

El mite de la transversalitat:  
és possible gestionar la com-  
plexitat amb eines simples?

Enric Herranz Moral

Alexandre Álvarez Mena

Març de 2007

Treball de recerca sobre administració pública per a la convocatòria per a l'any 2006 de subvencions de l'Escola d'Administració Pública (Departament de Governació i Administracions Públiques) – Resolució GAP/2052/2006.

## Índex

	Pàg.
Introducció.....	3
Un abast no universal.....	5
L'entorn no perdona .....	12
Conceptes.....	25
Transversalitat i estructura organitzativa: teoria i pràctica .....	38
Alternatives .....	77
Experiències de transversalitat.....	114
Bibliografia.....	134
Índex de diagrames.....	138
Índex de gràfics .....	139
Annexos.....	140

**Enric Herranz Moral** és llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració, està actualment realitzant el seu doctorat, i té una llarga experiència com a consultor especialista en administració pública local. Hores d'ara treballa a la Diputació de Barcelona.

**Alexandre Álvarez Mena** és llicenciat en Geografia i Història i diplomad en Ciències Empresarials, i està cursant un mestratge en gestió pública. Després de molts anys com a consultor especialitzat en millora de les administracions locals, ha passat a ocupar un lloc directiu a l'Ajuntament de Molins de Rei.

## Introducció

*It's the end of the world as we know it.*

*Michael Stipe*

Aquest projecte a l'entorn de la transversalitat als ajuntaments és el fruit d'un procés d'estudi, de lectures, de reflexió, d'anàlisi, i de contrast de tot això en moltes converses entre els propis autors i d'aquests amb especialistes del món acadèmic i del món de la gestió. Però és sobretot el resultat del contrast d'aquest bagatge amb més de deu anys de treball pràctic en el món de la gestió pública local guiats per una pregunta: com es poden millorar les organitzacions de la nostra administració local?

Aquesta mateixa experiència, molt concentrada en l'ample terreny de la “millora organitzativa”, que abasta des de la qualitat dels serveis fins a la motivació de les persones que treballen als ajuntaments, és la que ha permès de treballar a l'entorn d'una qüestió que recorre tot el projecte: tots els especialistes coincideixen en la importància i necessitat del treball transversal als ajuntaments, independentment de la definició concreta que es doni a aquest terme, i existeixen nombroses experiències concretes de programes i projectes transversals en la mostra d'ajuntaments que han estat determinats com abast d'aquest estudi; no obstant, l'experiència de què parlàvem ens suggereix que, malgrat tot, no s'han operat transformacions estructurals i culturals profundes en aquests ajuntaments... almenys al mateix ritme de l'evolució de la societat que conforma el seu entorn. Arribats a aquest punt, hom s'hauria de demanar si és factible que els ajuntaments actuïn de forma transversal sense enfrontar una transformació en profunditat de les seves organitzacions, sense transformar el paradigma dominant en les estructures organitzatives existents.

Anecdòticament, podem explicar que la qüestió formulada es va concretar durant les jornades del II Congrés Català de Gestió Pública (juliol de 2006), a les que van assistir els autors, i en les que amb una barreja de sorpresa i decepció van poder comprovar com la major part de les reflexions fetes seguien la mateixa tònica d'aquelles plantejades en el I Congrés, celebrat quatre anys abans.

A partir d'aquí, i aprofitant la convocatòria de l'Escola d'Administració Pública de subvencions per a la recerca sobre administració pública de l'any 2006, els autors han realitzat un camí estructurat i intens durant un seguit de mesos, per intentar aportar alguna llum a

l'esmentada qüestió. Els resultats són aquest document, moltes hores de converses presencials i virtuals, i molts esborranys navegant amunt i avall per internet.

El projecte de recerca s'ha estructurat en els següents apartats:

- 1) Una determinació prèvia de l'abast material de l'estudi, que ha estat el dels ajuntaments de la província de Barcelona d'entre 20.000 i 100.000 habitants.
- 2) Una revisió de l'entorn on s'insereixen aquests ajuntaments, tenint en compte breument tant l'evolució durant el darrer període d'ajuntaments democràtics, com alguns aspectes significatius de la societat actual.
- 3) Una anàlisi del debat conceptual a l'entorn de la transversalitat, que ha servit de marc per a l'anàlisi i l'elaboració d'hipòtesis.
- 4) Una investigació sobre com la transversalitat s'ha anat plasmant en les estructures organitzatives dels ajuntaments, considerant tant aspectes teòrics com reflexions pràctiques derivades de documentació i del coneixement professional dels autors.
- 5) L'elaboració d'una proposta alternativa de caire organitzatiu, que s'ha concretat en la caracterització del paradigma d'administració relacional com a destinació natural de les experiències en gestió transversals, i com a superació dels actuals models organitzatius dominants.
- 6) I finalment, l'exposició de dues experiències significatives, una d'instrumental de gestió i suport, i d'altra de programa d'actuació, sobre transversalitat.

I, com ha volgut expressar el títol del treball, la conclusió principal és que donada la complexitat de l'entorn i de les organitzacions a gestionar, la transversalitat tal com ara la coneixem té més a veure amb el mite platònic de la caverna (una lleugera visió d'allò que realment hauria de ser), que amb una transformació real i profunda de les estructures dels ajuntaments i del seu funcionament, que encara tenen els gestors públics a les seves agendes.

## Un abast no universal

*Preferixo que la meua ment s'obri moguda per la curiositat a que es tanqui moguda per la convicció.*  
G. Spence

### Idees clau

1. El concepte de transversalitat pren diferents accepcions en funció de l'entorn analitzat: la seva irrupció a l'administració local tampoc no pot generalitzar-se a qualsevol context públic.
2. Restringir l'estudi de la transversalitat a un marc determinat, el dels ajuntaments de grandària mitjana de la província de Barcelona, és complementari amb l'exploració dels seus usos i efectes en altres entorns públics i privats.

### Un marc interessat... i interessant

El debat sobre l'abast d'un concepte eteri i enganyós, encara a data d'avui, com el de transversalitat ha induït els autors d'aquest treball a delimitar-lo de forma conscienciosa. Pretendre fer una anàlisi genèrica del seu arrelament a l'administració pública<sup>1</sup>, podria ser interessant en un context d'anàlisi teòrica de la transversalitat, però no en un estudi combinatori de les dues vessants, teòrica i pràctica, com el que aquí es proposa <sup>2</sup>. Al marge de la prospecció, lectura i anàlisi de tot aquell material que s'ha consultat per fer-se una composició de fet el més documentada possible, els autors d'aquest treball han fet ús de l'empírica per il·lustrar molts dels seus apartats.

---

<sup>1</sup> Entenent per administració pública, segons l'article 2 de la llei 30/1992, de 26 de novembre, l'Administració General de l'Estat, l'Administració de les Comunitats Autònomes, les entitats que integren l'Administració Local, i les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques.

<sup>2</sup> El treball abandona pretensions exclusivistes de monopoli metodològic, i ben al contrari revisa i es deixa influir per altres treballs ja publicats sobre el mateix tema, tot qüestionant-los. L'objectiu dels autors és precisament la resolució de les incògnites que actualment detecten vers el concepte de transversalitat en el món local

Precisament l'empírica ha estat la causant que el marc del treball es circumscriu a tres variables no excloents: el marc jurídic administratiu, el marc geogràfic i el dimensionament.

Correlativament, les eleccions per a cada variable són:

- Ajuntaments,
- De la província de Barcelona,
- De grandària mitjana: entre 20.000 i 100.000 habitants.

Val a dir, però, que el procés de selecció d'aquests criteris no ha partit única i exclusivament d'un estudi deliberat i escrupolós dels usos i efectes de la transversalitat en un determinat context: no seríem sincers del tot si no al·ludíssim a l'experiència professional dels autors en aquest context com una causa més que significant del per què ha estat aquest i no un altre.

No obstant això, s'intueixen raons de pes més que suficients <sup>3</sup> per afirmar que l'estudi i prospecció en aquest marc de treball serà més que fructífer per aprofundir-hi en el concepte de transversalitat. Vegem-los un a un.

## El marc jurídic administratiu

Administració i ciutadania troben en el municipi el marc idoni per al foment d'unes relacions de proximitat que en altres estrats administratius no tenen les mateixes connotacions. L'entorn del món local està influït per un creixent nombre de demandes socials que no sempre poden ser satisfetes per un únic actor: requereixen, en molts casos, de la seva relació mancomunada, sigui dins una mateixa administració, a través del teixit de relacions interdepartamentals, o en diferents administracions o actors privats, a través d'acords o convenis de col·laboració.

D'un temps ençà, s'observa com l'organització interna dels ajuntaments vol situar el ciutadà, de forma progressiva, en el centre de la seva activitat, la prestació de serveis, oblidant esquemes de treball introspectius que no generen valor afegit intern o extern. El ciutadà, subjecte pacient, ha de ser atès i entès per l'Administració, complement agent, i no a la inversa: aquest no té per què saber o entendre com funciona el seu ajuntament, quines competències presta i com les presta, si li pertoca prestar determinats serveis o són responsabilitat d'una altra ad-

---

<sup>3</sup> La producció de literatura (bibliografia, papers de treball, monogràfics, etc.) sobre la matèria seria un exemple, però en el decurs del treball veurem altres exemples pràctics.



ministració<sup>4</sup>, etc.: els ciutadans paguen impostos, requereixen llicències per escometre projectes d'obres, necessiten, en alguns casos, prestacions socials, s'empadronen, es matriculen per a l'accés a instal·lacions esportives, s'inscriuen en la borsa de treball, etc. Els ciutadans es troben en situacions determinades i requereixen que qualsevol administració respongui, se'n responsabilitzi d'elles, amb independència de si són o no competents en la matèria; de forma complementària, les administracions han de ser receptives, organitzant la seva estructura administrativa<sup>5</sup> en funció de la perspectiva ciutadana, posant-se en el lloc de les persones des del moment que hi contacten per demanar quelcom <sup>6</sup>.

En aquest nou context, s'evidencia que els processos de presa de decisions dels governs locals han superat el model *top down* per perseguir dinàmiques més participatives, associatives i implicades amb el teixit social del territori, amb els ciutadans. Aquesta metamorfosi ha afectat, no únicament però sobretot, als governs locals, que s'han erigit en el centre d'atenció més procliu per aprofundir en el sistema democràtic i per canviar hàbits, innovar, apropar-se a noves formes de gestió i a noves concepcions de la prestació de serveis. S'afegeix a l'anterior, l'assumpció voluntària <sup>7</sup>, per part de molts ajuntaments, de polítiques locals de dinamització econòmica i d'altres, exemple evident d'un traspàs progressiu i irrenunciable de processos de presa de decisions des d'altres instàncies, autonòmiques, estatals, europees, cap als governs locals, acompanyada d'una minsa capacitat real d'incidència en molts casos (immigració, deslocalitzacions) i d'un desequilibri en l'assignació de recursos als diferents nivells administratius.

En síntesi, decidir-nos pels ajuntaments com a marc d'anàlisi d'aquest treball ens permetrà corroborar, o no, si el desenvolupament d'actuacions transversals és una solució, o la solució, per fer front a un context canviant, amb una lògica relacional que involucra actors interdependents i que precisa de la generació de complicitats i col·laboracions adequades.

## El marc geogràfic

L'elecció de la variable geogràfica, per delimitar l'abast del treball, és la decisió més subjectiva dels autors d'aquest treball; car, més tenint en compte que gran part de la seva activitat pro-

---

<sup>4</sup> Veure al respecte FORN I FOXÀ, Manuel de (1995).

<sup>5</sup> Llegeixi's els seus serveis i recursos humans.

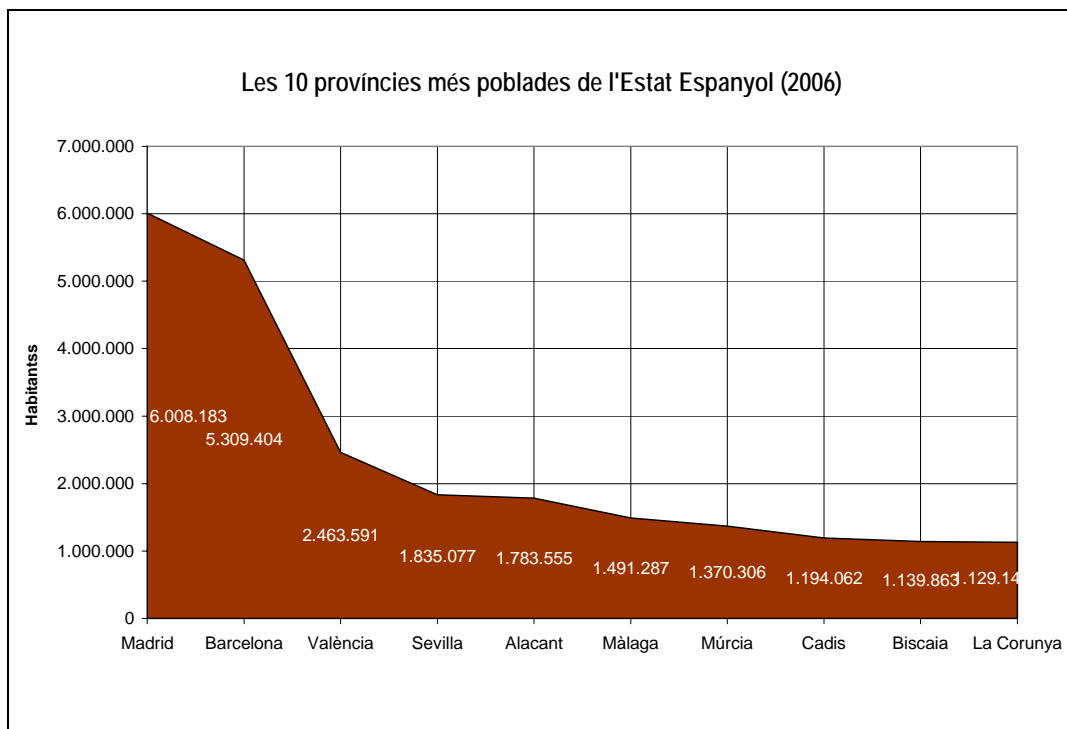
<sup>6</sup> L'apartat 2.1. aportarà llum sobre com estan estructurats els organigrames jeràrquics i funcionals d'aquest segment.

<sup>7</sup> Cal recordar que els serveis de "Ocupació i lluita contra l'atur" i de "Foment de l'activitat econòmica" són serveis que, la legislació de referència, (Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases de règim local, arts. 25 i 26, i Decret Legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, arts. 66 i 67) estableix com a complementaris, de caire no obligatori per a cap ajuntament.

fessional l'han desenvolupat en el context de la província de Barcelona, i més concretament en el de l'administració local. Existeixen, però, elements objectius per afirmar <sup>8</sup> que, és en els ajuntaments d'aquesta província i no els de cap altra, on abunden més aproximacions al concepte de transversalitat.

La província de Barcelona és la segona més poblada de l'Estat Espanyol amb 5.309.404 habitants <sup>9</sup>, amb una densitat de 687,03 habitants per quilòmetre quadrat, agrupant el major nombre de ciutats de l'estat espanyol poblades per sobre dels 20.000 habitants (43). El seu àmbit territorial representa el 24% del total de la superfície de Catalunya i el 74,4% del total de la població catalana.

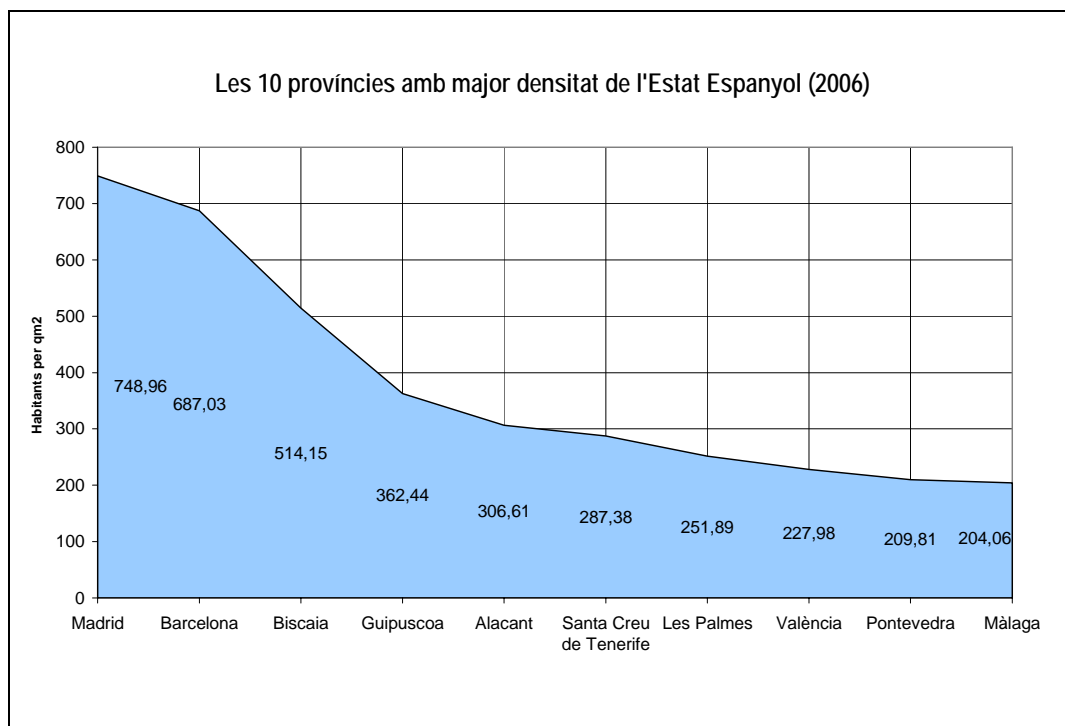
Gràficament:



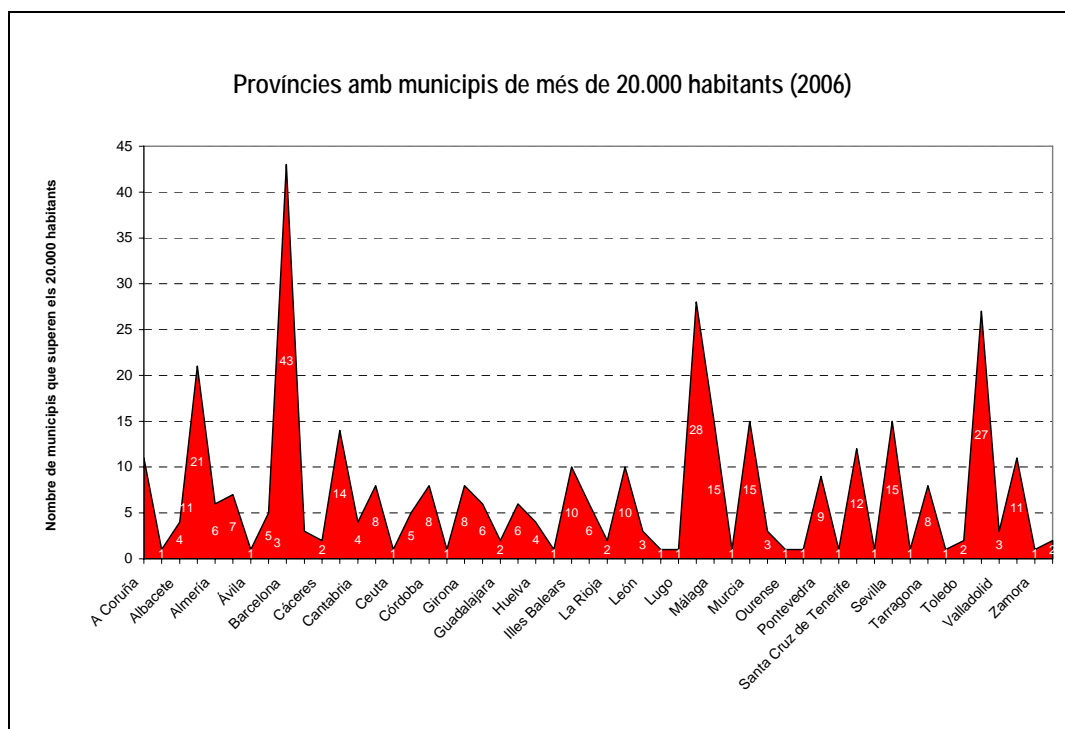
Gràfic 1. Les 10 províncies més poblades de l'Estat Espanyol (2006)

<sup>8</sup> L'apartat 2.1. d'aquest treball il·lustrarà alguns exemples, però un simple repàs a la bibliografia existent sobre la matèria seria un input interessant per demostrar-ho.

<sup>9</sup> Aquesta i la resta de xifres d'aquest capítol que es fan constar són referides a 1 de gener de 2006, resultants de la revisió del Padró municipal, que han estat declarades oficials pel Govern mitjançant el Reial Decret 1627/2006, de 29 de desembre, publicat al B.O.E núm.312 de 30 de desembre de 2006.



