de los clientes.

¿Es la misión rehabilitar al delincuente? Si es así, el departamento deberá concentrar sus esfuerzos en el trabajo social e investigar qué métodos dan resultado y cuáles no. Teniendo en cuenta la crisis financiera que atraviesa, el departamento debe estudiar si la cantidad o la calidad de la orientación psicológica proporcionada a quienes están en libertad condicional tienen alguna relación con la eventualidad de que estas personas puedan reincidir. Dada su misión de rehabilitación y sus investigaciones, el Departamento de Asistencia Social puede verse en la necesidad de alterar el programa. En lugar de proporcionar orientación a todos los que están en libertad condicional, puede necesitar clasificarlos, ofrecer orientación y ayuda a quienes presenten mayores probabilidades de rehabilitación y vigilar a los demás. Al reconocer el coste de la orientación personalizada, el Departamento podría pasar de la orientación individual al trabajo en grupo, sobre todo si los índices de éxito de uno y otro método no difieren demasiado. Dada su misión de trabajo social, el Departamento podría estar interesado en "derivar" a las personas que están en libertad condicional a otros departamentos de bienestar social, dependiendo de su oferta de servicios, ofreciendo una suma de dinero por cliente o bien pequeñas subvenciones para compensar los costes del servicio.¹⁵

¹⁵ "Probation Chief Returns to Low Morale, Cuts in Staff and Money", *Los Angeles Times*, 4 de octubre de 1981.

No obstante, supongamos que la comunidad, la asociación de alcaldes del condado y/o el propio Departamento redefinen su misión y deciden poner el énfasis en la protección de los ciudadanos. En este caso, en lugar de concentrarse en la asistencia social podrían optar por incrementar la vigilancia. Tras algunas investigaciones y experimentos, el Departamento podría pasar de la orientación psicológica y la asistencia a quienes están en libertad condicional a la vigilancia electrónica de sus domicilios, con lo que eliminarían temporalmente de las calles a los delincuentes. Si la misión, por consiguiente, fuera "proteger a los ciudadanos", la vigilancia electrónica de los domicilios podría ser una forma más eficaz y barata que basarse en los distintos programas de asistencia social.

1.4. Diferencias entre las organizaciones públicas y privadas

Existen algunas diferencias significativas entre las organizaciones públicas y las privadas en sus intentos respectivos de reestructuración y optimización en circunstancias económicas difíciles. Naturalmente, tanto las entidades públicas como las privadas tienen distintas prioridades. A medida que atraviesen un proceso de reestructuración, las empresas privadas seguirán concentrándose en obtener beneficios, mientras que los organismos públicos seguirán intentando satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En su búsqueda de beneficios, las empresas privadas pueden cambiar su línea de negocio. Los organismos públicos, en cambio, están obligados por ley a seguir proporcionando ciertos tipos de servicio aunque sus ingresos disminuyan. Mientras que los consejos de administración privados deberán responder ante los accionistas al tomar decisiones drásticas, los organismos de la Administración Pública deberán prestar atención a numerosos y variados grupos que tienen interés en el mantenimiento de ciertos programas.

Quizás la diferencia más llamativa sea la de las distintas consecuencias de la demanda en uno y otro sector. Una demanda creciente para un producto o servicio en el sector privado es sinónimo de éxito y normalmente genera ingresos y beneficios adicionales. Una demanda más elevada en el sector público, en cambio, puede llevar al deterioro de los servicios prestados y a problemas financieros. Las bibliotecas son un buen ejemplo de ello. Una buena biblioteca genera una mayor demanda de libros y material, servicios especializados, nuevas instalaciones y, por supuesto, personal adicional. Debido a que los servicios de bibliotecas suelen estar financiados en su mayor parte por los ingresos previstos en los presupuestos generales o por impuestos especiales que no pueden incrementarse con facilidad (que son inelásticos), la demanda adicional sobrepasa a la capacidad del gobierno local para financiar dichos servicios. A medida que la demanda aumenta, las bibliotecas y otros servicios públicos pueden deteriorarse con facilidad debido a la escasa capacidad del gobierno local de recaudar más impuestos.¹⁶

1.5. Problemas políticos, jurídicos y de organización que plantea la optimización

Es difícil optimizar cualquier organización, particularmente una del sector público. Existen demasiadas complejidades e incluso barreras. Justamente por este motivo, la mayoría de organizaciones deben ser forzadas a emprender un proceso de optimización. Cuando una organización cuenta con recursos abundantes, un déficit en los ingresos sólo conduce a "apretarse el cinturón" y a reducir

¹⁶ Norm King, "Managing for Tomorrow", *ICMA: Managing the Demand for Government Services*, págs. 148-149.

progresivamente su tamaño. Cuando un gobierno local ya ha reducido su tamaño, no puede seguir recortando costes sin destrozar los programas que desarrolla y echar a perder su viabilidad. Sólo cuando los principales programas se ven seriamente amenazados, los dirigentes y sus seguidores empiezan a considerar estrategias de optimización. En pocas palabras, la optimización es una alternativa políticamente viable sólo cuando las organizaciones alcanzan la última etapa de la serie siguiente:

Abundancia de recursos	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒	Escasez de recursos
Cuando los ingresos disminuyen, la organización intenta recortar costes y reduce su tamaño a la vez que intenta mantener su statu quo.	Los ingresos siguen disminuyendo, aunque la organización ya ha reducido su tamaño.		Los programas se ven seriamente amenazados.				La organización se ve forzada a replantearse elementos básicos, a centrarse en las prioridades y a encontrar nuevas alternativas para proporcionar los servicios.

Cuando las organizaciones ya no pueden “ir tirando” con la estrategia de apretarse el cinturón, la optimización se convierte en una opción a considerar. No obstante, para aprovechar plenamente esta oportunidad, los optimizadores deben comprender plenamente ciertas complejidades políticas, jurídicas y de organización que plantea este proceso.¹⁷ Los párrafos que siguen ponen de relieve algunas de estas complejidades.

- El síndrome del ratoncito Pérez. A todos los que trabajan en una organización les gusta pensar que los recortes no les afectarán a nivel personal ni a los programas en que trabajan. Los recortes sólo afectarán a otras personas y a otros programas. Aunque reconozcan la inevitabilidad de las reducciones de los servicios y de la plantilla, esperarán que otros empiecen con los recortes o desearán (o incluso esperarán) secretamente que otro organismo o algún imprevisto (el “ratoncito Pérez”) les saque de apuros. Este problema se hace particularmente evidente cuando la dirección tiene antecedentes de haber “descubierto” fondos adicionales a última hora después de la aprobación de un presupuesto reducido. Los dirigentes no podrán conseguir que los empleados, los receptores del servicio y los demás clientes u otras personas afectadas por la organización se planteen seriamente el proceso de optimización hasta que hayan superado el síndrome del ratoncito Pérez.
- La paradoja del todo irreducible. En gran medida, una organización es un todo indivisible. Cada una de sus partes afecta a las demás. A menudo los decisores políticos o los clientes desean que los gestores no eliminen a los policías de las calles o a los animadores recreativos de los parques, y que en lugar de ello apliquen los recortes en otras partes. Aunque deben fijarse prioridades sobre la base de la misión, los recortes efectuados en una parte menos favorecida de la organización pueden afectar negativamente a las operaciones de otras partes. Por ejemplo, prescindir de un orientador para jóvenes en el Departamento de Asuntos Sociales puede afectar el trabajo de los policías encargados de trabajar con delincuentes juveniles en el Departamento de Policía. Los recortes de plantilla en las áreas de servicios menos visibles (por ejemplo en

¹⁷ La mayor parte de las complejidades descritas en la parte segunda han sido identificadas por Charles Levine, “More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times”, *Public Administration Review*, vol. 39, marzo/abril de 1979, págs. 179-183.

Personal o Finanzas) pueden dificultar el funcionamiento eficaz de otros departamentos que trabajan de cara al público. Los gestores deben hacerse cargo plenamente de que la organización es un “organismo viviente” si lo que se proponen es desarrollar un plan de optimización serio y eficaz.

- La paradoja de la participación. La teoría tradicional de las organizaciones indica que los líderes deben involucrar a todo el mundo si desean que sus decisiones arraiguen y que todos las asuman como propias. Además, en una situación de reducción del tamaño de la organización, el líder puede utilizar los recursos excedentarios para forjar un consenso. No obstante, en una situación de reducción todos compiten para obtener su parte en un contexto de recursos limitados. La “política del pastel menguante” genera conflictos entre los distintos departamentos y también dentro de cada uno de ellos. Por otra parte, el líder no dispone de recursos inactivos o excedentarios para poder lograr un consenso entre las distintas facciones en lucha. Por consiguiente, el líder se enfrenta a un dilema: por una parte, necesita que todos se involucren en el proceso para que internalicen las decisiones de optimización; por otra, en cambio, una mayor participación en una organización que está reduciendo su tamaño puede conllevar una intensificación de los conflictos.
- El problema de la fuga de cerebros. En un momento de dificultades, los técnicos altamente especializados o los empleados con un rendimiento excepcional pueden abandonar fácilmente la organización y venderse al mejor postor en el mercado. Son libres de salirse de la organización sin penalizaciones. Estas personas son precisamente las más necesarias para la organización si lo que se desea es superar la mala racha.
- Mandatos sin dinero. Los mandatos impuestos por el gobierno estatal o federal sobre los municipios y los condados distorsionan las prioridades fijadas y pueden incluso estar desvinculados de las misiones clave de la organización. En una situación de reducción u optimización, resulta difícil desviar los recursos y desplazarlos de las responsabilidades impuestas desde arriba a otras áreas o programas que el gobierno local considere de mayor prioridad. Por si fuera poco, la mayoría de gobiernos locales reciben fondos insuficientes —o incluso no reciben transferencia alguna— para el amplio abanico de programas medioambientales, sanitarios, de bienestar social o de justicia fijados desde las instancias superiores de la Administración.
- El dilema de la eficiencia. Aquellos departamentos grandes que comprenden múltiples unidades y llevan a cabo múltiples programas pueden absorber con mayor facilidad las reducciones globales que las unidades más reducidas y más eficientes (habitualmente unidades de apoyo como las oficinas municipales de personal). Los optimizadores, por lo tanto, deben actuar con cuidado y evitar confiar exclusivamente en tácticas contundentes (por ejemplo, recortes uniformes o generalizados) que penalicen las operaciones eficientes.
- La paradoja de la productividad. Los recortes y otros esfuerzos de reestructuración a menudo causan problemas de moral que afectan a la productividad. En consecuencia, precisamente en el momento en que una organización necesita aumentar su productividad para superar la reducción de recursos, la productividad decae seriamente. Sin la intervención de un grupo de directivos fuerte y positivo, la productividad entra en una espiral descendente y se da una “caída libre” de la organización.

1.6. Otros obstáculos

Los dirigentes de los gobiernos locales deben ser conscientes de otros obstáculos si desean afrontar eficazmente el desafío de la optimización.

Primero, tanto el sector público como el privado presentan actitudes orientadas al crecimiento. El prestigio y la autoestima están relacionados con mayores plantillas, mayores presupuestos y mayores organizaciones. Además, se suele recompensar a los líderes cuando amplían sus responsabilidades, programas y clientes. Raramente se recompensa a un líder cuando su mérito consiste en haber reducido o encogido algo.

Segundo, los optimizadores que deseen tener éxito deben enfrentarse con habilidad a grupos de interés de todo tipo. Independientemente de las necesidades globales de la comunidad, los grupos de clientes y de receptores de los servicios se opondrán con fuerza a cualquier reducción de los programas que les afecten. Los sindicatos también lucharán contra cualquier recorte que afecte a sus miembros. El creciente fenómeno de los políticos comprometidos con grupos de presión o de interés complicará aún más el empeño de optimización. En el pasado, los cargos electos eran fiscalmente conservadores, pequeños hombres y mujeres de negocios o profesionales que se percibían a sí mismos como administradores de los fondos públicos. Actualmente, numerosos responsables locales han sido elegidos con el objeto de destinar recursos públicos para satisfacer ciertos intereses especiales, tanto si se trata de promover las artes y crear puestos de trabajo como si lo que hacen es aumentar el gasto en ciertos barrios.

Tercero, los gobiernos locales deben comprender que la calidad de vida de la comunidad va más allá de combatir la delincuencia o arreglar los baches, cosa que añade mayor complejidad al desafío de la optimización. Actualmente se reconoce que el "buen municipio", tal como lo perciben sus propios habitantes, significa una oferta abundante de servicios que afiancen la identidad del lugar, el sentimiento de pertenencia a una comunidad y una rica vida municipal. Por este motivo, la determinación de los servicios básicos vinculados a la misión del gobierno local se ha convertido en algo extremadamente difícil.

2. PASOS PARA LA OPTIMIZACIÓN

Pasos para la optimización

Pasos iniciales

1. Crear un clima político favorable a la optimización.
2. Llevar a cabo evaluaciones internas y externas.
3. Desarrollar o perfeccionar la misión de la organización.

Consolidación del proceso

4. Crear una estrategia de empresa.
5. Idear planes tácticos.
6. Compartir la visión.

Los siguientes pasos, divididos en dos bloques, son necesarios para el proceso de optimización: crear un clima político favorable a la optimización, llevar a cabo evaluaciones internas y externas, desarrollar o perfeccionar la misión de la organización, crear una estrategia de empresa, idear planes tácticos y compartir la visión.

2.1. Pasos iniciales

Los líderes de un organismo público deben poner en marcha iniciativas para preparar a todos aquellos que participan en la organización —tanto a nivel interno como externo— frente al proceso de optimización. Entre dichas iniciativas están las siguientes: crear un clima político favorable a la optimización, llevar a cabo evaluaciones internas y externas y desarrollar o perfeccionar la misión de la organización.

1º) Crear un clima político favorable.

Ya hemos visto que una organización que desee emprender un proceso de optimización debe empezar por desarrollar o perfeccionar su misión. No obstante, antes de que los miembros de la organización inviertan sus energías en dicha tarea, los dirigentes deben crear un clima político que de algún modo obligue a todo el mundo, dentro y fuera de la organización, a revisar de nuevo su concepción acerca de los organismos públicos.

En este sentido, los dirigentes deben superar el “síndrome del ratoncito Pérez” descrito en el capítulo primero. Durante una crisis financiera, la gente piensa que los recortes no van a tener lugar, o que sólo van afectar a otros programas o a otros departamentos, o que algún organismo externo (el “ratoncito Pérez”) proporcionará los fondos necesarios para sacarles de apuros. Para superar este síndrome, los dirigentes de la organización deben crear el clima político propicio que les permita afrontar la situación financiera de la misma. Para describir y poner de relieve los problemas presupuestarios a corto y largo plazo, los dirigentes deben: 1) publicar artículos que describan los problemas financieros a corto y largo plazo en boletines internos y externos; 2) pronunciar discursos

sobre el tema ante grupos de ciudadanos; 3) realizar presentaciones del "estado de la ciudad" ante los empleados y grupos externos; 4) organizar reuniones informativas y almuerzos de trabajo informales con los empleados. *Los dirigentes deben poner de relieve la situación financiera de la organización una y otra vez hasta que el mensaje no pueda ser eludido.*

2º) Llevar a cabo evaluaciones internas y externas.

Antes de perfeccionar o reorientar la misión de la organización, ésta precisa un examen a fondo del entorno en que opera. Basándose en este examen, pueden identificarse oportunidades nuevas o inexploradas. La evaluación proporciona asimismo datos de la máxima importancia para desarrollar o reorientar la misión de la organización, datos que deberán ser minuciosamente analizados. Para llevar a cabo evaluaciones internas y externas, la organización debe analizar y/o entrevistar a empleados, clientes y usuarios, así como estudiar el funcionamiento de otros organismos y partes no implicadas.

Evaluación interna - Algunas preguntas que deben plantearse

- *¿Cuál es nuestra trayectoria?*
- *¿Cómo hemos definido nuestra tarea principal?*
- *¿Cuáles son los activos y los puntos fuertes de nuestra organización?*
- *¿En qué nos diferenciamos respecto a otras organizaciones similares?*
- *¿Cuáles son nuestros pasivos y nuestros puntos débiles?*

Evaluación externa - Algunas preguntas que deben plantearse

De medio a largo plazo, ¿cuáles son las tendencias políticas, económicas y sociales que pueden afectar a las tareas que desempeña nuestra organización?

- *¿Cómo evalúan nuestros clientes los servicios que prestamos?*
- *¿Qué piensan de nosotros nuestros clientes potenciales?*
- *¿Quién compite con nuestra organización en el mercado?*
- *¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de nuestros competidores?*

3º) Desarrollar o perfeccionar la misión.

La misión de la organización permite que ésta concentre sus recursos y activos en oportunidades con las que satisfacer las necesidades de sus clientes, de modo que éstos a su vez adquieran los productos o servicios de la organización o bien sigan proporcionándole apoyo político y financiero. Una misión bien fundamentada también permite que la organización crezca y prospere con el tiempo. Por ejemplo, las empresas ferroviarias norteamericanas siempre han identificado su misión como el transporte de mercancías y pasajeros desde el punto A hasta el punto B. Debido a que su misión no ha cambiado con el tiempo, estas empresas se han deteriorado. Por el contrario, la misión de las compañías telefónicas se ha ido perfeccionando con el tiempo. La empresa AT&T ya no está en el negocio de telefonía, sino que su negocio prioritario ahora es el de las *comunicaciones*. Esta misión estratégica ha permitido que AT&T pudiera crecer y prosperar.

Para perfeccionar su tarea, numerosos organismos públicos están reevaluando su misión. Los gobiernos municipales se presentan como promotores de la calidad de vida de la comunidad. Las

bibliotecas públicas enfatizan el aprendizaje continuo y difunden *información* en lugar de libros. Los departamentos de limpieza y mantenimiento de muchas ciudades se están replanteando sus misiones para incluir en ellas programas medioambientales como los de reciclaje, conservación del agua y protección de los bosques urbanos.

2.2. La consolidación del proceso

Tras haber creado un clima propicio para afrontar el desafío de la optimización, los líderes deben desarrollar una “estrategia de empresa” y planes tácticos vinculados a dicha estrategia para consolidar el proceso de optimización.

4º) Crear una estrategia de empresa.

A partir del replanteamiento o la reorientación de la misión, una “estrategia de empresa” debe permitir que el organismo público pueda responder preguntas como las siguientes: ¿Dónde estaremos dentro de cinco años? ¿Cómo será nuestra organización? Para cumplir nuestra misión, ¿qué nuevos programas deberíamos enfatizar? ¿Qué programas deberíamos reducir o incluso eliminar?

5º) Idear planes tácticos.

Para avanzar en la dirección de la estrategia de empresa a cinco años vista, un organismo público debe emplear varias tácticas. Los planes tácticos pueden incluir la ejecución de nuevos planes de formación para la plantilla existente, la contratación de tipos de personal distintos, desarrollar nuevas relaciones o alianzas con otras entidades, rediseñar los enfoques para el suministro de los servicios, modificar las fórmulas para poner un precio a los servicios e intentar hallar otros tipos de clientes o de apoyos.

6º) Crear una visión compartida.

Todo este proceso contribuye a crear una visión de hacia dónde se encamina la organización con el tiempo. Es absolutamente esencial que esta visión sea *compartida*. Por consiguiente, en este proceso deben participar los cargos electos, el personal de gestión y supervisión, los empleados, los clientes y otras personas que tengan algún interés en la organización. Como mínimo, el papel del director ejecutivo o de algún otro dirigente consiste en reconocer la existencia de una crisis financiera, exponer la necesidad de poner en marcha el proceso y encabezarlo para darle legitimidad y credibilidad. Asimismo, deberá asegurar que todos los afectados participen y se involucren en el proceso.

2.3. Un caso práctico

A continuación presentamos un ejemplo real que ilustra la aplicación de los pasos para la optimización acabados de mencionar. Este proceso sigue la experiencia vivida por el Departamento Municipal de Servicios Sociales del área de South Bay, en Los Angeles (California).

1º) Crear un clima político favorable

Para crear un clima de cambio, el director de Servicios Sociales empezó a debatir el deterioro de la situación presupuestaria del departamento y las proyecciones financieras a largo plazo en las reuniones con su equipo, con otros directores de departamento y en la Comisión de Servicios Sociales. El director también distribuyó entre sus colaboradores recortes de periódico, artículos especializados y otras informaciones que ponían de manifiesto los problemas que tenían los organismos públicos de servicios sociales.

2º A) Llevar a cabo una evaluación interna

Cuando los miembros de la organización ya no podían evitar el tema, el director consiguió que los empleados participaran en la ejecución de una evaluación interna y otra externa. La interna indicó que el Departamento de Servicios Sociales proporcionaba un amplio abanico de servicios directos a numerosos grupos de la comunidad sobre la base de la misión de ayudar a los jóvenes, a las familias y a los ancianos de la comunidad a ser más autosuficientes y a mejorar su nivel de satisfacción y realización personal. La evaluación también identificó numerosos puntos fuertes, que incluían la capacidad de análisis y asesoramiento por parte de los empleados y la diversidad de la red de recursos para los clientes proporcionados por otros organismos de servicio social. Algunos de los puntos débiles más destacados eran una falta de capacidad de marketing y escasas relaciones (y, por lo tanto, poco apoyo) con el mundo empresarial.

2º B) Llevar a cabo una evaluación externa

La evaluación externa reforzó la tendencia de extender los recortes en las subvenciones federales y estatales para los Servicios Sociales, así como la creciente reacción política contra los receptores tradicionales de los servicios sociales. Otras tendencias apuntaban a la creciente aceptación de que la educación y la prevención son la solución a los problemas sociales. Las entrevistas realizadas con hombres y mujeres de negocios a nivel local indicaban su preocupación por mejorar la productividad y disminuir los costes relacionados con las indemnizaciones a los trabajadores, la asistencia sanitaria y el absentismo laboral. Un análisis de los competidores del departamento demostró que muy pocos estaban satisfaciendo las necesidades de las empresas y respondiendo a sus problemas e inquietudes.

3º) Adecuar la misión

Basándose en los datos proporcionados por las evaluaciones, el Departamento de Servicios Sociales se replanteó su misión con el objeto de mejorarla. La misión revisada reflejaba que el organismo apoyaría a "individuos, familias, grupos y empresas con sus empleados en el área de South Bay, de modo que puedan llegar a ser más autosuficientes y productivos y mejoren su realización personal". A través del proceso de desarrollo de la misión, el departamento identificó clientes adicionales (las empresas y sus empleados), expandió su área geográfica de servicio (de la ciudad al área mayor de South Bay) e identificó un nuevo elemento para juzgar el resultado de sus servicios (la productividad).

4º) El desarrollo de una estrategia de empresa

Las evaluaciones contribuyeron asimismo a que el Departamento de Servicios Sociales desarrollara una estrategia de empresa a cinco años vista. Esto permitió un reposicionamiento de la organización y un refuerzo de su capacidad para prosperar. En lugar de centrarse en los servicios individuales, el departamento empezó a poner el acento en el trabajo en grupo. En lugar del tratamiento, se empezó a enfatizar la prevención y la educación de la comunidad. En lugar de limitarse a ofrecer servicios directamente, el departamento empezó a garantizar que los servicios fueran proporcionados por otro

organismo responsable de los mismos. Por último, en lugar de centrarse únicamente en los residentes de la ciudad, la organización se expandió para ofrecer también sus servicios a las empresas de la región y a sus empleados.

5º) Los planes tácticos

Como parte de sus planes tácticos, el Departamento de Servicios Sociales puso en marcha un programa de formación para sus empleados con el objeto de desarrollar el trabajo en equipo y la capacidad de cooperar con la comunidad. Empezó a desarrollar relaciones con la comunidad empresarial participando activamente en la cámara de comercio. Luego la organización desarrolló y experimentó un programa piloto de asistencia al empleado para poder venderlo a las pequeñas y medianas empresas. Para promover adecuadamente este nuevo servicio y generar por lo tanto ingresos adicionales, el Departamento de Servicios Sociales decidió que el personal que tenía que ocuparse de ello siguiera un programa de formación en marketing y ventas.

6º) Una visión compartida

Además de involucrar a todos los niveles de empleados en el debate sobre la necesidad de idear nuevos programas y desarrollar nuevos servicios, la dirección del departamento compartió la visión con la Comisión de Servicios Sociales, con otros departamentos clave, con organismos externos y con la comunidad empresarial. Como parte del proceso, el departamento incorporó las ideas de otros grupos en sus planes de reestructuración. Cuando la cámara de comercio decidió copatrocinar el Programa de Asistencia al Empleado, el gerente municipal y el ayuntamiento decidieron aprobar el nuevo programa y autorizar su ejecución. En dos años, este programa y otros ajustes que se incorporaron tuvieron éxito a la hora de mejorar la situación financiera del departamento y de crear apoyo político adicional para el conjunto de la organización.