Gràfic 2. Les 10 províncies amb major densitat de població de l'Estat Espanyol (2006)

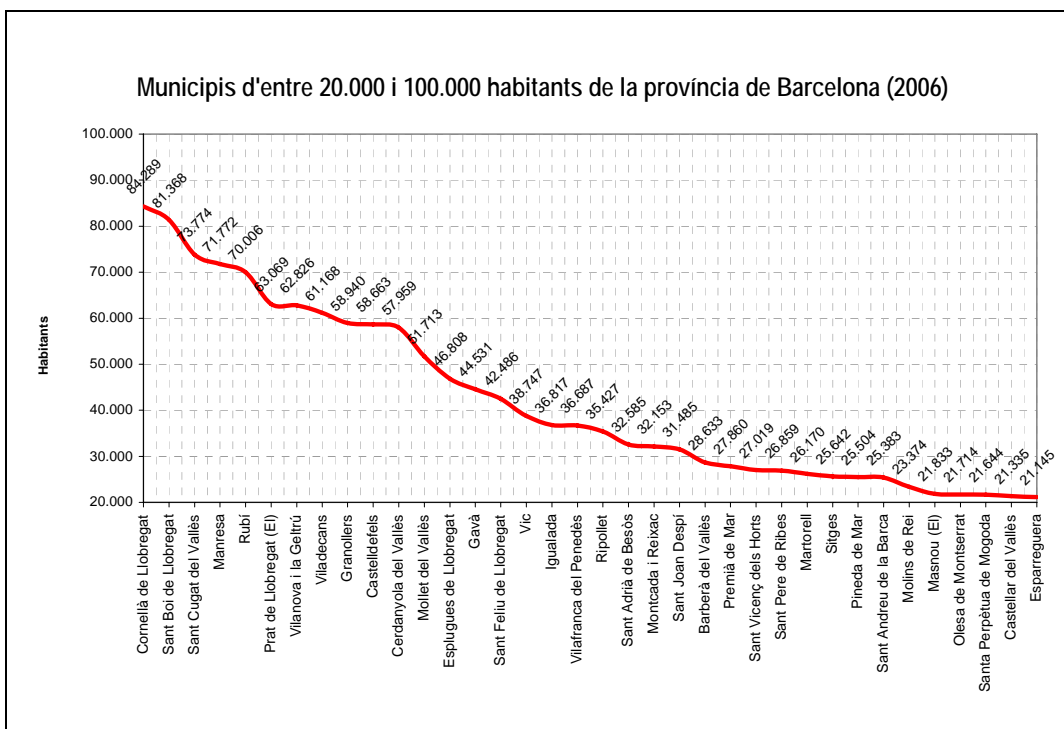


Gràfic 3. Províncies amb municipis de més de 20.000 habitants (2006)

## El marc dimensional

El treball queda definitivament acotat, després de les variables anteriors, a 36 municipis: aquells ajuntaments (variable u) de la província de Barcelona (variable dos) d'entre 20.000 i 100.000 habitants (variable tres). En concret: Cornellà de Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Manresa, Rubí, El Prat de Llobregat, Vilanova i la Geltrú, Viladecans, Granollers, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Mollet del Vallès, Esplugues de Llobregat, Gavà, Sant Feliu de Llobregat, Vic, Igualada, Vilafranca del Penedès, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Montcada i Reixac, Sant Joan Despí, Barberà del Vallès, Premià de Mar, Sant Vicenç dels Horts, Sant Pere de Ribes, Martorell, Sitges, Pineda de Mar, Sant Andreu de la Barca, Molins de Rei, El Masnou, Olesa de Montserrat, Santa Perpètua de Mogoda, Castellar del Vallès i Esparreguera.

Gràficament:



Gràfic 4. Municipis d'entre 20.000 i 100.000 habitants de la província de Barcelona (2006)

Els treballs de recerca a l'administració local <sup>10</sup>, de tipus social o de comparativa d'indicadors, parteixen d'uns criteris de selecció de municipis basats en variables i característiques socio-

<sup>10</sup> Veure al respecte els informes i memòries publicats pel Servei d'Informació Econòmica Municipal (SIEM) de la Diputació de Barcelona (<http://www.diba.cat/pia/siem.asp>) i GIMÉNEZ, Laura i PINEDA, Laia, et alt. (2000).

conòmiques: el volum de població, la renda per càpita, la capitalitat de comarca, la tendència política del govern o la ubicació en el territori, són factors decisoris per a la prospecció, recerca i posterior edició d'aquests.

En el cas d'aquest treball, els factors geogràfics, poblacionals i d'abast territorial han incidit de forma definitiva en l'elecció del seu abast, però també han tingut el seu pes elements de gestió pràctica i de gestió interna d'aquests ens: les competències obligatòries i voluntàries a les que han de fer front, les formes de prestació de serveis (directa i indirecta), el nivell de concentració i centralització de serveis, l'estructura organitzativa, els recursos humans o la composició del cartipàs dels ajuntaments <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Veure l'apartat 2.1 per a més detalls.

## L'entorn no perdona

*Per que un procés de modernització sigui complet, és necessari que el conjunt de l'organització canviï la seva lògica d'actuació i s'orienti tant a l'eficiència, que inclou un estricte control de costos i avaluació de resultats, com vers la millora de les relacions amb els ciutadans.*

*Ernest Maragall*

### Idees clau

1. La transformació de l'administració local en el període democràtic (1979-2006) no ha estat tan profunda ni tan radical com la transformació de la societat en la que s'insereix, la qual cosa ha generat uns dèficits estructurals importants.
2. Les administracions (governos) locals han entrat en una nova etapa que els exigeix canvis radicals en les seves estructures i en les seves formes de fer, si no volen ser descartades per la societat com un factor de progrés i benestar.

## Un entorn canviant i en transformació

Les organitzacions de les administracions públiques, i entre elles les de les administracions locals, van ser dissenyades ja fa força anys per operar en un context d'estabilitat, i en molt bona mesura, per ser un dels elements que contribuïssin activament al manteniment d'aquesta situació d'equilibri. No obstant, a mesura que s'ha anat acabant el segle XX, aquest entorn almenys pretesament "estable", ha entrat en un procés accelerat de transformació. En el cas espanyol, aquesta situació ha tingut característiques peculiars derivades del procés de canvi i consolidació democràtics, però podem parlar també d'un nou escenari d'inestabilitat en terrenys ben diferents, però segurament relacionats.

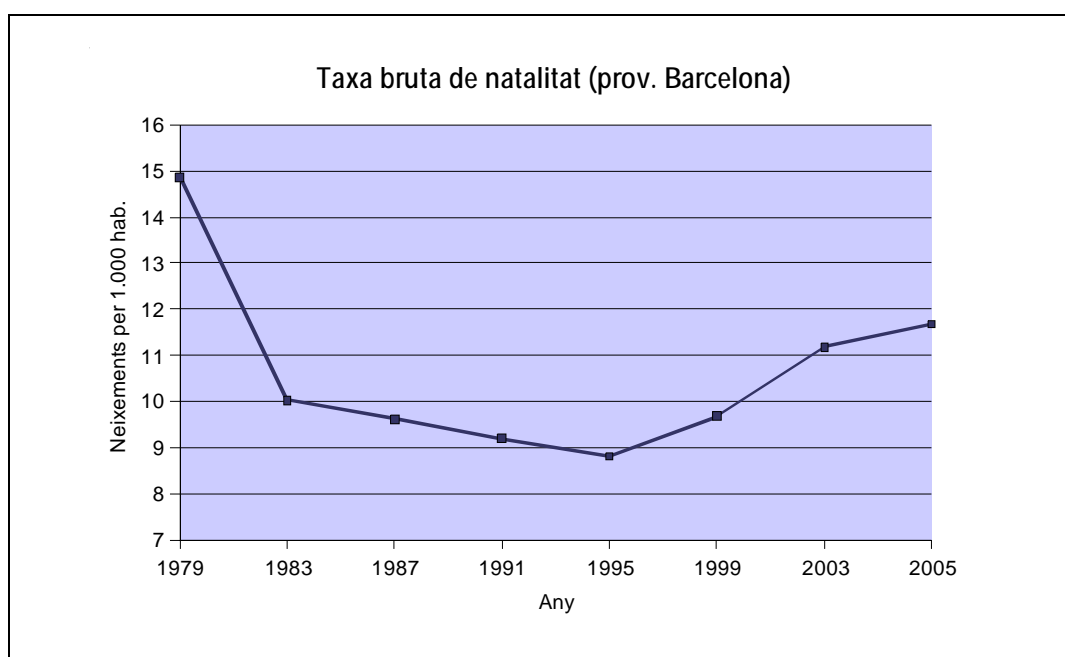
Cal parlar, en primer lloc, del procés de globalització de l'economia, que incideix molt directament en les possibilitats i les eines d'actuació de les administracions públiques, i també de les locals. En primera instància, perquè la globalització dels processos econòmics fa que situacions crítiques amb un alt impacte local i regional (per exemple, les deslocalitzacions industrials) depenguin de decisions preses a nivells de perspectiva molt més àmplia: nacional i

probablement internacional. Aquesta situació desequilibra clarament la capacitat d'actuació i resposta dels governs locals davant de crisis de considerable magnitud.

Paral·lelament, si no global, sí és pròpia de tot el nostre entorn una considerable escassetat de recursos, derivada del fet que les comunitats semblen haver assolit el sostre de la seva voluntat contributiva, la qual cosa fa anys que impulsa els gestors públics a prestar una gran atenció a l'eficiència: com fer més i millor amb menys diners. Basada en aquestes limitacions materials, però també en un determinat enfocament ideològic i polític, s'ha desenvolupat un canvi en els enfocaments de la gestió pública, en el sentit de posar l'economia, l'eficiència i els costos en un lloc protagonista, la qual cosa ha potenciat l'aparició i la consolidació de perfils gerencials i de *management* als llocs de treball de responsabilitat de les administracions.

Per altra part, no han estat menors ni anecdòtics els canvis en les nostres estructures socials. Des del punt de vista de la demografia, per exemple, només destacarem a tall il·lustratiu tres fenòmens:

- El descens de la taxa bruta de natalitat, que a la província de Barcelona ha passat de 14,85 l'any 1979 a 11,67 naixements per mil habitants l'any 2005 (amb un mínim de 8,81 l'any 1995).



Gràfic 5. Evolució de la taxa bruta de natalitat (província de Barcelona)

- L'envelliment progressiu de la població. L'any 1981 hi havia a la província de Barcelona 10,41 persones majors de 65 anys per cada 100 habitants; aquesta proporció ha passat a 16,46 l'any 2005.

<b>Any</b>	<b>Percentatge</b>
2005	16,46
2004	16,38
2003	16,71
2002	16,99
2001	16,99
1996	15,84
1991	13,76
1986	11,77
1981	10,41

© Institut d'Estadística de Catalunya

Taula 1. Percentatge de població de 65 anys i més (província de Barcelona, 1981-2005)

- L'augment significatiu de la població de procedència estrangera, que en 1981 era d'un 1,6% del total de la província de Barcelona, i l'any 2005 havia arribat al 10,89 % <sup>1</sup>.

No és necessari insistir en l'impacte que aquests canvis suposen en el funcionament dels pobles i ciutats, i en les modificacions que han comportat en les necessitats ciutadanes de serveis i equipaments.

A tot això es pot sumar l'efecte de transformacions notòries dels comportaments socials, com per exemple, la incorporació de la dona al mercat de treball, a Espanya considerablement endarrerida respecte d'altres països occidentals, les transformacions de la composició qualitativa i quantitativa de les famílies, que han redundat en l'aparició de noves necessitats en la cura de les persones dependents (nens i gent gran), o els canvis d'hàbits en els desplaçaments per motius laborals, relacionats amb el trasllat de població a municipis més allunyats dels centres urbans i econòmics.

És significativa, per exemple, l'evolució de la taxa d'escolarització de nens i nenes fins a 2 anys a Catalunya, que ha passat d'un 9,1% l'any 1986 a un 50,18% l'any 2003, i que pot ser clarament interpretada com un índex dels canvis dels hàbits en l'educació dels infants i en l'evolució de les famílies com a entorn educatiu dels més petits. Cal recordar que la taxa d'activitat de les dones a la província de Barcelona també va créixer del 32,65% (1986) al 48,58% (2001). L'impacte d'aquests fets en la demanda de places de llars d'infants als ajuntaments catalans no ens és gens desconeguda.

---

<sup>1</sup> Aquesta dada, així com la resta de les demogràfiques han estat extretes de l'Institut d'Estadística de Catalunya.



Tampoc es poden ignorar els canvis originats per la revolució tecnològica, amb el rapidíssim desenvolupament de les tecnologies de la informació i la comunicació experimentat en els darrers vint-i-cinc anys, del qual és paradigma l'aparició i l'extensió d'internet, amb importants efectes en vessants econòmics i culturals.

D'altra banda, el posicionament de la ciutadania vers l'administració pública ha estat també objecte de transformacions almenys en tres sentits:

- Un increment significatiu de l'exigència de qualitat en els serveis que es presten des dels sectors públics, acompanyada però en molts casos, de reticències a l'hora d'assumir els costos que se'n deriven, ja que es parteix de la premissa d'una suposada ineficiència gairebé congènita de la gestió per part de l'administració.
- El manteniment en el nostre entorn cultural d'aquesta mateixa administració com a primer referent per a la resolució de problemàtiques que van molt més enllà de la prestació de serveis, i que tenen a veure amb aspectes més subtils de gestionar com la convivència, la sostenibilitat, la cohesió i el benestar de les comunitats.
- Tot això acompanyat d'una crisi de la implicació i la participació de la ciutadania en els afers públics, quan no d'un explícit rebuig a "allò polític", almenys en els aspectes més formalitzats: participació electoral, afiliació a partits i sindicats, implicació en entitats ciutadanes...

Aquestes transformacions, entre d'altres, dibuixen un escenari per als governs locals, dels que aquells que formen part de l'abast d'aquest treball poden ser mostra significativa, de molta major complexitat a la que podria aparèixer a l'inici de l'etapa dels ajuntaments democràtics.

## Societat i ajuntaments

Com s'ha esbossat, el període de 27 anys transcorreguts a Catalunya entre 1979 i l'actualitat ha vist una transformació molt profunda de la nostra societat que, no podia ser d'altra forma, ha tingut un alt impacte en la personalitat de les administracions locals.

L'evolució dels ajuntaments democràtics ha estat marcada directament per la història política recent, que va situar en el primer lloc de l'agenda de prioritats la necessitat de construcció d'unes noves institucions democràtiques en un context immediat, l'europeu, amb una tradició molt més consolidada en aquest terreny.

A aquest procés polític i institucional, més complex si cap en el cas espanyol pel desenvolupament en paral·lel de l'estat de les autonomies, cal afegir un allau de transformacions socials: algunes heretades de les mancances i limitacions imposades pel règim franquista, en relació al que va succeir a l'Europa posterior a la segona postguerra mundial; d'altres, pro-

ducte del desenvolupament accelerat d'una nova societat postindustrial, una societat plenament urbana, en una economia de serveis, una societat del coneixement i de la informació, en la que l'escala de pensament ja no és només local, regional o nacional, sinó global.

Tant des de l'òptica política i institucional, com des de la social, no cal ser expert per adonar-se que els processos de canvi no només no tendeixen a aturar-se, sinó que es mantindran en els propers anys.

En el primer dels dos casos, el polític i institucional, apuntem tan sols, alguns dels “deures” a realitzar: finançament dels ens locals, desplegament del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, redefinició competencial, hipotètica configuració d'un marc europeu federal...

Pel que fa a la perspectiva social, pensem tan sols en l'impacte de la immigració, l'augment de la població envellida i sobreenvellida, la crisi del sistema educatiu, el desplegament de les telecomunicacions de banda ampla... o en una ampliació de la Unió Europea que ens ha fet entrar de cop en la categoria de “rics”!

Transformacions com les esmentades han condicionat fins ara fortament l'evolució organitzativa i funcional dels ajuntaments catalans; és de preveure que el seu manteniment, i fins i tot acceleració futurs tindran una incidència si més no similar. Cal tenir-ho en compte si hom creu que el paper reservat als governs locals no és únicament el de respondre a aquests fets, sinó també el de liderar, orientar i procurar cohesió social a les nostres comunitats.

Creiem que val la pena fer un repàs, breu i introductori, sobre les grans fases d'evolució dels ajuntaments democràtics catalans <sup>2</sup>.

## 1979-1985: cobrint les vergonyes

La primera fase la situarem entre la constitució dels ajuntaments democràtics, després de les primeres eleccions municipals posteriors al restabliment de la democràcia a Espanya, el 3 d'abril de 1979, i mitjans dels anys vuitanta, pels voltants de l'aprovació l'any 1985 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local.

Es tracta d'una etapa caracteritzada pel desenvolupament dels primers processos de reforma administrativa, a partir de l'aprovació de la Constitució Espanyola de 1978. L'objectiu clau

---

<sup>2</sup> Cal tenir present que els límits cronològics exposats són convencionals, variables segons els tipus de municipis, i amb límits difusos i discutibles. Seguim en part aspectes del treball de COLOMAR ALBAJAR, Juan (1997), i dels comentaris que hi fa com annex Ernest Maragall.

era, des del punt de vista institucional, la construcció d'un sistema municipal democràtic que corregís totes les disfuncions heretades del període franquista:

- Predomini d'una burocràcia altament i ineficaç i improductiva.
- Falta d'autonomia dels ens locals per adaptar-se i donar resposta a les necessitats del seu entorn immediat.
- Allunyament de les institucions municipals de les problemàtiques reals dels veïns i veïnes.

La Constitució de 1978, malgrat fer una regulació molt limitada de l'administració local, sobretot en comparació amb l'atenció que es va dedicar a la creació de l'estat de les autonomies, va comportar la consagració del principi d'autonomia local, reforçat des del punt de vista dels recursos materials pel principi d'autonomia financera (una autonomia, però, que es provarà molt limitada, ja que fins als nostres dies resta per definir un model de finançament dels governs locals equilibrat d'acord amb les competències reals que assumeix). Aquest principi d'autonomia, sumat al de representativitat democràtica, suposen a la pràctica la transformació d'una "administració" local que actuava com a agent territorial de l'administració centralitzada de l'estat, en un autèntic "govern" local.<sup>3</sup>

En paral·lel, el desenvolupament democràtic provoca un increment important de la pressió ciutadana per tal de donar respostes a les necessitats generades pel desenvolupament urbà desordenat i en ocasions caòtic que s'ha produït en els anys 50 i 60.

En constituir-se els consistoris democràtics l'any 1979, molt bona part de la feina a fer consisteix en cobrir necessitats bàsiques, tant de serveis com d'infraestructures, que havien estat descuidades fins aquell moment, quan no en desfer actuacions aberrants.

Destaca en aquesta fase una important activitat inversora, que creix de forma continuada (fins el 1990)<sup>4</sup>.

Es tracta d'un període en què les organitzacions ciutadanes, els partits polítics, però especialment les associacions de veïns tenen un gran pes i influència en la gestió municipal<sup>5</sup>.

Aquestes tasques s'han de dur a terme amb recursos clarament insuficients, i en un context econòmic negatiu, arrel de la crisi del petroli iniciada a mitjans dels anys 70.

---

<sup>3</sup> Veure al respecte CANALES ALIENDE, José Manuel (1996).

<sup>4</sup> Al respecte de les inversions de les administracions públiques a Catalunya, hem consultat SÁNCHEZ, Esther (2002).

<sup>5</sup> De fet, molts quadres del sistema polític i tècnic dels ajuntaments de l'època van sorgir del moviment veïnal.

## 1985-1993: expansió

Un cop culminada, en els seus aspectes més elementals, la fase de disseny institucional i cobertura de les necessitats bàsiques de la ciutadania, des de mitjans dels anys 80 s'obre una nova etapa, caracteritzada sobretot per una ampliació considerable de l'abast d'acció dels governs locals.

En mig d'un procés de reconversió social i econòmica impulsat pel primers govern del Partit Socialista Obrer Espanyol, i en el marc de la integració d'Espanya en l'aleshores Comunitat Econòmica Europea, els ajuntaments assumeixen en molts casos un rol de transformació i adaptació que ultrapassa l'estricta àmbit competencial, amb l'ajut d'una disposició de recursos més important (la Llei Reguladora de les hisendes locals arriba a finals de 1988).

L'alliberament de les necessitats més bàsiques de supervivència permet també els gestors dedicar més atenció a l'adopció d'estructures i recursos organitzatius més adequats als reptes proposats.

És en aquesta etapa que es dibuixa la ja clàssica organització per àrees funcionals, que intenta agrupar les competències formals establertes i les informals assumides: serveis centrals (generals, interns...), serveis territorials, serveis personals. S'inicia un primer debat sobre el rol tradicional dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional (secretaris, interventors, tesorers) <sup>6</sup>, que sense posar en dubte el valor aportat pels seus llocs de treball, els resitua en un escenari en que noves funcions i tasques adquireixen cada vegada més pes als ajuntaments. I es porten a terme molts processos de desconcentració i descentralització, que originen l'aparició, mantinguda en l'etapa següent i posteriorment molt qüestionada, de multitud de patronats i organismes autònoms.

És el moment, per altra part, en què els professionals de la cosa pública comencen a parlar de "control de gestió", d'"eficàcia", i d'"objectius".

Així mateix, en aquests anys s'inicia la implantació significativa d'eines informàtiques en els ajuntaments, començant sobretot per les àrees vinculades a la gestió econòmica (comptabilitat, tributs), i a d'altres que manegen gran quantitat de dades (padró d'habitants, registre general d'entrada i sortida de documents...).

---

<sup>6</sup> Reial Decret 1174/1987, de 18 de setembre, sobre Règim Jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.

## 1993-1999: contracció i serveis

A partir de l'any 1992, l'any olímpic, es produeix un nou canvi en l'escenari macroeconòmic: la convergència amb Europa, en el llarg camí de la implantació de la moneda única, imposa entre d'altres condicions, importants restriccions als dèficits pressupostaris, la qual cosa limitarà significativament les possibilitats d'obtenció de recursos per un creixement extensiu de les administracions.

La Llei d'Hisendes locals no ha deixat tancada ni resolta la qüestió del finançament de les administracions locals, i el cert és que el desequilibri inicial entre la quantitat de serveis pres-tats i competències assumides pels ajuntaments, i els recursos obtinguts de l'administració central (i autonòmica) no es reduirà, sinó que s'ampliarà.

Paral·lelament, hom pot observar que la ciutadania entra en una fase de creixent escepticisme i més demanda vers els serveis municipals. Es tracta probablement d'un efecte de la consolidació del joc democràtic, que d'una banda afecta l'*oferta* dels partits polítics, els quals compe-teixen pel favor de l'electorat buscant la distinció amb més i millors propostes de servei i actuació, i d'altra la *demanda* de ciutadans i ciutadanes que cada dia són més conscients del seu rol de "propietaris" de l'administració a través del pagament d'impostos, i de subjectes de drets que han d'exercir a canvi d'aquella pressió fiscal.

Recordem també que és un moment molt marcat pel debat polític públic al voltant de la corrupció i un pretès "desgovern" que va generar un cert clima de desconfiança vers la classe política <sup>7</sup>.

A partir d'aquest moment, el repte ja no és cobrir els mínims, ni ser eficaç, sinó ser *eficient*: oferir el màxim amb els mínims recursos. Fins i tot, si és possible, reduir l'esmentada pressió fiscal, per demostrar que es fa una òptima gestió dels recursos públics.

Algunes de les característiques, des del punt de vista de l'organització i la gestió, d'aquesta etapa són:

- Posta en marxa de processos de reestructuració.
- Qüestionament de la creació d'organismes autònoms i desaparició de molts d'ells.

---

<sup>7</sup> En cert sentit, el gran impacte de l'onada de casos (reals o no) de corrupció d'aquesta època, que sumada amb el desgast de catorze anys de govern va culminar amb la derrota electoral del PSOE el març de 1996, va ser resultat de la ingenuïtat de la opinió pública en una jove democràcia. Caldrà veure l'efecte que l'actual onada de casos de corrupció urbanística tindrà en una democràcia amb deu anys més d'experiència...

- Redefinició d'àrees de gestió, amb impuls de serveis comuns o *transversals*, com ara les oficines d'atenció a la ciutadania.
- Diversificació de les formes de gestió dels serveis: externalització, privatització...
- Impuls als processos de gerencialització, ja apareguts en l'anterior període.

Junt amb la gestió eficient, un dels nous *leit motiv* de la gestió passarà a ser la qualitat, basada en la necessitat d'orientació a un ciutadà que és vist en molts casos com a subjecte pacient dels serveis públics.

## 1999... i més enllà

El final dels anys 90 ens ha llegat un escenari ple de crisis. Tot contradint aquells qui havien predit el final de la història amb la caiguda del mur de Berlín i del socialisme real, la tossuda realitat ens ha dut fins un món encara més complex, en el que les solucions simples cada dia se'ns revelen com a insuficients, amb la consegüent càrrega de desorientacions i, sovint, frustracions.

Pel que ens afecta en aquesta breu anàlisi, la ciutadania ha esdevingut més exigent en la seva relació amb l'administració, en combinar-se el fet de la major visibilitat dels governs locals com a referent del sector públic "en primera línia de foc", amb altres aspectes significatius:

- Una major disponibilitat de mitjans de comunicació, una major atenció d'aquests vers el paper de l'administració en la relació amb el públic.
- Un major nivell de formació i educatiu de l'opinió pública, en relació a moments precedents de la nostra història.
- Una major consciència ciutadana, tot i que aquesta s'expressi sobretot per la via de la individualitat i no de la col·lectivitat, fruit en bona mesura de la consolidació de la democràcia al nostre país.

Hores d'ara, tots som capaços de demandar més i millors serveis al mínim cost (sense increment de la pressió fiscal), i ho fem en primera instància al nostre Ajuntament, que a més darrerament està disponible presencialment o virtual gairebé les 24 hores del dia.

I no obstant, cada vegada sembla més clar que alguns dels problemes que més ens neguitegen no es poden resoldre només amb bons serveis, tot i que aquests en siguin una peça imprescindible de la solució.

El recent debat sobre el civisme i la convivència, focalitzat amb el procés d'elaboració i aprovació de l'Ordenança de Barcelona, però que ha transcendit molts altres àmbits i municipis, és un bon exemple de com les comunitats demanden una major implicació de l'administració

en la resolució de problemàtiques socials, tot i que ho facin sense que estiguin gaire clars els camins concrets que cal explorar, i en tot cas, amb un aparell i un instrumental d'actuació heretat d'etapes anteriors igual de difícils, però possiblement menys complexes.

**Des d'aquest punt de vista, entenem que l'actual model dominant de l'administració com a prestadora de serveis, amb les conseqüències organitzatives que comporta, ha arribat al seu límit.** Tot i que possiblement ho ha fet sense que s'hagin esgotat les possibilitats de millora de l'eficàcia i l'eficiència.

Si en els darrers 25 anys hem vist el trànsit d'una administració bàsicament burocràtica (sense que calgui buscar un sentit pejoratiu en aquest terme) a una administració prestadora de serveis, ara ens trobem en un context en què es qüestiona que l'administració absorbeixi tots els recursos (és a dir, els diners) que necessita per al seu funcionament quotidià, i en el que el rol de ciutadà com a membre d'una comunitat, implicat política i socialment en el seu entorn dins dels mecanismes formals i tradicionals de participació, està en crisi, com ho demostren no només els índexs d'abstenció electoral (que en caldria determinar si responen a un fet conjuntural o propi de la nostra cultura i de la forma d'entendre la democràcia), sinó la suspicàcia i l'escepticisme que es mostra davant de la política, els polítics i les seves organitzacions...

... Però alhora es volen més que mai respostes i solucions als reptes de convivència i benestar plantejats.

En cert sentit, la societat ha descavalcat l'administració del seu tron i ha passat a integrar-la com un agent més en el seu si, però continua essent el primer oracle al que tothom s'adreça quan necessita orientació.

És des d'aquesta perspectiva que adquireixen sentit els enfocaments de la governança i de l'anomenada administració (o estat) relacional.

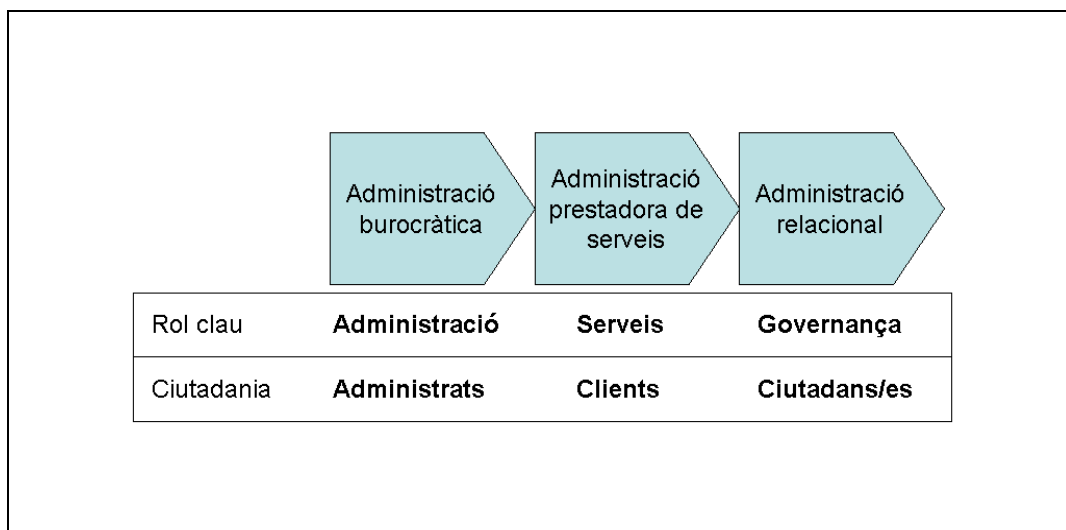


Diagrama 1. De l'administració burocràtica a la relacional <sup>8</sup>

Els exercicis i experiències de modernització fonamentats sobretot en la incorporació de criteris de mercat en els diferents nivells de gestió, des del personal fins la prestació de serveis, basats en la recerca de l'eficiència, esdevinguda el sant grial de la gestió, ja sigui per motius estrictament materials (escassetat de recursos) o per motius més ideològics (neoliberalisme), ens apareix avui en dia com a insuficient. I més que una transformació a fons de l'administració pública ha suposat *de facto* una renúncia, una fugida endavant per la via de l'externalització, a la realització de canvis estructurals.

És il·lustratiu observar, per exemple, com la legislació bàsica vigent, continua essent en molts casos aquella elaborada en els anys 80 i principis dels noranta dels anys 80 i 90, com es pot comprovar en el cas de la gestió de les persones i la obtenció de recursos econòmics, però també en les formes de prestació de serveis.

De forma molt esquemàtica, per l'administració local continua sense resoldre's el problema de la contradicció entre recursos escassos i demanda creixent, i no sempre hi ha la sintonia i l'harmonia que seria de desitjar amb l'administració de l'estat i l'autonòmica. <sup>9</sup>

Ens trobem davant de la necessitat d'un canvi o replantejament a fons del model de funcionament i organitzatiu existent, per tal de fer un salt conceptual des de la "necessitat d'adequació per fer front als canvis", fins a la "necessitat d'avançar-se per orientar i liderar la comunitat en situacions de canvi".

<sup>8</sup> Tret que s'indiqui el contrari, els diagrames són d'elaboració pròpia.

<sup>9</sup> Dos exemples de transcendència ben diferent: la supressió de l'Impost sobre Activitats Econòmiques (IAE) per part del govern espanyol del PP, o el debat sobre la titularitat dels centres cívics de la Generalitat, durant el govern Maragall.



A més de prestar serveis, tenim sobre la taula la proposta d'actuar com a motor de canvi, per millorar (o mantenir) els nivells de convivència i benestar. Ha de renunciar-hi la cosa pública?

D'altra banda, sembla lògic que qualsevol resposta o alternativa que es dibuixi demandarà d'una revisió i avaluació constant, per adaptar-la de forma continuada als canvis socials accelerats i profunds. Hom podria fins i tot plantejar-se la factibilitat de comptar amb un model (organitzatiu, de modernització...), per la rigidesa intrínseca que comporta: un model aporta rigor, sistemàtica i seguretat, però el context de canvi aporta incertesa i demana flexibilitat... I no podem obviar que molts dels valors socials dominants entren en flagrants contradiccions amb els valors predominants en les organitzacions de l'administració, la qual cosa genera conflictes interns i externs. Apuntem alguns:

Des del punt de vista de l'ocupació, el servei públic no és majoritàriament vist com una responsabilitat de servei a la comunitat, sinó com una oferta d'estabilitat laboral a baix cost, un cop superat el procés selectiu ("un trabajo fácil para toda la vida", com publiciten algunes acadèmies que preparen oposicions...).

O bé, el rol d'autoritat de l'administració és obertament qüestionat per una societat que manifesta comportaments que podríem qualificar d'infantilitzats: es vol que l'administració resolgui els problemes, com fan pares i mares, obviant la necessitat que individus i col·lectivitat assumim també responsabilitats.

Els canvis en la societat impacten en l'administració, no només en què es fa, sinó també en com es fan les coses. Fins ara l'administració es considerava un ens sorgit i legitimat per la comunitat, però que actuava "per sobre" d'aquesta. Ara l'administració, sobretot l'administració local, és un agent més que actua "dins" de la comunitat, i que ha de guanyar-se la legitimitat de les seves actuacions en el dia a dia, més enllà del que aporta la legalitat vigent.

En contradicció amb l'esmentada visió del servei públic com una alternativa segura i poc exigent d'ocupació, la creixent complexitat de l'àmbit d'actuació de les administracions locals mostra la necessitat de tendir a una major professionalització dels llocs de treball, amb treballadors i treballadores més autònoms, responsables, amb iniciativa, altament qualificats, disposats a reciclar-se i adaptar-se als canvis, enfocats a l'exterior (la ciutadania) i no a l'interior (el procediment).

L'administració local del futur (i ja la del present) exigirà més perfils i llocs de treball tècnics i administratius d'alta i mitjana qualificació, en detriment dels llocs auxiliars i operatius. Les relacions horitzontals entre llocs de treball i organismes tindran un paper clau; la complexitat

demanarà més especialització, però també més equips interdisciplinaris, la qual cosa genera al seu torn necessitat de gestors i directius molt capacitats.

Alguns dels reptes que es plantegen per a la construcció d'aquesta nova administració local passaran per redefinir els valors del servei públic, en els termes de la governança, i transformar-los en valors generadors de valor (i no només de cost) per a la comunitat, tot superant l'etapa defensiva i reactiva, i per replantejar-se les estructures de funcionament tenint en compte aquells valors i les necessitats existents, sense renunciar a processos de transformació en profunditat, que impliquin des del sistema polític al sistema operatiu més elemental.

## Conceptes

*Many of the biggest challenges facing Government do not fit neatly within traditional departmental structures. Tackling problems like drugs, crime and social exclusion re-quires better coordination and teamwork across a wide range of departments and agencies.*

*H M Treasury. Spending Review: cross cutting reviews (2002).*

### Idees clau

1. Tradicionalment, les necessitats de transversalitat de les organitzacions de l'administració pública local han estat respostes mitjançant mecanismes de desplegament de polítiques transversals i d'integració o coordinació horitzontal.
2. No obstant, uns i altres s'estan revelant com a insuficients per a resoldre bona part dels problemes plantejats pel fet que aquestes organitzacions es troben immerses en un entorn cada vegada més complex. Així, la "transversalitat" ha esdevingut en bona mesura un discurs voluntarista, un "mite". Es considera que part d'aquesta insuficiència es deriva del fet que polítiques transversals i sistemes d'integració horitzontal no s'han traduït en canvis significatius de les estructures organitzatives coherents amb les necessitats formulades per l'entorn.
3. Alternativament es proposa una definició de la transversalitat com un dels components "forts" d'un paradigma organitzatiu que sí proposa la realització transformacions estructurals en les organitzacions dels ajuntaments. Es diferencia transversalitat com a fenomen organitzatiu de "polítiques transversals".

### El concepte de transversalitat

El concepte de transversalitat ha estat objecte de tractaments diferents per les diverses disciplines, però amb caràcter general s'ha tractat com un enfocament de la realitat oposat, o almenys contradictori, amb visions estructurals i jerarquizades.

Una de les primeres elaboracions del concepte de transversalitat és la realitzada des del camp de la filosofia i la teoria del coneixement.

L'aproximació clàssica, des d'aquest enfocament, ha considerat el coneixement com un tot estructurat, com un arbre en les branques del qual s'ubiquen les diferents disciplines. Aquestes, al seu torn, es troben relacionades entre elles de forma jerarquitzada, i parteixen de troncs principals, i finalment d'un tronc comú que acostuma a ser la filosofia o una concepció del món.

Segons aquesta visió del coneixement, les relacions entre les diferents disciplines, "branques del coneixement", es troben dominades per la jerarquització. Aquestes disciplines, per a les que es pressuposa límits clars, no entren relació directa sinó és a través de les branques superiors que les connecten. És una visió del coneixement ordenada i sistemàtica.

En contraposició a aquesta visió, autors com Gilles Deleuze i Félix Guattari desenvolupen una concepció alternativa segons la qual el coneixement té un funcionament on el caos i la incertesa juguen un paper almenys tan important com l'estructuració.

Deleuze i Guattari proposen un model <sup>1</sup> que anomenen "rizomàtic", i que podria assimilar-se també als models "neuronals" o "fractals" sobre els que treballen d'altres autors: els diferents nodes del coneixement tenen connexions amb altres nodes sense que existeixi un ordre o una estructura de relacions lògiques prefixat.

Aquest paradigma rizomàtic trenca, per tant, amb la jerarquització, i considera que els nodes, els "rizomes" estableixen relacions desestructurades, relacions que esdevenen transversals en comparació amb les que es deriven del paradigma "en arbre". Des d'aquest punt de vista, la transversalitat s'oposa radicalment al sistema de relacions (verticals i horitzontals) estructuralista.

En el terreny de les ciències socials, el concepte de transversalitat es relaciona principalment amb el terme anglès *mainstream*, literalment "corrent principal".

Inicialment, en sociologia es considera *mainstream* com la capacitat que un element d'un sistema té per influir en la resta. És en aquest sentit que ha estat adoptat per les polítiques de gènere: el *mainstream* de gènere és així la incorporació de la perspectiva de gènere en el conjunt de les polítiques i actuacions d'un determinat organisme. Aquest concepte va començar a ser habitual a partir de 1995, quan va ser desenvolupat en la Plataforma per l'Acció de la Quarta Conferència Mundial sobre les Dones de Beijing <sup>2</sup>, tot i que ja va ser emprat deu

---

<sup>1</sup> DELEUZE, Gilles i GUATTARI, Félix (2002), capítol 1 "Introducció: Rizoma".

<sup>2</sup> Sobre el concepte de *mainstreaming* de gènere es pot consultar POLLACK, Mark A. i HAFNER-BURTON, Emilie (2000).

anys abans a la Tercera Conferència Mundial sobre les Dones a Nairobi, així com a les polítiques internes de diferents països europeus (Països Baixos, Suècia, Noruega).

De manera similar, el concepte de “corrent principal” ha estat adoptat en l’educació, inicialment com a sinònim del terme “inclusió”, per a referir-se a la incorporació d’estudiants amb discapacitats (físiques o psíquiques) a les aules tradicionals, per tal d’afavorir el seu procés d’aprenentatge i formació, i evitar que la segregació generi deficiències educatives.

A Espanya, també en l’àmbit de l’educació, la transversalitat va ser introduïda en la LOGSE en referència a determinats continguts que, a cada cicle o nivell educatiu, havien de ser eixos que travessessin de forma longitudinal i horitzontal el currículum, de forma que en torn seu s’articulessin els temes de les diferents àrees formatives, amb un sentit de transdisciplinarietat més que d’interdisciplinarietat.

La sostenibilitat ha estat un altre dels conceptes profundament vinculats al de transversalitat. Tot i que ha estat aplicat principalment en els terrenys mediambiental, econòmic, industrial i energètic, de fet la sostenibilitat, entesa com a la satisfacció de les necessitats presents sense comprometre la capacitat de les generacions futures de satisfer les seves pròpies necessitats <sup>3</sup>, pot afectar la totalitat de les línies d’actuació d’una organització, i per tant té un caràcter clarament transversal.

## La transversalitat a l’organització de les administracions locals

Fins a l’actualitat, l’estructura organitzativa predominant en els ajuntaments catalans ha estat la divisió en àrees sectorials. Aquesta tendència és especialment accentuada en els municipis mitjans i grans, bloc en el qual s’enquadren els que són objecte de l’abast d’aquest treball.

Segons l’Informe de l’Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer <sup>4</sup> fins un 65,2 % del centenar d’ajuntaments enquestats tenen una estructura organitzativa dividida en tres o més àrees sectorials. Es detecta en el mateix estudi que la tendència a implantar aquesta divisió en àrees s’accentua a mesura que s’incrementa el nombre d’habitants del municipi.

Típicament, des dels anys vuitanta els ajuntaments han tendit a estructurar-se horitzontalment en àrees que agrupen els diferents serveis en blocs funcionals que, en principi, són coherents amb els processos de treball desenvolupats i amb “l’objecte” o el “destinatari”

---

<sup>3</sup> Informe de la Comissió Mundial del Medi Ambient i el Desenvolupament (“Informe Brundtland”), 1987.

<sup>4</sup> MAGRE FERRAN, Jaume, ed. (2006).

d'aquest treball. Aquesta divisió horitzontal de caràcter funcional es veu habitualment afectada pels criteris de formació del cartipàs polític (delegacions de competències d'alcaldia, per exemple) i pel programa del govern municipal.

La guia de Govern municipal de la Diputació de Barcelona <sup>5</sup> exposa l'estructuració típica en tres blocs:

- **Serveis territorials**, dedicats a la gestió del territori del municipi: urbanisme, obres, serveis, medi ambient...
- **Serveis personals**, que agrupa els serveis, més o menys directes, prestats als habitants del municipi: benestar social, esports, dinamització cultural, etc.
- **Serveis generals**, que recull el conjunt de serveis interns, que tenen com a objectiu permetre o facilitar el bon funcionament dels altres dos blocs: economia i tributs, personal, serveis jurídics, informàtica...

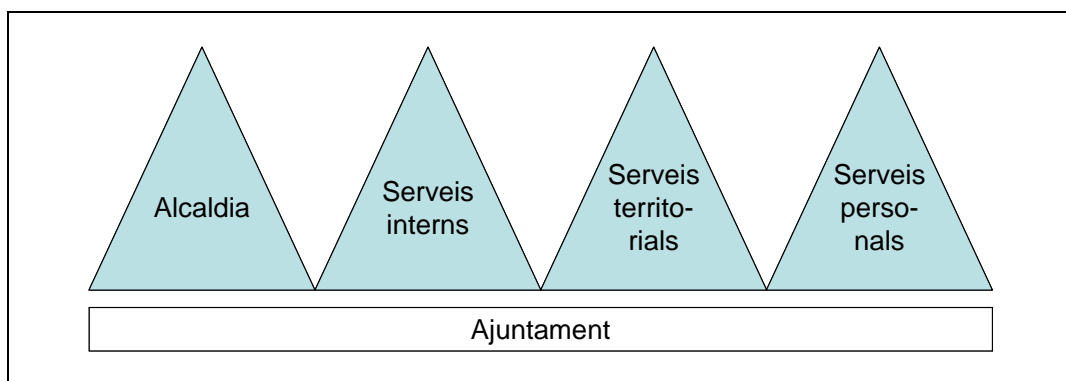


Diagrama 2. Estructura típica d'àrees d'un ajuntament

Aquesta divisió, tot i que es manté com a referent general, és objecte a la pràctica de molt diverses variacions, tant per adaptació a circumstàncies concretes dels municipis, com pel difícil encaix que sovint troben alguns serveis en l'estructura de tres macroàrees.

Algunes de les excepcions a la regla més freqüents són:

- L'existència d'una quarta àrea d'alcaldia o presidència, que a més dels gabinets d'alcaldia i de comunicació, pot recollir serveis vinculats a competències directament exercides per l'alcaldia-presidència de l'Ajuntament.

---

<sup>5</sup> BARCELONA, Diputació de (2004).

- L'aparició cada vegada més freqüent d'àrees de desenvolupament local o promoció econòmica, amb un fort component d'impuls estratègic del municipi combinat amb la prestació de serveis a empreses i treballadors.
- L'aparició, així mateix, d'àrees de via pública, que amb diferents continguts funcionals segons els Ajuntaments, distingeixen en el bloc de l'acció sobre el territori, l'ordenació de l'espai públic, dels aspectes més vinculats a l'urbanisme o la prestació de serveis municipals.
- Relacionada amb el punt anterior, és objecte de diferents tractaments la inclusió de les policies locals en els organigrames: en alguns casos generen àrees autònomes, d'altres es vinculen a via pública, alcaldia o serveis generals segons es posi l'èmfasi polític en alguna o altra de les seves funcions. I no és inverosímil l'opció de considerar-la un "servei personal"...

En qualsevol cas, més que determinar una estructura típica, ens interessa destacar dos fenòmens de transcendència per a l'objecte del nostre treball:

- D'una banda, que la divisió horitzontal acostuma a reproduir-se en l'interior de les diferents àrees, amb una marcada tendència a dividir-les en serveis, seccions, unitats, negociats, fins arribar a un nivell de detall de grups de treball de quatre, cinc o sis treballadors amb un cap. Cal tenir present, a més, problemàtiques circumstancials que distorsionen sovint l'organigrama, com són l'aparició de llocs de comandament (que al seu torn generen "departaments") més derivats de criteris personals que funcionals, o la consolidació en l'estructura d'àmbits organitzatius que inicialment tenen un sentit temporal, de projecte.
- I d'altra banda, que fins fa ben pocs anys, la combinació de criteris polítics i de criteris de gestió (basats, com no, en l'eficiència econòmica), han generat una important força centrífuga en les organitzacions municipals que ha acabat amb la proliferació de gerències, organismes autònoms i empreses municipals, que han acabat en bastants casos amb la configuració de *holdings* municipals amb una clara estructura divisional en el sentit que a aquest concepte dona Henry Mintzberg.