RESUMEN

Llevar a cabo un proceso de reestructuración apropiado es tan importante como desarrollar estrategias de optimización adecuadas. El seguimiento de los pasos indicados en este capítulo permitirá a los dirigentes de una organización crear apoyo político dentro y fuera de la misma para que los difíciles ajustes de programa lleguen a ser necesarios para la supervivencia en momentos difíciles.

3. LA OPTIMIZACIÓN DE UN GOBIERNO MUNICIPAL

Este capítulo consiste en el estudio de un caso concreto, un ejemplo real de cómo el equipo de gobierno de una ciudad optimizó la Administración local.

3.1. Presentación del caso

Un municipio de más de 100.000 habitantes en un área metropolitana del sudoeste de los Estados Unidos afrontaba una crisis financiera. Los problemas que tenía planteados eran los típicos. Los gastos —particularmente los de personal— seguían aumentando. A medida que la ciudad se iba urbanizando y pasaba a ser demográficamente más diversa, varios sectores de la comunidad empezaron a solicitar más servicios. Entre los nuevos tipos de programas que se financiaron había servicios para jóvenes y ancianos, programas antidroga y de lucha contra la delincuencia, conservación de los barrios, mayor protección policial y de bomberos, así como mejoras infraestructurales a medida que las instalaciones existentes envejecían. Aunque el gobierno municipal promovió el desarrollo económico para ampliar su base de ingresos, los gastos sobrepasaron el crecimiento de los ingresos. La recesión de principios de los años noventa contribuyó a exacerbar el problema.

Para recortar gastos, el gerente municipal¹⁸ decretó una congelación de nuevas contrataciones de personal y de los presupuestos de los distintos departamentos. Así, durante los dos años siguientes, el presupuesto municipal se redujo en términos reales en un 8-10%. Para ganar tiempo, el ayuntamiento aprobó la recomendación del gerente de utilizar las reservas para cubrir el déficit restante. Al principio del siguiente año fiscal, el gerente municipal inició un proceso para desarrollar un plan que afrontara la sombría situación financiera de la ciudad. Para llevar a cabo este proceso, el gerente organizó un equipo interdepartamental presidido por el gerente adjunto, cuyo objetivo era hallar alternativas para que la ciudad pudiera ahorrar dinero.

3.2. El proceso

Para el propósito de nuestro análisis, hemos identificado distintas fases que tuvieron lugar como parte de este caso. En la vida real, muchas de las actividades de optimización en estas distintas fases se solapan o se desarrollan simultáneamente.

Primera fase. El equipo interdepartamental cogió los más de 150 programas distintos identificados en el presupuesto municipal y los clasificó según su prioridad. Los directores de departamento clasificaron las áreas de los programas según si se trataba de servicios “esenciales” o “discrecionales”, e indicaron asimismo si eran servicios “tradicionales” o “recientemente añadidos”. El equipo utilizó un sistema de puntuación de uno a cinco y luego se calculó la media de los resultados.

¹⁸ *City Manager* en el original. Según el “Dictionary of Government and Politics”(Ed. Peter Collins Publishing, 1997), se entiende por City Manager el ejecutivo escogido por el Consejo Municipal para administrar la ciudad.

Segunda fase. El gerente municipal pidió a todos los departamentos que efectuaran una reducción de un 5% en sus presupuestos.

Tercera fase. El gerente municipal y el jefe del equipo interdepartamental compararon los recortes del 5% en cada departamento con la lista de prioridades de todos los programas, con el objeto de asegurarse de que el impacto en el servicio al cliente sería mínimo. Por otra parte, se pidió a todos los departamentos que propusieran alternativas para organizar o suministrar los servicios. Por ejemplo, el Departamento de Bomberos propuso convertir algunas camionetas paramédicas en vehículos mixtos que combinaran funciones de servicio paramédico con la extinción de incendios, con lo que se ahorrarían costes de personal y equipamiento. El Departamento de Policía recomendó fusionar su servicio de vigilancia con helicóptero con el mismo programa de una ciudad vecina, con lo que el servicio se ampliaría a una región más extensa y por lo tanto se reducirían costes.

Para obtener ingresos adicionales, los departamentos examinaron varias alternativas tanto tradicionales como no tradicionales. Una consultoría realizó un estudio para recuperar costes e identificó todos los centros de gasto de la Administración municipal. Dicho estudio permitió al ayuntamiento aumentar las tasas a los usuarios que se beneficiaban de determinados servicios, con lo que aumentaron los ingresos y se minimizaron las subvenciones generales de algunos programas en particular. Además de las tradicionales tarifas pagadas por los usuarios, algunos departamentos identificaron oportunidades para generar nuevos ingresos de forma creativa. Por ejemplo, el Departamento de Policía descubrió que disponía de espacio no utilizado en su prisión al que podía dar algún tipo de utilidad y conseguir cierta rentabilidad.

Cuarta fase. El ayuntamiento nombró un Comité Presupuestario de Ciudadanos compuesto por miembros de la comunidad con un “perfil financiero” (banqueros, hombres y mujeres de negocios, contables, etcétera). El Comité examinó la misma información presupuestaria utilizada por el equipo interdepartamental y a continuación realizó una serie de recomendaciones al ayuntamiento. Aunque tres cuartas partes de las recomendaciones presupuestarias del Comité coincidían con las del equipo interdepartamental, debió invertirse una considerable cantidad de tiempo intentando reconciliar las diferencias. El gerente municipal estaba especialmente preocupado por las recomendaciones del Comité Presupuestario de Ciudadanos que sugerían despedir a empleados y extender un tipo de contrato laboral flexible que no reflejara el aumento del coste de la vida en el salario. Estas propuestas causaron problemas morales y una lógica ansiedad en toda la organización.

Quinta fase. Por último, los altos dirigentes de la organización intentaron en todo momento mantener a los empleados informados del proceso. Los directores de departamento tenían la responsabilidad de informar a sus empleados a medida que las propuestas de cambios presupuestarios iban siendo formuladas. Tras la presentación de las recomendaciones al ayuntamiento, el gerente municipal y su adjunto convocaron reuniones de departamento y explicaron las distintas propuestas y el impacto que tendrían.

Al final, el ayuntamiento aceptó las recomendaciones del gerente, quien a su vez había incorporado muchas de las propuestas del comité. El ayuntamiento acordó no rescindir ninguno de los contratos con sus empleados y evitó la mayoría de despidos mediante la transferencia de empleados de programas reducidos y de menor prioridad a otras áreas protegidas y de alta prioridad en las que había demanda de nuevos puestos.

Cuestiones difíciles

Quienes participaron en el proceso informaron que la ciudad debía afrontar varios escollos. Tres de estas dificultades destacaban sobre las demás:

1. *¿Hasta qué punto podemos reducir nuestra organización?* Se llegó a un extremo en que las vacantes no cubiertas, la congelación de los presupuestos a pesar de la inflación y otras medidas para apretarse el cinturón empezaron a poner en peligro e incluso a “canibalizar” ciertos programas.
2. *¿Qué es lo que es justo y equitativo?* Los departamentos de menor tamaño, con objetivos muy específicos y presupuestos reducidos sufrieron los efectos de los recortes en mayor medida que los departamentos más grandes y con múltiples objetivos. Por otra parte, algunos de los departamentos más grandes podían desviar gastos de sus presupuestos generales a fondos con propósitos específicos. Por ejemplo, el Departamento de Obras Públicas podía transferir algunos de sus costes al fondo para el agua. El Departamento de Policía podía desviar algunos costes a su fondo para la incautación de drogas. Los departamentos más pequeños, en cambio, tenían escasas posibilidades de acceder a fondos especiales o específicos, y por lo tanto resultaron afectados de forma desproporcionada.
3. *¿Qué es lo que es aceptable?* Cuando el equipo de gobierno de la ciudad propuso reconvertir las camionetas paramédicas en vehículos mixtos, se añadió una media de aproximadamente un minuto a los tiempos de respuesta ante las emergencias. Al regionalizar el servicio de vigilancia con helicóptero, el ayuntamiento reconoció que una llamada de prioridad “1” en una ciudad vecina tendría precedencia sobre una llamada de prioridad “3” en la propia comunidad. ¿Qué es lo que es aceptable?

3.3. La crítica

La crítica de este estudio concreto es subjetiva y sentenciosa. No obstante, la presentamos para alentar las tendencias optimizadoras de aquellos que deseen asumir este desafío en sus organizaciones respectivas.

El gobierno municipal del ejemplo que nos ocupa emprendió muchas acciones positivas para afrontar el deterioro de su situación financiera:

1. La ciudad había identificado y separado previamente los distintos programas en su presupuesto. Esto facilitó la clasificación de los programas según su prioridad.
2. El equipo de gobierno llevó a cabo un proceso de fijación de prioridades.
3. Todos los departamentos participaron en el proceso.
4. Los departamentos compartieron los sacrificios de los recortes generalizados, aunque dichos recortes sólo tuvieron un impacto mínimo en los programas de alta prioridad.

5. El municipio llevó a cabo un estudio para identificar los centros de gasto, generar ingresos adicionales a través de las tasas pagadas por los usuarios y reducir las subvenciones generales a los programas.
6. Los departamentos pusieron en práctica soluciones creativas. Reorganizaron las unidades de bomberos, regionalizaron el servicio de vigilancia con helicóptero e identificaron "activos" no utilizados que podían comercializarse para generar nuevos ingresos.
7. Los ciudadanos pudieron dar su visto bueno a las recomendaciones presentadas o bien proponer otras alternativas presupuestarias.
8. A lo largo del proceso, los participantes se interesaron por él y trataron de resolver las cuestiones difíciles que planteaba.

No obstante, la ciudad podía haber hecho las cosas de modo distinto para mejorar el proceso. En primer lugar, aunque los dirigentes optaron por algunos enfoques creativos, el proceso se basó sobre todo en estrategias recesionistas típicas para aumentar los ingresos (por ejemplo, introduciendo o aumentando las tarifas a los usuarios) y recortar gastos (por ejemplo, a través de la congelación de nuevas contrataciones, recortes generalizados, aumentos no inflacionistas en las cuentas de explotación y mantenimiento).

En segundo lugar, hubo escasa visión estratégica. Nadie pareció plantearse seriamente "¿Cuál es la principal tarea del ayuntamiento?" ni "¿Hacia dónde se dirige nuestra ciudad?". Al dar prioridad a los programas municipales, los dirigentes emplearon nociones muy tradicionales de qué es lo más importante. Estos criterios para fijar prioridades no estaban basados en la misión de la organización.

Por último, sólo hubo un mínimo programa de comunicación y participación. Los dirigentes municipales no involucraron a los empleados en el proceso ni se comunicaron con ellos de forma global. Cuando el ayuntamiento nombró el Comité Presupuestario de Ciudadanos no incluyó en él a una muestra representativa de los miembros de la comunidad.

4. ESTRATEGIAS DE OPTIMIZACIÓN

Uno de los retos de la optimización consiste en centrarse en programas que apoyen la misión de la organización. Las estrategias de optimización a medio y largo plazo que presentaremos en este capítulo pueden ser contrastadas con las típicas respuestas a corto plazo frente a los déficits financieros, caracterizadas por la idea de "ir tirando"¹⁹. Entre estas respuestas a corto plazo se hallan los recortes homogéneos, el aplazamiento de proyectos básicos, de la sustitución de equipamiento y de los servicios de mantenimiento, la congelación de contrataciones, la reducción del personal auxiliar, la utilización de las reservas y el recurso al endeudamiento.

4.1. Siete categorías de estrategias

A continuación presentamos siete categorías en las que se agrupan 37 estrategias de optimización.²⁰ Estas categorías incluyen: estrategias políticas, opciones de mercado y de cuasi-mercado, otros enfoques para el suministro de servicios, estrategias de organización, estrategias para la asignación de recursos, enfoques para la mejora de la productividad y estrategias de empresa. Este conjunto de categorías sólo es un modo de clasificar y diferenciar las distintas estrategias de optimización. Frente a un déficit en los ingresos, consideramos que una estrategia es optimizadora si mantiene un programa que dé apoyo a la misión de la organización incluso después de que haya tenido lugar un recorte en los gastos.

Estrategias

- a) Estrategias políticas
- b) Opciones de mercado y de cuasi-mercado
- c) Otros enfoques para la prestación de servicios
- d) Estrategias organizativas
- e) Estrategias para la asignación de recursos
- f) Enfoques para la mejora de la productividad
- g) Estrategias emprendedoras

a) Estrategias políticas

Se trata de estrategias que luchan contra los recortes a través de la creación de apoyo político (y, por lo tanto, financiero) adicional para algunos programas clave. Sin otras medidas que las acompañen, estas estrategias políticas son arriesgadas. Si un líder logra apoyo político para impedir los recortes, los

¹⁹ En el original *muddle through*.

²⁰ Frank Benest, *Preserving Public Services in Hard Times*, Los Angeles: Edwin G. "Pat" Brown Institute of Government Affairs, 1982.

programas permanecen intactos. No obstante, si el líder pierde el juego político (es decir, si no logra suficiente apoyo) pierde también el control de cuántos recortes se realizarán o a qué programas afectarán.

Algunos pueden alegar que las estrategias políticas no son realmente esfuerzos de optimización, ya que se emplean precisamente para evitar la reducción del tamaño de la organización. No obstante, se incluyen aquí ya que a menudo este tipo de estrategias son las primeras reacciones que se dan frente a las propuestas de recortes y reestructuración.

Algunas de las estrategias políticas son las siguientes:

1. Organizar grupos de ciudadanos para apoyar los programas y el presupuesto del organismo (por ejemplo, grupos de ancianos, asociaciones de vecinos o grupos de clientes).
2. Educar al público en general sobre la misión de la organización y "vender" mejor los programas para obtener un amplio apoyo político (por ejemplo, presentar los servicios de guardería como una forma de reducir la dependencia en los programas de bienestar social).
3. Promover un servicio al cliente de alta calidad que reconozca que las relaciones positivas con los clientes crearán apoyo político (y, por lo tanto, financiero) para la organización, sus programas y sus presupuestos.
4. Diversificar los programas, los clientes y los grupos ciudadanos de apoyo, creando así una base de apoyo político más amplia (por ejemplo, el Departamento de Mantenimiento puede diversificar sus programas en las áreas de reciclaje, conservación del agua y otros servicios medioambientales).
5. Desarrollar una base de recursos diversificada a partir de fondos locales que sirva de contrapartida a los subsidios gubernamentales exteriores, con lo que los responsables políticos tendrán menor propensión a reducir los fondos locales de la organización.
6. Crear una base política adecuada para el organismo, de modo que incluso a pesar de que el órgano legislativo recorte la financiación para un programa en particular, la organización tenga aún legitimidad política para seguir participando en el área en cuestión, aunque ya no sea como suministrador directo de servicios (por ejemplo, una organización puede seguir promoviendo la salud pública a pesar de que sus clínicas hayan sido eliminadas).
7. Proporcionar apoyo a otros organismos públicos dentro y fuera de la Administración local, de modo que cualquier recorte significativo en la organización, al afectar de forma adversa a los restantes organismos, creará aliados políticos en el proceso de elaboración del presupuesto.

b) Opciones de mercado y de cuasi-mercado

El gobierno local, en cuanto monopolio, ha muerto. Los gobiernos de municipios y condados operan en el mercado para servir a residentes, empresarios, comerciantes, visitantes de negocios, turistas, clientes de sus programas y usuarios de sus servicios públicos. Los mecanismos de mercado o cuasi-mercado (por ejemplo, la privatización o el sistema de cupones) pueden contribuir a que una organización mantenga un programa de alta prioridad a pesar de que ya no ostente un monopolio financiado por los impuestos sobre el suministro directo del servicio en cuestión. Los principios de elección, competencia y libertad de precios pueden ayudar a los organismos públicos a ofrecer sus programas de forma alternativa y a un coste inferior.

Es importante señalar que los defensores de las estrategias de mercado suelen ignorar las tres realidades siguientes: (1) la Administración proporciona puestos de trabajo y, por consiguiente, da sustento a numerosas familias; (2) muchas comunidades dependen de la Administración como fuente de empleo de primer orden; (3) las subcontrataciones y las privatizaciones a veces tienen como resultado problemas sociales. Por ejemplo, el gobierno de un condado tenía contratados a una serie de vigilantes que percibían 12 dólares [1.800 pesetas] por hora, además de otras prestaciones extrasalariales. Cuando el condado decidió subcontratar los servicios de vigilancia a una gran empresa de seguridad, los vigilantes del condado perdieron su empleo o bien pasaron a ser contratados por la empresa de seguridad cobrando el salario mínimo. Sus familias pasaron de repente a estar por debajo del umbral de pobreza, perdieron la asistencia sanitaria y pasaron a depender de los programas públicos de bienestar para sobrevivir. Al privatizar, el condado realizó un importante ahorro y al mismo tiempo pudo mantener los servicios de vigilancia. No obstante, teniendo en cuenta que el condado es un organismo público, ¿no debería preocuparse también de los efectos que puede tener su estrategia de optimización sobre la equidad social?

Algunas de las opciones de mercado y cuasi-mercado son las siguientes:

1. Contratar a una empresa privada para proporcionar el servicio (por ejemplo, la recogida de basura).
2. Contratar a otro organismo público para proporcionar el servicio (por ejemplo, las inspecciones sanitarias o de construcción).
3. Contratar a un grupo de la comunidad para proporcionar el servicio (por ejemplo, la limpieza de los parques locales).
4. Pasar de la financiación a partir de los impuestos generales al cobro de tasas a los usuarios del servicio (por ejemplo, cobrar por los servicios de ambulancias o de inspección para la prevención de incendios).
5. Permitir que una empresa privada cubra un déficit en un servicio o se haga cargo de un programa previamente suministrado por el gobierno local (por ejemplo, permitir que los gimnasios privados ofrezcan servicios para estar en forma anteriormente proporcionados por el Departamento de Programas Recreativos).
6. Distribuir cupones que permitan a los ciudadanos elegir a sus proveedores, con lo que se estimula la competencia entre éstos (por ejemplo, cupones para las guarderías, los servicios educativos o los programas recreativos).

c) Otras estrategias para la prestación de servicios

Estas estrategias transfieren total o parcialmente la carga financiera de determinados servicios de la Administración local a otra organización. También pueden permitir que el gobierno local mantenga un nivel básico de servicio aunque el sistema de provisión del servicio se haya modificado.

Algunas de las estrategias adicionales para la prestación de servicios son las siguientes:

1. Transferir la función a otro nivel de la Administración (por ejemplo, transferir un centro sanitario municipal al gobierno del condado).
2. Desarrollar acuerdos para la provisión conjunta del servicio con otros organismos de la Administración (por ejemplo, varias ciudades se agrupan para proporcionar el personal y el

equipamiento necesarios para el funcionamiento de una unidad de control de sustancias peligrosas a nivel regional).

3. Compartir recursos con organizaciones públicas o privadas para “coproducir” el servicio (por ejemplo, proporcionar servicios gratuitos de modo que otro organismo pueda llevar a cabo el programa).
4. Motivar, ayudar u otorgar más poder a los residentes de la comunidad para que desarrollen programas de autoayuda o apoyo mutuo (por ejemplo, proporcionar formación y otras formas de ayuda para que las iglesias desarrollen un banco de comida o para que un barrio organice un programa de prevención de la delincuencia).
5. Desarrollar un enfoque en el que se realce la ausencia del servicio con el objeto de alentar a otras entidades a satisfacer las necesidades de la comunidad (por ejemplo, cambiar las políticas fiscales para ofrecer incentivos o desincentivos, fijar reglamentos, estimular a otros organismos en los sectores público, privado o de voluntariado para que proporcionen el servicio).

d) Estrategias organizativas

Estas estrategias consisten en efectuar cambios en la estructura de la organización, en las pautas de contratación de personal o en la planificación de los puestos de trabajo. Todos estos enfoques apuntan a una mejora de la relación coste-eficacia en la provisión del servicio.

Algunas de las estrategias organizativas son las siguientes:

1. Basarse en empleados a tiempo parcial en lugar de los contratados a jornada completa para proporcionar el servicio.
2. Pasar del personal profesional al para profesional para proporcionar el servicio.
3. Utilizar voluntarios en lugar de trabajadores contratados para proporcionar el servicio.
4. Reducir la relación entre gestores o supervisores y empleados del programa, y durante este proceso otorgar mayor autonomía y responsabilidad al personal del programa (estrategia de “enriquecimiento del puesto de trabajo”).
5. Rediseñar los grupos de trabajo para crear equipos autogestionados, comités de dirección empleados-dirección, grupos para la resolución de problemas (por ejemplo, “grupos de base”, “círculos de calidad”).
6. Rediseñar los puestos de trabajo y extender la formación cruzada de modo que los trabajadores puedan compartir el volumen de trabajo (por ejemplo, formar a los bomberos para que puedan realizar también inspecciones para la prevención de incendios).
7. Fusionar el departamento con otros departamentos similares o compatibles dentro de la organización (por ejemplo, fusionar el Departamento de Programas Recreativos con el Departamento de Servicios Sociales), de modo que se consiga una mejor coordinación de los recursos y una mejor relación coste-eficacia.
8. Fusionar un distrito con otro o con una unidad mayor de la Administración local, logrando por lo tanto economías de escala y una menor fragmentación de los servicios.

e) Estrategias para la asignación de recursos

Estas técnicas de marketing intentan superar las deficiencias mediante el empleo de recursos limitados.

Algunas de las estrategias para la asignación de recursos son las siguientes:

1. Clasificar los programas según su prioridad en "obligatorios", "esenciales" y "discrecionales", así como definir niveles de servicio "mínimos" y "reforzados".
2. Efectuar estudios de mercado (por ejemplo, análisis de los mercados y estudios de las reacciones del mercado) para identificar los programas que los ciudadanos realmente desean y apoyan.
3. "Descomercializar" los programas para reducir la demanda del servicio (por ejemplo, cobrar más por ofrecer el servicio en horas punta, establecer sistemas de cobro progresivos en lugar de regresivos), evitando así el derroche de recursos escasos.
4. Permitir que los barrios u otras áreas geográficas seleccionen unos pocos programas altamente deseables más allá de un limitado "núcleo" de servicios ofrecidos a todos los ciudadanos, en lugar de proporcionar el mismo alto nivel de servicio a todos los residentes.
5. Crear grupos para la evaluación de prestaciones al nivel de los barrios (por ejemplo, para los servicios recreativos o la limpieza de las calles).

f) Enfoques para la mejora de la productividad

Mediante técnicas de todo tipo, las organizaciones pueden reforzar la productividad para preservar los niveles de servicio incluso cuando se están recortando los gastos.

Algunos de los enfoques para mejorar la productividad son los siguientes:

1. Sustituir los bienes de capital por mano de obra para mejorar la productividad.
2. Utilizar tecnologías, métodos de trabajo y procedimientos operativos de mayor calidad para mejorar la productividad.
3. Poner en práctica nuevos programas para motivar a los empleados (por ejemplo, el trabajo en equipo), también con el objeto de mejorar la productividad.

g) Estrategias emprendedoras

Los centros de coste pueden ser transformados en centros de beneficios. Las organizaciones pueden identificar varios "activos" infrautilizados (por ejemplo, servicios, capacidades, experiencia, equipamiento, instalaciones) que pueden ser comercializados para grupos privados o públicos y, por lo tanto, ser capaces de generar beneficios. Estos beneficios, a su vez, pueden contribuir a apoyar los programas existentes o reducir los gastos generales de la organización.

Algunas de las estrategias emprendedoras son las siguientes:

1. Vender servicios a otras comunidades (por ejemplo, ofrecer servicios de policía a una ciudad vecina).

2. Alquilar el equipamiento o las instalaciones infrautilizadas (por ejemplo, espacio de oficina, maquinaria pesada, espacio excedente en las prisiones o frecuencias de radio) a entidades públicas o privadas o bien a particulares.
3. Ofrecer servicios técnicos especializados a otras entidades (por ejemplo, servicios de programación informática).

4.2. Algunas advertencias

Algunas estrategias de optimización pueden pertenecer simultáneamente a distintas categorías. Por ejemplo, los equipos de trabajo autogestionados pueden clasificarse como una estrategia de organización para recortar costes (mediante la eliminación de niveles de supervisión) y, al mismo tiempo, como un enfoque para la mejora de la productividad para motivar a los trabajadores.

Al combinar las estrategias, los dirigentes de la organización deben tener en cuenta que algunas estrategias pueden entrar en conflicto con otras o tener resultados contrapuestos. Dentro del mismo programa, la comercialización como estrategia política orientada a aumentar la demanda del servicio y el apoyo político y financiero resulta obviamente incompatible con la “descomercialización” como estrategia para la asignación de recursos orientada a reducir la demanda del servicio. La subcontratación o el uso de voluntarios para sustituir a los trabajadores públicos son estrategias que pueden reducir los costes, pero también podrían dañar la moral y la productividad de la organización.

4.3. Principios rectores

Independientemente de qué estrategias de optimización se acaben seleccionando, una organización puede considerar tres principios rectores en este proceso:

- Romper los paradigmas
- Eliminar el trabajo que no sea esencial
- Centrarse en la calidad y en el servicio al cliente

Primero, *las organizaciones no deben temer “romper sus paradigmas”*.²¹ Para garantizar que los programas prioritarios sean ofrecidos con el menor impacto posible en los costes, los organismos públicos pueden verse en la necesidad de probar alternativas radicalmente distintas de organizar su estructura y de proporcionar los servicios. La optimización de los organismos públicos puede exigir acuerdos para ofrecer servicios conjuntamente con otras entidades, para otorgar poder a terceros con el objeto de que cumplan los programas por su cuenta, para que tenga lugar una gestión sin gestores, se regionalicen los programas, se privatizen los servicios y se generen nuevos ingresos mediante la comercialización de activos infrautilizados.

Segundo, *los organismos públicos deben eliminar el trabajo que no sea esencial (por ejemplo, aquella actividad que no esté estrechamente vinculada a la misión o a la tarea principal de la organización), a la vez que deben probar nuevos planes para mejorar la organización y el suministro de sus servicios*.²² Un

²¹ Henkoff.

²² Henkoff.

gobierno municipal (el de Brea, en California) ha incorporado formalmente la eliminación del trabajo innecesario en su proceso de elaboración del presupuesto anual. Si las tareas que no son esenciales no se eliminan, lo único que hacen los dirigentes es limitarse a añadir trabajo a los "supervivientes" de la organización. Sobrecargar y abrumar a los empleados que queden sólo contribuye a aumentar su desmoralización y a reducir la productividad.

Tercero, *independientemente de las estrategias que se seleccionen, los organismos públicos necesitan centrarse en la calidad y en el servicio al cliente.* Al igual que las empresas privadas, las organizaciones públicas operan en el mercado y compiten por ganarse el corazón, la mente y la cartera de los contribuyentes existentes y potenciales, los cuales deben ser considerados como *clientes*. Al tratar con organizaciones públicas y privadas, la gente es ahora más exigente en cuanto a la calidad de los productos y servicios que se le ofrecen y efectúa sus decisiones de compra basándose en estas percepciones. Cada una de las transacciones realizadas con un cliente —en un mostrador, sobre el terreno, por vía telefónica— influye en sus percepciones sobre el conjunto de la organización. La formación del servicio al cliente, la simplificación de los procedimientos administrativos, las líneas telefónicas abiertas las 24 horas del día, los impresos fáciles de rellenar, los centros de servicios integrados, las tarjetas para evaluar la respuesta de los clientes, los ayuntamientos electrónicos, los centros de atención en los barrios y los programas para la participación y la información a los clientes demuestran la posibilidad de desarrollar relaciones positivas con los clientes y generar apoyo político y financiero en momentos económicamente difíciles.²³

²³ Frank Benest, "Creating a Competitive Edge Through Customer Service", *Western City*, julio de 1989, págs. 6-8; Cheri Harris Douglas, Mary McAdams y Donna Weeks, "Customer Service Begins in the Executive Suite", *Western City*, julio de 1989, págs. 3-5, 15, y *Citizen as Customer*, dossier de formación publicado por la International City/County Management Association, Washington, DC.

5. EL MANTENIMIENTO Y EL REFUERZO DE LA ORGANIZACIÓN DURANTE EL PROCESO DE OPTIMIZACIÓN

Como ha sido indicado anteriormente, los líderes deben afrontar la optimización como un triple desafío: (1) determinar la misión principal de la organización; (2) concentrarse en programas que apoyen dicha misión; (3) mantener la viabilidad de la organización, su moral y su productividad.

Quizás el elemento más difícil de este triple desafío es mantener la viabilidad de la organización a la vez que sus dirigentes intentan poner en práctica las estrategias de optimización. Un ejemplo real del sector privado puede ilustrar la magnitud de esta cuestión.

Una empresa multinacional y de alta tecnología ha sucumbido a la burocracia, no ha podido mantener la ventaja de la innovación frente a la competencia, ha sido lenta al lanzar nuevos productos al mercado y, por consiguiente, está perdiendo cuota de mercado en una economía global en rápida transformación. A consecuencia de todo ello, la empresa está ahora reduciendo su organización a nivel mundial. La corporación está intentando racionalizar rápidamente su estructura empresarial, dar independencia a sus distintas unidades productivas, mantener la inversión en investigación y desarrollo y crear alianzas estratégicas con otras empresas de alta tecnología. No obstante, su esfuerzo optimizador no ha tenido suficientemente en cuenta a los empleados, los cuales proporcionan el capital humano y creativo necesario para que la corporación pueda ser competitiva en los mercados mundiales. Dada su tradicional política contraria a los despidos, la dirección ha ofrecido atractivos incentivos para la jubilación anticipada y los ceses voluntarios, de modo que los empleados puedan buscar otros trabajos o bien poner en marcha su propia empresa. Desgraciadamente, para reducir aún más el número de empleados, se ha informado de que la dirección está aumentando drásticamente los objetivos de rendimiento de muchos de sus empleados para forzarles a dimitir. Según los empleados, estas "purgas estalinistas" están creando una ansiedad tremenda entre los trabajadores que se quedan, arruinando su moral y disminuyendo su productividad justo en el momento en que estas características se precisan con mayor apremio.

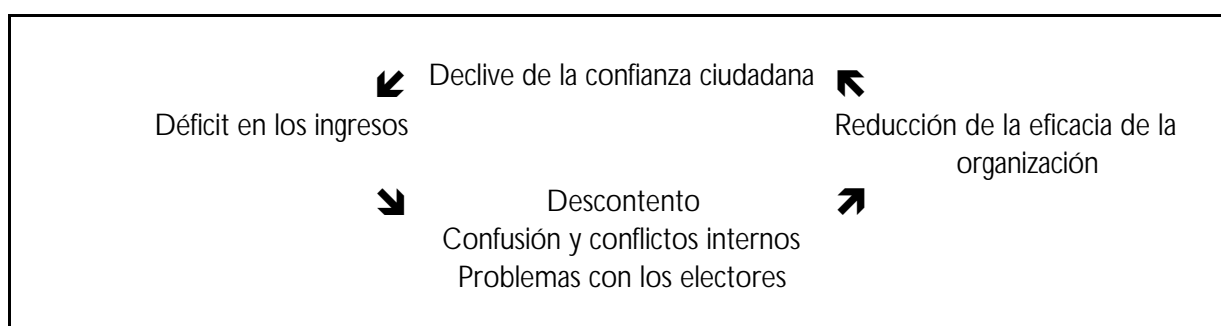
Los responsables de un organismo público también pueden destruir la organización si sus esfuerzos optimizadores están mal planteados o se ejecutan erróneamente. La falta de visión, una escasa comunicación con los empleados, las vacilaciones, el poco empeño en involucrar a los empleados en el proceso, la falta de atención hacia aquellos que se van o que se quedan y dejar a los "supervivientes" con una carga laboral igual o superior a la que tenían pueden desmoralizar a una organización y hacer que sea prácticamente imposible que se recupere tras los recortes o tras su reestructuración.

A menudo se piensa que los enfoques científicos de la gestión (por ejemplo, la presupuestación equilibrada, los sistemas de evaluación de programas, los planes para la fijación de prioridades) son básicos para la optimización. Un estudio de 1982 indicaba que, efectivamente, las técnicas científicas de gestión pueden proporcionar datos útiles. No obstante, es igualmente importante la figura de un líder a la antigua usanza, tenaz e inflexible y al mismo tiempo comprensivo y generoso.²⁴

²⁴ Benest, *Preserving Public Services in Hard Times*.

5.1. El ejercicio del liderazgo

La creación de un clima político favorable al cambio, el desarrollo de nuevos datos y la participación del personal a través de evaluaciones internas y externas, el perfeccionamiento de la misión de la organización y la creación de una estrategia empresarial apropiada y de planes tácticos que la acompañen forman parte de la etapa de preparación para la optimización. Ahora ha llegado el momento de ejercer plenamente el liderazgo con el objeto de ejecutar los enfoques apropiados de optimización. Los dirigentes del sector público deben reconocer las dinámicas que actúan en el empeoramiento de la crisis financiera para la Administración. Este círculo vicioso puede representarse como sigue:²⁵



El declive de la confianza del público, sumado al estancamiento de la economía, puede desembocar en problemas políticos y financieros que desmoralicen y deterioren la organización pública. Una menor eficacia organizativa conlleva un mayor deterioro de la confianza del público, con lo que el círculo vicioso prosigue. Sólo a través de un liderazgo firme y positivo es posible que la Administración intervenga y rompa dicho círculo. Este liderazgo decidido y a la vez comprensivo que se precisa para que el proceso de optimización tenga éxito incluiría las siguientes tácticas de liderazgo:

- a) Promover la misión y el plan.
- b) Separar los beneficios de las pérdidas.
- c) Utilizar razones generales y no específicas para los recortes.
- d) Incorporar las preferencias de los clientes al proceso.
- e) Compartir la carga.
- f) Proporcionar apoyo a quienes dejan la organización.
- g) Concentrarse en los incentivos.
- h) Mantener la excelencia.
- i) Utilizar técnicas científicas de gestión.
- j) Hacer participar a la gente, pero mantener el control.
- k) Alentar el buen humor.
- l) Celebrar y reconocer los esfuerzos.

²⁵ Peter J. May y Arnold J. Meltsner, "Limited Actions, Distressing Consequences: A Selected View of the California Experience", *Public Administration Review*, número especial, enero de 1981, págs. 172-179.

a) Promover la misión y el plan. A cada oportunidad, los líderes del organismo público deben promover la misión, referirse a los resultados de las evaluaciones, subrayar una y otra vez la estrategia de empresa (“Ahí es donde queremos llegar”).

b) Separar los beneficios de las pérdidas. Como parte de una estrategia empresarial a largo plazo, el jefe ejecutivo puede desear reducir los presupuestos en un área de la organización y asignar una parte o la totalidad de dichos recursos a otros sectores de la organización o a otros programas. *No obstante, recortar los recursos y luego reasignarlos debería hacerse como parte de procesos distintos y en momentos distintos.* De lo contrario, los líderes contribuirían a enfrentar a los “ganadores” y los “perdedores” y a exacerbar, por lo tanto, el conflicto en el seno de la organización.²⁶

c) Utilizar razones generales y no específicas para los recortes. Si la alta dirección alega un motivo concreto para justificar una reducción presupuestaria (por ejemplo, el programa es ineficaz, los recursos podrían estar mejor empleados en otras partes), esto creará de nuevo ganadores y perdedores. La plantilla del departamento que deba afrontar el recorte propondrá que la reducción quede en suspenso hasta que ellos puedan “solucionar” el problema.

Es mucho mejor emplear un argumento de tipo general (por ejemplo, la comunidad o la organización ya no pueden permitirse el programa o el alto coste necesario para ponerlo en práctica). Naturalmente, los dirigentes tienen que haber demostrado la urgencia financiera de los recortes mediante un programa previo de concienciación pública.²⁷

d) Incorporar las preferencias de los clientes al proceso. Para asegurar que las decisiones de optimización están bien fundadas y que se proponen proteger los programas que satisfacen las necesidades de los clientes, resulta de la máxima importancia contar con el input de los clientes como parte del proceso de optimización. La ciudad de San Mateo (California) organizó talleres entre la comunidad para identificar las preferencias de los clientes; en Arlington (Texas) se enviaron papeletas con alternativas presupuestarias para que los clientes pudieran “votar” qué servicios debían tener prioridad; la ciudad de Charlotte (Carolina del Norte) está organizando grupos para que una muestra representativa de residentes y empresarios articulen sus preferencias. (En el capítulo 7 se detallan los casos de estas tres ciudades.)

Buscar y emplear las reacciones y las opiniones de los clientes es algo muy delicado. En primer lugar, el gobierno local debe asegurarse de que la metodología utilizada genere datos que reflejen una muestra representativa de los clientes, y no sólo de aquellos segmentos implicados o que se hacen oír más. Y en segundo lugar, debe evitarse la “tiranía de la mayoría”. Por ejemplo, la mayoría de la comunidad puede no dar demasiada importancia a tener un centro para los jornaleros; sin embargo, un programa de este tipo puede efectuar una contribución decisiva para mejorar la situación de los inmigrantes recientes o para minimizar el problema de los jornaleros congregándose en las calles de la ciudad. Los problemas urbanos complejos a menudo requieren que los funcionarios locales actúen con tacto político —e incluso con valentía— frente a la indiferencia o la hostilidad de la mayoría.

Mientras que los líderes del gobierno local deben ser reflexivos y hábiles a la hora de estimular el diálogo y la participación del público en el proceso de optimización, dicha participación en general garantizará que las decisiones de optimización respondan a las necesidades y deseos del público. Por

²⁶ Robert P. Biller, “Leadership Tactics for Retrenchment”, *Public Administration Review*, vol. 40, noviembre/diciembre de 1980, págs. 604-609.

²⁷ Biller.

otra parte, incorporar las preferencias de los clientes puede ayudar a los líderes a optimizar programas o unidades de la organización que hasta entonces se consideraban “vacas sagradas” y que en condiciones normales escaparían a este proceso.

e) Compartir la carga. Las reducciones que se desean alcanzar pueden ser necesarias, particularmente en las últimas etapas de cualquier proceso, pero deben combinarse con los recortes generalizados.²⁸ Aunque un organismo no desee recurrir únicamente a las reducciones generalizadas, esta estrategia tiene dos ventajas. Por una parte, crea una impresión de igualdad, ya que todas las unidades comparten el sacrificio. Por otra, también pueden ayudar a los dirigentes a recortar y racionalizar departamentos hinchados que tradicionalmente han contado con apoyos políticos (por ejemplo, algunos departamentos de seguridad pública).

f) Proporcionar apoyo a quienes dejan la organización. Cuando el proceso de reestructuración o de optimización tiene como resultado el despido de empleados, el organismo debe proporcionarles apoyo siempre que sea posible. Este apoyo puede incluir el mantenimiento de la seguridad social u otros beneficios durante el máximo tiempo posible, proporcionar servicios de asesoramiento para reciclarse profesionalmente (incluyendo seminarios sobre cómo preparar un currículum, establecer redes de contactos o incluso poner en marcha un negocio), poner a su disposición asesoramiento familiar y financiero, y ofrecer libre acceso a espacio de oficina, teléfono y asistencia de secretariado para aquellos que lo precisen. La clave es demostrar de forma tangible al conjunto de la organización que aquellos que la dirigen se preocupan por sus empleados.

g) Concentrarse en los incentivos. Del mismo modo que en la mayoría de asuntos relativos a la organización, a la hora de poner en práctica las decisiones de optimización los dirigentes deben promover los incentivos siempre que sea posible.²⁹ Por ejemplo, la dirección puede recompensar a los departamentos con más iniciativa con algunos de los “beneficios” generados gracias a la comercialización de los programas existentes, instalaciones o servicios especializados a clientes adicionales. Asimismo, la dirección puede permitir a los departamentos que racionalicen sus actividades a conservar el 50% del ahorro que consigan.³⁰ Tras una reestructuración organizativa, un organismo público puede proporcionar formación, nuevas oportunidades laborales, la posibilidad de compartir el trabajo y de tener horarios flexibles como incentivos para aquellos que permanezcan en la organización.

Aunque es necesario tratar de manera humanitaria a cualquier empleado que deba perder su puesto, una organización debe también poner el acento en el buen trato dispensado a aquellos que permanecen.³¹ Al hacerse cargo de los supervivientes, es especialmente importante centrar los incentivos en el personal que lo tenga más fácil para dejar la organización y pasarse al sector privado. Como ya hemos visto (en el primer capítulo, apartado “El problema de la fuga de cerebros”), estos empleados *estrella*, técnicos especializados y otros trabajadores con un alto rendimiento poseen talentos comercializables que les permitirían abandonar la organización sin verse penalizados, pero deben ser retenidos si el organismo se propone sobrevivir ante la adversidad.

h) Mantener la excelencia. Además del problema de la “fuga de cerebros”, los dirigentes deben afrontar la “paradoja de la productividad”. Como vimos en el capítulo primero, justo cuando una

²⁸ Biller.

²⁹ Biller.

³⁰ Ted Gaebler y David Osborne, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing, 1992.

³¹ Henkoff.

organización precisa aumentar su productividad para superar los recortes efectuados, con frecuencia la productividad decae debido a la desmoralización de los empleados ante la reestructuración. Por consiguiente, los líderes deben ser creativos a la hora de mantener la excelencia y la innovación en el seno de su organización.³²

Resulta crucial crear una reserva de recursos excedentarios o inactivos para emplearlos en nuevos proyectos. Algunos de estos recursos para nuevos proyectos pueden ser voluntarios capacitados, empleados en prácticas y pequeñas subvenciones e incluso créditos de fundaciones. Una de las mejores formas de crear una reserva de recursos excedentarios consiste en efectuar más recortes generalizados de lo que es estrictamente necesario y luego alentar a todos los departamentos o unidades a competir en un momento posterior por los fondos excedentarios liberados. Los dirigentes pueden decidir conscientemente cómo asignar los recursos excedentarios basándose en qué propuestas son más innovadoras o incluso más arriesgadas. Si una parte de los recursos se reasigna a ideas desenfrenadas o extravagantes —algunas de las cuales, naturalmente, podrían fracasar—, los dirigentes pueden aventurarse a convocar un premio al patinazo más sonado, de nuevo como recompensa a la excelencia y a la toma de riesgos.

i) Utilizar técnicas científicas de gestión. Como se ha indicado más arriba, las decisiones de reestructuración y optimización son decisiones políticas y, por lo tanto, requieren un liderazgo decidido y tenaz. No obstante, la información generada a través de la evaluación de programas, encuestas a los consumidores, presupuestación equilibrada y procedimientos para la fijación de prioridades puede ser útil también a la hora de ejercer el liderazgo en la organización.³³

j) Hacer participar a la gente, pero mantener el control. En el capítulo primero ya hemos visto que la “paradoja de la participación” constituye una dificultad añadida al desafío que representa la optimización. Si aquellas personas interesadas en el buen funcionamiento de la organización —tanto a nivel interno como externo— van a tener que aceptar decisiones difíciles, deben también verse involucradas hasta cierto punto en el proceso de toma de decisiones. No obstante, cuando los recursos se están reduciendo, la participación mal planeada puede exacerbar fácilmente los conflictos debido a la creciente competencia entre grupos por los recursos. Por consiguiente, los líderes deben estudiar minuciosamente el proceso de participación, permitiendo inputs y propuestas variadas y manteniendo al mismo tiempo una cierta centralización en la toma de decisiones. En cualquier caso, los dirigentes deben mantener siempre el control del proceso.³⁴

k) Alentar el buen humor. En una situación de recortes o reestructuración, los líderes a menudo recurren a la imposición de más normas y reglamentos, con lo que intentan dar así la sensación de que en la organización el proceso de optimización se toma muy en serio. El control del comportamiento y esta seriedad o gravedad desalientan la innovación y la posibilidad de asumir riesgos precisamente en un momento en que la organización precisa de creatividad para superar la adversidad y los recortes. Un entorno más relajado, menos controlado y en el que impera el buen humor constituye un estímulo para la experimentación.³⁵

³² Biller.

³³ Benest, *Preserving Public Services in Hard Times*.

³⁴ Neely Gardner, “The Psychology of Saying ‘No’”, *Public Administration Review*, vol. 59, marzo de 1977, págs. 6-9.

³⁵ Biller.

La mejor forma que hay para aprender es a través de los modelos de conducta que establecen las personas que para uno resultan importantes. Por lo tanto, los dirigentes necesitan ser modelos de un comportamiento que estimule el buen humor.

l) Celebrar y reconocer los esfuerzos. Tras llevar a cabo un difícil proceso de optimización, los dirigentes deben expresar su reconocimiento de que tanto la organización como la comunidad en general afrontaron el desafío y perseveraron para superarlo. Por ejemplo, si el gobierno local organizó a empleados, residentes y empresarios en grupos de trabajo, sesiones de *brainstorming* o talleres comunitarios, es importante reunir de nuevo a todo el mundo al cabo de cierto tiempo. En este acto de celebración, se puede repasar colectivamente el proceso llevado a cabo y las decisiones adoptadas. Esta celebración puede contribuir a que la gente se sienta cómoda con la organización, y a quienes participan en el proceso puede ayudarles a proseguir con ánimo sus esfuerzos.

Al poner en práctica el proceso de optimización, los funcionarios del gobierno local tienen la posibilidad de minar con facilidad la moral y la productividad de la organización. Para mantener la eficacia, quienes se encargan del proceso de optimización deben ejercer un liderazgo firme y, al mismo tiempo, creativo y sensible.

6. PLANES ESTRATÉGICOS PARA LA OPTIMIZACIÓN

En esta sección presentamos varias muestras de planes de ataque o planes estratégicos para la optimización. El propósito de estos ejemplos es ayudarle a pensar en términos tácticos y estratégicos acerca del desafío que representa la optimización. Los tres ejemplos de las páginas (40-45) nos darán una idea de cómo jugar con este formato de planes de optimización y al mismo tiempo nos servirán como ejemplos concretos.

La estructura que siguen los planes que presentamos a continuación aborda los siguientes temas y cuestiones:

La preparación de las estrategias de optimización

Misión

¿Cuál es la misión de su organismo o departamento? ¿Cuál es la tarea que desempeña?

Estrategia corporativa a 5 años vista

Teniendo en cuenta la necesidad de que su organización lleve a cabo un proceso de optimización, ¿cuál es la estrategia de su departamento o área?

El refuerzo o la eliminación de programas

Teniendo en cuenta esta estrategia corporativa, ¿qué actividades o programas nuevos o existentes debería promover? ¿Qué otros programas o actividades debería limitar o incluso eliminar?

Estrategias de optimización

Teniendo en cuenta la estrategia corporativa seleccionada, ¿qué estrategias de optimización utilizaría?

Repercusiones sobre la formación

¿Cuáles son las repercusiones sobre la formación de su plantilla?

La implementación de las estrategias de optimización

Obstáculos internos

¿Cuáles son algunos de los obstáculos internos? ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar dichos obstáculos?

Obstáculos externos

¿Cuáles son algunos de los obstáculos externos? ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar dichos obstáculos?

Le animamos a copiar el formato de la página 46 y a emplearlo para estimular sus ideas y ayudarle en la preparación de sus planes de optimización.