Així doncs, podem caracteritzar les estructures organitzatives dominants com a molt fragmentades horitzontalment seguint criteris funcionals. És coherent aquesta situació amb la demanda (en el sentit més ampli) que l'entorn formula als ajuntaments? Respon l'estructura quasidivisional a les necessitats d'actuació dels ajuntaments en els seus municipis?

Existeixen alguns indicis que apunten que les contradiccions són cada vegada majors entre estructures fragmentades i necessitats d'integració. Són moltes les corporacions que estan

duent a terme moviments de “contracció” d’estructures anteriorment molt fragmentades <sup>6</sup>, i la necessitat de transversalitat ha esdevingut un discurs insistentment reiterat.

Ara bé, creiem que és necessari examinar que s’entén per “transversalitat” i fins a quin punt aquest discurs s’està traduint en una transformació real de les organitzacions de l’administració local coherent amb la demanda social.

Segons Albert Serra <sup>7</sup> la transversalitat és un

*tipus d’intervenció organitzativa que assegura el compromís efectiu de tota l’organització per treballar, des de qualsevol especialització sectorial, en un àmbit i per uns objectius assumibles des de la sectorialització.*

Així mateix, Serra assenyala explícitament que la transversalitat és un concepte clarament diferenciat de la interdisciplinarietat o la integralitat. Aquests darrers són per ell conceptes tècnics, a partir dels quals hom pretén establir mecanismes de coordinació i complementaritat de les actuacions, tot preservant les estructures d’especialització vertical. Contràriament, la transversalitat busca introduir línies de treball “no assignades ni assignables verticalment” <sup>8</sup>, fins i tot sense necessitat de coordinació.

Per tant, des d’aquesta perspectiva, la transversalitat podria ser considerada com la incorporació a l’agenda específica de cada segment especialitzat de l’organització d’objectius d’actuació externs a la seu propi objectiu funcional i que serveixen per al desenvolupament d’una determinada política que no pot ser enfrontada únicament des d’un àmbit d’especialització.

Amb tot, existeixen diferents interpretacions de la transversalitat que poden ser detectades en l’actuació de les administracions públiques, i que poden ser agrupades en tres blocs:

- **Polítiques transversals**, en el sentit més proper a la definició proposada pel professor Serra: incorporació als sectors funcionals d’objectius derivats de polítiques que han de ser desenvolupades per bona part de, o fins i tot tota, l’organització. Sovint això no implica dur a terme noves actuacions, sinó més aviat incorporar punts de vista, sensibilitats, condicionants, etc., en actuacions que ja s’estan realitzant. És el cas de les polítiques d’igualtat de gènere, de sostenibilitat, de diversitat i nova ciuta-

---

<sup>6</sup> Per exemple, la pròpia Diputació de Barcelona ha procedit en 2007 a la supressió d’alguns dels seus organismes autònoms, que han estat reabsorbits per les estructures centrals... El mateix camí han seguit força ajuntaments.

<sup>7</sup> SERRA, Albert (2004), pàgina 13.

<sup>8</sup> SERRA, Albert (2004), pàgina 11-12.



dania, etc. El terme anglosaxó més emprat en aquest cas és el de *mainstream* o “corrent principal”.

- **Actuacions transversals**, projectes, programes i processos amb caràcter multidisciplinar, la materialització dels quals necessita de la intervenció col·laborativa de més d'un dels segments organitzatius. És l'anomenat *crosscutting*, que pot correspondre a processos interns (per exemple, la gestió de la qualitat, la gestió del coneixement, la formació i l'aprenentatge...) o a processos externs (comunicació, participació ciutadana, millora de l'espai públic, suport al teixit empresarial...).
- **Polítiques adreçades a grups de població**: dones, gent gran, joves, infants... En aquest cas, es tractaria de tenir en compte els objectius de les polítiques públiques adreçades a aquests grups o col·lectius en les actuacions dels diferents sectors especialitzats de l'organització.

En qualsevol cas, es fa evident que la resposta a la complexitat de l'entorn exigeix l'aplicació de mecanismes d'actuació que no es corresponen amb la divisió funcional del treball sinó a la posta en marxa d'instruments que trenquen aquestes divisions, amb caràcter temporal o permanent, amb caràcter polític o de servei, amb caràcter complet o parcial.

## Les polítiques transversals

La concepció predominant de la transversalitat a les organitzacions de l'administració pública, i en especial de l'administració pública local, té al nostre entendre un caràcter “tot”, basat en el que mes amunt hem caracteritzat com a polítiques transversals.

Seguint fonamentalment Albert Serra <sup>9</sup>, des d'aquesta perspectiva estem parlant de la incorporació de punts de vista, fins i tot d'objectius, en línies d'actuació que l'organització ja està duent a terme, i que corresponen a responsabilitats tècnicament delimitades.

A la pràctica, les polítiques transversals han estat habitualment impulsades des dels àmbits organitzatius dels serveis personals (per exemple, igualtat de gènere, gestió de la diversitat, lluita contra l'exclusió...). En aquestes àrees d'actuació s'han constituït òrgans d'impuls de les polítiques transversals que, almenys inicialment, s'havien de limitar a mobilitzar les voluntats d'altres òrgans i tècnics.

---

<sup>9</sup> SERRA, Albert (2004), pàgines 18 i següents.

Els òrgans transversals havien de generar valor en l'anàlisi i el disseny d'actuacions, la relació amb l'entorn, i l'avaluació operativa i estratègica, però no en l'execució material de les actuacions, que requereix d'especialització.

Les funcions típiques dels òrgans transversals serien:

- La captura, producció i tractament d'informació i de coneixement.
- El disseny i la identificació d'objectius estratègics i operatius, i la formulació de polítiques i estratègies d'actuació.
- L'estructuració i la gestió de xarxes relacionals internes i externes, emprant com a mecanisme principal la "complicitat".

Aquests òrgans transversals serien orgànicament petits (és a dir, amb poc personal i amb pocs recursos pressupostaris disponibles), però fortament capacitats des dels punts de vista del liderat i la legitimitat política i gerencial, i de la solvència tècnica. Un dels aspectes clau del seu funcionament serà l'establiment d'òptims mecanismes de relació i d'influència amb la resta d'òrgans sectorials.

Fins i tot es defineix un tipus de "directiu transversal", diferent dels "directius verticals", que no té autoritat operativa sobre els segons ni sobre els equips tècnics, i que ha de renunciar a enfortir amb recursos o competencialment el seu àmbit de comandament.

Finalment, hom arriba a considerar que quan la política transversal assoleix l'èxit, és a dir, quan ha aconseguit d'impregnar l'actuació dels òrgans sectorials especialitzats, ha de desaparèixer.

No obstant, no ens podem estar de demanar-nos si aquesta caracterització de les polítiques transversals i dels seus òrgans impulsors és la més adequada amb l'entorn complex que hem intentat copsar.

En primer lloc, sembla poc probable que es pugui afirmar que els objectius de les polítiques transversals siguin fàcilment assolibles en el curt i mig termini; fins i tot, es pot dubtar si no s'encadenen uns amb altres fins un horitzó que ara per ara ens és difícil d'apreciar. Si la transversalitat aspira a "modificar permanentment els comportaments del conjunt de l'organització tot incorporant-hi noves visions i nous valors", el que pretén realment és dur a terme un canvi cultural que no es pot considerar en absolut com a menor. Són suficients les polítiques transversals, com han estat dibuixades i practicades fins al moment, per a generar aquest canvi cultural?

No creiem que sigui casual que les polítiques transversals apareguin sobretot en àmbits “tous” de les organitzacions municipals, on predominen els tècnics procedents de disciplines de les ciències humanes i socials, tècnics tradicionalment allunyats dels centres de poder d'aquestes administracions, que han hagut d'utilitzar com a recurs fonamental la seva imaginació i creativitat en no poques vegades, molt sensibles i propers al seu entorn social de treball per pròpia definició, i que ara per ara es troben en el centre dels interrogants que sorgeixen arran de molts conflictes de convivència i desenvolupament de les comunitats.

Ara bé, podem afirmar que la necessitat de transversalitat es limita a aquests àmbits? No afecta també la mobilitat (mobilitat sostenible), l'urbanisme (Llei de Barris), la seguretat ciutadana?

L'assignació als òrgans impulsors de les polítiques transversals, especialment en els àmbits dels serveis a les persones, d'objectius de gran magnitud i abast des del punt de vista polític, acompanyada d'una ubicació poc central a les organitzacions ens fa aparèixer el seu treball poc menys que com a titànic.

En no pocs casos, aquests òrgans han acabat transformant-se en òrgans sectorials en el sentit clàssic (unitats o negocis especialitzats), en el moment que s'ha esgotat la seva potència i impuls inicials, en un context de cultura organitzativa francament advers.

El concepte “tou” de les polítiques transversals comporta que aquestes, amb independència de la seva rellevància corporativa i política, són subsidiàries de l'estructura organitzativa jerarquitzada i especialitzada “dura”. Els responsables dels òrgans transversals han de procurar no aparèixer com a competidors dels sectorials en la lluita pels recursos, ja que això duria a la pèrdua de la seva principal arma d'actuació, la persuasió. Els òrgans transversals han de legitimar-se dins de l'organització a base de tractar les unitats tècniques, de gestió i territorials com a clients, com a usuàries i destinatàries del seu treball, a les que han de dotar en definitiva d'una major capacitat d'acció. A més, l'aportació de la gestió transversal als resultats de l'organització és molt difícil d'identificar, avaluar i imputar, ja que tendeix a plasmar-se en el nivell d'execució a través dels resultats dels òrgans verticals, la qual cosa incrementa la dificultat de “legitimar-se pels resultats”.

Però, pot haver canvi cultural sense canvi organitzatiu? Pot parlar-se en puritat de transversalitat com a corrent dominant, i no com a anècdota, sense pretendre alterar l'organització, el paradigma organitzatiu?

## Transversalitat i canvi organitzatiu

En bona mesura, el desenvolupament de polítiques transversals ha anat aparellat amb una certa renúncia, més o menys explícita, a intentar una transformació de les estructures organitzatives de les administracions locals.

Al nostre entendre, l'enfocament de la transversalitat predominant fins al moment implica a la pràctica que aquesta quedi sotmesa al predomini de l'estructura funcional de divisió especialitzada del treball, i que esdevingui en molts casos poc més que un discurs, una manifestació de voluntats que la realitat s'encarrega de mantenir en el terreny de la mitologia o de la metàfora.

La nostra experiència de treball organitzatiu i de gestió a administracions locals ens fa ser escèptics amb l'efectivitat real d'aquest enfocament “tou”, quan el confrontem a les necessitats d'actuació derivades del context i de l'entorn en què es troben els ajuntaments i que hem esbossat en la primera part d'aquest treball.

En els nostres ajuntaments, el treball transversal es desenvolupa amb un alt component heroic, a contracorrent del que imposen els nuclis de poder existent, sovint a la perifèria de les organitzacions <sup>10</sup>, i recolzant-se massa vegades en el voluntarisme. Massa habitual és la percepció entre els tècnics “transversals” que els seus objectius s'assoleixen “malgrat l'organització”, i entre els tècnics “especialistes” que la transversalitat fa més nosa que altra cosa.

D'aquí que l'evolució natural de molts projectes transversals sigui en la mort natural (sense que s'hagin assolit els objectius, que per altra banda, acostumen a ser titànics) o la seva transformació en noves peces de l'estructura divisional.

No volem insinuar aquí que no hi hagi experiències d'èxit de projectes o programes transversals, sinó que existeix una flagrant contradicció entre la necessitat de desenvolupar polítiques transversals que demanda l'entorn i la implementació real d'aquestes que acaba fent-se. Mentre la demanda és cada vegada més transversal, l'oferta continua essent predominantment sectorialitzada.

Tenint tot això en compte, proposem una definició alternativa de la transversalitat com un **desplegament d'actuacions per part de l'organització (l'administració local) que tren-**

---

<sup>10</sup> Entenem com a “perifèria organitzativa” aquells àmbits d'actuació que es troben més allunyats del centre de poder polític, representat per l'alcaldia i la junta de govern, i amb majors dificultats per accedir als recursos: diners, persones i temps.

**ca, per assolir la seva efectivitat, els límits de la sectorialització horitzontal derivada de la divisió funcional del treball.**

La transversalitat, així entesa, no es referiria només a les “polítiques transversals”, sinó també a les altres interpretacions exposades, actuacions transversals i polítiques adreçades a segments de població; tant a processos i projectes interns com externs.

Hom distingeix sovint l'existència a les organitzacions de l'administració pública de tres dimensions organitzatives:

- La dimensió **tècnica o sectorial**, que correspon als diferents àmbits de la divisió del treball amb criteris d'especialització funcional.
- La dimensió **de gestió**, que correspon als àmbits de control i de suport a l'actuació dels anteriors.
- La dimensió **territorial**, en el cas que l'àmbit espacial d'actuació de l'organització sigui suficientment complex <sup>11</sup>.

A aquestes tres dimensions caldria afegir la dimensió política <sup>12</sup>, que aporta la visió de projecte de comunitat i servei a la comunitat a l'actuació operativa de les altres tres. Les necessitats de transversalitat acostumen a derivar-se del desplegament d'aquesta dimensió.

Si bé coincidim amb Albert Serra <sup>13</sup> quan en el treball citat indica que

*totes les dimensions, de la mateixa manera, no són assumibles per cap organització*

creiem que cal superar la definició “tova” de la transversalitat per plantejar-se canvis significatius en el funcionament de les organitzacions de l'administració local.

A partir de la definició de transversalitat que hem exposat, proposem les següents hipòtesis de treball:

1. La transversalitat no ha de reduir-se únicament a l'adopció del punt de vista de determinades polítiques públiques per part de les unitats operatives dels diferents seg-

---

<sup>11</sup> En el cas dels municipis que constitueixen l'abast d'aquest treball, la incidència de la dimensió territorial és molt menor. De fet, en molts casos no ens trobem amb una territorialització de la dimensió tècnica i/o de gestió, sinó amb la distribució al territori d'equipaments i serveis municipals sense caràcter uniforme.

<sup>12</sup> Parlem de dimensió “política” en el sentit més etimològic de l'adjectiu, com la lògica d'actuació de l'organització centrada en l'impacte en la *πολις*, en la comunitat.

<sup>13</sup> SERRA, Albert (2004), pàgina 14.

ments organitzatius, sinó que ha de ser la lògica dominant en una bona part de les actuacions de l'organització que han de contribuir a l'assoliment dels objectius estratègics de l'acció de govern, fins i tot en els vessants més interns.

2. Per que això sigui possible, cal que la dimensió política esdevingui dominant i no subsidiària de les dimensions tècnica o de gestió.
3. La transversalitat no apareix només en les polítiques públiques i les actuacions vinculades amb els serveis personals, on apareixen esmentades més freqüentment, sinó també a moltes altres que tradicionalment s'emmarquen en la dimensió tècnica o en la de gestió. Moltes de les principals actuacions de les administracions locals que tenen caràcter estratègic, tal com es formulen per exemple, en els plans d'actuació municipal, adquireixen el seu complet sentit si es consideren en primer lloc des de la dimensió política i amb caràcter transversal.
4. Conseqüentment, amb independència dels mecanismes de suport i de gestió, i de la seva importància i pes, cal que l'aportació als resultats de la dimensió política, sovint transversal, esdevingui clarament identificada, ja que acostuma a afectar a objectius claus de l'actuació dels governs locals.

Per assolir l'efectivitat de molt bona part de les polítiques públiques i dels objectius estratègics dels governs locals, cal que totes les dimensions de l'organització, i tots els nodes que la integren, treballin en un grau significatiu de forma transversal, la qual cosa posa en crisi necessàriament el manteniment dels models organitzatius jerarquitats i divisionals.

Tenint en compte la dificultat de pretendre desenvolupar totes les dimensions organitzatives al mateix temps i de la mateixa manera, la nostra proposta passa per desenvolupar-les en funció de la dimensió política.

Front l'enfocament "tou" de la transversalitat, limitat a les polítiques transversals (*mainstreaming*), cal plantejar-se hores d'ara la necessitat, donada per la mateixa complexitat de la realitat, d'actuar sobre les estructures organitzatives existents, canviar el paradigma dominant, basat en la combinació de jerarquia i divisió horitzontal del treball, per un altre que incorpori la transversalitat com un fet substancial i no circumstancial.

La transversalitat seria així un dels components característics (tot i que no l'únic) d'un paradigma organitzatiu segons el qual, en primer lloc, les dimensions tècnica i de gestió (i en el seu cas, la territorial), es troben sotmeses a la dimensió política, i no a la inversa. Seguint les propostes d'altres autors <sup>14</sup>, intentarem definir les característiques d'aquest paradigma organitzatiu des del concepte, més ampli, d'administració relacional.

---

<sup>14</sup> En primer lloc, Mendoza Mayordomo, Xavier (1996).

## Transversalitat i estructura organitzativa: teoria i pràctica

*La millor estructura no garanteix els resultats ni el rendiment. Però l'estructura equivocada és garantia de fracàs.*  
*Peter Drucker*

### Idees clau

1. L'aposta per la transversalitat com a sistema d'estructurar els processos de treball, en alguns ajuntaments, neix com a conseqüència de la dificultat d'adaptació dels models organitzatius tradicionals a noves demandes de servei de la ciutadania.
2. El concepte de transversalitat no té un significat unívoc segons la seva interpretació teòrica i la seva aplicació pràctica: les experiències d'alguns ajuntaments així ho evidencien.

La facultat de determinar el model organitzatiu als governs locals correspon a l'equip de govern <sup>1</sup>. La forma gràfica tradicional i tòpica de representació de l'estructura d'una organització és a través d'un organigrama o diagrama organitzatiu, tot i que sempre hi ha excepcions <sup>2</sup>, com veurem. L'organigrama no deixa de ser una descripció incompleta de la realitat organitzativa tot i que, ben representat, proporciona elements crucials sobre la divisió, horitzontal i vertical, del treball, i sobre la posició, orgànica i /o funcional, dels llocs de treball adscrits a cada òrgan. Tot i no mostrar totes les relacions de poder, de coordinació i de comunicació entre les figures representades, un bon organigrama “és la configuració de l'esquelet de l'organització” <sup>3</sup>.

Des d'una vessant informal, les variables que s'empren en la confecció de l'organigrama d'un ajuntament van des del pla d'actuació del mandat fins a la grandària de l'organització; des del

---

<sup>1</sup> REAL DECRETO 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (art. 4); i LEY 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (arts. 4.1, 7.3, 123 i 124).

<sup>2</sup> Alguns ajuntaments no disposen de la versió formal, per escrit, tot i que sí d'un esquema mental, sovint confús i no percebut de la mateixa manera pels integrants de l'estructura organitzativa.

<sup>3</sup> VAN DE VEN, Andrew H. (1974).



nombre de recursos humans fins als recursos econòmics disponibles, des dels acords amb els agents socials fins als pactes polítics de l'equip de govern; des del nombre de competències a prestar fins a la tipologia de llocs de treball. El resultat d'aquest procés és multiforme, diferent segons cada context: la cultura organitzativa, l'existència de tecnoestructura (o d'analistes organitzatius) i de factors no sempre controlables (forces de poder, fluxos de treball, inèrcies històriques) són factors influents en el disseny d'estructures.

No obstant això, en un entorn com el descrit en aquest treball <sup>4</sup> es detecten més similituds que diferències en el contrast de les respectives estructures organitzatives. En aquest context, l'anàlisi d'experiències, conscients o no, de transversalitat parteixen d'un marc comú, car les competències a prestar, obligatòries o voluntàries, que determina la legislació vigent són les mateixes. Per tant, les diferències organitzatives entre els Ajuntaments no vindran tant per la vessant del *què ofereixen* <sup>5</sup>, com per *com ho ofereixen*.

Podem assegurar a priori, però, que les agrupacions de competències, d'àmbits funcionals, de llocs de treball, de persones... responen a paràmetres comuns?; són les estructures teòriques organitzatives (jeràrquiques, matricials, burocràtiques...) les que s'esdevenen realment en la pràctica municipal?; per què alguns ajuntaments centralitzen els processos de producció i servei i altres els descentralitzen?; es corresponen les hipòtesis organitzatives i la seqüència de fases organitzatives de Mintzberg <sup>6</sup> amb les estructures dels governs locals?; fins a quin punt l'estructura del nivell polític (regidories, tinences d'alcaldia) condiciona l'estructura administrativa?; quins són o haurien de ser els veritables elements de configuració funcional d'una estructura organitzativa?; s'estructuren els nostres ajuntaments amb una perspectiva ciutadana o amb una perspectiva interna?; hi ha correlació entre l'estructura interna dels Ajuntaments i les funcions assumides?; és o ha de ser un nou sistema organitzatiu basat en la transversalitat qui ens permeti, d'una vegada per totes, *deixar-nos de mirar el melic?*

Anem a pams: en primer lloc sintetitzarem, a partir del repàs de la bibliografia de referència, quins són els trets bàsics de l'estructuració de les organitzacions (públiques municipals <sup>7</sup>) i, posteriorment, la contrastarem amb la realitat dels ajuntaments objecte d'estudi. La simbiosi d'ambdues anàlisis ens aportarà elements de judici per opinar sobre si aquestes realitats organitzatives generen valor per a la ciutadania i/o per a la pròpia organització, i si cal o no intro-

---

<sup>4</sup> Ajuntaments de 20.000 a 100.000 habitants de la província de Barcelona.

<sup>5</sup> Tot i que hi ha matisos per la decisió organitzativa de prestar competències de forma voluntària, que poden alterar el diagrama organitzatiu.

<sup>6</sup> MINTZBERG, Henry (2000).