<p>Ayuntamiento de: Hope Meadows Departamento o función: Servicios de Limpieza y Mantenimiento Planificador(a) de optimización: Mary Pennyles</p>	
<p>PLAN ESTRATÉGICO DE OPTIMIZACIÓN</p>	
<p>1. ¿Cuál es la misión de su organismo o departamento? ¿Cuál es la tarea que desempeña? La misión del Departamento de Servicios de Mantenimiento es promover la administración y el uso y disfrute sensibles a la realidad medioambiental de los recursos, activos físicos, servicios e instalaciones de la comunidad.</p>	<p>2. Teniendo en cuenta la necesidad de que su organización lleve a cabo un proceso de optimización, ¿cuál es la estrategia de su departamento o área? Durante los próximos cinco años, el Departamento de Servicios de Mantenimiento se concentrará más en el mantenimiento de los servicios e instalaciones de la ciudad que sean más significativos para el conjunto de la comunidad, ayudará a las asociaciones de vecinos a mantener las instalaciones locales y educará a los miembros de la comunidad para que sean más sensibles al medio ambiente.</p>
<p>3. Teniendo en cuenta esta estrategia corporativa, ¿qué actividades o programas nuevos o existentes debería reforzar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de mantenimiento en las principales instalaciones de la ciudad. • Asistencia técnica a las asociaciones de vecinos. • Programas de concienciación medioambiental (por ejemplo, conservación del agua, reciclaje, bosques urbanos). 	<p>4. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa, ¿qué programas o actividades debería limitar o incluso eliminar? Programas de mantenimiento en las instalaciones secundarias en los barrios. Abandono del centro de reciclaje gestionado por la Administración municipal.</p>
<p>5. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa seleccionada, ¿qué estrategias de optimización utilizaría?</p> <p>(1) Subcontratar los servicios básicos de mantenimiento y limpieza de los pequeños parques vecinales a asociaciones de vecinos y propietarios. (2) Permitir que uno o varios grupos de la comunidad gestionen el centro de reciclaje y administren los ingresos generados con él. (3) Transferir los trabajadores que se ocupan de la conservación de parques y jardines a otras funciones de mantenimiento. (4) Reducir la plantilla de mantenimiento no contratando a nuevos trabajadores cuando tienen lugar jubilaciones o ceses. (5) Utilizar unos pocos trabajadores de mantenimiento para proporcionar asistencia técnica a las asociaciones y grupos de vecinos.</p>	<p>6. ¿Cuáles son las repercusiones sobre la formación de su plantilla?</p> <p>(1) Proporcionar formación específica a los trabajadores transferidos a otros departamentos. (2) Mejorar la capacidad de la plantilla para trabajar y cooperar con la comunidad. (3) Formar a los empleados para que puedan realizar presentaciones educativas a los ciudadanos.</p>

<p>7. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos internos para su aplicación?</p> <p>(1) La oposición de los sindicatos.</p> <p>(2) La resistencia de los empleados a asumir nuevas funciones; la falta de capacitación de los empleados para asumir nuevas funciones.</p> <p>(3) Las vacilaciones del ayuntamiento a la hora de asumir una actitud clara y decidida.</p>	<p>8. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos internos?</p> <p>(1) Hacer participar a los representantes sindicales en el análisis de la situación presupuestaria y en las proyecciones multianuales; hacerles participar en reuniones de propuestas para optimizar el Departamento de Mantenimiento; incorporar sus ideas.</p> <p>(2) Compartir la situación presupuestaria y las proyecciones financieras con la plantilla del Departamento de Mantenimiento; hacer participar a los empleados en reuniones de propuestas para la optimización; incorporar sus ideas; compartir información de otros municipios en los que este enfoque haya dado resultado; proporcionar formación y otros apoyos.</p> <p>(3) Investigar y compartir las experiencias de otras ciudades que hayan tenido éxito; experimentar con un enfoque a partir de pruebas piloto.</p>
<p>9. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos externos para su aplicación?</p> <p>(1) La oposición de la Asociación de Propietarios de Viviendas.</p> <p>(2) La falta de grupos de vecinos organizados para asumir la responsabilidad de mantener los parques de los barrios o para gestionar el centro de reciclaje.</p>	<p>10. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos externos?</p> <p>(1) Educar al conjunto de la comunidad en relación con las opciones y proyecciones financieras; presentar a los grupos de propietarios las opciones y proyecciones financieras y otros casos similares de optimización que hayan tenido éxito; incorporar sus ideas; desarrollar un consenso respecto a los nuevos criterios de mantenimiento en las instalaciones vecinales; debatir la asistencia técnica; facilitar la disponibilidad de contratos; proporcionar apoyo; experimentar con pruebas piloto.</p> <p>(2) Ayudar a organizar grupos de vecinos o a nivel de la comunidad y proporcionarles asistencia técnica. Utilizar a los empleados del Departamento de Servicios a la Comunidad para que contribuyan a la organización de los grupos de vecinos.</p>

<p>Ayuntamiento de: Bookborough Departamento o función: Departamento de Bibliotecas Planificador(a) de optimización: Joe Smart</p>	
<p>PLAN ESTRATÉGICO DE OPTIMIZACIÓN</p>	
<p>1. ¿Cuál es la misión de su organismo o departamento? ¿Cuál es la tarea que desempeña? La misión del Departamento de Bibliotecas es promover el aprendizaje continuo y el uso y disfrute productivo de los recursos de información.</p>	<p>2. Teniendo en cuenta la necesidad de que su organización lleve a cabo un proceso de optimización, ¿cuál es la estrategia de su departamento o área? En los próximos cinco años, el Departamento de Bibliotecas centrará su atención en el apoyo a la alfabetización de adultos, el servicio a los niños cuyos padres trabajan y no pueden ocuparse de ellos cuando vuelven del colegio y el suministro de recursos informativos a la comunidad empresarial local.</p>
<p>3. Teniendo en cuenta esta estrategia corporativa, ¿qué actividades o programas nuevos o existentes debería reforzar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica, servicios y otros tipos de apoyo a la sección local de Voluntarios por la Alfabetización. • Programas de cooperación con el distrito escolar, sobre todo para servir a niños y adolescentes tras la jornada escolar. • Programa de servicios de información y referencia para empresas. 	<p>4. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa, ¿qué programas o actividades debería limitar o incluso eliminar? Clases particulares y servicios de alfabetización personalizados proporcionados por los empleados a tiempo parcial de la biblioteca.</p>
<p>5. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa seleccionada, ¿qué estrategias de optimización utilizaría?</p> <p>(1) Eliminar la plantilla a tiempo parcial dedicada a clases particulares; en su lugar proporcionar coordinación, servicios, asistencia para la solicitud de subsidios y otros recursos a la sección local de Voluntarios por la Alfabetización.</p> <p>(2) Fusionar la plantilla y las funciones de las bibliotecas municipales y las del distrito escolar. Desarrollar un acuerdo de servicio conjunto y compartir los recursos siempre que sea posible. Garantizar los recursos del distrito escolar, solicitar subvenciones conjuntamente y cobrar una cuota por los programas para ocuparse de los niños cuyos padres están trabajando cuando han acabado las clases.</p> <p>(3) Desarrollar un programa de servicios informativos y de referencia empresarial para las pequeñas y medianas empresas de la ciudad. Ampliar los servicios de información añadiendo bases de datos y otros materiales de referencia que sean de interés para las empresas locales. Inscribir a estas empresas en un programa en el que tengan que pagar por dicha suscripción.</p>	<p>6. ¿Cuáles son las repercusiones sobre la formación de su plantilla?</p> <p>(1) Mejorar los conocimientos de los bibliotecarios de referencia en las áreas de bases de datos y material de interés para las empresas. Ofrecer formación en marketing.</p> <p>(2) Reforzar la capacidad de los gerentes para negociar acuerdos con el distrito escolar y otros grupos.</p> <p>(3) Proporcionar formación a la plantilla de las bibliotecas para organizar los grupos de voluntarios de la comunidad.</p>

<p>7. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos internos para su aplicación?</p> <p>(1) La oposición de los sindicatos.</p> <p>(2) La resistencia de los empleados a asumir nuevas funciones; la falta de capacitación de los empleados para asumir nuevas funciones.</p> <p>(3) Las vacilaciones del ayuntamiento y de la Comisión de Bibliotecas a la hora de asumir una actitud clara y decidida.</p>	<p>8. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos internos?</p> <p>(1) Hacer participar a los representantes sindicales en el análisis de la situación presupuestaria y en las proyecciones multianuales; hacerles participar en reuniones de propuestas para optimizar el Departamento de Bibliotecas; incorporar sus ideas.</p> <p>(2) Compartir la situación presupuestaria y las proyecciones financieras con la plantilla de las bibliotecas; hacer participar a los empleados en reuniones de propuestas para la optimización; incorporar sus ideas; compartir información de otros municipios en los que este enfoque haya dado resultado; proporcionar formación y otros apoyos.</p> <p>(3) Hacer participar al ayuntamiento y a la Comisión de Bibliotecas en el análisis de las proyecciones financieras; investigar y compartir con los concejales y la Comisión las experiencias de otras ciudades que hayan tenido éxito; experimentar con pruebas piloto.</p>
<p>9. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos externos para su aplicación?</p> <p>(1) Las dudas del Consejo Educativo, los administradores escolares y las bibliotecas de las escuelas frente al proceso; la resistencia a compartir recursos y a efectuar fusiones.</p> <p>(2) La falta de un grupo bien organizado de voluntarios dispuesto a asumir el programa de alfabetización.</p> <p>(3) Las dudas de los clientes potenciales de las empresas en relación con la propuesta de los servicios de referencia empresarial y el programa de suscripciones.</p>	<p>10. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos externos?</p> <p>(1) Debatir la situación financiera con el personal del distrito escolar; investigar y compartir otros casos similares de optimización que hayan tenido éxito; incorporar las ideas del Consejo Educativo y los administradores del distrito y las bibliotecas escolares; experimentar con pruebas piloto.</p> <p>(2) Proporcionar asistencia técnica, de coordinación y de formación; ayudar a conseguir voluntarios; garantizar la asistencia y los materiales de los programas regionales y estatales.</p> <p>(3) Llevar a cabo un estudio de mercado y de viabilidad con la Cámara de Comercio y/o con la escuela universitaria de administración de empresas; hacer participar a la Cámara como copatrocinador de la iniciativa; identificar las empresas más destacadas como primeros clientes; ofrecer una tarifa rebajada para los primeros clientes.</p>

<p>Ayuntamiento de: Dangerine Departamento o función: Bomberos Planificador(a) de optimización: Bill Hoseman</p>	
<p><i>PLAN ESTRATÉGICO DE OPTIMIZACIÓN</i></p>	
<p>1. ¿Cuál es la misión de su organismo o departamento? ¿Cuál es la tarea que desempeña? La misión del Departamento de Bomberos es velar por la seguridad de las vidas humanas y de las propiedades.</p>	<p>2. Teniendo en cuenta la necesidad de que su organización lleve a cabo un proceso de optimización, ¿cuál es la estrategia de su departamento o área? En los próximos cinco años, el Departamento de Bomberos fusionará varias de las funciones que actualmente se llevan a cabo separadamente, tanto dentro del propio departamento como con otros departamentos cuando sea posible; centrará su atención en la preparación ante las emergencias y la emisión de residuos tóxicos, y enfatizará la educación y la prevención.</p>
<p>3. Teniendo en cuenta esta estrategia corporativa, ¿qué actividades o programas nuevos o existentes debería reforzar? Promover programas educativos en las áreas de seguridad contra incendios, preparación ante emergencias y prevención de la emisión de residuos tóxicos en las escuelas, la comunidad y el sector empresarial; desarrollar nuevos códigos para prevenir o minimizar los incendios, los desastres y otras situaciones de emergencia.</p>	<p>4. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa, ¿qué programas o actividades debería limitar o incluso eliminar? Reducir el énfasis en la extinción de incendios.</p>
<p>5. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa seleccionada, ¿qué estrategias de optimización utilizaría? (1) Fusionar dos compañías de coches de bomberos y camionetas paramédicas en unidades mixtas. (2) Eliminar la unidad municipal de sustancias peligrosas y sumar esfuerzos con la unidad regional de sustancias peligrosas. (3) Utilizar un coordinador de preparación ante emergencias para entrenar a voluntarios con el objeto de que puedan ofrecer presentaciones educativas en los ámbitos de seguridad contra incendios y preparación ante emergencias. (4) Formar a los bomberos para que puedan llevar a cabo inspecciones a las empresas relacionadas con la seguridad contra incendios y el cumplimiento de las normas sobre construcción; eliminar algunos puestos de inspección de edificios en el Departamento de Desarrollo de la Comunidad. (5) Desarrollar un programa de suscripción para residentes y empresas que deseen utilizar los servicios paramédicos a precios reducidos; cobrar a los no residentes por los servicios paramédicos. (6) Reforzar la interacción con el Departamento de Desarrollo de la Comunidad para desarrollar y ejecutar códigos más estrictos de preparación ante emergencias y de prevención de incendios.</p>	<p>6. ¿Cuáles son las repercusiones sobre la formación de su plantilla? (1) Formar al coordinador de preparación ante emergencias para que forme a los voluntarios para realizar presentaciones educativas. (2) Formar a los inspectores antiincendios para que realicen inspecciones de construcción y seguridad contra incendios en las empresas. (3) Proporcionar la formación necesaria para crear unidades mixtas paramédicas. (4) Formar a todo el personal y a los voluntarios en mejorar el servicio al cliente. (5) Desarrollar la formación de marketing de la plantilla para promover los servicios por suscripción, las presentaciones educativas y la asistencia técnica a las empresas para desarrollar planes de preparación ante emergencias.</p>

<p>7. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos internos para su aplicación?</p> <p>(1) La oposición de los sindicatos.</p> <p>(2) La resistencia de los empleados a asumir nuevas funciones; la falta de capacitación de los empleados para asumir nuevas funciones.</p> <p>(3) Las vacilaciones del ayuntamiento a la hora de asumir una actitud clara y decidida.</p> <p>(4) La resistencia del Departamento para el Desarrollo de la Comunidad.</p>	<p>8. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos internos?</p> <p>(1) Hacer participar a los representantes sindicales en el análisis de la situación presupuestaria y en las proyecciones multianuales; hacerles participar en reuniones de propuestas para optimizar el Departamento de Bomberos; incorporar sus ideas.</p> <p>(2) Compartir la situación presupuestaria y las proyecciones financieras con la plantilla del Departamento de Bomberos; hacer participar a los empleados en reuniones de propuestas para la optimización; incorporar sus ideas; compartir información de otros municipios en los que este enfoque haya dado resultado; proporcionar formación y otros apoyos.</p> <p>(3) Investigar y compartir las experiencias de otras ciudades que hayan tenido éxito; experimentar con pruebas piloto; efectuar un seguimiento de la reducción de incendios e intentar establecer vínculos con los nuevos códigos y esfuerzos de prevención.</p> <p>(4) Trabajar con el Director para el Desarrollo de la Comunidad para desarrollar propuestas; hacer participar al Departamento para el Desarrollo de la Comunidad en los planes de formación.</p>
<p>9. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos externos para su aplicación?</p> <p>(1) La oposición de los residentes y de la comunidad empresarial a un programa paramédico a base de suscripciones.</p> <p>(2) La falta potencial de interés de los voluntarios por realizar presentaciones educativas.</p> <p>(3) La falta de interés de otras ciudades para crear un programa regional de sustancias peligrosas.</p>	<p>10. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos externos?</p> <p>(1) A través de presentaciones, concienciar y educar al conjunto de la comunidad, a las asociaciones de propietarios y a la Cámara de Comercio sobre las opciones y proyecciones financieras; incorporar sus ideas a los programas; desarrollar un sistema de pago para quienes no estén suscritos; evaluar la evolución del primer año e introducir las modificaciones necesarias.</p> <p>(2) Comercializar el programa de voluntarios; crear un programa de formación y otros tipos de apoyo; incorporar las ideas de los voluntarios; reconocer la tarea desempeñada por los voluntarios.</p> <p>(3) Trabajar con el gerente municipal para promover la viabilidad del programa regional; trabajar con otros jefes de bomberos; ayudar a constituir un equipo interurbano para desarrollar propuestas para un programa regional; hacer que el ayuntamiento participe y entre en contacto con otros ayuntamientos; obtener apoyo de la Asociación de Municipios del estado.</p>

Ayuntamiento de: Departamento o función: Planificador(a) de optimización:	
<i>PLAN ESTRATÉGICO DE OPTIMIZACIÓN</i>	
1. ¿Cuál es la misión de su organismo o departamento? ¿Cuál es la tarea que desempeña?	2. Teniendo en cuenta la necesidad de que su organización lleve a cabo un proceso de optimización, ¿cuál es la estrategia de su departamento o área?
3. Teniendo en cuenta esta estrategia corporativa, ¿qué actividades o programas nuevos o existentes debería reforzar?	4. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa, ¿qué programas o actividades debería limitar o incluso eliminar?
5. Teniendo en cuenta la estrategia corporativa seleccionada, ¿qué estrategias de optimización utilizaría?	6. ¿Cuáles son las repercusiones sobre la formación de su plantilla?
7. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos internos para su aplicación?	8. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos internos?
9. ¿Cuáles son algunos de los obstáculos externos para su aplicación?	10. ¿Cuáles son algunas de las tácticas con las que se podrían superar estos obstáculos externos?

7. CASOS PRÁCTICOS DE OPTIMIZACIÓN

Los principios y las teorías pueden sonar muy bien en un libro de texto, pero la puesta en práctica es su prueba de fuego. Los ejemplos presentados en este capítulo constituyen una buena muestra de cómo se ha llevado a la práctica la optimización en distintos contextos. Las seis poblaciones seleccionadas presentan diferencias en cuanto a su población: menos de 50.000 habitantes (Cupertino y Corvallis), entre 50.000 y 100.000 (San Mateo), entre 100.000 y 400.000 (Arlington y Eugene) y más de 400.000 (Charlotte). Hemos escogido estos casos porque nos sirven como excelentes ejemplos de cómo los municipios pueden optar por distintas estrategias a la hora de poner en marcha el proceso de optimización. Los ejemplos recogen las reacciones de los clientes, los incentivos a los empleados, las estrategias de mercado, los enfoques para la mejora de la productividad y las estrategias de organización. Estos casos ilustran la creatividad que las Administraciones locales progresistas han sabido mostrar frente a las tribulaciones económicas.

Cuando una organización intenta reestructurarse, existe el peligro de que se estrelle en lugar de llegar a la optimización. Si las cosas van mal y se complican, cualquier gobierno local puede recortar los servicios ofrecidos, incluso drásticamente. El truco, sin embargo, está en mantener los programas de alta prioridad basados en la misión principal de la organización. Además, los dirigentes deben llevar a la práctica el proceso de reestructuración de modo que la moral y la productividad de la organización no se vean afectadas.

Hay numerosas dificultades y complejidades políticas, jurídicas y de organización que pueden ofuscar a los departamentos de los gobiernos locales en su intento de reestructurarse de forma completa y eficaz. No obstante, existen estrategias y procesos de optimización específicos que pueden ayudar a los gobiernos locales a superar dichas dificultades. Los gobiernos locales pueden aprender de los éxitos y fracasos de los procesos de optimización llevados a cabo por otras organizaciones públicas y privadas. En los gobiernos locales podemos aprender a “romper nuestros paradigmas” y ofrecer así servicios públicos clave de formas nuevas e innovadoras, incluso en un contexto de ingresos decrecientes. En última instancia, se precisan dos ingredientes básicos: primero, voluntad política; segundo, liderazgo firme y con sentido común.

Esperamos que los distintos principios y los ejemplos presentados en este libro les resulten de utilidad para que sus iniciativas de optimización tengan éxito.

7.1. Caso de San Mateo, California

Presentación

San Mateo es una ciudad metropolitana mixta residencial/comercial situada a medio camino entre San Francisco y San Jose, en California. Constituida como ciudad en 1894, San Mateo presenta una forma de gobierno con Consejo Municipal³⁶ y gerente, y su carta municipal le permite ofrecer plenos servicios municipales a una población de más de 85.000 residentes en un área de unos 36 kilómetros cuadrados. Aunque la ciudad se ha ido diversificando étnicamente, el crecimiento general de su población es más bien modesto. Los ingresos familiares medios generalmente superan los ingresos medios tanto a nivel regional como nacional, y las proyecciones indican que se mantendrán elevados. A pesar de que la ciudad cuenta con distintas fuentes de ingresos, su fuente principal es el impuesto sobre la propiedad, seguido de cerca por los impuestos sobre las ventas de los comercios. San Mateo proporciona empleo a 600 funcionarios fijos y a más de cien empleados temporales.

El problema

La situación financiera de la ciudad de San Mateo es similar a la de numerosas ciudades de California. Los gastos municipales están aumentando a mayor velocidad que los ingresos. La ciudad no está ahorrando lo suficiente como para mantener las instalaciones municipales y desarrollar los servicios básicos. Este deficiente mantenimiento incrementa la brecha de financiación entre gastos e ingresos previstos, un déficit que se prevé que sea crónico y a largo plazo a menos que se intervenga para evitarlo.

El proceso

Durante el año fiscal 1991-1992, la ciudad de San Mateo llevó a cabo un proceso llamado "San Mateo ahora", diseñado para afrontar una previsión de déficit presupuestario general de aproximadamente 6 millones de dólares [900 millones de pesetas] para el periodo 1992-1994. (Nota: a pesar de que el presupuesto bienal total de San Mateo es de aproximadamente 140 millones de dólares [21.000 millones de pesetas], las dificultades financieras de la ciudad se concentran en los fondos generales de explotación y en tres departamentos —Parques y Servicios Recreativos, Bibliotecas y Administración General—, en los que se centraron las acciones para la reducción presupuestaria.) Este proceso de revisión del presupuesto conllevó una revisión financiera de operaciones y servicios y un programa de participación de la comunidad que finalmente desembocó en la adopción del presupuesto bienal de la ciudad (véase el organigrama de la página 53.)

El Comité de Ciudadanos para la Revisión Financiera

³⁶ En el original: *Council-Manager form of government*.

En primer lugar, el ayuntamiento nombró un Comité de Ciudadanos para la Revisión Financiera que se reunió a lo largo de varios meses y revisó la situación financiera de San Mateo. Los objetivos financieros del Comité quedan resumidos como sigue:

1. *Mantener un presupuesto equilibrado* que financie el mantenimiento de los servicios municipales a partir de los ingresos del año en curso.
2. *Establecer y mantener reservas y fondos de amortización* para apoyar los servicios y necesidades municipales durante periodos de inestabilidad financiera y para financiar gastos inesperados y de emergencia.
3. *Financiar adecuadamente un programa de capitalización* que permita una financiación anual creciente para la mejora y el desarrollo continuos de la ciudad.

El Comité recomendó asimismo que la ciudad desarrollara un nuevo modelo de funcionamiento para afrontar el cambiante entorno económico. Los miembros del Comité abogaron por que la ciudad considerara seriamente métodos para racionalizar la administración, incluyendo la reducción y la eliminación de servicios. Debido a la fuerte resistencia de la comunidad a la introducción o al aumento de impuestos, los empleados municipales recibieron instrucciones del ayuntamiento para afrontar el déficit presupuestario sin considerar la opción de introducir nuevos impuestos.

La revisión de los servicios y operaciones

La ciudad de San Mateo respondió a los objetivos del Comité para la Revisión Financiera emprendiendo una profunda revisión de los servicios y operaciones municipales. Esta revisión perseguía los objetivos siguientes:

1. Identificar alternativas para reducir los gastos corrientes y/o aumentar los ingresos en curso no tributarios.
2. Garantizar que los recursos municipales se centren en las cuestiones y necesidades más importantes para la comunidad. Mediante la aportación de los ciudadanos, identificar cuáles son los servicios que es más importante proporcionar y cuáles —al existir menores recursos— la ciudad no es capaz de seguir ofreciendo.
3. Revisar los presupuestos y procedimientos de funcionamiento para asegurar que la ciudad se administre con eficacia y eficiencia.
4. Desarrollar formas eficaces para financiar los servicios a la comunidad e introducir mejoras para el futuro.

La revisión de las operaciones. Las operaciones y los procesos municipales internos fueron revisados para mejorar la eficiencia de la prestación de servicios y la eficacia tanto de la plantilla como de los sistemas. Todos los gastos presupuestarios fueron también revisados para asegurar que reflejaran estimaciones de costes realistas. Cada departamento estudió alternativas para rediseñar los puestos de trabajo, mejorar la gestión del tiempo, simplificar procedimientos, eliminar la duplicación de esfuerzos, minimizar los gastos indirectos, establecer responsabilidades al nivel más bajo posible de la organización y aprovechar la tecnología para mejorar el rendimiento.

La revisión de los servicios. Cada departamento identificó los servicios y funciones desempeñados hasta el momento y clasificó los servicios en categorías según si eran obligatorios o necesarios para la salud y la seguridad de la comunidad (por ejemplo, los servicios de policía y bomberos), servicios

municipales básicos o tradicionales (por ejemplo, aparcamientos, respuestas a las quejas de tráfico) o bien servicios suplementarios o de refuerzo (por ejemplo, el programa de prevención de la delincuencia en los barrios o el programa escolar de información sobre drogas). Se identificaron el propósito, el valor y los clientes o beneficiarios de cada servicio, y a continuación cada servicio fue evaluado para determinar el impacto que tendría su reducción o eliminación.