<sup>7</sup> Hi afegirem *collita pròpia* perquè no abunda literatura grisa sobre el tema.

duir *ajustaments* concrets o directament transformar la forma de pensar i entendre l'organització tradicional dels Ajuntaments.

## Estructures organitzatives municipals des de la teoria

Les especificitats de configuració <sup>8</sup> i les característiques organitzatives <sup>9</sup> de les administracions públiques, com a organitzacions diferents a les organitzacions privades, no semblen ser un impediment per analitzar-la des de la teoria organitzativa clàssica, més tenint en compte la inexistència d'una de pròpia amb conceptes, valors i tècniques particulars <sup>10</sup>. Estendrem doncs aquesta premissa als ajuntaments objecte d'estudi, per analitzar els elements bàsics de les seves estructures organitzatives des d'una vessant teòrica.

### Concepte d'estructura organitzativa

L'estructura organitzativa és la forma de coordinar i dividir el treball que desenvolupa una empresa <sup>11</sup> per assolir la seva missió i els seus objectius <sup>12</sup>.

D'aquesta definició genèrica sobre “el què”, podem precisar quelcom més en la cerca del ‘com’ o l’“a través de”: distingiríem aquí entre els elements tangibles i els elements no tangibles, car no podem confondre allò relacionat amb quelcom físic, els treballadors, l'espai o les eines o útils de treball, amb el marc teòric organitzatiu: els processos de treball, els sistemes de coordinació i comunicació i el que batejarem aquí com a mecanismes o elements informals, consubstancials a qualsevol organització.

---

<sup>8</sup> De forma resumida: àmbit d'actuació definit estatutàriament, adopció d'estratègies a curt termini per la pressió electoral, determinació d'objectius confusa, transparència en la gestió, submissió a principis d'equitat i control jurisdiccional de totes les seves actuacions, etc. Veure més a SUBIRATS, Joan (1989).

<sup>9</sup> Diversitat funcional i estructural, interdependència entre política i gestió, dificultat de mesurar l'eficiència i el rendiment, coexistència de professionals de branques molt diferents, limitació normativa, recursos incrementalistes, etc..

<sup>10</sup> Veure al respecte RAMIÓ (1999).

<sup>11</sup> El terme “empresa” es fa servir aquí i al llarg d'aquest epígraf en la seva accepció general.

<sup>12</sup> Definició d'autoria pròpia, després de moltes *anades i vingudes* (tot i que no ho aparenti).

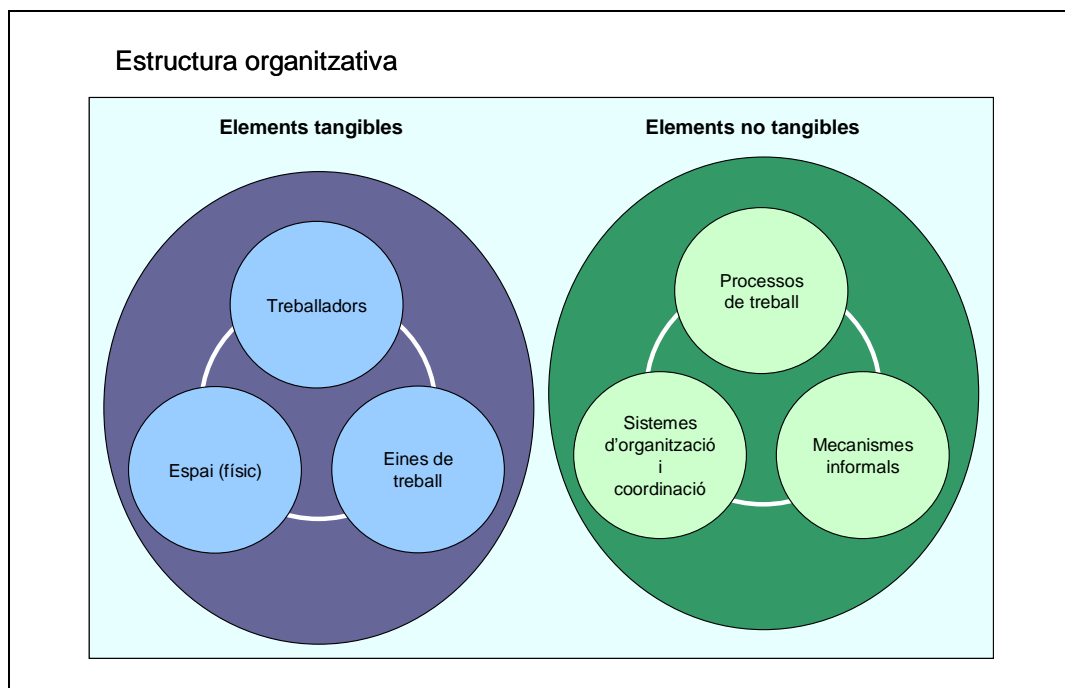


Diagrama 3. Estructura organitzativa

La teoria organitzativa es concentra sobretot en l'anàlisi dels elements no tangibles i en els llocs de treball, com a element tangible, de les estructures organitzatives per conèixer el sistema de funcionament de les empreses. Les noves formes de treball no presencial (el teletreball n'és un exemple de candent actualitat <sup>13</sup>) i l'impacte de les noves tecnologies en els sistemes de treball, ens donaria per a moltes reflexions sobre l'espai i les eines de treball (elements tangibles) però no és objecte d'aquest treball la seva anàlisi. Ens concentrem doncs en les variables no tangibles, i en els llocs de treball, com a única variable tangible, en diferents epígrafs.

### **Els sistemes d'organització i coordinació**

Si considerem com a sistema l'estructura organitzativa, un dels seus subsistemes, que involucra dues fases concatenades, és el d'organització i la coordinació. De la combinació d'ambdues se'n deriven els models organitzatius teòrics i pràctics.

L'organització d'un ajuntament o de qualsevol altra empresa (aquí encara podem parlar genèricament) parteix de dues dimensions: la vertical o jeràrquica i l'horitzontal o divisional. El nombre de capes superiors que revesteixen una organització des de la seva base al seu vèrtex es denomina jerarquia. Fem una definició conceptual asèptica de la jerarquia, o de la condició

---

<sup>13</sup> La recent aposta del Ministeri d'Administracions Públiques en incorporar-lo al *Plan Concilia* així ho demostra.

d'orgànic, perquè no sempre va associat a llocs de treball concrets; pot existir i, de fet, existeix jerarquia funcional quan a una àrea competencial determinada se li assignen determinats departaments orgànicament inferiors, sense necessitat que existeixen llocs de treball que els/les il·lustrin. És a dir, l'aplicació d'un criteri intangible (forma d'organització) pot ser a un de tangible (llocs de treball) o a un d'anàleg (àrees funcionals):

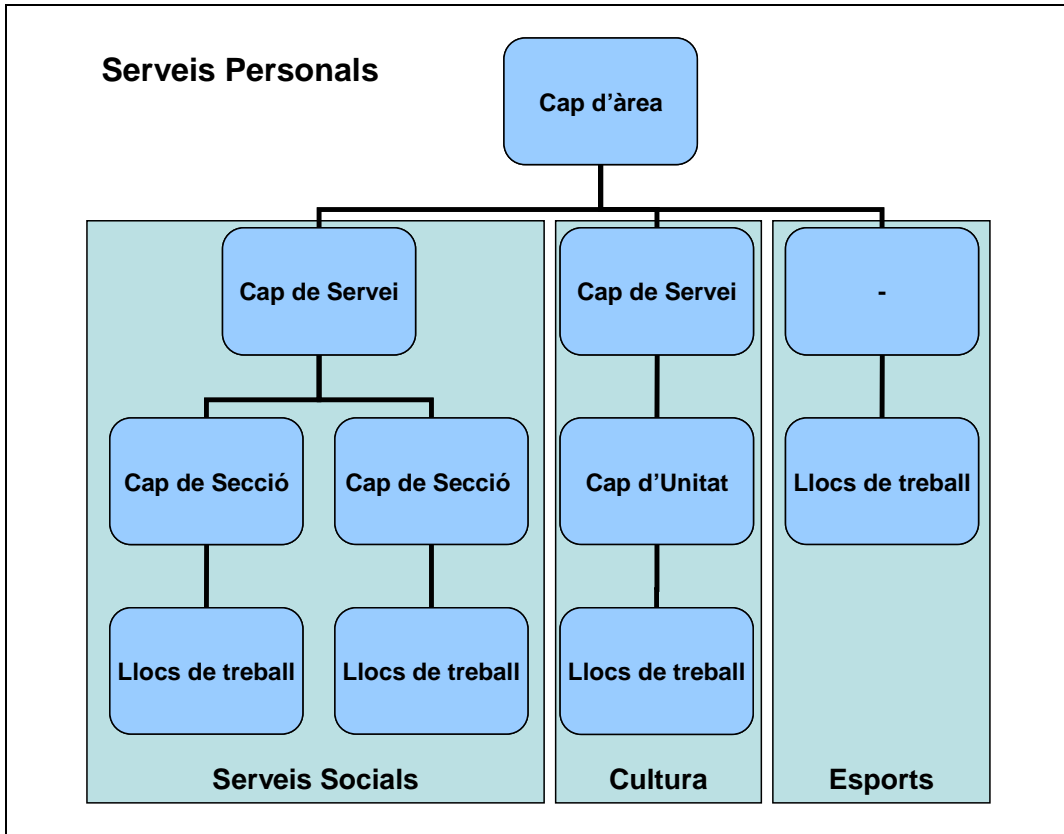


Diagrama 4. Esquema d'estructuració d'un àmbit organitzatiu

Exemples de verticalitat entre llocs de treball o persones les trobem tant en l'estament polític, com en el sistema directiu o en el de gestió o operatiu de les estructures municipals:

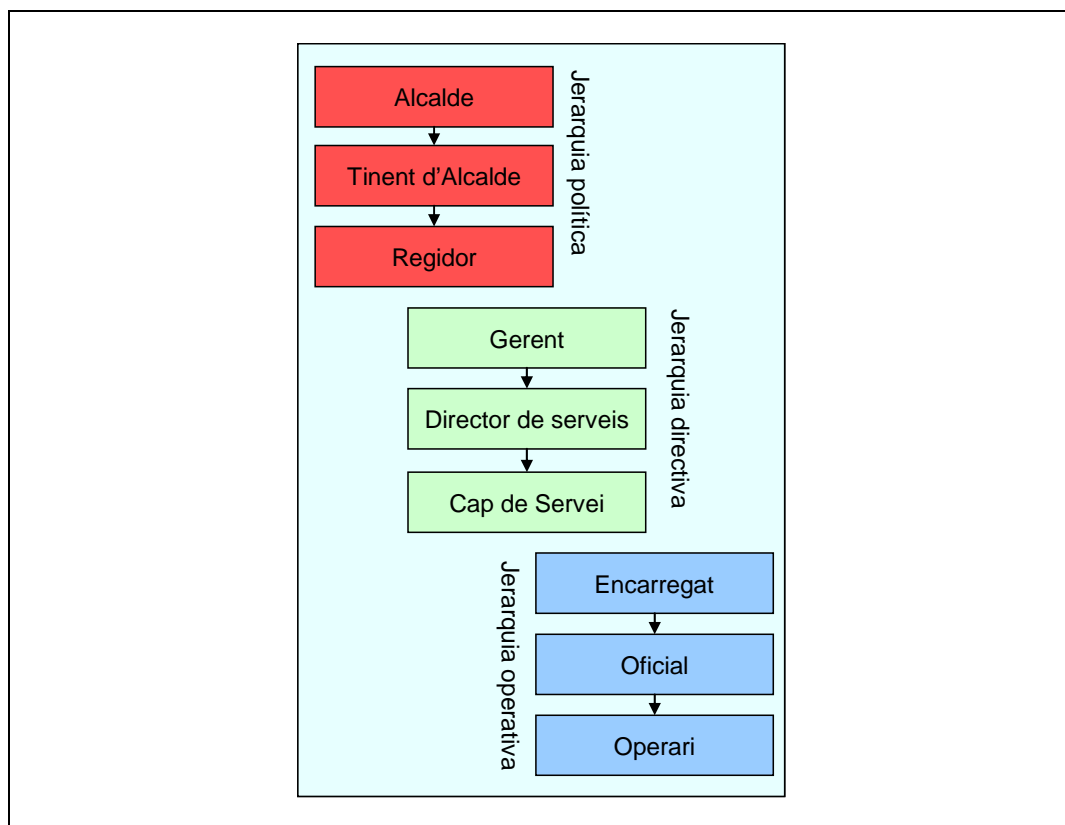


Diagrama 5. Verticalitat en l'estructura organitzativa

Però, com dèiem, també trobem verticalitat entre *àrees de negoci*: en els ajuntaments, els serveis considerats *més importants* (aquells que gestionen un volum econòmic quantios, que tramiten un nombre elevat d'expedients, que tenen adscrits molts llocs de treball...) tenen posicions jeràrquiques superiors als que no les tenen:

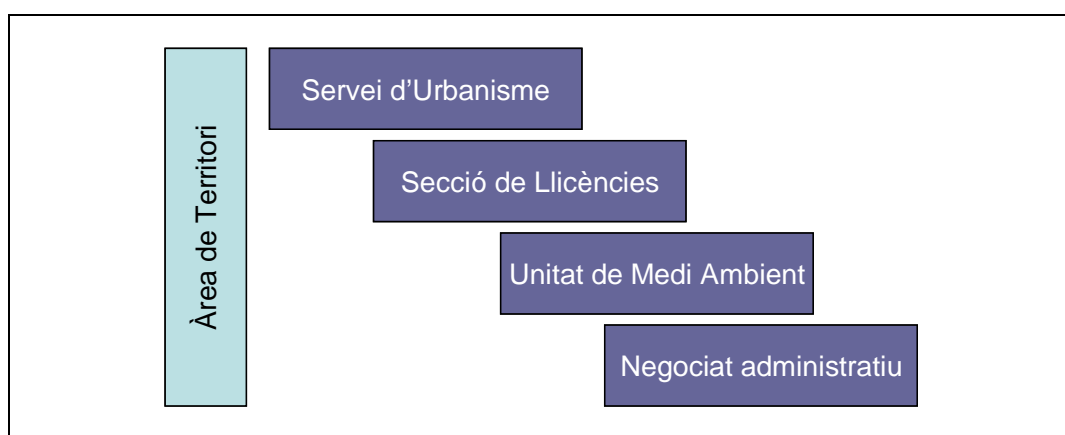


Diagrama 6. Verticalitat en àmbits organitzatius

Quant a la dimensió horitzontal o funcional, i conscients que les divisions entre àmbits de gestió tenen altres variants en la literatura de referència <sup>14</sup>, entenem que l'única variant estrictament diferenciadora d'aquesta, en els ajuntaments, és la territorial: no la presentem com una variable més d'organització en ser una modalitat combinatòria entre el vessant jeràrquic<sup>15</sup> i el funcional <sup>16</sup>. Els Ajuntaments acostumen a dividir els seus processos de producció i servei en àmbits funcionals, de forma agregada, sense diferenciar entre funcions internes i externes. Des d'una perspectiva funcional, podríem distingir entre aquells àmbits (o llocs de treball) que produeixen, que donen suport i que treballen per al client intern de l'organització (processos de suport) i aquells que s'orienten directament a la finalitat de l'organització (processos de servei).

No ens pronunciarem aquí sobre els avantatges i inconvenients d'un sistema organitzatiu més o menys jeràrquic o més o menys funcional <sup>17</sup>: cap dels sistemes ens ha servit per construir organitzacions municipals prou dinàmiques, canviants, flexibles i adaptables tenint en compte el context, l'entorn.

Tractarem ara els sistemes de coordinació en base a les variables bàsiques dels sistemes organitzatius, entenent aquests com els que estableix la direcció d'una empresa per assolir la seva missió i els seus objectius. L'articulació dels components *hard* de l'organització (aquells que permeten dibuixar el diagrama i situar les peces a lloc) precisen dels components *soft* (aquells que, escrits o no, permeten la interacció entre els anteriors) per donar forma al seu disseny global.

La supervisió i control del treball i la normalització i detall dels processos de treball, dels resultats del treball i de les habilitats dels treballadors configuren el sistema de coordinació d'una organització:

- 1) **Sobre la supervisió i control del treball.** És interessant l'anàlisi d'aquest extrem, combinant el que postula la teoria organitzativa i la pràctica municipal, com veurem. El comandament, la responsabilització d'una persona sobre les altres és quelcom inherent en una esquema organitzatiu de més de cinc o sis persones. Però, fins on arriba aquesta responsabilitat en els comandaments municipals a l'ús? Es queda en la supervisió de les funcions derivades o afecta també a variables relacionades amb la gestió de personal

---

<sup>14</sup> Criteris de servei públic, per col·lectius de ciutadans, l'estrictament funcional o el territorial. Veure al respecte RAMIÓ MATAS, Carles (1999).

<sup>15</sup> Un districte de barri (partícula) depèn orgànicament de l'Ajuntament (tot).

<sup>16</sup> Es presten alguns serveis de forma desconcentrada.

<sup>17</sup> Es poden trobar nombroses ressenyes que ho aborden.

(control horari, avaluació del rendiment, etc.)? Sobre la variable jerarquia del sistema organitzatiu, com es subdivideixen entre les diferents línies de comandament aquestes accions de control sobre els subordinats? A més càrrec, menys supervisió funcional i més supervisió *gestora*?

Diferenciem quatre estrats organitzatius en les estructures municipals que corresponen amb les responsabilitats que tenen assignades (en la teoria):

- a) Sistema de govern (electes): defineix la missió i estableix els objectius i la seva prioritització.
  - b) Sistema directiu (directius): a partir de l'establiment d'objectius del govern, decideix els resultats concrets que cal aconseguir i dissenya l'estratègia i les accions necessàries per arribar-hi.
  - c) Sistema de gestió (comandaments): No té competències per prendre decisions sobre l'establiment d'objectius ni l'assignació de recursos, sinó que només té la funció de regular-ne l'ús segons les indicacions rebudes, perquè les activitats siguin com més eficients millor, és a dir, que s'aconsegueixin els resultats amb la utilització més adequada de recursos.
  - d) Sistema d'operacions (llocs base): presta els serveis a partir de les indicacions, no sempre de forma ordenada i jerarquitzada, dels anteriors sistemes.
- 2) **Sobre la normalització de processos.** L'especificació del contingut del treball a desenvolupar, de forma escrita (procediments/instruccions de treball) o transmesa de forma verbal, forma part de la pròpia cultura organitzativa d'una empresa. En el camp públic, el seguiment d'actes reglats (procediment administratiu) marca la pauta procedimental o legalista en la tramitació interna de la informació. Pocs ajuntaments en l'actualitat han entrat en una dinàmica de reenginyeria i millora continuada dels seus processos de servei, tot i que la irrupció del concepte de qualitat <sup>18</sup> en el món local ha estès tècniques i mètodes de treball que es basen en aquestes premisses: la importació de pràctiques professionals de l'empresa privada al món públic és una constant en els nostres temps, però el concepte de qualitat és molt més que un conjunt de tècniques i mètodes: suposa una innovadora manera d'entendre les relacions entre les persones a les organitzacions i, en conseqüència, una nova manera de fer les coses. D'aquí que a la inherent especificitat de

---

<sup>18</sup> Sobretot a partir de la implantació de les normes ISO 9000:2000, conjunt de normes i directrius internacionals per a la gestió de la qualitat, que promouen el desenvolupament de la standardització i de les activitats relacionades arreu del món per a facilitar els intercanvis de béns i serveis, i per desenvolupar la cooperació en les esferes de l'activitat intel·lectual, científica, tecnològica i econòmica.

les organitzacions públiques calgui afegir l'adaptació dels principis i filosofia de la qualitat basada, com veurem, en l'evolució de les organitzacions funcionals basades en els organigrames, cap a organitzacions horitzontals basades en els processos.

- 3) **Sobre la normalització de resultats.** Les organitzacions estructuraren el seu organigrama, la forma de treballar i el seu personal per a l'obtenció de rèdits: una empresa sense beneficis, sense rendiment, fracassa. Però, com es normalitzen els resultats en un Ajuntament? Quins són els seus beneficis? Cal acotar i diferenciar el context públic i privat en la maximització dels seus beneficis: en la cerca de beneficis, les empreses privades poden variar les seves línies de negoci; d'altra manera, els ens públics estan obligats legalment a prestar determinats serveis malgrat siguin deficitaris. La presa de decisions de les empreses privades es circumscriu als consells d'administració, mentre que en els ens públics hauran de prestar atenció a nombrosos grups d'interès per al manteniment dels seus programes. L'activitat de les entitats locals, doncs, consisteix a produir serveis destinats a satisfer les necessitats de la col·lectivitat: cap de les activitats que desenvolupa no ha de perseguir el lucre.
- 4) **Sobre la normalització de les habilitats.** El procés d'aprenentatge i la generació d'automatismes en els professionals que formen part d'una organització garanteixen la coordinació efectiva de les funcions a executar: la delimitació dels coneixements i habilitats exigits, i la seva posterior normalització és decisiva en aquest procés.

## Els processos de treball

En el procés de creació d'una estructura organitzativa, la definició dels objectius ha de concretar-se en tasques, funcions i activitats concretes, totes elles agrupades en processos de servei.

Un procés de treball és un conjunt d'activitats enllaçades entre sí que partint d'un o més *inputs* o entrades els transforma, generant un *output* o resultat. L'objectiu d'un procés és aconseguir un resultat que satisfaci els requeriments del seu *client* o *usuari*.

Les activitats de qualsevol organització poden estar concebudes com a integrants d'un procés determinat. Des d'aquest punt de vista, qualsevol organització pot ser entesa com un sistema de processos, més o menys relacionats entre sí, en els que bona part dels *inputs* seran generats per proveïdors interns i els resultats del qual aniran freqüentment dirigits també cap a clients interns.