Como resultado de la revisión de operaciones y servicios, cada departamento presentó una lista de propuestas para la reducción de costes. Tras debatir más de 130 propuestas recibidas de los distintos departamentos para reducir los ingresos en un 5, un 10 y un 15 por ciento, se desarrolló una estrategia para equilibrar el presupuesto que incluía tres elementos:

Mejoras en la eficiencia operativa	3 millones de dólares*
Reducciones seleccionadas de servicios	2 millones de dólares
Ingresos no impositivos	1 millón de dólares

* Cifras bianuales

La participación de la comunidad

La participación de la comunidad fue una preocupación clave durante este proceso. Debido a que las reducciones afectan a los servicios proporcionados a la comunidad, el ayuntamiento patrocinó un Programa de Participación Ciudadana para que los residentes participaran y se creara un canal para transmitir las ideas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos a los empleados y dirigentes municipales. El ayuntamiento precisaba de asistencia en este ámbito y contrató a una empresa de relaciones públicas. Algunas de las formas con las que el gobierno municipal mantuvo al corriente a la comunidad y promovió la participación ciudadana en el proceso fueron las siguientes: reuniones con grupos de vecinos y representantes de la comunidad, boletines y folletos informativos, reuniones públicas y un proceso participativo centrado en la comunidad. Las actividades clave para recoger las opiniones e inquietudes de los ciudadanos incluyeron reuniones de grupos de estudio para tratar cuestiones específicas en profundidad, talleres comunitarios en los que tuvieron lugar debates abiertos y una encuesta telefónica entre los residentes para conocer su reacción ante algunos temas en particular.

1. Grupos de estudio. Se convocaron tres reuniones de grupos de estudio para revisar y debatir en profundidad las cuestiones que tendrían mayor impacto en los servicios. Dos de los grupos fueron seleccionados al azar, mientras que el tercero estaba formado por ciudadanos que participaban activamente en la comunidad. Los participantes de las reuniones examinaron y comentaron la lista preparada por el ayuntamiento, con tres grupos de posibles cambios en los servicios. Los cambios de la *lista A* eran los que recomendaba el municipio para la eliminación de algunos de los programas en curso. La *lista B* consistía en cambios que no se recomendaban en aquel momento; sin embargo, si la situación financiera de la ciudad empeoraba, dichos cambios podrían ser puestos en práctica. La *lista C* incluía cambios en los servicios que el gobierno municipal no recomendaba llevar a cabo, ya que el impacto de estas reducciones sería demasiado grande o bien afectaría a la capacidad de la ciudad para proporcionar servicios básicos. Los participantes realizaron un ejercicio para identificar cuál era el enfoque preferido del grupo para realizar cambios en los servicios por valor de 2 millones de dólares [300 millones de pesetas]. Véase el resumen de los grupos de estudio en la página 54.

2. Talleres comunitarios. Se celebraron tres talleres comunitarios en varios puntos de la ciudad. Los talleres incluían una panorámica de la situación financiera del municipio y, del mismo modo que en las reuniones de estudio, los participantes fueron divididos en grupos y examinaron y comentaron la triple lista de opciones del ayuntamiento para posibles cambios en los servicios. Los participantes también tuvieron la oportunidad de completar un cuestionario abierto en el que podían hacer constar sus sugerencias y alternativas para equilibrar el presupuesto municipal. A través de los ejercicios de las reuniones de estudio y los talleres comunitarios, los participantes tuvieron la oportunidad de ver las opciones y equilibrios que es preciso alcanzar en un proceso de reducción presupuestaria. Véase el resumen de los resultados de los talleres en la página 55.

3. Encuesta a los residentes. Las principales conclusiones que se extrajeron de los grupos de estudio y los talleres comunitarios fueron la base para llevar a cabo una encuesta telefónica entre los residentes. La encuesta planteaba una selección de temas que requerían una exploración adicional. Por otra parte, el gobierno municipal consiguió con ella ampliar el contacto con los ciudadanos y recoger las opiniones de una muestra representativa de la comunidad.

Los resultados del proceso de participación ciudadana fueron incorporados a una versión revisada de las recomendaciones del gobierno municipal y se debatieron de nuevo antes de su adopción formal. Finalmente el ayuntamiento aprobó reducciones presupuestarias por valor de 4,4 millones de dólares [660 millones de pesetas] y un aumento de 2,4 millones de dólares [360 millones de pesetas] en ingresos no impositivos durante un periodo de dos años. Estas reducciones presupuestarias tuvieron como resultado una reducción del 5% de los empleados municipales, lo que equivalía a unos 35 puestos de trabajo.

La participación de los empleados

La comunicación con los empleados y su participación fueron dos elementos a los que se dio prioridad durante todo el proceso. Los empleados recibieron información con regularidad sobre la evolución del proceso y tuvieron la oportunidad de participar en algunas de sus etapas.

El proceso empezó en otoño y concluyó en la primavera siguiente. Durante ese periodo tuvieron lugar unas 40 reuniones entre el gerente municipal y pequeños grupos de empleados (unos 15, en representación de distintos departamentos). Las reuniones iniciales dieron al gerente municipal la oportunidad de explicar personalmente el proceso y contestar a las preguntas de los empleados. Las últimas reuniones dieron a los empleados la oportunidad de compartir sus puntos de vista sobre el proceso.

Cada trimestre se distribuían boletines internos a los empleados municipales que detallaban el proceso, mientras que el boletín quincenal del gerente municipal se utilizaba también para ofrecer información puntual y actualizada a todos los empleados. Durante la etapa inicial del proceso, se convocó un taller de ideas abierto a todos los empleados para alentarles a pensar y expresarse individualmente, para cuestionar las prácticas imperantes hasta entonces y ser creativos en las soluciones y recomendaciones para cambiar las cosas.

De este modo se estimularon las sugerencias de los empleados para propiciar nuevos enfoques. Además de las sugerencias realizadas en el seno de cada departamento, los empleados tuvieron la

oportunidad de presentar sus ideas directamente al gerente municipal. Se recibieron centenares de propuestas y se prepararon carpetas para que cada departamento estudiara posibles respuestas. Se constituyó un grupo de trabajo compuesto por empleados que se encargó de las sugerencias relacionadas con ideas que afectaban a más de un departamento. Entre las propuestas presentadas había alternativas para reestructurar el proceso de selección de personal, cambios en las prácticas para inscribirse en los programas recreativos y la posibilidad de subcontratar ciertas funciones relacionadas con el mantenimiento de la infraestructura municipal.

Lecciones aprendidas

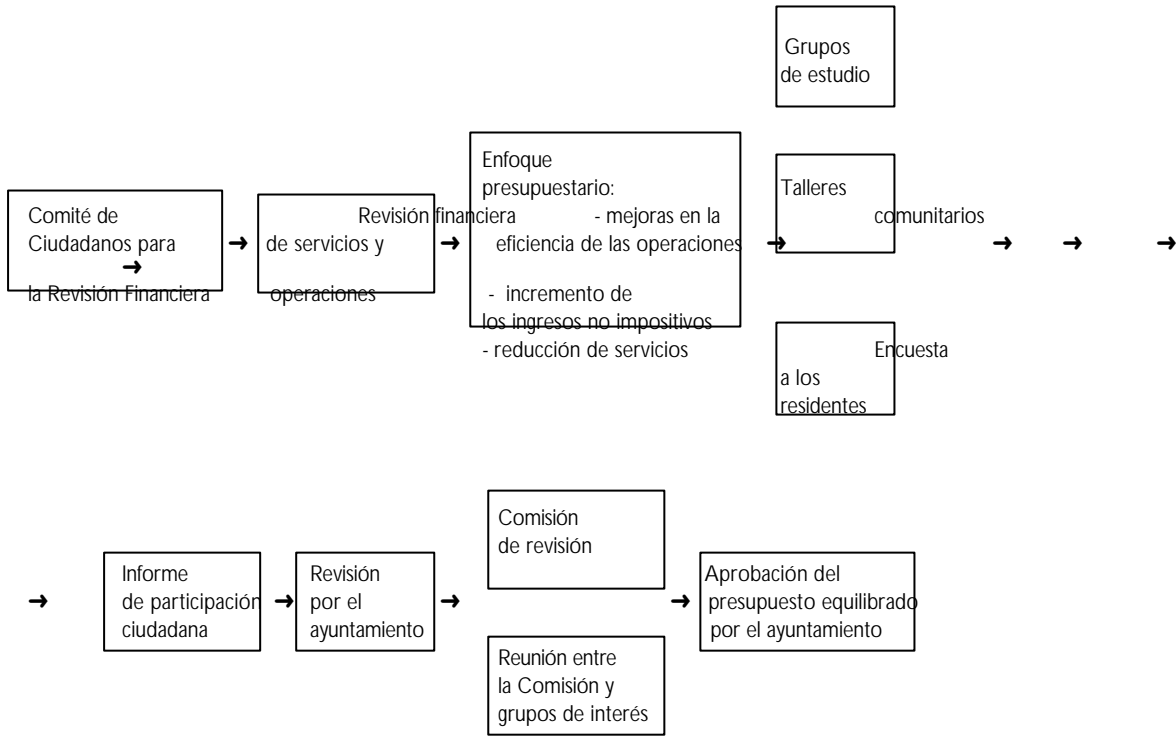
En retrospectiva, podemos resumir algunas observaciones y comentarios sobre cómo la ciudad de San Mateo podría haber actuado de forma distinta en su proceso de optimización:

1. Sesiones especiales del gobierno municipal. Antes de poner en marcha el proceso, podrían haberse celebrado una o más sesiones especiales del gobierno municipal para recoger las ideas de los ciudadanos sobre cómo solventar el déficit. Aunque no creo que los resultados finales hubieran sido muy distintos, una reunión abierta y algo informal podría haber sido útil para evitar la percepción de que una vez el proceso estaba en marcha sólo se estaban teniendo en cuenta las recomendaciones de los empleados municipales.
2. Reuniones con los empleados. La segunda ronda de reuniones entre los empleados y el gerente municipal quizás podría haberse aplazado. Resulta muy difícil realizar cambios en una organización, por lo que disponer de mayor tiempo para digerir el proceso podría haber sido beneficioso.
3. "Menor y mejor". Uno de los objetivos del ayuntamiento durante el proceso de revisión del presupuesto era crear una organización que fuera "menor y mejor", en lugar de promover una actitud de "más con menos". Por ejemplo, estábamos convencidos de que era mejor gestionar una biblioteca principal y una sucursal con plenos recursos a su disposición (en lo que respecta a materiales de circulación, horario de apertura y empleados) que intentar estirar estos mismos recursos para gestionar una biblioteca principal y dos sucursales. Lo mismo se aplica a los centros comunitarios: se recomendó una reducción de centros para permitir la concentración/expansión de los servicios en los centros existentes. Lamentablemente, la oposición de los barrios no nos permitió sacar adelante estas propuestas. Como resultado, se realizaron reducciones generalizadas de los servicios, con lo que disminuyó la calidad global. Además, las expectativas de la comunidad hicieron muy difícil reducir los niveles de servicio a pesar de los recortes de personal. En consecuencia, este objetivo acabó por crear expectativas no realistas para la organización.
4. La duración del proceso. Teniendo en cuenta la importancia otorgada a su aspecto participativo, el proceso acabó prolongándose demasiado para los empleados. Tras el desarrollo de las recomendaciones iniciales, transcurrieron varios meses antes de que se adoptaran las decisiones finales. Esto creó una gran incertidumbre en la organización. Si es posible, resulta importante estructurar el proceso intentando minimizar el factor temporal.
5. Impresión general. No estoy convencida de que exista una fórmula *ideal* para *reducir* una organización. Creo que el enfoque que adoptó San Mateo fue extremadamente participativo, riguroso y bien organizado. No obstante, todavía quedan algunas cicatrices tanto en la organización como en el conjunto de la comunidad. Independientemente de lo que se haga, un proceso de reducción

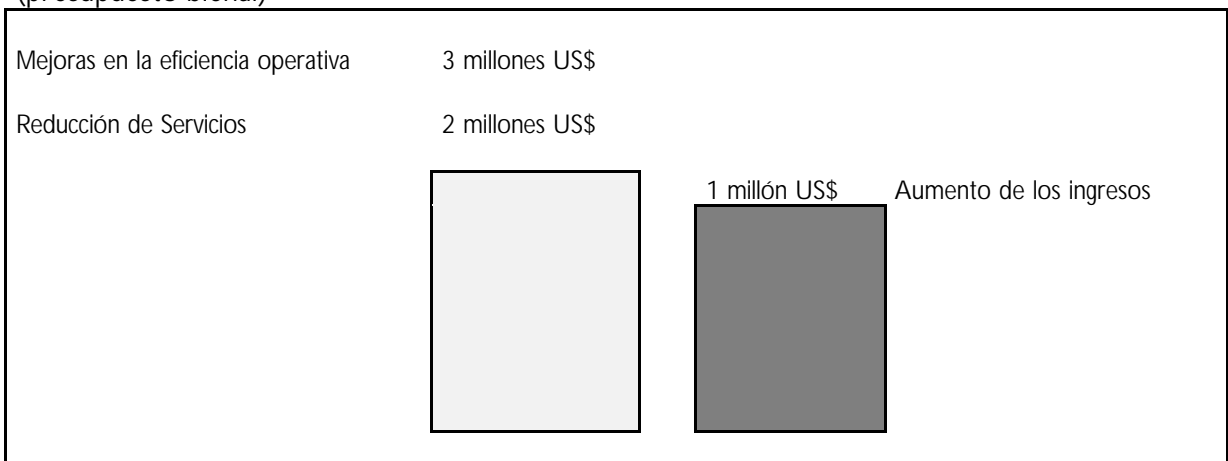
presupuestaria siempre resulta traumático para una organización y para una comunidad. Desgraciadamente, y teniendo en cuenta lo que está en juego —reducciones de los servicios y despidos o cambios de categoría de los empleados— el proceso nunca es agradable. Es importante ser realista y no caer en un excesivo idealismo a la hora de definir una iniciativa que pueda tener éxito.

Susan M. Loftus
Gerente municipal adjunta
San Mateo, California

Ciudad de San Mateo
Proceso de revisión presupuestaria



Plan presupuestario preliminar
(presupuesto bienal)



Ciudad de San Mateo			
Informe de participación ciudadana sobre temas presupuestarios			
RESUMEN DE LOS PAQUETES PRESUPUESTARIOS DE LOS GRUPOS DE ESTUDIO			
Cambios en los servicios	Grupos		
	1	2*	3
A-1 Cerrar una sucursal de la biblioteca –200.000\$	**	C	C
A-2 Disolver la Unidad de Investigaciones Especiales –525.000\$			
A-3 Reducir la Oficina de Tráfico –335.000\$			
A-4 Transferir el coste del barrido de calles al capítulo de recogida de basura –630.000\$			
A-5 Reducir el horario del jardín botánico –25.000\$			
A-6 Eliminar las operaciones en curso en dos centros comunitarios –255.000\$	B		A&C ¹
A-7 Reducir el programa para adolescentes –40.000\$	C	C	C
A-8 Reducir el apoyo municipal a los servicios sociales en un 15% –50.000\$		C	C
A-9 Traspasar los fondos federales de los programas de servicios sociales –175.000\$	C		C
A-10 Reducir la oficina de visitantes y de la Cámara en un 15% –40.000\$			
ADD-A1 Acumular fondos para la sustitución de vehículos – (200.000\$)			
ADD-A2 Acumular fondos para la sustitución de equipamiento – (100.000\$)			
B-1 Reducir el programa exterior de promoción escolar –35.000\$			A
B-2 Eliminar el servicio de referencia empresarial –80.000\$	A	A	
B-3 Reducir el horario de las sucursales de la biblioteca a 20 horas por semana –75.000\$		A	
B-4 Reducir el horario de las sucursales de la biblioteca a 17 horas por semana –100.000\$		A	
B-5 Eliminar el programa educativo sobre el consumo de drogas –295.000\$			A&B ²
B-6 Reducir aún más la Oficina de Tráfico –120.000\$	A	A	A
B-7 Eliminar el investigador de delitos contra la propiedad –100.000\$			A
B-8 Eliminar las operaciones actuales en un tercer centro comunitario – 90.000\$			C
B-9 Eliminar el subsidio para la patrulla de la laguna –65.000\$	A	A	
B-10 Reducir aún más el apoyo municipal a los servicios sociales –110.000\$			
ADD-B1 Financiar el proyecto de lectura – (50.000\$)	A		
C-1 Cerrar la segunda sucursal de la biblioteca –200.000\$			
C-2 Eliminar el programa de vigilancia de barrios –75.000\$	A		
C-3 Reducir la cobertura de servicios sobre el terreno –75.000\$			
C-4 Eliminar el puesto de investigador principal –145.000\$			
C-5 Eliminar la Oficina de Tráfico –305.000\$			A&C ³
C-6 Eliminar la unidad para la delincuencia callejera –405.000\$			
C-7 Reducir el presupuesto de recursos urbanísticos en un 10% –250.000\$	A		A
C-8 Reducir el presupuesto de recursos urbanísticos en un 15% –250.000\$			
C-9 Eliminar el programa para adolescentes –95.000\$			
C-10 Dejar de ofrecer una parte del programa de piscinas –90.000\$			
* El grupo nº 2 estaba formado por individuos seleccionados por el ayuntamiento en representación de áreas geográficas, grupos e intereses específicos.			
** Las celdas en blanco indican acuerdo con las recomendaciones del gobierno municipal.			
1. El grupo nº 3 incluía una reducción de programas en un centro en su lista A y reducciones en el otro en su lista C.			
2. El grupo nº 3 incluía una reducción de 45.000 dólares en su lista A y dejaba las reducciones restantes en su lista B.			
3. El grupo nº 3 incluía una reducción de uno de los 5 empleados restantes en su lista A y dejaba la cantidad restante en la lista C.			

RESUMEN DE LOS PAQUETES PRESUPUESTARIOS DE LOS PEQUEÑOS GRUPOS (TALLERES COMUNITARIOS)			
Los números de esta tabla representan cómo los doce grupos de los talleres comunitarios valoraron los distintos servicios según los criterios siguientes: (A) servicios que se recomendaba eliminar; (B) cambios potenciales no recomendados por el momento; (C) cambios no recomendados.			
Cambios en los servicios	Resultados de los talleres		
	A	B	C
Lista A del gobierno municipal			
A-1 Cerrar una sucursal de la biblioteca	1	1	10
A-2 Disolver la Unidad de Investigaciones Especiales	12	0	0
A-3 Reducir la Oficina de Tráfico	12	0	0
A-4 Transferir el coste del barrido de calles al capítulo de recogida de basura	11	0	1
A-5 Reducir el horario del jardín botánico	12	0	0
A-6 Eliminar las operaciones en curso en dos centros comunitarios	6	3	3
A-7 Reducir el programa para adolescentes	11	0	1
A-8 Reducir el apoyo municipal a los servicios sociales en un 15%	7	3	2
A-9 Traspasar los fondos federales de los programas de servicios sociales	8	2	2
A-10 Reducir la oficina de visitantes y de la Cámara en un 15%	12	0	0
ADD-A1 Acumular fondos para la sustitución de vehículos	11	1	0
ADD-A2 Acumular fondos para la sustitución de equipamiento	11	1	0
Lista B del gobierno municipal			
B-1 Reducir el programa exterior de promoción escolar	3	9	0
B-2 Eliminar el servicio de referencia empresarial	4	8	0
B-3 Reducir el horario de las sucursales de la biblioteca a 20 horas por semana	2	9	1
B-4 Reducir el horario de las sucursales de la biblioteca a 17 horas por semana	1	10	1
B-5 Eliminar el programa educativo sobre el consumo de drogas	9*	3	0
B-6 Reducir aún más la Oficina de Tráfico	0	12	0
B-7 Eliminar el investigador de delitos contra la propiedad	2	10	0
B-8 Eliminar las operaciones actuales en un tercer centro comunitario	0	12	0
B-9 Eliminar el subsidio para la patrulla de la laguna	4	8	0
B-10 Reducir aún más el apoyo municipal a los servicios sociales	0	11	1
ADD-B1 Financiar el proyecto de lectura	3	9	0
Lista C del gobierno municipal			
C-1 Cerrar la segunda sucursal de la biblioteca	0	0	12
C-2 Eliminar el programa de vigilancia de barrios	1	0	11
C-3 Reducir la cobertura de servicios sobre el terreno	2	0	10
C-4 Eliminar el puesto de investigador principal	0	1	11
C-5 Eliminar la oficina de Tráfico	0	0	12
C-6 Eliminar la unidad para la delincuencia callejera	0	0	12
C-7 Reducir el presupuesto de recursos urbanísticos en un 10%	9	1	2
C-8 Reducir el presupuesto de recursos urbanísticos en un 15%	1**	0	11
C-9 Eliminar el programa para adolescentes	1	0	11
C-10 Dejar de ofrecer una parte del programa de piscinas	0	0	12
* El grupo nº 3 del taller nº 2 incluyó una reducción de 225.000 dólares en su lista A y dejó la cantidad restante en su lista B; el grupo nº 3 del taller nº 3 incluyó una reducción de 147.500 dólares en su lista A y dejó la cantidad restante en su lista B.			
** El grupo nº 4 del taller nº 3 incluyó una reducción de 50.000 dólares en su lista A y dejó la cantidad restante en su lista C.			

7.2. Caso de Charlotte, Carolina del Norte

Charlotte, en Carolina del Norte, es una próspera y atractiva ciudad del sudeste de Estados Unidos, con una población de 420.000 habitantes. Debido a que la economía local tuvo un crecimiento sostenido durante los años ochenta, el gobierno municipal se benefició de una recaudación que crecía entre un 8 y un 10% cada año, con lo que fue capaz de llevar a cabo una ambiciosa agenda pública con únicamente un aumento de los impuestos sobre la propiedad.

La situación ha cambiado durante los años noventa. El menor crecimiento económico y las medidas estatales para retirar los ingresos obtenidos con los impuestos locales han tenido como resultado pronósticos en los que los gastos del municipio sobrepasan en mucho a los ingresos impositivos disponibles.

A raíz de todo ello, en la primavera de 1992 el gerente municipal presentó ante el ayuntamiento un plan para "optimizar la administración pública". El gobierno de Charlotte formuló la pregunta siguiente: "Si hoy tuviéramos que programar de nuevo los servicios municipales, ¿de qué modo lo haríamos?"

El ayuntamiento adoptó el plan de optimización del gerente municipal, entre cuyos objetivos quedaban reflejados la misión de la ciudad y seis valores básicos: productividad, responsabilidad, calidad y excelencia, apertura, trabajo en equipo y desarrollo ciudadano.

Una parte importante a la hora de determinar cuál será el menú de servicios municipales para los años noventa es la revisión que efectuó el ayuntamiento de todos los servicios que se estaban prestando en aquel momento y de cuáles debían ser sus prioridades. Para ayudar al gobierno municipal en esta tarea, se preparó un manual titulado "Inventario de servicios", en el que se listaban todos los servicios municipales y su coste correspondiente. Cuando el ayuntamiento revise los servicios mencionados en el manual, podrá identificar cuáles conviene mantener, cuáles pueden reducirse y cuáles podrían eliminarse. Hay un equipo interno de innovación que también utiliza el mismo manual para evaluar las oportunidades para mejorar la eficiencia y la innovación.

Una de las promesas que el gerente municipal hizo a los empleados fue que podían cumplirse los objetivos de optimización sin necesidad de que tuvieran lugar despidos. El gerente pudo proponer este objetivo debido a la existencia de un banco municipal de vacantes. Anticipando la ralentización económica, el gerente municipal decretó una congelación de nuevos contratos en toda la Administración municipal. Esta congelación ha permanecido en vigor durante dos años y está gestionada a través del "banco de vacantes".

Este banco funciona del siguiente modo. Cuando hay una vacante, el puesto en cuestión se retira de la asignación presupuestaria del departamento al que pertenecía y queda ingresado en un "banco". Los puestos prioritarios quedan cubiertos de nuevo tras un examen de la situación en la oficina del gerente municipal. Si el "banco" se sitúa por debajo de un cierto número de vacantes, no se cubre ningún puesto hasta que el nivel de vacantes vuelve al mínimo requerido.

Características clave del programa de optimización de Charlotte

Manual con un inventario de los servicios municipales

"Banco de vacantes"

Reorganización de los niveles de supervisión

Equipos autogestionados

Incentivos para la jubilación anticipada

Formación para mejorar el servicio al cliente

Los empleados que están trabajando en puestos que se consideran innecesarios para la obtención de los objetivos de optimización tendrán que reciclarse para poder ser asignados a puestos de mayor prioridad. Durante los últimos dos años, se han eliminado un total de 330 puestos como resultado de los esfuerzos de optimización y de la gestión del banco de vacantes. Cuando el proceso de optimización finalice, los puestos de trabajo que queden en el "banco" serán eliminados del organigrama municipal.