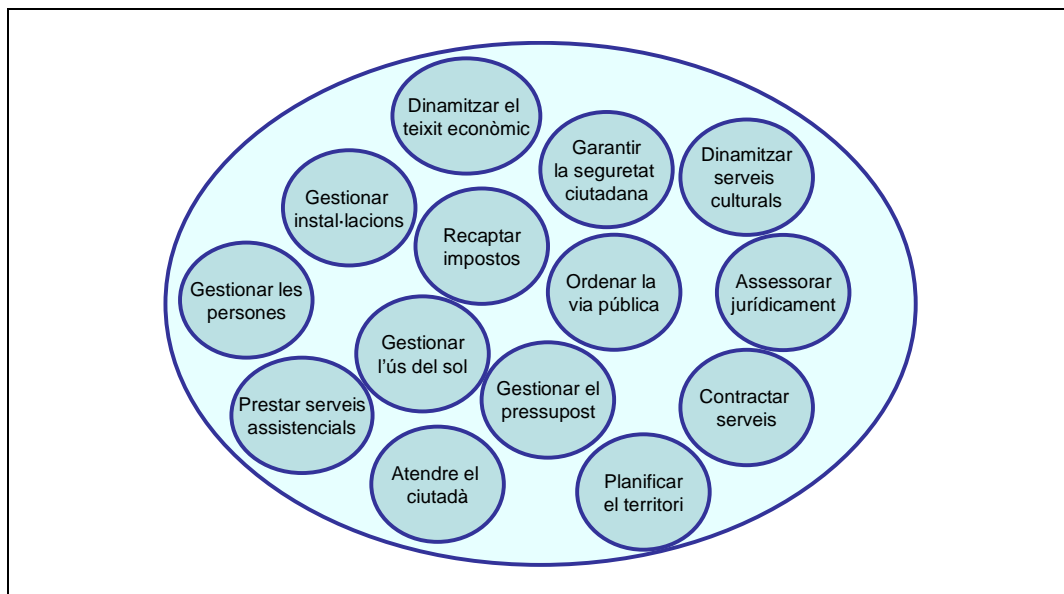


Diagrama 7. Mapa d'alguns dels processos en un ajuntament

Aquesta situació farà que l'àmbit i l'abast dels processos no sigui homogeni, obligant a ser definit en cada cas quan s'aborda des d'una de les diferents estratègies pròpies de la gestió per processos. No és tan evident, doncs, on s'inicia i on finalitza un procés, essent necessari establir una delimitació a efectes operatius, de direcció i control del procés.

Un procés pot ser efectuat per una sola persona o dins un mateix àmbit funcional, tot i que els més complexos flueixen per l'organització a través d'àrees funcionals i departaments; el fet que en la realització d'un procés intervinguin diferents departaments dificulta el seu control i la seva gestió, diluint la responsabilitat d'aquests departaments sobre el mateix. És molt possible que cada àrea es responsabilitzi del conjunt d'activitats que es desenvolupa, però que la responsabilitat i el compromís amb la totalitat del procés tendeixi a no ser presa per ningú en concret.

Una vegada identificats els processos d'una organització, cal classificar-los per a construir un mapa que servirà de guia per a l'anàlisi detallada de cadascun d'ells. No tots els processos que es generen en una organització tenen la mateixa importància, ni tots són essencials. A les organitzacions hi ha tres tipus de processos <sup>19</sup>:

1. Els processos **estratègics**. Són els processos que coneixen les possibilitats de l'organització, despleguen les polítiques i estratègies de l'organització i fixen els objectius

---

<sup>19</sup> COSTA ESTANY, Josep Maria (1998).

i donen les pautes i les guies necessàries a la resta de processos. En l'entorn municipal serien aquells que són establerts per l'equip de govern o l'alcalde.

2. Els processos **clau o operatius**. Són els processos que considerem necessaris per a la realització dels serveis que presta l'organització i que s'inclouen en el sistema de gestió de la qualitat. Constitueixen la seqüència de valor afegit, els que el client/ciudadà veu: els que porten a l'exterior la missió de l'Ajuntament.
3. Els processos de **suport** són els que faciliten els recursos necessaris a la resta de processos, a fi que puguin portar a terme la seva missió. Ajuden al manteniment, control i millora del sistema.

En el cas d'un Ajuntament, amb una perspectiva global, podem dir que tres grans processos orienten la seva activitat: prestar serveis a les persones, impulsar el desenvolupament socioeconòmic i gestionar el territori. La resta de grans processos o bé s'orienten a una dimensió estratègia, o bé a una dimensió de suport i recolzament als veritables processos de prestació directa dels serveis als ciutadans.

Cal advertir que l'administració tradicional s'ha estructurat sobre la base de departaments funcionals que no faciliten l'orientació al ciutadà per la seva concepció procedimental; la gestió per processos percep l'organització com un sistema interrelacionat de processos que contribueixen conjuntament a la satisfacció del client/ciudadà. Suposa, doncs, una visió alternativa a la tradicional, caracteritzada per estructures organitzatives de tall jeràrquic-funcional, que perviu des de mitjans del segle XX i que dificulta en bona mesura la seva orientació al client.

La gestió per processos pot subsistir amb l'administració funcional, assignant propietaris als processos clau, fent possible una gestió interfuncional generadora de valor per al client i que, per tant, procura la seva satisfacció: determina quins processos necessiten ser millorats o redissenyats, estableix prioritats i proveeix d'un context per iniciar i mantenir plans de millora que permetin assolir objectius establerts.

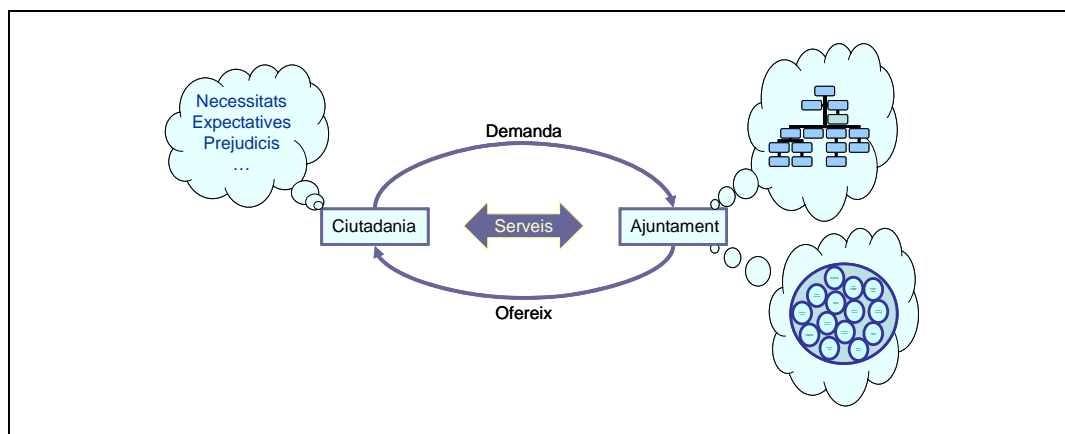


Diagrama 8. Una interpretació de la gestió per processos a un ajuntament

Evidentment, l'organització funcional no ha estat eliminada en aquells ajuntaments que han optat per incorporar la gestió per processos com a dinàmica de treball: posseeixen encara, com a característica bàsica, precisament la divisió i especialització del treball, així com la coordinació de les seves diferents activitats. Conceben, però, que una visió d'aquesta centrada en els seus processos permet el millor desenvolupament dels mateixos, així com la possibilitat de centrar-se en els receptors dels outputs d'aquests processos, és a dir, els ciutadans.

### Els mecanismes informals

Com a darrer element no tangible d'una organització, i molt present en les entitats locals, trobem els mecanismes informals o allò que Mintzberg denomina 'adaptació mútua', és a dir, com la simple comunicació informal aconsegueix la coordinació del treball sense atendre als sistemes de coordinació i organització abans esmentats. És difícil trobar tipus de treball que puguin fer-se sense comunicació informal: la normalització de processos, de resultats i d'habilitats són complementàries als mecanismes informals, a l'adaptació mútua.

La comunicació en una estructura organitzativa municipal flueix a través de tres formes d'expressió:

- **Comunicació ascendent.** A partir de l'estructura orgànica, des de la base es recullen les inquietuds, peticions, suggeriments, estats d'ànim, etc., del personal, i es traslladen als nivells superiors que han de prendre les decisions que correspongui.
- **Comunicació descendent.** Utilitza també l'organigrama per transmetre en sentit descendent les polítiques i estratègies de l'entitat.
- **Comunicació horitzontal.** És imprescindible per al treball en equip dins de les àrees i entre aquestes. Ha de propiciar la creació de sinèrgies i relacions transversals, així

com el desenvolupament de l'aprenentatge. També reforça la identitat comuna de l'Ajuntament, trencant amb les barreres entre regidories, tot impulsant les aportacions particulars que cadascuna d'elles fa al conjunt.

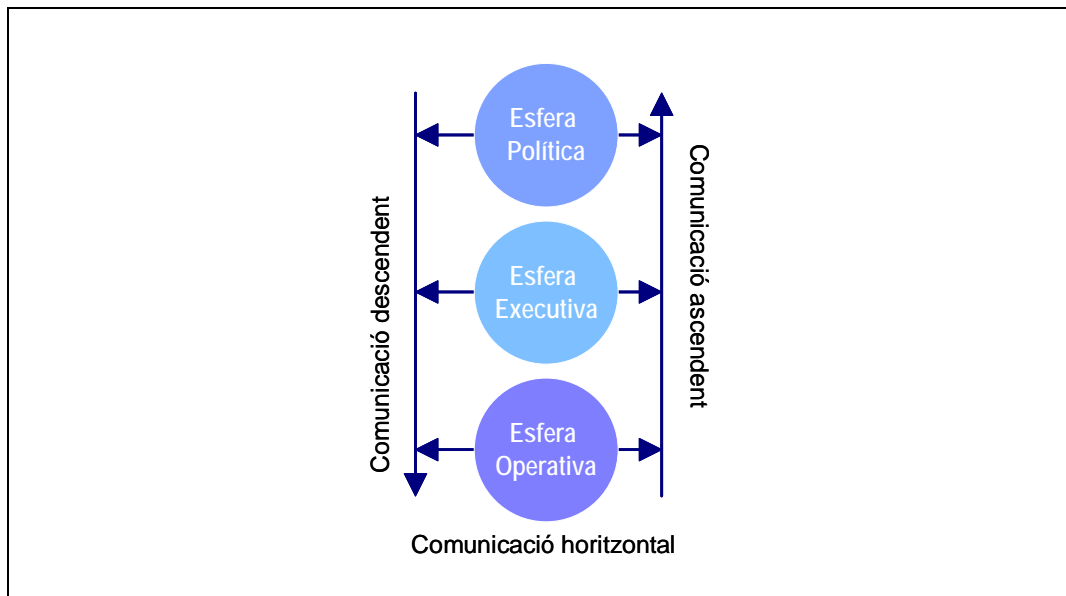


Diagrama 9. Fluxos de comunicació en un ajuntament

## Els llocs de treball

El lloc de treball constitueix la unitat mínima operativa que, amb caràcter objectiu, s'identifica en una estructura administrativa <sup>20</sup>. La descripció de les característiques bàsiques prèvies (titulació, requisits, ...) i *in itinere* (funcions, retribucions, ...) dels llocs, que es requereixen als seus potencials titulars o titulars respectivament, es contenen a les relacions de llocs de treball dels ens locals, un instrument de planificació dels recursos humans poc arrelat a les nostres administracions <sup>21</sup>. Convé diferenciar i fer abstracció entre lloc de treball i ocupant, a fi de no perdre'ns entre la teoria (la descripció i característiques del lloc independentment de qui l'ocupi) i la pràctica (la persona que desenvolupa i s'adapta, millor o pitjor, al lloc).

Seguint a Mintzberg, les tres variables a considerar per al disseny dels llocs de treball en una organització són, a grans trets: l'especialització, el comportament del(s) seu(s) ocupant(s) i la formació que requereixen.

<sup>20</sup> Definició extreta de l'article 30 del Decret 214/90, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals.

<sup>21</sup> Pocs són els ajuntaments que, després de vint anys de la seva aparició a la llei 30/84, gestionen veritablement els seus recursos humans a partir d'una eina tan potent: la desorientació general i els criteris confusos per a la seva elaboració en poden ser les causes.

- 1) **L'especialització dels llocs de treball.** La descripció del contingut funcional d'un lloc de treball esdevé clau per comprovar si es tracta d'un lloc amb moltes funcions diversificades i diferents, o si, pel contrari, les funcions assumides pel lloc són poques i assimilables (concepte d'amplitud), així com per observar si el lloc té molt pautades i delimitades les funcions a escometre, o si, per contra, les funcions són genèriques i requereixen de la capacitat del seu ocupant per prendre decisions i exercir un control subjectiu en la seva execució (concepte de profunditat).

Aquesta doble perspectiva, la heterogeneïtat o polivalència requerida al lloc i la complexitat tècnica de les funcions atribuïdes, determinen la posició relativa dels llocs de treball en els organigrames. No obstant això, factors com la responsabilitat atorgada al lloc a l'hora de gestionar recursos, el grau de llibertat que l'organització dona al lloc, la projecció que li atorga i, com a factor subjectiu, les habilitats inherents del titular del lloc, són complementàries per a l'encaix definitiu en l'estructura.

En el món públic, cal atendre a la subtil línia distinció entre lloc de treball i plaça que fa la normativa de referència. En aquest sentit, la plaça, com a element integrant de la plantilla de personal, és quelcom subjectiu, fa referència a la persona que te establerta una relació (funcionarial, laboral, eventual) amb l'organització. Està relacionada amb la categoria professional (escala, sots-escala, classe i categoria però sobretot grup de classificació) del treballador per a tota la seva vida funcionarial, mentre no canviï de grup per noves proves selectives lliures o per promoció interna. És a dir, quan un treballador adquireix una relació de permanència amb un ajuntament (o qualsevol altre administració pública) ho fa a través de l'obtenció d'una plaça, pas previ a la provisió d'un lloc de treball. La plaça no pressuposa funcions concretes i predeterminades <sup>22</sup>.

El lloc de treball, en canvi, és la relació d'identitat que existeix entre el treballador públic i el treball concret a realitzar en forma de funcions; esdevé, per tant, quelcom objectiu, fa referència a les funcions a desenvolupar en el dia a dia. El lloc de treball s'adquireix una vegada obtinguda la plaça, és posterior i ve condicionat a la prèvia obtenció de la plaça. En aquest cas, el treballador pot canviar de lloc de treball tantes vegades com sigui necessari, a través dels procediments de provisió de llocs de treball determinats legalment.

Fem esment d'aquesta particularitat de les administracions públiques, precisament per notar que els processos d'accés, de provisió i de desenvolupament de llocs de treball tenen un marc infranquejable però, alhora, flexible per al determini de quina estructura or-

---

<sup>22</sup> Podríem fer l'excepció de les places de l'escala d'administració especial (arquitectes, treballadors socials, etc.), tot i que sempre seran funcions teòriques, sense que constin en cap document oficial.

ganitzativa es pretén, com desenvolupar-la i com distribuir les funcions entre uns llocs de treball amb l'amplitud i profunditat desitjades.

- 2) **El comportament dels llocs de treball.** Amb independència del mitjà emprat (llocs de treball, fluxos de treball o regles) les repercussions sobre els treballadors són les mateixes: s'està controlant el seu comportament <sup>23</sup>. Ara bé, quant més estable i repetitiu és el treball, més programat i més burocràtic és el seu control. Els ajuntaments, com a estructures burocràtiques, basen la producció de la majoria dels seus serveis en processos estandarditzats, normalitzats, i amb organigrames quasi immutables. La creació d'estructures amb esglaons jeràrquics tenen com a objectiu el control sobre l'activitat, però, això és sempre així? És a dir, fins a quin punt la inflació orgànica de llocs de comandament en un ajuntament ajuden a assegurar els processos de servucció?

En un ajuntament típic, les línies de comandament per àmbits funcionals acostumen a ser nombroses, sense que això esdevingui un criteri infal·libre per a una distribució adequada de funcions, un control sobre els processos de servei o un comportament eficient de les persones en els llocs de treball. D'altra banda, la responsabilitat orgànica i funcional dels comandaments intermedis acostuma a fluctuar més cap al sistema d'operacions o tècnic, que cap al sistema de gestió o de comandament: la manca de directius i criteris organitzacionals clars per al desenvolupament del comandament i el propi perfil – operatiu- dels titulars d'aquests llocs, en són algunes causes. El procés d'acompanyament al candidat d'un lloc de comandament, després de la seva designació, no acostuma a ser, a priori, a través d'un procés d'aprenentatge de noves habilitats per a les noves funcions a escometre, sinó a posteriori (i no sempre), quan el mal ja està fet. El seu comportament, doncs, afectarà als llocs subordinats, a l'estructura que ha de fer funcionar la màquina. La forma organitzativa tradicional burocràtica de les entitats locals ajuda a que les estructures romanguin estables, sense que es percebin aquestes disfuncions com a inajornables. Canvien els electes, els directius, els tècnics, el personal de suport, però roman l'estructura clàssica organitzativa, aquella que supedita el bon funcionament de l'organització a la vàlua inherent del professional designat, a l'encert de qui el designa: al factor subjectiu.

- 3) **La formació dels llocs de treball.** La formació és una variable fonamental per a l'adquisició dels coneixements, habilitats, aptituds i actituds d'un professional. La seva planificació en el temps determina, en bona mesura, l'assoliment dels objectius per a cada lloc de treball.

---

<sup>23</sup> MINTZBERG, Henry (2000).

D'aquesta manera els treballadors públics, en ingressar a les administracions, porten acumulat un pack formatiu teòric basat en el seu currículum personal, amb la titulació d'entrada exigida per a la provisió del lloc com a requisit imprescindible, i el temari estudiat per a la superació de l'oposició <sup>24</sup> que l'acredita com a coneixedor dels elements centrals de l'administració pública. Per tant, pren cos i podem establir un lligam amb l'apartat anterior, quan dèiem que el treballador públic ingressa a l'administració a través d'una plaça, la qual no li atribueix encara funcions específiques ni, en conseqüència, li exigeix les habilitats concretes per al desenvolupament del lloc que ocuparà. Fins aquí la fase a apriorística de la formació del treballador.

En el moment que el titular pren possessió del lloc de treball, s'inicia el procés d'anàlisi de necessitats formatives que requereix per adaptar-se al seu contingut funcional, competències li diuen ara: les habilitats, les aptituds que requerirà <sup>25</sup>. En el seu períple professional, el titular tindrà necessitats formatives diferents en funció de l'amplitud i profunditat del lloc de treball. Però el procés ja no és a priori: el treballador aprèn en el lloc, mentre el desenvolupa.

El següent moment formatiu es produeix quan canvia de lloc de treball: en el moment que el lloc canvia a un lloc homologable, o promociona a un lloc de superior categoria o a un lloc de comandament. Pot planificar l'organització aquests processos per assegurar l'eficiència? Es pot planificar la carrera administrativa (vertical, horitzontal) dels treballadors per no respondre tard i malament? Els efectes de no fer-ho són diferents segons el lloc de destí: com dèiem línies amunt, una manca de planificació de la carrera d'un comandament pot ser letal per generar ineficiències organitzatives o colls d'ampolla. És l'olfacte un bon sistema per a designar lliurement les persones que han de liderar una organització? Tornem a la distinció entre objectivitat i subjectivitat.

Vinculant els processos formatius, l'especialització dels llocs de treball i la burocràcia inherent de les organitzacions públiques, una bona gestió del treball en equip, combinada amb un adequat estil de direcció, facilita la polivalència dels treballadors i possibilita la rotació d'aquests entre diferents llocs de treball, amb les conseqüències que això comporta en la motivació i la corresponsabilització del personal. Aquesta motivació, correctament dirigida, pot donar lloc a que el conjunt dels treballadors d'un àmbit i, per exten-

---

<sup>24</sup> Caldria excloure d'aquesta consideració el personal no fix d'una administració: personal interí, personal laboral temporal i personal eventual. I, en alguns casos comprovables, també alguns treballadors fixos...

<sup>25</sup> Els coneixements, tercera variable clau de les competències, se li suposen en haver superat un procés selectiu en el que prima la titulació d'entrada.

sió, de l'entitat, puguin participar i fer aportacions en el camí d'aconseguir més alts nivells d'eficiència i qualitat en el servei.

## Estructures organitzatives municipals des de la pràctica

El marc de referència que farem servir per a l'anàlisi de l'encaix de la transversalitat en els diferents models organitzatius és el descrit per Ramió i Ballart en diferents escrits <sup>26</sup>:

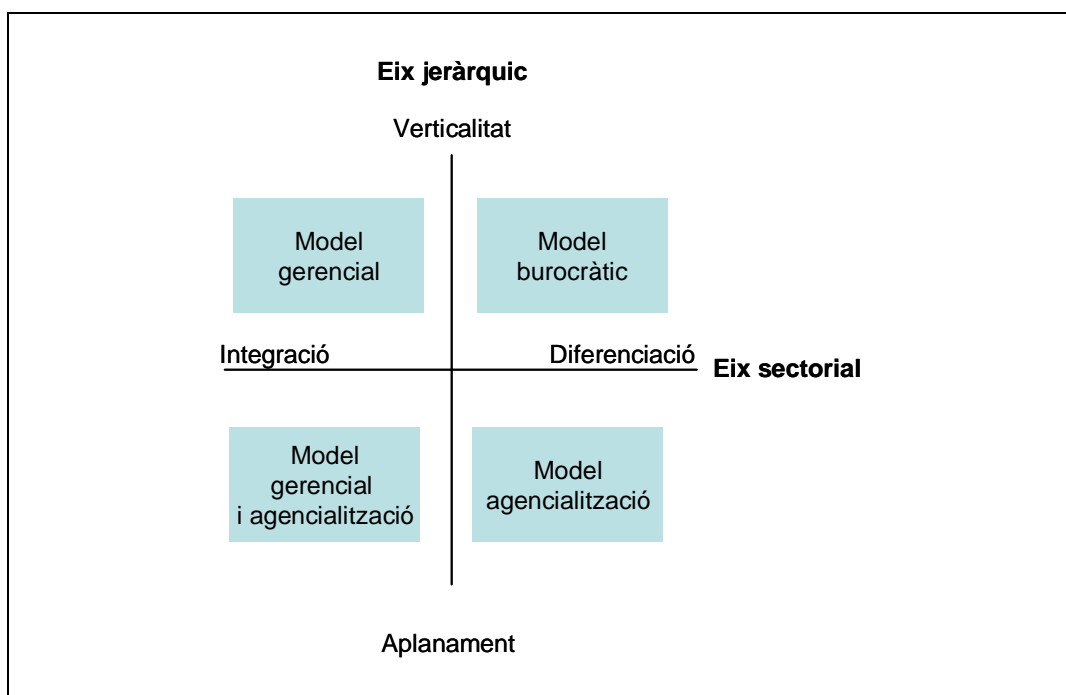


Diagrama 10. Models d'organització administrativa (Ramió, 1999)

On es posicionen els ajuntaments d'entre 20.000 i 100.000 habitants a partir dels eixos jeràrquics i sectorials? Ens serveixen aquests models per situar qualsevol de les estructures analitzades? En quin model es projecten de la millor manera possible les polítiques o actuacions transversals que alguns ens locals comencen a posar en pràctica? Abans d'entrar a dilucidar aquests dubtes organitzatius existencials, abordem el que hem denominat com a variables col·laterals, que influeixen sobre manera, no sempre a priori, sobre l'esquema organitzatiu de cada ens local.