Otros elementos del plan de optimización de Charlotte son los siguientes:

1. Reorganizar todos los departamentos para reducir los niveles de supervisión a un máximo de cinco para los departamentos grandes y un máximo de tres para los pequeños.
2. Enfatizar la provisión de servicios a través de equipos autogestionados. Se reasignaron seis empleados a la División de Formación para proporcionar formación a todos los empleados en materia de equipos autogestionados y alternativas para afrontar los cambios.
3. Aprobar un programa de incentivos para la jubilación anticipada voluntaria, que ha sido ofrecido a todos los empleados que reúnen los requisitos necesarios.
4. Integrar la formación para mejorar el servicio al cliente con el proceso de optimización y establecer un centro de servicio al cliente mediante la reasignación de empleados y fondos existentes.
5. Crear dos equipos internos:
 - a) El equipo para la innovación explorará las ideas innovadoras para la provisión de servicios, incluyendo un mayor uso de la tecnología y la continuación de las privatizaciones.
 - b) El equipo de organización desarrollará un nuevo modelo organizativo para guiar a los departamentos en su reestructuración.

A pesar de que el proceso de optimización que está atravesando Charlotte estuvo originalmente motivado por las severas condiciones económicas de principios de los años noventa, el enfoque de la ciudad ha consistido en alcanzar reducciones en los costes sin minar la moral de los empleados, siempre con el objetivo de consolidar una organización al servicio del público que sea más sensible a los clientes y menos burocrática. La ciudad sabrá durante el próximo año si estos esfuerzos habrán culminado con éxito.

Pamela A. Syfert
Gerente municipal adjunta
Charlotte, Carolina del Norte

7.3. Caso de Cupertino, California

Durante muchos años en Cupertino (California) había habido un club de tenis privado, financiado con las cuotas de los socios y las entradas de los usuarios. En 1988 el club fue adquirido por una promotora inmobiliaria. Unos meses después, la promotora cerró el club de tenis y empezó a preparar proyectos alternativos en el terreno, ninguno de los cuales contemplaba conservar el club o cualquier otra actividad recreativa.

Una encuesta entre los ciudadanos indicó que había un fuerte apoyo en la comunidad para que el municipio comprara el club de tenis y se evitara con ello su desaparición. Los residentes aficionados al tenis solicitaron al ayuntamiento que realizara dicha adquisición.

En 1990, tras largas negociaciones, la ciudad y la promotora llegaron a un acuerdo de compra. Para financiar la operación, la ciudad —a través de su Corporación Municipal de Servicios Públicos— emitió deuda a largo plazo (certificados de copropiedad) con la garantía del tesoro municipal.

Durante el periodo de adquisición, el ayuntamiento estableció algunas directrices generales sobre cómo funcionaría el club de tenis bajo la tutela municipal. Aunque el club contaba con numerosos servicios que no suelen encontrarse en una instalación municipal (17 pistas de tenis —12 de ellas iluminadas—, vestuarios, pistas de frontenis, gimnasio, sauna, jacuzzi, bar-restaurante y tienda), el ayuntamiento quería gestionarlo como un “servicio municipal” más.

En cuanto servicio municipal, por lo tanto, se intentaría maximizar el uso del club por parte del público manteniendo las cuotas a un nivel razonable. La medida del éxito sería un elevado nivel de uso. Gracias a esta medida, el club fue un éxito rotundo. Durante el primer año de funcionamiento, el número de usuarios aumentó cada mes. En las horas punta (los días laborables por la tarde y los sábados y domingos por la mañana), todas las pistas disponibles estaban ocupadas.

En pleno éxito de utilización del club, el presupuesto municipal se vio gravemente afectado por la recesión. La gestión del club de tenis se convirtió en un lastre. Debido al alto nivel de gastos indirectos de los distintos servicios y a lo razonable de las cuotas, el municipio estaba subvencionando el club a razón de 150.000-200.000 dólares al año [entre 22,5 y 30 millones de pesetas]. Esta subvención se destinaba sobre todo al servicio de la deuda.

A principios de 1992, el ayuntamiento efectuó un cambio de dirección fundamental con respecto a la gestión y financiación del club de tenis. Los empleados recibieron instrucciones de adoptar criterios y precios basados en el mercado y de convertir el centro en una fuente de beneficios. La lógica de esta decisión era muy sencilla: el club no es un servicio deportivo municipal “ordinario”. Es un complejo de primer orden que ofrece servicios que no suelen tener los clubes habituales de tenis.

El municipio solicitó propuestas de entidades privadas con experiencia en la gestión de este tipo de instalaciones. Finalmente se negoció un contrato con un operador privado.

La premisa básica que se plasmó en el contrato es que el club sería gestionado como un servicio de primera clase y que quienes desearan utilizarlo deberían pagar las cuotas apropiadas. Esta premisa se apoyaba en el hecho de que en la comunidad existen varias pistas de tenis gratuitas que pueden ser

utilizadas por jugadores tanto habituales como esporádicos que no deseen pagar a cambio de que se les ofrezca un mayor nivel de calidad. Las tarifas fijadas según el nuevo contrato reflejan un aumento significativo respecto a las que había bajo la gestión municipal directa. Por ejemplo, el precio de entrada para poder utilizar todos los servicios del centro durante todo un día es de 6 dólares [900 pesetas] por persona. La antigua tarifa era de 2,50 dólares por persona por una hora y media de pista. Ahora también es posible pagar cuotas anuales que salen muy a cuenta para aquellos residentes que son usuarios habituales del club.

Significativamente, el operador acepta todos los riesgos (e incentivos) y costes de operación que representa gestionar el negocio con el compromiso de obtener beneficios. El municipio comparte los ingresos brutos en un 15% hasta un tope convenido. El resultado neto para la ciudad es una garantía de que no tendrá gastos derivados de la gestión del club y que además existe la posibilidad de compartir los ingresos adicionales que puedan derivarse del éxito de la gestión del operador. Como mínimo, las finanzas municipales tendrán un impacto positivo de 200.000 dólares [30 millones de pesetas].

¿Cuál fue la reacción de la comunidad? Durante la sesión municipal en la que se debatió la posibilidad de firmar el contrato, tres o cuatro jugadores de tenis se quejaron del aumento del precio de entrada. Otros tantos manifestaron su postura favorable al contrato. Estas opiniones no se dieron por casualidad. El equipo negociador municipal incluía el Director de Parques y Programas Recreativos y un regidor con contactos con los aficionados al tenis. Ambos participaron activamente para "vender" el proyecto a sus oponentes potenciales. Asimismo se mostró un firme liderazgo durante el proceso frente a los restantes concejales, lo que tuvo como resultado un voto unánime de aprobación.

¿Es posible fijar precios de mercado para un programa recreativo público? Sí, si la calidad del producto está a la altura del precio y si hay un decidido liderazgo político y ciudadano que contribuya a llevar a la práctica dicho programa.

Donald D. Brown
Gerente municipal
Cupertino, California

7.4. Caso de Arlington, Texas

La campaña de “Votación del presupuesto” realizada en Arlington (Texas) mediante buzoneo proporcionó información sobre los servicios y logros municipales a 120.000 hogares y empresas y empleó una tarjeta de respuesta para obtener la opinión de los ciudadanos sobre el proceso de elaboración del presupuesto anual. El programa perseguía un doble objetivo: (1) concienciar a los ciudadanos del amplio abanico de servicios municipales financiados con sus impuestos; (2) ofrecer una oportunidad alternativa para que los ciudadanos pudieran manifestar su opinión sobre el proceso de elaboración del presupuesto.

Antecedentes

A solicitud del gerente municipal, la Liga de Mujeres Votantes llevó a cabo un estudio del presupuesto de Arlington durante el otoño de 1990. La Liga valoró positivamente la facilidad de acceso del municipio a la información presupuestaria, pero sugirió que el ayuntamiento debía organizar un foro para que los ciudadanos pudieran opinar sobre el presupuesto antes de su aprobación.

A principios de 1991, la Oficina de Información Pública (OIP) realizó una encuesta telefónica a partir de una muestra con el objeto de proporcionar a los dirigentes municipales información sobre los intereses y necesidades de los ciudadanos, así como analizar las vías de comunicación existentes y potenciales. La encuesta mostró que aunque sólo un tercio de la población adulta de Arlington está muy interesada en las actividades del gobierno municipal, un sustancial 84 por ciento expresaba algún interés en recibir un informe anual dirigido al conjunto de los ciudadanos. Otros resultados indicaban que el ayuntamiento debía intentar hallar nuevas formas para mejorar la comunicación con sus 260.000 residentes.

La puesta en práctica

En respuesta a las recomendaciones de la Liga y a los resultados obtenidos por el estudio de la OIP, la oficina del gerente municipal desarrolló conjuntamente con el Departamento de Gestión³⁷ el programa de “Votación del presupuesto” por correo.

La campaña incluía una versión más económica del Informe de la Ciudad de Arlington de 1990 y una encuesta sobre temas presupuestarios que debía ser devuelta por correo. El sobre con el informe y la encuesta fue repartido el 29 de mayo a las 119.500 direcciones postales de Arlington por una cooperativa local de mensajería.

Se realizaron varias revisiones del Informe para crear la versión que debía acompañar a la encuesta. Se decidió que cuatro páginas —tres de las cuales eran de fotografías a toda página— serían reemplazadas por páginas con información detallada sobre el presupuesto municipal. Debido a que las páginas interiores serían impresas en blanco y negro, se eliminó la cuatricomía y se cambiaron algunos tipos de letra para producir un resultado de mayor calidad. El informe se imprimió en papel de prensa

³⁷ En el original: *Management Services Department*.

mediante un procedimiento especial que reducía el riesgo de mancharse de tinta al leerlo. La encuesta se imprimió por separado, en una cartulina que cumplía los requisitos postales para poder ser devuelta por correo. Se pidió a los ciudadanos que respondieran la encuesta y la devolvieran (a franquear en destino) una semana después de su distribución.

Costes

El coste directo de este programa fue de aproximadamente 22.000 dólares [3,3 millones de pesetas]. Esta cifra incluía 1.500 dólares por rediseñar el informe, 7.996 por imprimirlo, 1.159 por la impresión de la encuesta, 9.461 por la distribución del material y 1.900 dólares de gastos de correo por el envío de las encuestas cumplimentadas.

Resultados

A finales de junio el ayuntamiento había recibido más de 4.800 respuestas de la "Votación del presupuesto". Esto representaba un 4% de respuestas, superior a las expectativas que se tenían del 3%. Además, el programa generó una sustancial cantidad de cobertura informativa de signo positivo y en la oficina del gerente municipal se recibieron numerosas llamadas de apoyo. Se analizaron los resultados con un programa de procesamiento de datos estadísticos y los resultados fueron presentados ante el ayuntamiento a finales de julio como parte del debate sobre los presupuestos del año fiscal 1991-1992.

Los resultados finales mostraron que el 54% de los ciudadanos que habían contestado la encuesta indicaban satisfacción con los servicios municipales, el 25% deseaba mayores niveles de servicio y el 21% restante solicitaba una reducción de los mismos. Los servicios que más se señalaron para recibir un aumento de gasto fueron el mantenimiento de las calles (47%), patrullas de policía (46%), incentivos para atraer nuevas industrias (33%), bibliotecas públicas (33%), construcción de calles (32%) y un refugio para los "sin techo" y de servicios sociales (31%). Los servicios que se marcaron más para reducir el gasto correspondiente fueron los de administración general (43%), desarrollo del aeropuerto municipal (41%) y parques y jardines (38% contra la adquisición de nuevos parques, 32% contra instalaciones deportivas públicas y 27% contra los programas recreativos).

El apartado de "Administración general/Otros" obtuvo un porcentaje muy elevado (41,7%) de respuestas en blanco. Los responsables municipales piensan que esto puede ser debido a la falta de conocimiento del público de qué funciones incluye la administración general. Las futuras encuestas incluirán una explicación más detallada de este apartado. Esta era sólo una de las áreas que se identificaron para futuras mejoras de la encuesta.³⁸

El 36% de respuestas a favor de disminuir el capítulo de "Administración general/Otros" no representó ninguna sorpresa. La ciudad de Arlington está cumpliendo este deseo mediante un proceso de optimización que aún está en marcha. Desde su puesta en marcha en 1986, la optimización ha permitido reducir el número de empleados que trabajaban en la administración general y ha tenido como resultado un ahorro anual de unos 2 millones de dólares [300 millones de pesetas]. En la actualidad la ciudad sigue reduciendo el tamaño de su organización. Una iniciativa reciente proponía

³⁸ La pregunta nº 12 del cuestionario también podría ser mejorada si incluyera una definición específica de "tasas de los usuarios". Muchos ciudadanos ignoran o no tienen claro a qué se refiere esta expresión (N. del A.).

recortar 10 puestos de trabajo de un departamento y privatizar las funciones que realizaban para maximizar la relación coste-eficacia.

Cuando empezó la preparación del presupuesto municipal, se tuvieron en cuenta los resultados de la "Votación del presupuesto". El ayuntamiento decidió mejorar el mantenimiento de las calles, contratar a más policías y destinar mayores recursos a las bibliotecas. A mediados del año fiscal, los responsables municipales reconocieron que existía un déficit económico. Los ingresos por los impuestos sobre las ventas decrecieron al caer el consumo. La ciudad se vio obligada a efectuar recortes; los objetivos más obvios fueron los fondos adicionales necesarios para los departamentos que nos habíamos propuesto mejorar.

Además de permitir la participación de los ciudadanos, el proceso de "Votación del presupuesto" por correo demostró ser también una potente herramienta educativa. El experimento incrementó los conocimientos y la concienciación del público sobre los servicios municipales, así como sobre las complejas y a menudo difíciles decisiones que deben tomarse a la hora de elaborar los presupuestos municipales.

Teresa Thompson
Gerente municipal adjunta
Arlington, Texas

VOTACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Marque el cuadro que exprese mejor sus preferencias sobre los servicios municipales, según si cree que requieren un nivel de gasto mayor, menor o igual que el actual.

CATEGORÍA Aumentar el gasto Reducir el gasto Mantenerlo igual
(entre paréntesis: porcentaje del presupuesto actual)

1. Actividades artísticas y culturales (0,1%)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Aplicación de la normativa vigente (3,4%)			
a. Control de animales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Aplicación de la normativa sobre salud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Inspección de viviendas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Vehículos abandonados/césped descuidado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Desarrollo económico (0,5%)			
a. Desarrollo del aeropuerto municipal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Mantenimiento de empresas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Incentivos para atraer nuevas industrias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Fomento del turismo y convenciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Servicio de bomberos (20,5%)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Parques (7,2%)			
a. Instalaciones deportivas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Adquisición de nuevos terrenos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Mantenimiento de parques y medianas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Programas y servicios recreativos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Servicios de policía (29,6%)			
a. Educación y prevención de la delincuencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Tráfico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Servicio de patrullas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Servicios de investigación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Servicios de bibliotecas públicas (3,0%)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Servicios sociales (0,1%)			
a. Refugio para los "sin techo"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Transporte/Mantenimiento urbano (9,7%)			
a. Transporte público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Construcción de calles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Iluminación pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Mantenimiento de calles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Control del tráfico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Administración general/Otros (25,9%)			
a.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. ¿Apoyaría usted un aumento de impuestos suficiente para financiar aquellos servicios que ha indicado que precisan de mayor nivel de gasto? Sí NO

12. ¿Daría usted su apoyo a un aumento de las tasas de los usuarios para generar ingresos adicionales para el municipio? Sí NO

13. Comentarios adicionales

14. Indique por favor su código postal

Por favor, envíe este cuestionario cumplimentado antes del 5 de junio de 1991.

Para más información, consulte las páginas 18-21 del Informe de la Ciudad de Arlington o llame al 459-6100.

RESULTADOS DE LA "VOTACIÓN DEL PRESUPUESTO"				
ARLINGTON, TEXAS				
CATEGORÍA	Aumento	Reducción	Igual	NS/NC
1. Actividades artísticas y culturales	16,9	34,9	44,4	3,8
2. Aplicación de la normativa vigente:				
a. Control de animales	18	13,5	64,3	4,2
b. Aplicación de la normativa sobre salud	22,3	11	61,9	4,8
c. Inspección de viviendas	24,5	16	54,9	4,6
d. Vehículos abandonados/césped descuidado	35,2	16,1	45,6	3,1
3. Desarrollo económico:				
a. Desarrollo del aeropuerto municipal	9,7	41,1	45,7	3,5
b. Mantenimiento de empresas	24,1	21,4	50,3	4,2
c. Incentivos para atraer nuevas industrias	33,2	22,4	40,6	3,8
d. Fomento del turismo y convenciones	23,8	25,9	46,1	4,2
4. Servicio de bomberos	25	9,3	60,7	5
5. Parques:				
a. Instalaciones deportivas	12,5	32,2	51,7	3,6
b. Adquisición de nuevos terrenos	16,1	37,8	41,9	4,2
c. Mantenimiento de parques	20,9	14,9	60,8	3,4
d. Programas y servicios recreativos	16,4	26,9	52,9	3,8
6. Servicios de policía:				
a. Educación y prevención de la delincuencia	43,8	11,2	42,1	2,9
b. Tráfico	26,3	20,5	49,9	3,3
c. Servicio de patrullas	46,2	7,3	42,8	3,7
d. Servicios de investigación	40,3	7,6	47,8	4,3
7. Servicios de bibliotecas públicas	33,2	13,2	50,1	3,5
8. Servicios sociales:				
a. Refugio para los "sin techo"	31,2	24,8	41,2	2,8
b. Otros	12,2	26,9	41,9	19
9. Transporte/Mantenimiento urbano:				
a. Transporte público	28,1	38,6	28,2	5,1
b. Construcción de calles	31,6	12,9	52,1	3,4
c. Iluminación pública	25,1	11,1	60,1	3,7
d. Mantenimiento de calles	47,1	5,4	44,7	2,8
e. Control del tráfico	29	10,9	55,9	4,2
10. Administración general/Otros:				
a.	3,1	42,5	24	30,4
b.	1,9	36	20	41,7
		Sí	No	NS/NC
11. ¿Apoyaría usted un aumento de impuestos suficiente para financiar aquellos servicios que ha indicado que precisan de mayor nivel de gasto?		38	59	3
12. ¿Daría usted su apoyo a un aumento de las tasas de los usuarios para generar ingresos adicionales para el municipio?		43	49	8
Todas las cifras expresan porcentajes. Las cifras en negrita representan los porcentajes más elevados a favor del aumento, la reducción, el mantenimiento del gasto o NS/NC.				

El ayuntamiento preparó gráficos de barras para mostrar los resultados de la encuesta ciudadana.

7.5. Caso de Eugene, Oregón

El ejemplo de Eugene, en el estado de Oregón, es una buena muestra de cómo utilizar la planificación estratégica para lograr los objetivos de optimización. Entre dichos objetivos se cuentan reducir los servicios ofrecidos y hallar alternativas de financiación.

Antecedentes

“Eugene decide” es el nombre del proyecto de planificación estratégica puesto en marcha por el ayuntamiento de Eugene con el objeto de desarrollar una estrategia a largo plazo de financiación y servicios para la ciudad. En otoño de 1990 se realizaron cálculos para el municipio a seis años vista que previeron un déficit presupuestario que podría alcanzar los 8 millones de dólares [1.200 millones de pesetas] en 1994. La aprobación de una medida estatal para limitar los impuestos a la propiedad amenazaba con doblar el déficit previsto. Los responsables municipales se dieron cuenta de que Eugene debía afrontar un cambio fundamental.

El problema

El problema financiero de la ciudad no era algo nuevo. Durante los últimos diez años, el crecimiento de los ingresos municipales no había seguido el ritmo de los costes derivados de los servicios ofrecidos. Los costes de los servicios habían ido aumentando por varias razones: incremento de la población, inflación, cambios en la comunidad, demandas de más y nuevos servicios y la aprobación de nuevas normativas estatales y federales. Algunas de las principales fuentes de ingresos de la ciudad habían cambiado: los impuestos sobre la propiedad han aumentado un 6% cada año, pero la medida para limitarlos aprobada por los electores de Oregón en 1990 frenó este crecimiento; los ingresos compartidos con el estado han permanecido al mismo nivel y la financiación federal ha caído en picado. Durante la última década, la asistencia financiera para distintos programas municipales (viviendas de las familias de ingresos bajos, desarrollo de la comunidad, tratamiento de aguas residuales, formación profesional y transporte público) se ha visto reducida a menos de la mitad respecto al nivel que tenía anteriormente.

Para compensar la caída de ingresos, el ayuntamiento equilibró el presupuesto anual aplazando el mantenimiento de algunas instalaciones y servicios municipales, utilizando los ingresos obtenidos anteriormente, recortando los presupuestos de explotación, aumentando la eficacia de los servicios y los pagos de los usuarios, y cambiando la fuente de financiación de algunos servicios. En 1990, la ciudad había agotado los esfuerzos para seguir reduciendo los gastos corrientes sin recortar significativamente los servicios ofrecidos. El ayuntamiento estaba cada vez más preocupado por las futuras necesidades de capital.

El objetivo

El objetivo de "Eugene decide" era crear una estrategia global de financiación y mantenimiento de los servicios que contara con el apoyo de la comunidad y se extendiera a lo largo de varios años. Debido a que una nueva estrategia implica cambios para la comunidad, los aspectos de información pública y consideración de las opiniones de los ciudadanos recibieron la máxima importancia durante el proceso. Un apoyo amplio de la comunidad también era un requisito necesario para poner en práctica los cambios en los servicios o en las fuentes de financiación.

El plan

"Eugene decide" consistía en cinco pasos básicos que debían llevarse a cabo para poner en marcha el plan:

- 1) *Diseño del proceso.* Pasos para la toma de decisiones relativas al plan, el calendario y la participación ciudadana.
- 2) *Exploración general.* Descripción de los servicios municipales ofrecidos actualmente y tendencias que afectan a dichos servicios.
- 3) *Estrategias preliminares.* Desarrollo de un amplio abanico de estrategias para financiar y ofrecer los servicios; análisis del impacto potencial de cada estrategia sobre la comunidad.
- 4) *Estrategias detalladas.* Limitación del análisis a unas pocas estrategias (de una a tres); desarrollo con mayor detalle de dichas estrategias y evaluación de su impacto potencial.
- 5) *Estrategia final.* Selección de la estrategia que cumplirá mejor el objetivo previsto; inicio del desarrollo de los planes de acción.

Diseño del proceso

El ayuntamiento contrató a un consultor para que colaborara en la planificación y ejecución del proceso de planificación estratégica. Uno de los primeros pasos consistió en fijar los criterios por los que se regiría el proceso:

- 1) El proceso debe diseñarse de modo que tome en consideración todas las alternativas, incluyendo nuevas formas de llevar a cabo las tareas municipales.
- 2) El proceso tiene que contar con la plena participación del público en el proceso de toma de decisiones.
- 3) La conclusión del proceso debe ser un plan concreto y aplicable.
- 4) El proceso debe producir estrategias que puedan empezar a ejecutarse a tiempo para el año fiscal de 1993.

El diseño inicial fue revisado por un grupo de 60 personas, entre las que se contaban los presidentes de los consejos municipales y los representantes y líderes de grupos sociales y asociaciones de vecinos. El plan fue revisado y perfeccionado por dos comités municipales, el de Presupuesto y el de Participación Ciudadana. Durante el proceso tuvieron lugar algunos controles para que el ayuntamiento pudiera evaluar y modificar el plan "Eugene decide" a medida que evolucionaba.

Exploración general

Antes de diseñar nuevas estrategias para el futuro, el ayuntamiento llevó a cabo una exploración general para evaluar las tendencias que afectaban a los servicios y disponer de una panorámica de la situación general, incluyendo una explicación de cómo se proporcionaba cada servicio y cuál era su financiación.

Para facilitar esta exploración, se agruparon los servicios municipales en 18 áreas. Se realizó un análisis de ventajas, inconvenientes, oportunidades y amenazas (SWOT³⁹, por sus siglas en inglés) para cada una de estas áreas. Los análisis hacían referencia al personal clave y a las personas afectadas —tanto dentro como fuera de la organización— por el servicio en cuestión. En conjunto, más de 400 empleados y 80 ciudadanos participaron en los 11 ejercicios SWOT.

El ayuntamiento combinó la información obtenida en los SWOT con las previsiones financieras realizadas y otras informaciones y publicó un informe de 96 páginas titulado “Los servicios municipales: cuestiones planteadas y tendencias para los años noventa”. Este documento constituye la base informativa para asistir al ayuntamiento y a la comunidad a tomar decisiones sobre su futuro. El ayuntamiento preparó asimismo un “Resumen de cuestiones y tendencias” de 16 páginas y un audiovisual, y publicó anuncios en los periódicos para difundir la información que los ciudadanos precisaban para participar en “Eugene decide”.