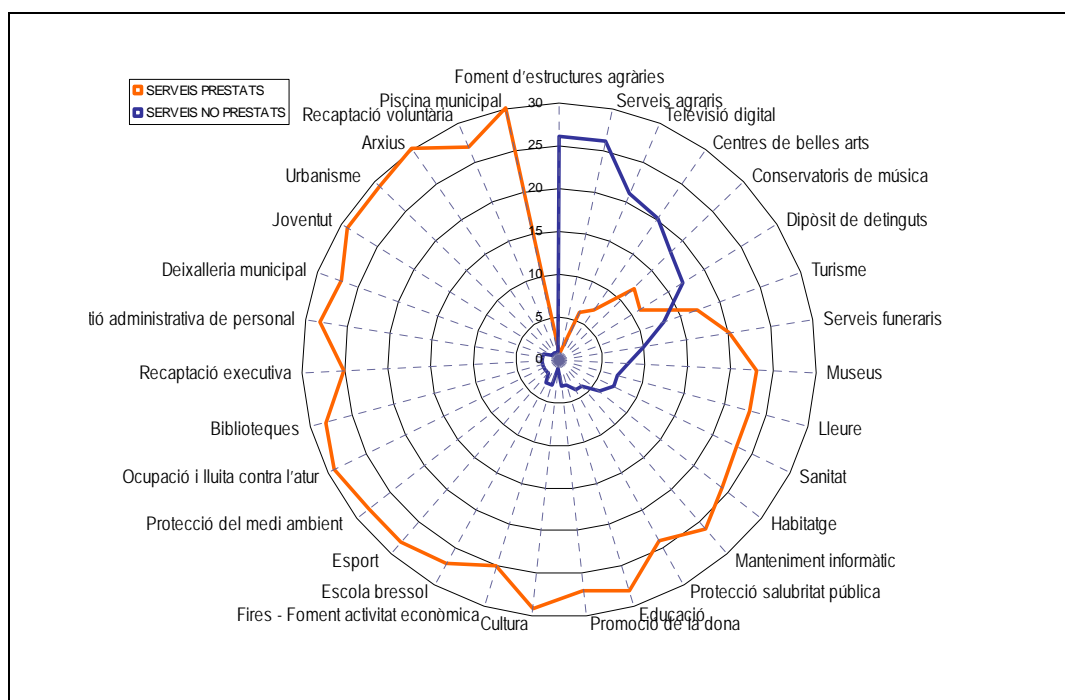
<sup>26</sup> RAMIÓ MATAS, Carles (1999) i BALLART, Xavier i RAMIÓ, Carles (2000).



## Variables col·laterals als models organitzatius

La teorització sobre els models organitzatius presents en les estructures dels ajuntaments es veuen influenciades per unes premisses, algunes induïdes pel marc legal vigent, altres per la cultura organitzativa de cada ajuntament i altres sobrevingudes per canvis estructurals. Vegem-los:

- 1) **El marc competencial.** Centrant-nos en els ajuntaments objecte d'anàlisi, tot i que podríem estendre aquesta afirmació a d'altres, cal precisar que no tots ells presten els mateixos serveis/competències. El matís obligatori/complementari fa que alguns processos de servei no siguin coincidents. Fora de les competències obligatòries que determina el marc legal i que tots els ajuntaments d'aquesta mostra presten <sup>27</sup>, els serveis complementaris que determina, i que no determina la legislació vigent, són diferents, atenent a variables diferents segons cada municipi. En el següent gràfic es presenten els dels trenta-sis ajuntaments:



Gràfic 6. Serveis no obligatoris prestats i no prestats

<sup>27</sup> Enllumenat públic, Cementiri, Recollida de residus, Neteja viària, Abastament domiciliari d'aigua potable, Clavegueres, Accés als nuclis de població, Pavimentació i conservació de vies públiques, Control d'aliments i begudes, Parc públic, Biblioteca pública, Mercat, Tractament de residus. I Protecció civil, Prestació de serveis socials, Prevenció i extinció d'incendis, Instal·lacions esportives d'ús públic per a municipis de més de 20.000 habitants; i Servei de lectura pública descentralitzada per a municipis de més de 30.000; i Transport col·lectiu urbà de viatgers i Protecció del medi ambient i Transport adaptat persones mobilitat reduïda per a municipis de més de 50.000 habitants.

El desenvolupament de més o menys competències, obligatòries i voluntàries, determina, en bona mesura, el dimensionament de l'estructura organitzativa municipal. Però no hi ha una equivalència automàtica ni existeix un *benchmarking* comparatiu entre els diferents ajuntaments per al determini del seu abast organitzatiu basat en el nombre de competències prestades.

Les competències voluntàries *menys prestades* pels 36 són: foment d'estructures agràries, prestació de serveis d'interès públic agrari, televisió digital, centres de belles arts, conservatoris de música, dipòsit de detinguts, turisme i serveis funeraris. Totes elles competències de relació minsa amb la resta, poc relacionades amb el context (l'entorn metropolità) i molt delimitades al servei i al seu públic potencial; de poca projecció transversal excepte en el cas del turisme.

- 2) **La forma de prestar els serveis.** En el disseny organitzatiu dels ajuntaments, una variable prominent per garantir la prestació de serveis públics de qualitat és la decisió sobre quins serveis es presten de forma directa i quins s'externalitzen al sector privat. L'exercici de conferir activitats pròpies del sector públic al mercat rau en la teòrica major eficàcia i eficiència en la prestació de serveis per part d'aquest. No obstant això, cal no confondre entre externalitzar amb privatitzar: la delegació de la prestació del servei no és sinònim de irresponsabilitat sobre el servei, en tant que el servei continua essent públic. El rol de l'administració es transforma passant de prestar el servei directament a planificar, controlar i avaluar la seva prestació per part d'un tercer. L'esforç en planificació, control i avaluació que comporta l'externalització de serveis no sempre es duu a terme: en la majoria de casos, la prestació indirecta de serveis neix d'una manera reactiva, d'una imperiosa necessitat *de treure fora el que des de dins no s'és capaç de prestar amb garantia*.

En aquest context, la qualitat dels serveis prestats es veu afectada de la mateixa manera que quan l'entitat prestava directament el servei: perquè els serveis externalitzats siguin de qualitat, l'administració ha de supervisar-los. Les organitzacions privades també gestionen de forma ineficient.

Les formes de gestió dels serveis en els ajuntaments són les següents <sup>28</sup>:

---

<sup>28</sup> Decret Legislatiu 2/2003 pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (art. 249-272). Llei 7/1985 de Bases de Règim Local (art. 85). Reial Decret 781/1986 pel qual s'aprova el Text refós en matèria de règim local (art. 108 i 109). Decret 179/1995 pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (art. 188 i 228-302). Reial Decret Legislatiu 2/2000 de 16 de juny que aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques (art. 146).

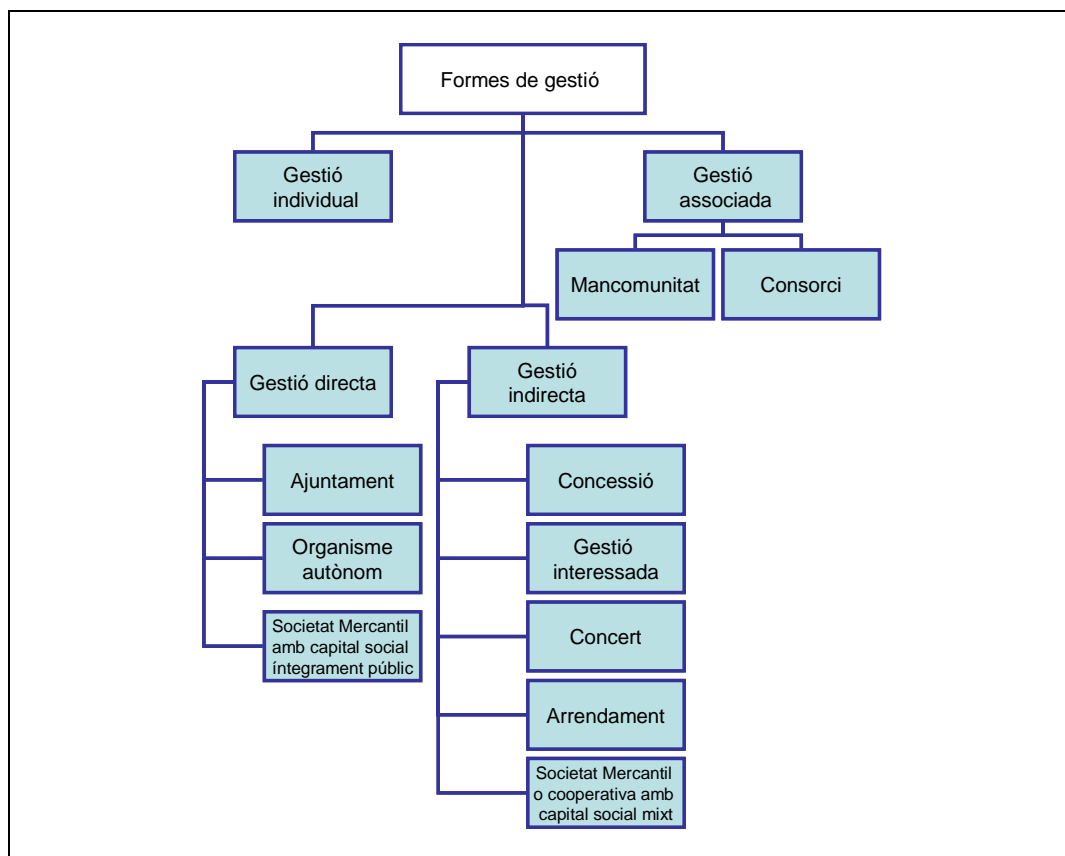
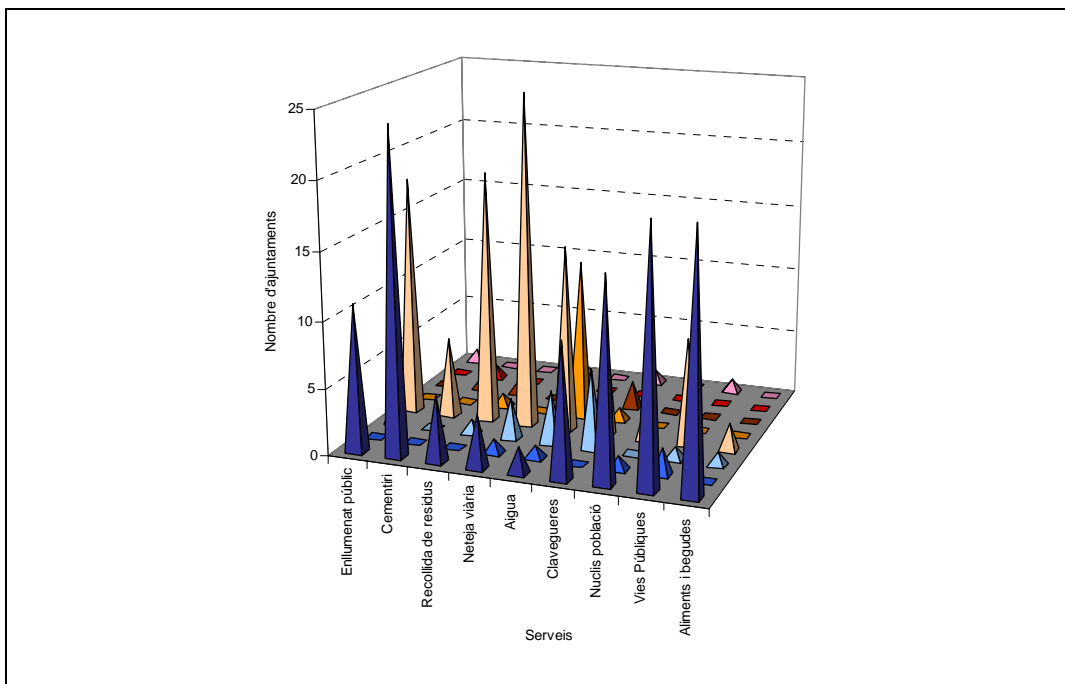


Diagrama 11. Formes de gestió dels serveis municipals

L'externalització de serveis, en els ajuntaments analitzats, no és una pràctica massiva, concentrant-se bàsicament en serveis recurrents en la majoria de casos: serveis de prestació obligatòria que tenen a veure amb el manteniment. Enllumenat públic, recollida de residus, tractament de residus, neteja viària, abastament d'aigua, clavegueram, pavimentació i conservació de vies públiques, tractament de residus. En els casos en els que la competència es presta (ajuntaments de més de 50.000 habitants), cal sumar també el transport col·lectiu de viatgers. Vegem-ho cas per cas, i d'acord amb la següent llegenda en tots els gràfics:

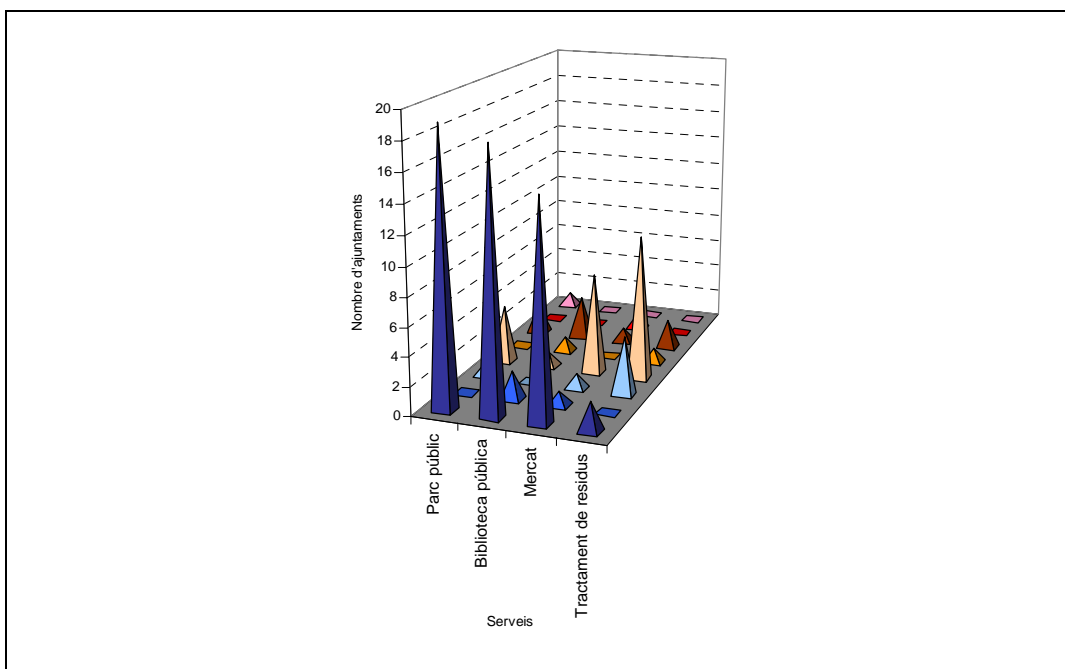
Color	Forma de prestació del servei
	Gestió pel propi ens local
	Organisme autònom
	Societat mercantil amb capital social íntegrament públic
	Concessió
	Gestió interessada
	Concert
	Arrendament
	Societat mercantil o cooperativa amb capital social mixt

a) Serveis obligatoris per a tots els municipis:



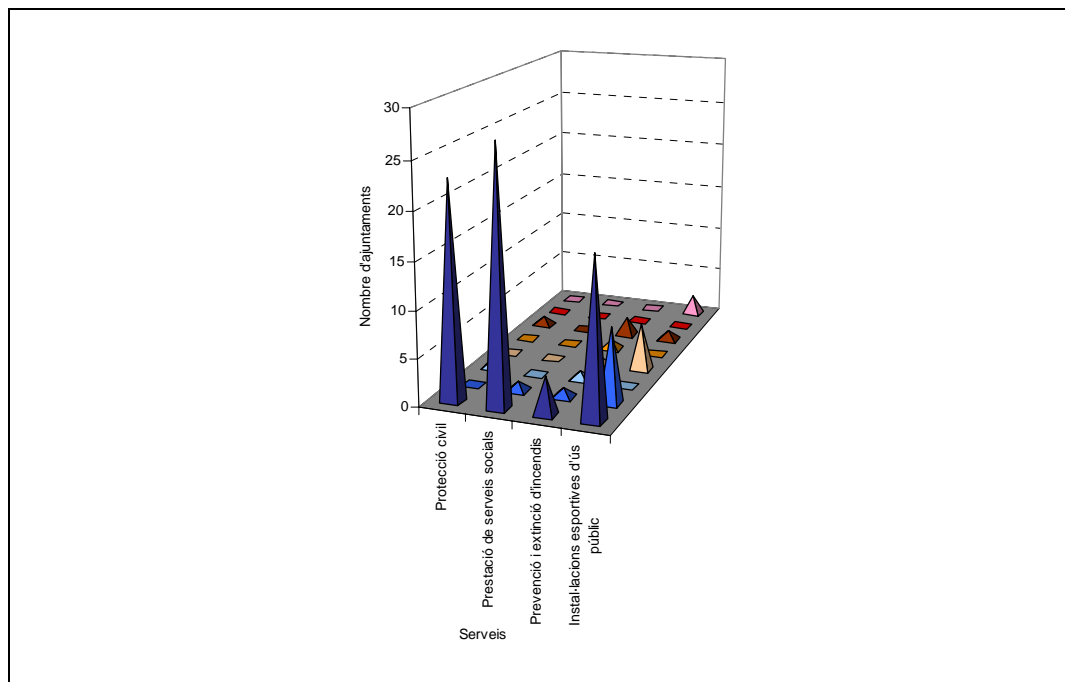
Gràfic 7. Forma de prestació dels serveis obligatoris per a tots els municipis

b) Serveis obligatoris per a municipis de més de 5.000 habitants:



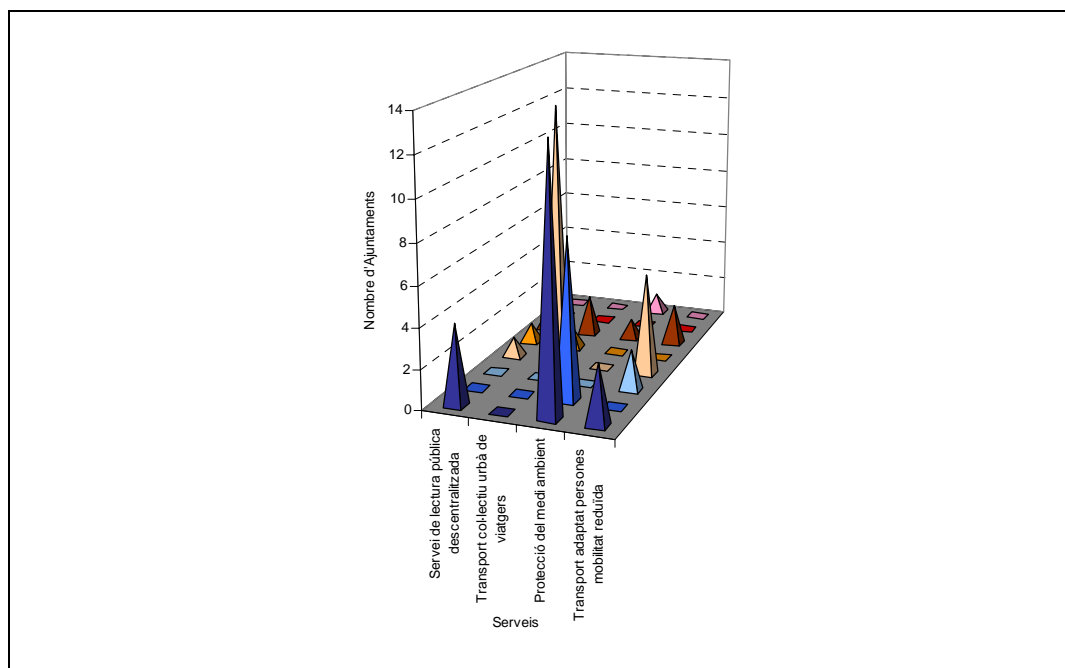
Gràfic 8. Forma de prestació dels serveis obligatoris per a municipis de més de 5.000 habitants.

c) Serveis obligatoris per a municipis de més de 20.000 habitants:



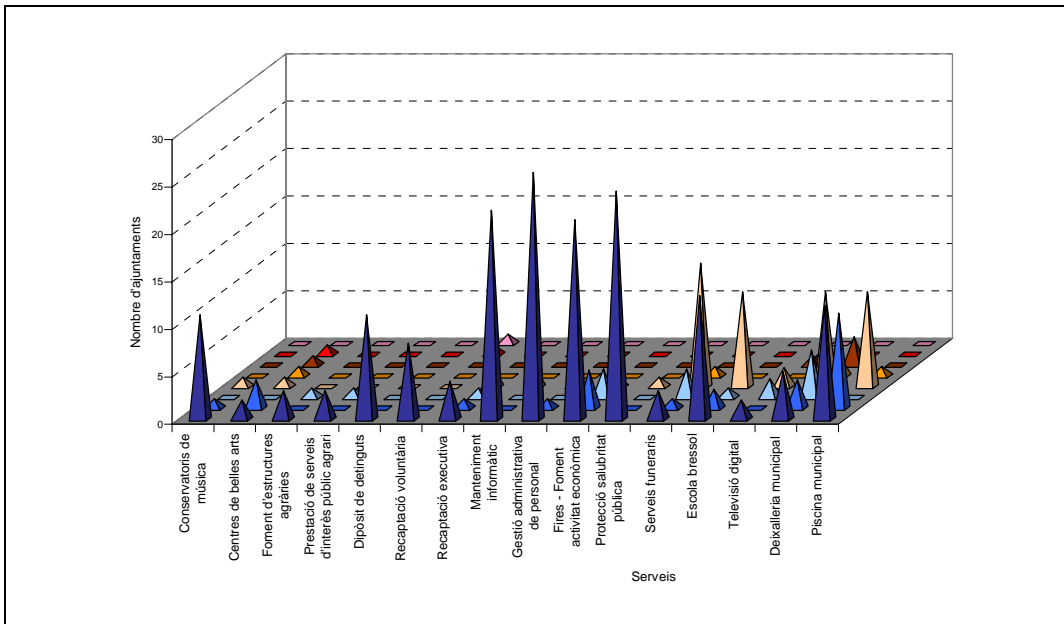
Gràfic 9. Forma de prestació dels serveis obligatoris per a municipis de més de 20.000 habitants.