Participación ciudadana: primera ronda

El propósito de la primera ronda de participación ciudadana era empezar a identificar cuáles eran las preferencias del público en materia de servicios y métodos de financiación. Esta información se obtuvo a través de cuatro vías:

Encuesta a los ciudadanos. El ayuntamiento realiza una encuesta anual a los ciudadanos, a la que en esta ocasión se añadieron algunas preguntas específicas sobre los servicios y su financiación. Se eligieron al azar más de 400 electores inscritos y fueron entrevistados para obtener información estadísticamente significativa sobre sus preferencias.

Cuestionarios en los periódicos. En los periódicos locales se insertaron cuestionarios sobre los servicios y su financiación, para que los lectores pudieran expresar su opinión rellenándolos en sus hogares y devolviéndolos por correo.

Exposición de puertas abiertas. Se organizó una exposición abierta al público con información relativa a las 18 áreas de servicios municipales. La exposición incluía una descripción de cada servicio, información sobre su financiación y una lista de cuestiones y tendencias de cara a la provisión futura del servicio en cuestión. Los visitantes podían visitar libremente la exposición y podían completar un cuestionario sobre sus preferencias en relación con los servicios y las fuentes de financiación de los mismos.

Talleres. El ayuntamiento organizó dos talleres. El grupo de ciudadanos representativos que habían participado en la reunión del 1 de abril fue ampliado a 80 personas que fueron invitadas a participar en los talleres. Durante los mismos se propusieron múltiples ideas y sus participantes identificaron alternativas para reducir los servicios, para mantener los servicios existentes, para examinar las áreas en las que podría darse una expansión de los servicios y las formas de pagar el coste adicional que esto representaría y, por último, alternativas para ofrecer los servicios municipales de forma distinta.

³⁹ *Strengths Weaknesses Opportunities Threats.*

A través de estas cuatro vías se obtuvieron más de 5.000 ideas para solucionar el problema de cómo financiar los servicios municipales. Toda esta información fue clasificada según el enfoque que debía adoptarse (por ejemplo, privatizar un servicio o fusionarlo con otros) y los mecanismos de financiación aconsejados, además de una indicación de la fuente de la propuesta (grupos ciudadanos, público en general, cuestionarios de los periódicos, etc.).

Resultados de la primera ronda

La información obtenida fue publicada en el documento "Resultados de la participación ciudadana, verano de 1991". Las conclusiones clave contenidas en dicho informe son las siguientes: (1) los ciudadanos manifestaron su preferencia por mantener los servicios y explorar a la vez nuevas formas de ofrecerlos; (2) como segunda preferencia, se señaló la posibilidad de reducir los servicios o aumentar los impuestos; (3) los ciudadanos preferían que los ingresos adicionales que se precisaban fueran generados mediante el pago de los usuarios por los servicios recibidos.

Estrategias preliminares

En esta etapa debían evaluarse y desarrollarse distintas opciones de financiación y servicios:

- 1) Los objetivos y visiones contenidos en los distintos planes de servicios adoptados por el ayuntamiento no se cuestionan, aunque el proceso "Eugene decide" podría impulsar al ayuntamiento y a la comunidad en general a revisar los planes actuales a largo plazo.
- 2) El horizonte previsto para el plan "Eugene decide" debería ser de 3 a 5 años. En los próximos 18 meses deberán abordarse algunas cuestiones clave relativas a los servicios y a su financiación. "Eugene decide" será el primer paso para desarrollar una estrategia más a largo plazo, así como un plan general de servicios a la comunidad que sea sostenible.
- 3) "Eugene decide" centrará su atención en los servicios municipales, los niveles de servicio y las fuentes de financiación. También se identificarán oportunidades de cooperación interdepartamental e interinstitucional para su ulterior debate, aunque probablemente no podrán ser ejecutadas dentro del marco temporal en el que se requiere la acción.
- 4) El público participará en la identificación, el desarrollo y la evaluación de las estrategias antes de que el ayuntamiento tome las decisiones.
- 5) La estructura financiera de los servicios financiados con los fondos municipales requiere que dichos servicios sean considerados como una unidad. No pueden realizarse aumentos en un área sin disminuir los recursos destinados a otro servicio, buscar ingresos adicionales o proporcionar otro servicio de forma distinta.

Llegados a este punto, el proceso "Eugene decide" se vio modificado para incorporar las opiniones del público acerca de sus preferencias para reducir los servicios o aumentar los ingresos. Se elaboraron seis estrategias a modo de ejemplo para mostrar distintos enfoques para una estrategia de financiación y servicios a largo plazo. Los ciudadanos tuvieron la oportunidad de presentar sus propias estrategias para solucionar el problema presupuestario mediante la reducción de servicios y/o el aumento de impuestos.

Participación ciudadana: segunda ronda

Se desarrollaron distintos métodos para obtener la opinión de los ciudadanos y lograr los objetivos de la segunda ronda:

Boletín informativo. Se envió un boletín de 12 páginas a todos los hogares y empresas de Eugene para informar a los ciudadanos sobre el problema de la financiación municipal. El boletín describía posibles estrategias para solucionar el problema e informaba a la gente sobre cuáles eran los pasos que debían seguirse para participar en el proceso. Se incluía asimismo un cuestionario que podía ser enviado por correo.

Encuestas por correo. Se realizaron encuestas por correo para obtener datos estadísticamente significativos sobre las estrategias de financiación y provisión de servicios. En la página 72 se incluye un resumen de una de estas encuestas. Se optó por realizar estas encuestas por correo en lugar de hacerlas telefónicamente porque de este modo las respuestas podían ser más detalladas. Gracias a un acuerdo con la Universidad de Oregón, los profesores Ed Weeks y Bill Simonsen diseñaron los cuestionarios e informaron sobre sus resultados. Los profesores recomendaron enviar tres encuestas: la primera preguntaba a los encuestados cuáles eran sus preferencias entre distintas fuentes de ingresos e impuestos; la segunda era similar a la primera pero cuantificaba la cantidad recaudada por cada nuevo impuesto o fuente de ingresos; la tercera era idéntica al cuestionario del boletín informativo mencionado en el párrafo anterior, con el objeto de obtener una comparación estadísticamente significativa.

Los talleres públicos

Se emplearon dos tipos de taller:

1) *Talleres regionales*

Se organizaron cuatro talleres de tarde en distintas áreas de Eugene, con la colaboración de las asociaciones de vecinos de la ciudad. También se organizó un taller de día en el centro de la ciudad. Estos talleres estaban abiertos a todos los ciudadanos y se organizaron para que fueran accesibles a todo el mundo (ofrecían guarderías a bajo precio y transporte para los ancianos, estaban en lugares sin barreras arquitectónicas y contaban con intérpretes de lenguaje por signos).

2) *Talleres autogestionados*

El ayuntamiento preparó un vídeo y un equipo para actividades de grupo con el objeto de que distintas organizaciones y grupos de interés pudieran llevar a cabo sus propios talleres.

Resultados de la segunda ronda

Los resultados de las actividades de participación ciudadana celebradas en noviembre y diciembre de 1991 quedaron plasmados en el documento "Resultados de la opinión ciudadana, invierno de 1991". Algunas de sus conclusiones principales son las siguientes:

- 1) Más del 76% de aquellos que propusieron un presupuesto propio eran partidarios de una mezcla de reducciones de servicios y búsqueda de nuevas fuentes de ingresos.

- 2) Más de la mitad de los participantes apoyaban destinar más recursos a políticas comunitarias y de viviendas asequibles. Al proponer sus propios presupuestos, los participantes añadieron una media de 3,85 millones de dólares [578 millones de pesetas] para financiar estos servicios y otras mejoras como una nueva biblioteca, reforzar el servicio de bomberos o actividades culturales y turísticas.
- 3) Para equilibrar sus presupuestos tras haber añadido nuevos servicios, los participantes redujeron otros servicios existentes en una media de 5,4 millones de dólares [810 millones de pesetas] y aumentaron los ingresos en 8,1 millones de dólares.
- 4) Los servicios que recibieron mayor apoyo fueron los de seguridad pública, biblioteca, vivienda asequible, contratos de Servicios Sociales, programas recreativos especializados y centros para la tercera edad. Tres de cada cinco participantes optaron por reducir una parte de la programación del Hult Center, celebraciones especiales (incluyendo la fiesta anual de Eugene) y el equipo de asistencia a empresas.
- 5) Aunque más del 76% de los participantes manifestaba su apoyo a un nuevo impuesto para pagar por los servicios, no hubo ningún impuesto específico que recibiera un apoyo mayoritario. Los que recibieron más apoyo fueron los impuestos a empresas, hoteles, restaurantes y otros servicios de ocio y entretenimiento. Los que recibieron menor apoyo fueron los impuestos sobre las remuneraciones e ingresos personales y las tasas por los servicios públicos.
- 6) En general se propuso introducir o aumentar los pagos de los usuarios por aquellos servicios que a menudo se había sugerido que fueran reducidos, como era el caso del Hult Center. Esto podría indicar un deseo de reducir el apoyo público a dichos servicios, aunque no implicara necesariamente una reducción del nivel del servicio en cuestión.

Estrategias detalladas

El ayuntamiento utilizó la información obtenida en noviembre para preparar tres estrategias detalladas para la financiación y la provisión de servicios de Eugene. Cada una de estas estrategias solucionaba el problema de los 8 millones de dólares y cumplía los objetivos del plan "Eugene decide".

La estrategia A proponía cambios en los servicios y añadía nuevos impuestos y pagos de los usuarios. La estrategia B sólo efectuaba pequeños cambios en los servicios, añadía nuevos impuestos y pagos e incluía algunas mejoras en los servicios ofrecidos. La estrategia C solventaba el déficit mediante una serie de reducciones significativas en los servicios y no proponía nuevos impuestos ni cuotas.

Participación ciudadana: tercera ronda

En la tercera ronda de participación ciudadana se emplearon los mismos instrumentos que en la segunda, ya que su resultado había sido positivo.

Boletín informativo. Se elaboró y envió otro boletín de 12 páginas a todos los hogares y empresas de Eugene. El boletín informaba sobre las distintas estrategias propuestas y los efectos que los cambios tendrían en los servicios municipales. También incluía información detallada de las opciones de

financiación. Se adjuntó un cuestionario más complejo que proponía a los ciudadanos elaborar su propia estrategia, eligiendo entre las opciones A, B y C, o bien modificando cualquiera de estas estrategias. Si no lograban equilibrar su presupuesto con los cambios que proponían en los servicios, se les pedía que indicaran cómo preferían solucionarlo: mediante nuevos impuestos o con la introducción de tasas a pagar por los usuarios.

Encuestas por correo. Se realizaron de nuevo tres encuestas: la primera preguntaba a los encuestados cuáles eran sus preferencias frente a cambios de estrategia en la provisión de servicios; la segunda era similar a la primera pero contenía información más específica sobre los tipos de impuestos; la tercera era idéntica al cuestionario del boletín informativo mencionado en el párrafo anterior, con el objeto de obtener una comparación estadísticamente significativa.

Las encuestas fueron enviadas a grupos de 500 electores seleccionados al azar y a los electores que habían devuelto las encuestas de la segunda ronda. Las páginas 73-77 contienen ejemplos de una de estas encuestas, en la que el ayuntamiento presentaba a los ciudadanos distintas opciones para que construyeran su propia estrategia.

Los talleres públicos. Volvieron a organizarse los talleres regionales, ya que habían tenido mucho éxito en la segunda ronda. En esta ocasión tuvieron lugar seis talleres durante un periodo de 10 días. Cinco de ellos se celebraron en distintas áreas de la ciudad, mientras que el sexto se organizó en el centro urbano. También se dieron todo tipo de facilidades a los ciudadanos para reforzar la credibilidad del proceso y la participación del público en el mismo.

Resultados de la tercera ronda

1. La mayoría de encuestados eligieron reducir los servicios e introducir el pago de los servicios a sus usuarios para cubrir aproximadamente el 30% del dinero necesario para equilibrar el presupuesto. En promedio, propusieron presupuestos que implicaban un ahorro aproximado de 3,7 millones de dólares [555 millones de pesetas] e impuestos adicionales que iban de 7 a 7,6 millones de dólares [1.050-1.140 millones de pesetas].
2. Pocos de los servicios que implicaban un nivel reducido de servicio a la comunidad recibieron amplio apoyo. Al ofrecérseles esta posibilidad, los encuestados tendían a decantarse por los pagos de los usuarios en lugar de reducir los servicios, y cuando se expresaba apoyo a la reducción de algún servicio siempre era por un margen muy reducido.
3. Se optó por aumentar los pagos de los usuarios en los servicios recreativos; se redujo el mantenimiento de los parques y jardines municipales; numerosos servicios de desarrollo quedaron reducidos al mínimo que marca la ley, y el cumplimiento de la normativa sobre control de animales también se vio reducido.
4. Los cambios en los servicios culturales se propusieron en general para aquellos servicios que seguirían adelante con un coste más reducido para el municipio, gracias a un incremento de los ingresos de otras fuentes.
5. Pareció que había un cierto apoyo para aumentar la financiación de construcción de viviendas a precios asequibles. Un número considerable de encuestados —aunque sin llegar a la mayoría—

optó por financiar los Servicios Sociales y una nueva biblioteca. Hubo mucho menos apoyo para reorganizar tanto los servicios de vigilancia urbana como los de urgencias médicas o de bomberos.

6. La mayoría de ciudadanos optaron por dos impuestos para equilibrar el presupuesto que proponían: las tasas de los restaurantes y las de los hoteles. Asimismo manifestaron una preferencia por aumentar los impuestos a los beneficios empresariales. Los que recibieron menor apoyo fueron los impuestos sobre las remuneraciones e ingresos personales y los impuestos sobre la propiedad.

Estrategia final

El ayuntamiento utilizará las opiniones de los ciudadanos para desarrollar una estrategia final de financiación y provisión de los servicios municipales. La mayoría de alternativas de financiación podrán ser promulgadas por el pleno municipal mediante ordenanzas. El ayuntamiento, sin embargo, puede optar por plantear ante los electores las distintas propuestas de financiación. Una vez que haya sido adoptada la nueva estrategia, se desarrollará un plan de ejecución para introducir paulatinamente las reducciones de servicios, los aumentos en los pagos de los usuarios, los nuevos impuestos y otros elementos de la estrategia en un plazo de dos a tres años.

Barbara Bellamy
Coordinadora de proyectos
Eugene, Oregón

Anexo 1

A continuación presentamos un extracto de la encuesta preparada por los profesores de universidad y enviada a los residentes de Eugene. Esta encuesta fue utilizada en la segunda ronda de participación ciudadana. Otras secciones de la encuesta eran “¿Hasta qué punto apoyaría pagar por utilizar los servicios municipales?”, “¿Cuál es su apoyo a la introducción de nuevas tasas para financiar los servicios municipales?” y “Algunas preguntas personales”.

SECCIÓN I.

¿CUÁL ES SU APOYO AL USO DE IMPUESTOS PARA FINANCIAR LOS SERVICIOS MUNICIPALES?

La ciudad de Eugene ofrece numerosos servicios públicos, como las bibliotecas, los parques y otras instalaciones recreativas, servicios culturales, policía y bomberos. Para los servicios mencionados a continuación, ¿cuál sería su nivel de apoyo u oposición al uso de impuestos para financiarlos? Marque la casilla que se aproxime más a su opinión. Si no lo sabe o no está seguro, marque en la casilla “sin opinión”.

¿Cuál es su apoyo u oposición al uso de impuestos para financiar . . . ?

1. Los servicios de policía. La policía responde a las llamadas que solicitan su servicio, garantiza el cumplimiento de las leyes de tráfico, investiga los crímenes cometidos y colabora en los programas de vigilancia en los barrios.

Pleno apoyo [] Apoyo moderado [] Oposición moderada [] Oposición total [] Sin opinión []

2. Los servicios de bomberos y urgencias médicas. Incluyen la protección contra incendios y la organización de las operaciones de urgencias médicas, ambulancias y de rescate, entre otros servicios.

Pleno apoyo [] Apoyo moderado [] Oposición moderada [] Oposición total [] Sin opinión []

3. Servicios de “bibliomóvil”. El “bibliomóvil” ofrece sus servicios a ciudadanos que tienen dificultades para acceder a la biblioteca por su cuenta, como ancianos y personas con discapacidades.

Pleno apoyo [] Apoyo moderado [] Oposición moderada [] Oposición total [] Sin opinión []

4. Todos los demás servicios de biblioteca. Principalmente la biblioteca pública del centro de la ciudad.

Pleno apoyo [] Apoyo moderado [] Oposición moderada [] Oposición total [] Sin opinión []

5. El Hult Center for the Performing Arts. El Hult Center es un centro de espectáculos en el que actúan artistas locales, nacionales e internacionales.

Pleno apoyo [] Apoyo moderado [] Oposición moderada [] Oposición total [] Sin opinión []

¿POR QUÉ ESTE CUESTIONARIO?

¿Por qué el ayuntamiento no toma sin más las decisiones necesarias para equilibrar el presupuesto?

Algunos piensan que es tarea exclusiva del ayuntamiento tomar este tipo de decisiones. Nosotros, en cambio, hemos optado por no excluirle. Creemos que nadie debería realmente intentar llevar a cabo el tipo de cambios que estamos barajando sin contar con una activa participación de los ciudadanos. Equilibrar el presupuesto municipal significa introducir cambios en los servicios y en cómo pagaremos por ellos. Necesitaremos su apoyo para llevar dichos cambios a la práctica.

¿De dónde han salido las opciones mencionadas en la sección "Elabore su propia estrategia" de este cuestionario?

Durante el último año hemos formulado numerosas preguntas a los ciudadanos de Eugene. Quizás usted ya haya respondido a alguna de las encuestas anteriores. Ustedes nos dijeron que su prioridad era la seguridad pública. Nos dijeron qué servicios creían que era más importante mantener y qué programas podían reformularse para reducir su presupuesto. Nos dijeron que centráramos nuestra atención en las tasas que los usuarios pagan por los servicios recibidos. Que intentáramos hallar nuevas alternativas para proporcionar algunos servicios, incluyendo el recurso a las subcontrataciones en el sector privado. Que consideráramos la opción de aumentar los impuestos para financiar los servicios que ustedes deseaban que la ciudad ofreciera.

¿Por qué hay tan pocas opciones en la sección "Elabore su propia estrategia" de este cuestionario?

El ayuntamiento desarrolló y evaluó más de un centenar de propuestas. Las opciones que contiene la sección "Elabore su propia estrategia" son las propuestas que consideramos que eran viables y sostenibles. Por cierto, un comentario sobre la *sostenibilidad*: el programa "Eugene decide" se propone encontrar soluciones a largo plazo para los problemas presupuestarios de la ciudad. Por esta razón, el ayuntamiento sólo está tomando en consideración aquellas políticas que solucionarán nuestros problemas a largo plazo.

Por ejemplo, si un aumento de las tarifas para cubrir totalmente el coste de un servicio tiene como resultado el hecho de que la gente deje de utilizar dicho servicio, el aumento de tarifas no es sostenible ya que causaría la quiebra del servicio. En este caso, la propuesta de aumentar las tarifas (que no es sostenible) se acaba convirtiendo en una propuesta para eliminar el servicio (que sí es sostenible). Por esta razón se incluyen numerosas opciones que contemplan la eliminación de servicios.

¿Por qué no podemos aplicar recortes generalizados?

Estudiamos la posibilidad de hacer un recorte presupuestario generalizado de 4 millones de dólares para solucionar la mitad del déficit previsto. No obstante, la teoría de que todo se recorta *un poco* y así nada se recorta *mucho* en la práctica no funciona. Las reducciones presupuestarias en el ámbito de la seguridad pública incluirían eliminar un equipo entero de patrullas de policía y un camión escalera actualmente asignado al cuartel de bomberos de Berntzen Road. El horario de las bibliotecas tendría que reducirse en un 30%, mientras que el Centro de Información y Permisos estaría abierto dos horas menos al día.

Un recorte generalizado significa que deberán reducirse algunos de los servicios que ustedes habían indicado que constituían su prioridad: policía y bomberos, servicios de bibliotecas y financiación para servicios sociales. Creemos que la comunidad necesita una estrategia que garantice que las prioridades que ustedes han manifestado queden reflejadas en los cambios en los servicios.

¿Tomará el ayuntamiento *realmente* una decisión? ¿Cuándo?

Seguro que sí. En agosto tendremos los resultados de la encuesta que estamos realizando sobre estas estrategias. Nuestra decisión final incluirá elementos de las tres estrategias que presentamos aquí. Algunos cambios llevarán tiempo. Estamos preparando un plan multianual de financiación y provisión de servicios; lo pondremos en práctica durante un periodo de 2 a 3 años utilizando el proceso presupuestario municipal con el objeto de introducir paulatinamente los cambios en los servicios.

Por ejemplo, si decidimos eliminar los programas recreativos en los centros comunitarios, no los eliminaremos todos de un día para otro. Nuestro propósito es que los clientes de dichos programas tengan la información

adecuada sobre la eliminación de los servicios

“Eugene decide” está llegando a su conclusión. Hemos examinado todos los aspectos de la Administración municipal. Hemos intentado ahorrar, buscar alternativas para trabajar mejor y ver qué cosas podíamos dejar de hacer. También hemos planteado numerosas preguntas a los ciudadanos de Eugene. Las respuestas que recibimos nos han llevado a las tres estrategias para equilibrar el presupuesto que resumimos en estas páginas.

Ahora que está a punto de finalizar el proceso “Eugene decide”, tenemos aún unas preguntas más. Sus respuestas contribuirán directamente a la decisión que adopte el ayuntamiento respecto a los servicios municipales y el modo de financiarlos.

No son preguntas fáciles. Le llevarán tiempo y deberá estudiarlas con detenimiento. Lo importante es que para responder a estas preguntas tendrá que adoptar decisiones difíciles sobre lo que el gobierno municipal de Eugene debería estar haciendo en nuestra ciudad.

INSTRUCCIONES:

El ayuntamiento ha desarrollado tres estrategias para equilibrar el presupuesto. Estas estrategias están descritas en la página 4 del boletín adjunto y vuelven a resumirse en esta página. Las estrategias difieren en los servicios que se reducen, eliminan o refuerzan, la introducción de tarifas a pagar por los usuarios y la recaudación de impuestos adicionales. ¿Cuál de estas tres estrategias prefiere usted? ¿Cuál es, en su opinión, la menos deseable? Examine las tres estrategias (A, B y C) y responda a las dos preguntas que se formulan debajo de cada una de ellas.

A. Cambios en los servicios, algunos impuestos y tarifas nuevos.

- Mantenimiento de la financiación para los servicios de policía y bomberos, bibliotecas y servicios sociales.
- Cambios significativos en los servicios culturales, de planificación y desarrollo y mantenimiento de parques.
- Aumento significativo de las tasas cobradas a los usuarios de los programas recreativos.
- Ahorro de costes mediante la reducción de servicios, el aumento de tarifas, la subcontratación de algunos servicios y diferencias a la hora de proporcionar los servicios.
- Una combinación de impuestos a las empresas y a las personas y un impuesto de 2 centavos a la gasolina financiarán el déficit restante.
- Ahorro en los costes = 4,4 millones de dólares [660 millones de pesetas] Mejoras en los servicios = 0 Nuevos impuestos = 3,6 millones de dólares [540 millones de pesetas]

A1. ¿Hasta qué punto apoyaría o se opondría a esta estrategia?

- Oposición total Oposición moderada Apoyo moderado Pleno

apoyo

A2. Comparándola con las otras estrategias, esta sería:

- Mi estrategia preferida Mi segunda opción La estrategia menos atractiva

B. Pequeños cambios en los servicios, nuevos impuestos y tarifas, algunas mejoras en los servicios.

- Mantenimiento de la financiación para los servicios de policía y bomberos, bibliotecas y servicios sociales.
- Financiación para una nueva biblioteca, mejoras en el tiempo de respuesta ante emergencias médicas y de bomberos, vigilancia en los barrios, política de viviendas asequibles y Servicios Sociales.
- Utilización de impuestos adicionales para financiar el déficit y las mejoras en los servicios.
- Ahorro en los costes = 3,0 millones de dólares [600 millones de pesetas] Mejoras en los servicios = 10,8 millones de dólares [1.620 millones de pesetas] Nuevos impuestos = 15,8 millones de dólares [2.370 millones de pesetas]

B1. ¿Hasta qué punto apoyaría o se opondría a esta estrategia?

- Oposición total Oposición moderada Apoyo moderado Pleno

apoyo

B2. Comparándola con las otras estrategias, esta sería:

Mi estrategia preferida Mi segunda opción La estrategia menos atractiva

C. Reducciones significativas en los servicios, sin nuevos impuestos ni tarifas.

- Mantenimiento de la financiación para los servicios de policía y bomberos y servicios sociales básicos.
- Reducción sustancial de los servicios de bibliotecas, parques y planificación y desarrollo.
- Eliminación de los programas sociales y recreativos en los centros comunitarios y para la tercera edad. Cierre de las piscinas.
- Eliminación de la financiación para las festividades locales y la programación del Hult Center.
- Traspaso de los permisos estatales de construcción al condado o al estado.
- Consigue equilibrar el presupuesto sin aumentar los impuestos.
- Ahorro en los costes = 8 millones de dólares [1.200 millones de pesetas] Nuevos impuestos = 0
Mejoras en los servicios = 0

C1. ¿Hasta qué punto apoyaría o se opondría a esta estrategia?

Oposición total Oposición moderada Apoyo moderado Pleno apoyo

C2. Comparándola con las otras estrategias, esta sería:

Mi estrategia preferida Mi segunda opción La estrategia menos atractiva

Por favor, devuelva este cuestionario debidamente cumplimentado antes del 19 de junio.

¿Qué cambios en los servicios escogería usted?

En la página anterior, le preguntábamos su opinión sobre las estrategias generales A, B y C. Ahora deseáramos saber qué piensa de los cambios individuales en los servicios que conforman dichas estrategias. En las siguientes páginas, hemos listado los servicios que podrían cambiarse en las estrategias de equilibrio presupuestario del ayuntamiento. A veces el cambio implica una reducción en el nivel del servicio, un aumento de las tasas cobradas a sus usuarios y/o un aumento de impuestos para financiarlo. ¿Cuál de los cambios propuestos escogería usted para equilibrar el presupuesto?

Instrucciones: Para cada categoría de servicios, seleccione *una* de las opciones de cambio marcando con una cruz la casilla correspondiente. En algunos casos sólo hay dos opciones, ya que una opción particular puede hallarse incluida en más de una estrategia general. Por ejemplo, para los servicios de urgencias médicas y de bomberos, las opciones A y C son la misma. En ese caso, elija entre la opción "A y C" o la opción "B". En cualquier caso, *seleccione por favor sólo una de las opciones enumeradas para cada servicio.*

Los números que aparecen entre paréntesis tras algunas de las descripciones de los cambios se refieren a los números empleados en el boletín adjunto para identificar dichos cambios.

Nombre del servicio:

Control de animales domésticos: cumplimiento de las normas / refugio para animales

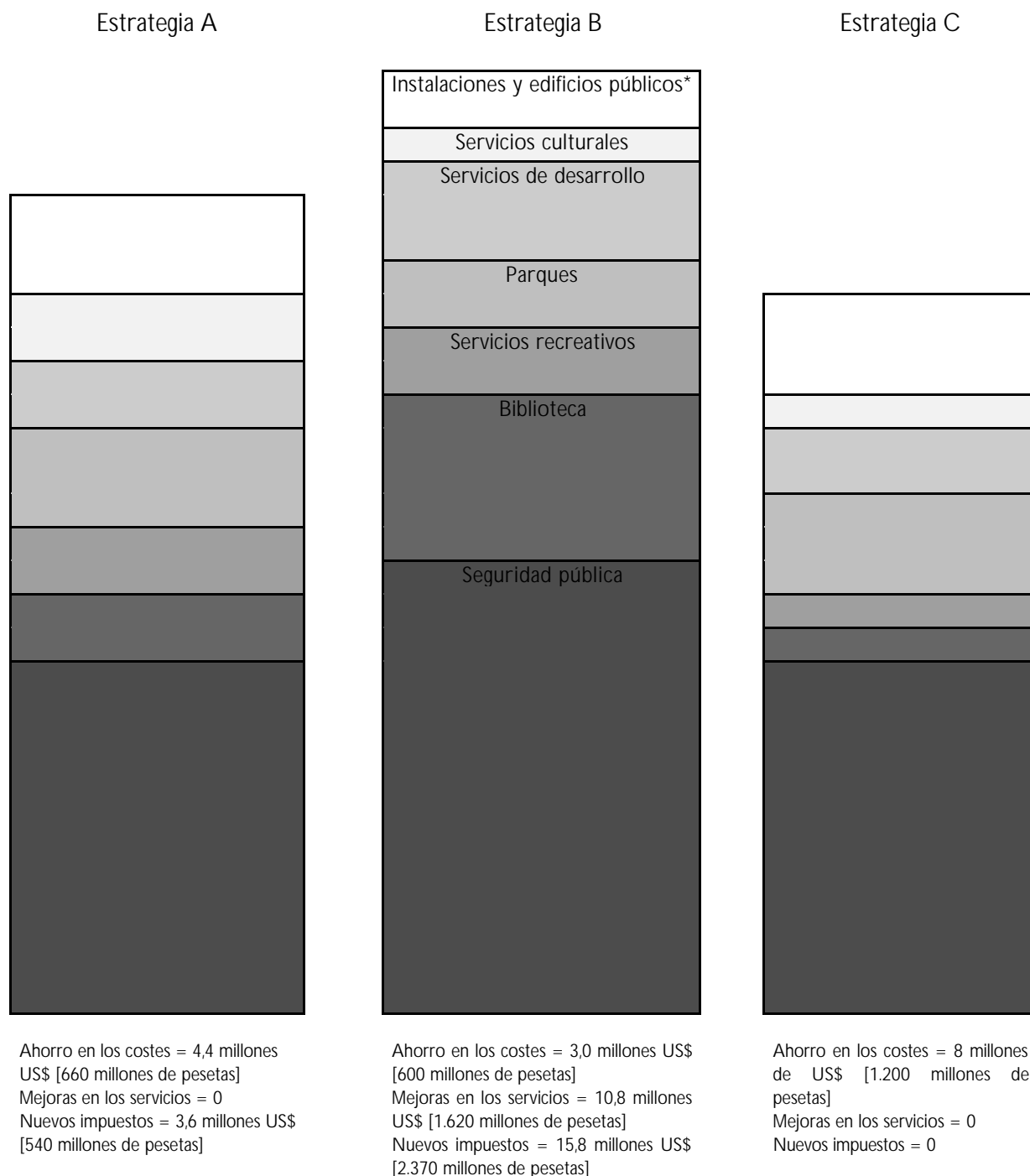
Descripción del servicio

La ciudad tiene contratado con el condado de Lane un programa para otorgar licencias a animales domésticos, hacer cumplir los reglamentos sobre animales e informar a la comunidad sobre las responsabilidades que implica tener animales domésticos y sobre cómo prevenir problemas de salud pública causados por animales rabiosos o enfermos. Este contrato también incluye los costes de mantenimiento de un refugio para los animales abandonados. Coste neto para 1994: 600.000 dólares [90 millones de pesetas]. (Coste del servicio previsto para 1994)

Qué pasará con el servicio si se opta por la estrategia A

- A. Reducir la vigilancia eliminando uno de los cuatro puestos de trabajo destinados al control de animales domésticos. Utilizar una combinación de impuestos a las empresas y a las rentas personales (de aproximadamente 0,39 dólares (Estimación del coste de esta opción para un hogar medio) [59 pesetas] por hogar) para evitar mayores recortes en el servicio. (2)
- B. Mantener el nivel actual del servicio mediante una combinación de impuestos a las empresas y a las rentas personales de aproximadamente 0,77 dólares (Estimación del coste de esta opción para un hogar medio) [116 pesetas] por hogar.
- C. Reducir la vigilancia y el cumplimiento de las normas mediante la eliminación de dos de los cuatro puestos de trabajo destinados al control de animales domésticos. Esta opción no requiere ningún aumento de impuestos. (Estimación del coste de esta opción para un hogar medio) (3) (Puede encontrar más información sobre este cambio consultando este número en el boletín adjunto)

Gastos municipales según las tres estrategias propuestas



* Se refiere al mantenimiento y conservación de 175 instalaciones y edificios públicos, incluyendo la biblioteca, los cuarteles de bomberos y los centros comunitarios.

7.6. Caso de Corvallis, Oregón

Irónicamente, al mismo tiempo que los municipios y condados de los alrededores de Corvallis (en Oregón) estaban luchando por recortar drásticamente sus programas y encontrar nuevas fuentes de ingresos, la optimización permitió a Corvallis asumir nuevas iniciativas. El proceso de optimización de Corvallis tuvo como resultado una sucesión de éxitos. Entre ellos, el tamaño de la biblioteca pública se multiplicó por dos, el cuerpo de policía aumentó en un 11 por ciento, se reforzó el área de tráfico, el presupuesto de servicios sociales aumentó en un 21 por ciento, se inició un programa para reciclar materiales y residuos peligrosos en todos los hogares de la ciudad y el municipio financió enteramente un fondo especial para cubrir los créditos incobrables.

Antecedentes

La ciudad de Corvallis, con una población de más de 45.000 residentes, tiene una historia de participación ciudadana en los programas y servicios que sus habitantes consideran de la mayor importancia. Esa participación llega hasta las urnas electorales, a través de las cuales incluso durante la recesión de los años ochenta los electores aprobaron medidas para financiar una expansión de la biblioteca pública, la adquisición de terrenos para parques, mejoras en el pavimento de las calles y otros proyectos. Corvallis nunca había sido una comunidad de electores pasivos que a todo responden "no" instintivamente.

Pero al igual que sus conciudadanos en todo el país, los contribuyentes de Corvallis tienen sus límites. Fue este mensaje —primero transmitido de boca en boca, luego planteado formalmente en las urnas— lo que condujo a un proceso de optimización. A finales de 1987, el ayuntamiento elaboró un proyecto de presupuesto para 1988 que habría implicado un aumento del 15 por ciento del impuesto sobre la propiedad para mantener los servicios al mismo nivel que hasta entonces. El ayuntamiento sostenía que sin ese aumento se harían inevitables importantes recortes en los servicios. Los electores dijeron que no, rechazando la propuesta de aumentar el impuesto en 1988 y de nuevo (en una versión recortada) en 1990.

Los líderes políticos se convencieron de que lo que hacía falta era un cambio más profundo, que prestara mayor atención a los ciudadanos y a lo que éstos deseaban de su administración. Fue así como se introdujo la optimización, una estrategia que actualmente se ha extendido a todas las áreas de la administración municipal de Corvallis.

Mientras Corvallis estaba preparando sus planes de optimización, tuvieron lugar algunos acontecimientos externos que destacarían aún más la importancia de la estrategia en curso. Los ciudadanos de Oregón aprobaron la Resolución 5, una iniciativa para limitar los impuestos que debía llevarse a la práctica en un plazo de cinco años y que recortaría drásticamente los ingresos fiscales de los municipios, condados y distritos escolares. La Resolución 5 hizo tambalear los planes de los gobiernos locales de todo el estado, pero no los de Corvallis, en los que el proceso de optimización ya estaba en marcha.

Iniciativas

Como hemos visto, el proceso de optimización emprendido por Corvallis permitió adoptar nuevas iniciativas en un momento en que los municipios y condados vecinos estaban luchando por contrarrestar los efectos de la Resolución 5. Las iniciativas de optimización permitieron efectuar las mejoras siguientes:

1. Se pudo duplicar el tamaño de la biblioteca pública y dotarla de equipamiento automatizado que permitirá aumentar las horas de apertura al público en un 10 por ciento durante los próximos 15 meses, cuando habrá finalizado la expansión.
2. El presupuesto para servicios sociales aumentó en un 21 por ciento y se elaboraron planes para sostener aumentos anuales hasta 1997, en parte para compensar por los recortes efectuados en otros organismos.
3. Se inició un programa para reciclar materiales y residuos peligrosos en todos los hogares de la ciudad.
4. Se financió enteramente un fondo especial para cubrir los créditos incobrables atribuibles a los efectos de la Resolución 5.

Estas son sólo unas cuantas de las iniciativas llevadas a cabo.

Estrategias

¿Cómo pudo Corvallis reforzar ciertos programas y al mismo tiempo reducir los gastos generales de la ciudad en sintonía con la reducción de ingresos? La ciudad centró su proyecto de optimización en las cinco estrategias siguientes:

1) Evaluación de los servicios

Cada unidad del gobierno municipal identificó sus programas, los clasificó en obligatorios o discrecionales y evaluó los beneficios que proporcionaban a los clientes. Para aportar a los decisores políticos más datos sobre los programas, esta evaluación analizó los niveles de servicio, las medidas de eficacia y eficiencia y los objetivos de rendimiento. Basándose en la categorización y la evaluación realizadas, el ayuntamiento decidió reducir los niveles de servicio en algunas áreas no prioritarias, como el control de animales domésticos.

2) Encuesta a los ciudadanos

Para centrar la atención en los ciudadanos, se realizó una encuesta que generara información sobre la "satisfacción" respecto a los servicios municipales. Las opiniones de los clientes complementaron la información proporcionada por los propios empleados municipales mediante la evaluación de los servicios. Para aumentar y actualizar la información, actualmente el ayuntamiento envía encuestas a los clientes sobre distintos servicios cada mes.

3) Compresión

Para minimizar la duplicación de servicios con otros organismos públicos o entidades sin ánimo de lucro, el ayuntamiento ha emprendido un proceso de "compresión" para fusionar programas o pasarlos a otros organismos (incluyendo su financiación), como por ejemplo la universidad estatal, institutos de la comunidad, la administración del condado y organizaciones sin ánimo de lucro. Por ejemplo, la Oregon State University actualmente se encarga de las tareas de formación informática de los empleados municipales y de otros organismos públicos del condado. El ayuntamiento también está

explorando la posibilidad de que un organismo público se encargue de los servicios de información y/o del mantenimiento de vehículos para algunos de los seis otros organismos públicos del condado.

4) Tecnología

Para reforzar la productividad, Corvallis se propuso que el 80 por ciento de sus empleados tuvieran acceso o utilizaran regularmente un ordenador personal. Además de mejorar los programas de la red informática de la ciudad, el ayuntamiento también orientó sus esfuerzos para mejorar varias áreas en las que el uso de la tecnología podía tener un impacto decisivo. Por ejemplo, equiparon a los coches de las patrullas de policía con ordenadores portátiles, de modo que los agentes pudieran mejorar la eficiencia de su trabajo.

5) Reestructuración organizativa

La ciudad de Corvallis ha pasado de ser una organización de cinco niveles a otra de sólo dos niveles. Como parte del proceso de racionalización organizativa, los cuadros intermedios volvieron a primera línea como proveedores directos de los servicios. En la actualidad la organización municipal consta de equipos autogestionados coordinados por esos cuadros desplazados.

Resultados

1. El presupuesto para 1991-1992 es un 24 por ciento más bajo que el de 1990-1991 (en dólares reales y no a base de "recortes a partir de proyecciones").
2. La productividad ha aumentado un 10 por ciento.
3. Los impuestos municipales sobre la propiedad han disminuido en un 5,6 por ciento.
4. A pesar de la reorganización y las reducciones efectuadas en algunos departamentos (incluyendo la transferencia de algunos empleados de un puesto a otro), al final sólo se perdieron tres puestos de trabajo como resultado de la optimización.

Conclusión

Las medidas de optimización emprendidas por la ciudad de Corvallis acabaron teniendo éxito, mientras que otras administraciones que no siguieron el mismo camino todavía están intentando salir adelante a pesar de la disminución de los flujos de ingresos.

Actualmente, el principal reto de Corvallis es seguir recordando a la gente los esfuerzos que se han realizado durante los últimos cuatro años. Tras la aprobación de la Resolución 5, se ha oído hablar mucho de los recortes draconianos que han debido llevar a cabo otras administraciones, despidiendo a sus empleados o congelando los salarios. Cuando nos preguntan por qué nosotros no hacemos lo mismo, tenemos que recordarles que hemos dotado a nuestra comunidad de un nuevo estilo de gobierno, un estilo que centra la atención en aquello que nuestros "jefes" ciudadanos, nuestros clientes y todos aquellos que se ven involucrados de uno u otro modo en la administración municipal desean, necesitan y están dispuestos a pagar.

El proceso de optimización ha permitido que nuestro municipio disponga de un nuevo estilo de gobierno abierto a nuevas opciones para afrontar los desafíos del futuro. Esperamos que esto nos

permita mantener la viabilidad financiera y la vitalidad de nuestra comunidad a medida que nos acercamos al siglo XXI.

Gerald Seals
Gerente municipal
Corvallis, Oregón

8. BIBLIOGRAFÍA

Benest, Frank, "Creating a Competitive Edge through Customer Service", *Western City*, julio 1989, págs. 6-8.

Benest, Frank, *Preserving Public Services in Hard Times*, Los Angeles: Edwin G. "Pat" Brown Institute of Government Affairs, 1982.

Biller, Robert P., "Leadership Tactics for Retrenchment", *Public Administration Review*, vol. 40, noviembre/diciembre 1980, págs. 604-609.

Blickenstaff, Jon y Jeffrey B. Allred, "La Verne Finds Middle Ground to Solve Budget Woes", *Western City*, noviembre 1991, págs. 15-16.

Bramson, Ruth Ann, "Making Flabby Agencies into Lean Machines", *Governing*, mayo 1991, pág. 9.

Brennan, Peter, "Pruning for Growth", *CFO*, febrero 1991, págs. 22-28.

Douglas, Cheri Harris, Mary McAdams y Donna Weeks, "Customer Service Begins in the Executive Suite", *Western City*, julio 1989, págs. 3-5, 15.

Gaebler, Ted y David Osborne, "Reinventing Government: An Agenda for the 1990s", *Public Management*, marzo 1992, págs. 4-8.

Gardner, Neely, "The Psychology of Saying 'No'", *Public Management*, marzo 1977, págs. 6-9.

Henkoff, Ronald, "Cost Cutting: How to Do It Right", *Fortune*, 9 de abril de 1990, págs. 40-49.

Hulsizer, Greg y Frank Scialdone, "Stretching Limited Budgets", *Western City*, noviembre 1991, págs. 10-13.

Katz, Jeffrey L., "When Bad Things Happen to Good Bureaucrats", *Governing*, diciembre 1990, págs. 63-68.

Kirlin, John J. y Sheri Erlewine, "Market-based Pricing: Where Self-interest Meets the Public Good", *Western City*, abril 1992, págs. 8-11.

Levine, Charles, "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times", *Public Administration Review*, vol. 39, marzo/abril 1979, págs. 179-183.

May, Peter J. y Arnold J. Meltzer, "Limited Actions, Distressing Consequences: A Selected View of the California Experience", *Public Administration Review*, número especial, enero 1981, págs. 172-179.

Osborne, David, "Privatization: One Answer, Not the Answer", *Governing*, abril 1992, pág. 83.

Osborne, David, "Raise Taxes? Slash Services? Is There Another Choice?", *Governing*, marzo 1992, pág. 55.

Presidente-Ejecutivo
Àngel Garcia i Fontanet

Patronos
Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Girona
Ajuntament de Lleida
Ajuntament de Tarragona
Diputació de Barcelona
Mancomunitat de Municipis
de l'Àrea Metropolitana
de Barcelona
Ministerio de Administraciones
Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte
Enric Argullol i Murgades
Josep M. Bricall Masip
Francesc Caminal i Badia
José M^a Mena Álvarez
Pere Duran i Farell
Jorge Fernández Díaz
Jaume Galofré i Crespi
José A. González Casanova
Pere Grases González
Joan B. Isart i López
Ernest Maragall i Mira
Manuel Mas i Estela
Juli Molinaria i Valls
Josep Montilla Aguilera
Ramon Mullerat i Balmaña
David Pérez Maynar
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta
Núria Pi-Sunyer i Cuberta
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta
Miquel Roca i Junyent
Lluís Saura i Lluvià
Antoni Serra i Ramoneda
Jordi Solé Tura
Guillem Vidal i Andreu
Eulàlia Vintró Castells

Secretario
Josep M. Socias i Humbert

Gerente
Xavier Sisternas i Suris

La *Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales* es una entidad dedicada al análisis de cuestiones relacionadas con el Estado de las Autonomías y con los gobiernos locales. Nacida bajo el impulso de un conjunto de administraciones locales, tiene una vocación abierta y plural, e integra en su Patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La finalidad principal de la Fundación es ofrecer una plataforma para el estudio y para el debate sobre diferentes aspectos y problemáticas de los gobiernos subestatales. Sus estudios y discusiones quieren integrar perspectivas jurídicas, económicas, políticas, sociales y de gestión. Los trabajos de la Fundación recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de personalidades políticas y de profesionales de la gestión pública.

Entre las principales cuestiones sobre las que trabaja la Fundación se pueden destacar:

- El modelo español del Estado de las Autonomías.
- La aplicación del principio de autonomía local.
- El papel de las diputaciones y de otros entes supramunicipales.
- La legislación y la jurisprudencia que afecten a las comunidades autónomas y los entes locales.
- La financiación de las comunidades autónomas y los gobiernos locales.
- El gobierno de las grandes ciudades.
- Las relaciones intergubernamentales, la articulación competencial y el principio de subsidiariedad.
- Los sistemas de representación y gobierno de los municipios y regiones.
- Los modelos organizativos y las estrategias de gestión de los gobiernos regionales y locales.
- Las políticas sectoriales a nivel regional y local.
- Los modelos comparados de sistemas federales y de gobierno local.
- Los gobiernos regionales y locales ante la integración Europea.
- El pensamiento de Carles Pi i Sunyer, las corrientes federalistas del siglo XX y los exilios de 1939.

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España
Francisco Longo (dir.), (848 pp.) 5.900 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas
Francisco Longo (dir.), (557 pp.) 4.150 ptas.

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996
Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.), 2 vols., (1.333 pp.) 8.900 ptas.

La Provincia en el Estado de las Autonomías
DD. AA., (485 pp.) 4.390 ptas.

Notes Tècniques

Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
Nº 1. Junio 1997, (12 páginas) 500 ptas.

Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
Nº 2 Julio 1997, (9 páginas) 500 ptas.

Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común
Nº 3 Febrero 1998, 500 ptas.

Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas
Nº 4 Mayo 1998, (17 páginas) 500 ptas.

L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
Nº 5 Mayo 1998, (12 páginas) 500 ptas.

Documents Pi i Sunyer

Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos
Documents Pi i Sunyer 1 (123 pp.) 1.000 ptas.

La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934
Documents Pi i Sunyer 2 (40 pp.) 1.000 ptas.

El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
Documents Pi i Sunyer 3 (78 pp.) 1.000 ptas.

Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
Documents Pi i Sunyer 4 (89 pp.) 1.000 ptas.

Federalismo y subsidiariedad en Italia
Documents Pi i Sunyer 5 (120 pp.) 1.000 ptas.

Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
Documents Pi i Sunyer 6 (42 pp.) 1.000 ptas.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías

loc@l es un punto de encuentro y un espacio de discusión e intercambio de ideas, proyectos y debates sobre temas locales y autonómicos. Los suscriptores a esta lista envían y reciben a través de su correo electrónico, informaciones diversas sobre un amplio conjunto de cuestiones relacionadas con políticas locales, organización y gestión municipal, democracia local, gestión de servicios públicos, financiación local y autonómica, derecho público, federalismo y subsidiariedad, modernización de las administraciones públicas, etc.

loc@l da cabida mensajes, noticias, reseñas de publicaciones, artículos de revistas, investigaciones en marcha, programas de congresos, jornadas y cursos, proyectos innovadores desarrollados en municipios y comunidades autónomas, consultas entre gestores, novedades legislativas, reseñas jurisprudenciales y otras informaciones que puedan ser de utilidad para gestores, políticos y estudiosos del mundo local y autonómico.

loc@l está abierto a la participación de todos: alcaldes y concejales, secretarios de ayuntamientos, directivos y funcionarios públicos, juristas y magistrados, parlamentarios, académicos, doctorandos y estudiantes, así como universidades y centros de investigación, federaciones de municipios, partidos políticos y organizaciones ciudadanas.

loc@l abre un espacio virtual en *Internet* para sustentar la reflexión de los actores *locales*. Un espacio de comunicación e interacción, próximo y útil. Un espacio donde relacionar acción y reflexión, investigación y gestión, un intento de establecer puentes entre problemas y soluciones que son -a la vez- locales y globales.

loc@l centra su ámbito de trabajo en las diversas realidades locales y autonómicas existentes en España, si bien está abierto a la participación desde otros países.

Para **suscribirse** envíe a listserv@filnet.es el siguiente mensaje:
subscribe local escriba aquí su dirección electrónica
Deje el Asunto en blanco.

Por ejemplo:

Asunto (subject):

Texto: subscribe local fundacio@fund-pisunyer.com

Para **participar** en **loc@l** envíe sus mensajes a local@filnet.es

La Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales gestiona este proyecto con la voluntad de dar apoyo a la investigación y a la innovación en los gobiernos locales y autonómicos.