- d) Serveis obligatoris per a municipis de més de 30.000 habitants (Servei de lectura pública descentralitzada); per a municipis de més de 50.000 habitants (transport col·lectiu urbà de viatgers, protecció del medi ambient) i per a municipis de més de 50.000 habitants i capitals de comarca de menys de 50.000 habitants (transport adaptat persones mobilitat reduïda).

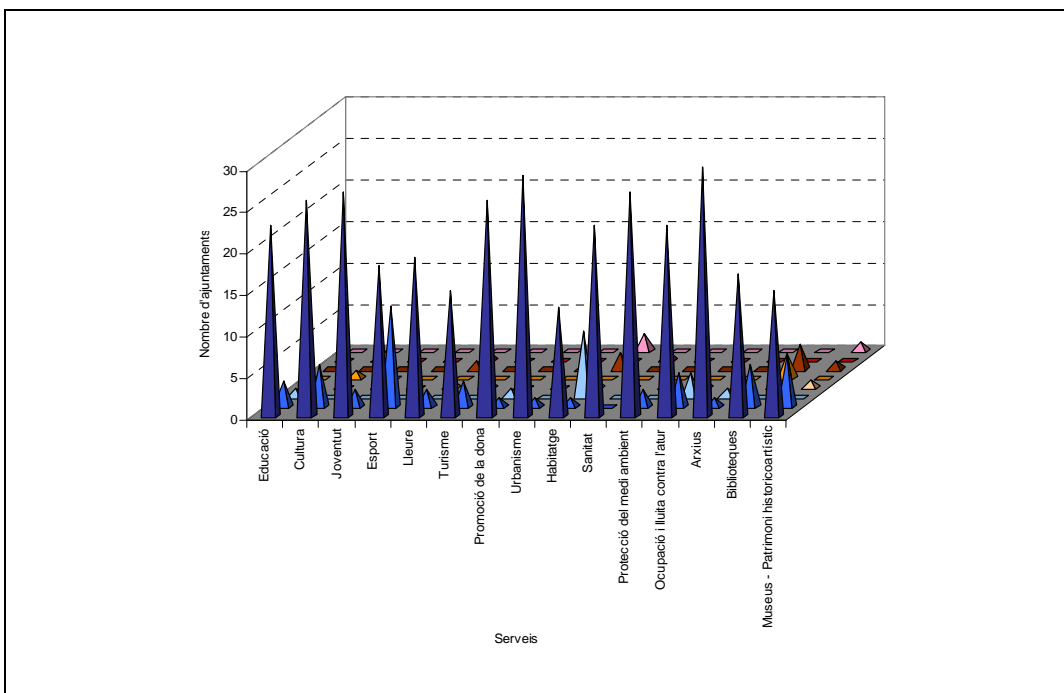


Gràfic 10. Formes de prestació de serveis obligatoris per a municipis de més de 30.000 habitants i més grans.

- e) Serveis complementaris: es presenten en dos gràfics, per a la seva millor lectura. S'observa com els serveis complementaris es presten majoritàriament en règim de prestació directa, tot i que, en molts casos, a través d'organismes autònoms i de societats mercantils de capital íntegrament públic, una forma alternativa de desconcentrar serveis. Només en els casos abans esmentats es presten els serveis en règim de concessió.



Gràfic 11. Forma de prestació de serveis complementaris (A)



Gràfic 12. Forma de prestació de serveis complementaris (B)

- 3) **La fragmentació territorial.** Aquesta és una variable poc present en els trenta-sis ajuntaments analitzats i que pren cos en ajuntaments de majors dimensions, que aposten per una descentralització funcional en districtes. En un primer terme les àrees de gestió desenvolupen la planificació i gestió diària de la totalitat de competències, però els districtes adopten una posició cada vegada més preponderant en la gestió diària de l'ajuntament: la descentralització així entesa representa un impuls a la democràcia local i una aposta unívoca pel pluralisme polític.

La descentralització d'un ajuntament en districtes és una opció polític-estratègica del govern derivada d'una determinada concepció de les relacions entre aquest i la ciutat. Els districtes són òrgans territorials per a la desconcentració de la gestió i per a la descentralització de la participació ciutadana. Són, per tant, un espai de participació dels veïns i un òrgan per a la prestació de serveis als ciutadans. El procés de descentralització territorial és un model obert en el s'aprofundeix progressivament: la gradual delegació de competències als districtes transforma indubtablement el rol que han de desenvolupar les àrees funcionals, les quals van abandonant la gestió directa dels serveis per assumir tasques de disseny i avaluació dels programes d'actuació.

En termes generals i amb la consumació de l'esmentada descentralització, no existeixen funcions o competències traspassades que suposin pèrdua de capacitat dels òrgans centrals sobre el procés d'elaboració de polítiques públiques de la ciutat. Els districtes disposen de competències de caràcter decisor, de gestió, de disciplina i de control mentre que les àrees centrals mantenen la capacitat reglamentària i de programació de caràcter general:

Àrees de gestió	Districtes
1. Dissenyen polítiques i programes	1. S'adapten al territori i implementen els programes
2. Orienten/recolzen/capaciten els Districtes	2. Presten alguns serveis
3. Designen referents (Consultors interns)	3. Aporten les seves visions al disseny de les polítiques de ciutat.
4. Elaboren protocols d'actuació	
5. Avaluen	

Taula 2. Interrelació entre les àrees de gestió i els districtes

- 4) **La supeditació de l'estructura tècnica a la política.** En la majoria dels casos analitzats, hi ha una equivalència evident entre la forma d'organitzar l'estament polític, regidories i tinències d'alcaldia, i els diferents àmbits d'actuació, àrees, serveis, seccions, departaments, etc. Aquesta qüestió, anomenada dicotomia wilsoniana <sup>29</sup> per molts autors, ens indueix a pensar que 'a nou equip de govern, nou organigrama administratiu'. Aquest fet, però, no només afecta des d'una perspectiva de configuració esquemàtica de l'estructura sinó també a les relacions que allà s'hi produeixen: on és traça la línia divisòria entre ambdós estaments?, quines són les relacions de poder?, quina autonomia s'atorga als actors directius/tècnics en els processos decisionals?

El lema teòric hauria de ser 'cadascú que s'ocupi d'allò que li correspon' però la complexitat organitzativa interna, les demandes flexibles i canviants de l'entorn municipal i la dificultat de dissenyar el rol pràctic a desenvolupar pels electes dificulta aquest procés: una dinàmica dialogant, participativa, negociadora i pactista s'imposa en el context de la ja superada administració tradicional.

Els directius municipals, l'esglaió entre el nivell polític i el nivell operatiu, són els encarregats de dissenyar estratègies i traduir en activitats i tasques concretes els objectius polítics: el seu rol és fonamental en el procés de modernització de l'administració local.

En molts casos, les funcions de direcció són assumides directament des de l'estament polític, generant una situació sorprenent: aquells que han estat nomenats per fer funcionar l'organització, per liderar el canvi organitzacional, per assolir resultats mesurables i avaluar la seva gestió, es veuen limitats per qui teòricament els han conferit aquesta confiança. D'entre els motius principals del per què succeeix això, destaquen:

- a) La manca de precisió de les competències de direcció i de responsabilitat atribuïbles als comandaments (de primera, de segona o de qualsevol línia).
- b) La delegació d'un poder més funcional que jeràrquic sobre els seus subordinats, fruit de les intromissions polítiques en el funcionament dels equips de treball.
- c) La manca de delegació i de llibertat en la presa de decisions quant a la gestió de persones i de recursos econòmics.
- d) La manca de preparació prèvia del directiu per fer-se amb el lloc de treball: ser un bon tècnic no és garantia de ser un bon comandament.

---

<sup>29</sup> BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim, coord. (2005).



- e) La manca de planificació a mig i llarg termini de l'estructura organitzativa i dels recursos humans.

La “divisionalització” en àrees dels ajuntaments acostuma a respondre més a criteris polítics<sup>30</sup> que tècnics, la qual cosa pot generar una manca de coordinació evident entre àmbits funcionals: aquesta construcció artificial no està assentada en uns mecanismes de comunicació i de connexió entre els diferents actors de l'organització. És una fragmentació no tan pensant en l'organització i les seves necessitats, com en les persones que les han de liderar, sovint amb criteris dispersos, fruit de la manca d'expertesa organitzativa dels electes. Es dibuixa un mapa organitzatiu, amb constants interferències, discussions polítiques, on l'alcalde és converteix en una figura arbitral, dedicat a resoldre més problemes de coordinació que a la planificació futura.

Esdevé fonamental per impulsar la participació i la democràcia local la distinció entre les esferes política i executiva, on els càrrecs electes reafirmen el seu rol d'animació i lideratge polític i els gestors assumeixen importants responsabilitats que ajuden a aconseguir una gestió més professionalitzada i eficaç. D'aquesta manera, el model organitzatiu s'articula, en la perspectiva política, aprofundint la tasca política dels regidors i la interlocució entre ajuntament i ciutadans; i, en la gestió, el model estableix una articulació entre política i execució que facilita l'eficàcia gestora, garantint una fiscalització política adequada de les actuacions municipals; s'instauren, d'aquesta manera, unes responsabilitats concretes segons les atribucions del càrrecs electes o dels comandaments executius, delimitant estrictament les prioritats i el rol de cada membre de l'organització.

## Els Ajuntaments i la casuística

Les estructures organitzatives dels 36 ajuntaments, d'entre 20.000 i 100.000 habitants, presenten uns trets característics homogenis, amb determinats matisos sobre la divisionalització temàtic en àmbits de gestió i la jerarquia dels llocs de treball adscrits. Els esquematitzem en epígrafs:

- 1) **Convivència de diferents models organitzatius.** La convivència de diferents models organitzatius en el si de les organitzacions municipals és una constant dels diagrames organitzatius. En molts casos, l'estructura organitzativa dels ajuntaments no respon estrictament a una vinculació funcional entre els seus diferents àmbits d'actuació sinó que s'observa com la disposició dels diferents serveis, seccions, unitats, etc., respon més a

---

<sup>30</sup> La necessitat de formació de coalicions polítiques, en alguns casos, i la delegació de carteres per regidories per ordre d'importància, són alguns exemples del per què.

critèris polítics que funcionals. Tot i la heterogeneïtat de serveis que es presten des dels ajuntaments, l'esquema concret de cada àmbit funcional s'hauria d'emmarcar en una anàlisi comparativa amb la resta de nivells sense perdre de vista l'objectiu general del conjunt de l'estructura de l'organització: en molts dels casos, la casuística organitzativa respon a la tipologia de serveis a prestar, fet que qüestiona la coherència organitzativa general. En cap cas estem afirmant que tota l'estructura organitzativa hagi de respondre als mateixos criteris orgànics quant a l'estructura de nivells jeràrquics o composició de les unitats operatives <sup>31</sup>, sinó que al·ludim a l'estratègia organitzativa que ha d'estar present per cercar les millors fórmules organitzatives per a la tipologia de serveis a prestar. Aquest procés no pot ser relegat a un plànol secundari i a decidir segons la incumbència de cada àrea de gestió: ha de ser tutoritzat i validat per experts organitzatius que li atorguin un sentit coherent i transversal a tota l'estructura.

- 2) **La terminologia organitzativa.** La terminologia emprada per a la identificació dels àmbits funcionals no és un aspecte resolt en tots els ajuntaments: la proliferació de denominacions per als departaments interfereix la claredat i l'efectivitat de l'organització i dificulta la seva relació interna. Una terminologia uniforme, coherent i, significativa des d'un punt de vista funcional i lingüístic, ajuda a l'establiment d'un organigrama conegut i acceptat per tothom i a delimitar tant els nivells jeràrquics com la diferència de responsabilitats entre els diversos llocs de treball.
- 3) **Esglaons de comandament.** La presència de diferents models de direcció amb nombroses línies de comandament i amb la presència de responsables intermedis i operatius amb responsabilitats variables és altre de les característiques comunes dels ens analitzats. En aquest sentit, es detecta una clara manca de definició dels rols i dels diferents perfils directius desitjables i adequats per a cada nivell organitzatiu. No s'evidencia la configuració d'un organigrama on s'estableixi el rol del personal tècnic qualificat com a comandament de les diferents àrees amb la delimitació d'unes funcions prou establertes. El comandament de cada àmbit ha d'esdevenir responsable del funcionament del sistema d'activitats, és a dir, de l'estructura operativa (tècnica, administrativa) d'un àmbit competencial de l'organització, corresponent-li la responsabilitat i l'autoritat per a gestionar els recursos que li han estat assignats.

En general, les relacions de dependència jeràrquiques estan establertes, predominant habitualment les relacions funcionals sobre les primeres. Tot això, ve caracteritzant una

---

<sup>31</sup> No és el mateix organitzar el cos de la policia local, amb una estructura jeràrquica establerta legalment i homogènia en tots els ajuntaments, que el departament de Cultura, amb una estructura poc jeràrquica i no sempre amb la mateixa casuística municipal.

cultura organitzativa, en relació al comandament, en la que predomina la no exigència de responsabilitats, i en la que cada col·lectiu tendeix a definir el seu propi ritme de treball i la seva manera de desenvolupar-ho, en funció de la seva pròpia idiosincràsia i de la naturalesa de les relacions que s'estableixin amb els altres.

La tipologia d'àmbits més habitual diferencia, com a mínim, quatre esglaons jeràrquics:

- a) Primer nivell. Acostumen a batejar-se com a àrees, com o direccions de serveis o com a àmbits de gestió. És l'àmbit de més alt nivell i abast: acostumen a dependre d'una o més regidoria o tinença d'alcaldia, i agrupen serveis que actuen sobre un objecte similar.

Pot existir una direcció d'àrea exercida habitualment per un càrrec de confiança dins del nivell directiu. És freqüent, però, que la direcció efectiva de les àrees sigui responsabilitat del nivell polític (regidors, tinents d'alcalde). En aquest cas, cal tenir present que factors com el grau de dedicació (disponibilitat) i la qualificació professional afecten al funcionament de l'àrea. Existeix també el risc que la direcció de l'àrea es vegi mediatitzada per la resolució de problemes quotidians (burocràtics), interferint en la dedicació a tasques directives (establiment de línies d'actuació, planificació i organització, control de qualitat del treball, seguiment dels resultats i del nivell de satisfacció intern i extern...).

- b) Segon nivell. Entre el nivell directiu de primera línia i el tècnic, depenent de les dimensions de l'entitat, s'identifiquen els responsables de segona línia jeràrquica, sovint anomenat serveis. En models en què no existeix una direcció d'àrea o de serveis, els serveis solen ser el màxim nivell directiu. Una àrea pot agrupar diversos serveis. Els serveis aglutinen àmbits de gestió de nivell tècnic amb una finalitat directiva, més o menys accentuada en funció de l'existència d'una direcció d'àrea (planificació, coordinació amb nivell polític, coordinació de departaments relacionats, establiment de directrius i orientacions d'actuació concreta en coordinació amb polítics). Es constitueixen en funció de l'objecte de treball: serveis econòmics, recursos humans, serveis generals, etc. Quan no existeix una direcció d'àrea o de serveis, és el òrgan de coordinació entre els diferents àmbits de l'Ajuntament; en alguns casos, el responsable o cap de servei ha de donar assistència a altres àrees. Els caps de servei acostumen a ser tècnics amb la màxima qualificació dins de l'estructura del personal.
- c) Tercer nivell. El nivell tècnic es constitueix per departaments o seccions, que aglutinen tasques i procediments relacionats, dirigits per un tècnic. Constitueixen el primer esglaió on es porten a terme les directrius i orientacions dissenyades pels nivells polític i directiu. Els seus responsables garanteixen, com a tècnics, la correcció de les

tasques desenvolupades dins dels objectius marcats, i exerceixen funcions de control i organització del treball. El tercer nivell representa el màxim nivell tècnic-operatiu, llevat d'excepcions.

- d) Quart nivell. Dins del nivell operatiu és usual trobar una gran varietat de departaments i òrgans, amb diferent importància jeràrquica segons l'organització de que es tracti i fins i tot, en ocasions, amb heterogeneïtat dins d'una única entitat. En aquest nivell s'assumeix l'execució directa de tasques en dependència dels tècnics dels diferents àmbits o directament dels directius. Poden ser unitats administratives (els negociats encara existents en alguns casos) si executen procediments administratius de forma especialitzada, o unitats tècnico-operatives.

- 4) **El desenvolupament jeràrquic dels llocs.** En general no existeix una denominació dels llocs de treball ajustada al seu contingut funcional, identificant-se sovint mitjançant la categoria laboral corresponent. La dualitat plaça/lloc, abans esmentada, hauria de permetre una desvinculació evident entre ambdues denominacions, apropant la del lloc de treball al veritable contingut funcional. Això només succeeix en el cas dels llocs de comandament, tot i que la terminologia emprada per a la seva denominació tampoc no és del tot aclaridora.

La totalitat de llocs de treball, des d'una òptica orgànica es classifiquen en ordre a tres nivells teòrics:

- a) El nivell directiu, constituït per professionals que han de gaudir de la confiança de l'equip de govern, i el lloc de treball dels quals pot estar vinculat al càrrec que els ha nomenat. Ocasionalment, en els municipis menys poblats de la mostra, la funció de gestió directiva és executada pels tècnics de màxima qualificació (secretari, interventor, arquitecte...), o bé per regidors que assumeixen tasques de gestió i direcció. Només en casos comptats, al capdamunt de l'estructura directiva existeix la figura d'un gerent.
- b) El nivell tècnic està constituït usualment per llocs de treball singulars ocupats per tècnics o per departaments dirigits per un tècnic. Tot i que té un cert component operatiu, ja que constitueix el primer graó en el que es porten a terme les directrius i orientacions dissenyades pels nivells polític i directiu, els llocs que s'hi situen requereixen d'una qualificació tècnica mitjana o superior.
- c) El nivell operatiu és potser el que presenta una més gran casuística de departaments i denominacions. S'hi poden trobar negociats, unitats, grups... En general es tracta de grups de treball els processos dels quals tenen una repercussió immediata en el ciu-

tadà. Tot i que aquests departaments poden tenir un cap o responsable, en principi no es tractaria en aquests casos de llocs de comandament (que es situarien en els nivells directiu i tècnic), sinó més aviat de llocs de coordinació de l'execució de les funcions que li són pròpies (llocs singulars o base).

- 5) **El desenvolupament horitzontal.** La majoria dels trenta-sis ajuntaments es divideixen per àrees, dependents d'una o més regidories o d'una tinença d'alcaldia.

Aquestes àrees aglutinen serveis de característiques similars, i el seu nombre depèn en bona mesura de les dimensions de l'àmbit territorial, però també de les circumstàncies polítiques que envolten l'entitat. La divisió més admesa i utilitzada és la que pren com a referència el destinatari comú del servei, distingint-se entre tres àrees:

- a) Àrees de serveis territorials, on l'objectiu dels serveis aquí adscrits és el territori del municipi (urbanisme, obres, activitats i serveis municipals...), amb objectius com:
- Desenvolupar els serveis i les funcions vinculades a la planificació, gestió i disciplina urbanística.
  - Desenvolupar el serveis i funcions vinculades a la gestió de les obres, manteniment i serveis municipals de subministraments bàsics i infraestructures municipals.
  - Desenvolupar els serveis i funcions de control i regulació de les activitats econòmiques establertes al municipi.
- b) Àrees de serveis personals, que prenen com a objectiu desenvolupar aquells serveis i funcions que s'orienten a promoure i garantir als ciutadans l'accés a uns determinats serveis i a uns altres mínims de qualitat de vida, considerant el ciutadà com a objecte de tracte directe, tant de forma individual com col·lectiva, i amb objectius generals com:
- Desenvolupar i integrar tots els serveis i funcions vinculats als àmbits de serveis socials, ocupació, desenvolupament econòmic, esports, cultura, salut, educació i altres en els quals es cregui necessari incidir.
  - Desenvolupar i integrar aquells programes i projectes transversals, per temàtica o per sector social objectiu, des dels diferents àmbits d'actuació que sigui necessari.

- c) Àrees de serveis generals o de règim intern, on el destinatari d'aquests serveis és el propi ajuntament entès en la seva globalitat i atenent a la categoria de serveis servidors dels altres per facilitar la prestació de serveis en conjunt, amb objectius com:
- Desenvolupar i integrar els serveis interns de suport tècnic i administratiu als Òrgans de Govern i al global de les àrees i membres de l'organització en matèria de gestió i assessorament legal, procediments administratius, organització i recursos humans, sistemes d'informació, compres i contractació, i en la resta de camps que afectin el global de l'organització.
  - Desenvolupar i integrar per al global de l'organització els serveis de recepció, registre de documentació i atenció i informació al ciutadà.
  - Desenvolupar els serveis específics d'estadística i població i d'altres d'assimilables.
  - Desenvolupar i integrar les funcions de la gestió del pressupost i de la comptabilitat de l'organització.
  - Desenvolupar i integrar tots els serveis i funcions de caràcter intern o extern de la gestió tributària municipal i de la tresoreria municipal.

En la majoria de casos, resten fora d'aquesta estructura els gabinets d'alcaldia o presidència, les àrees de desenvolupament local o promoció econòmica i la policia local, així com els llocs corresponents a funcionaris amb caràcter d'habilitats nacionals.

- 6) **Sobre la transversalitat i qüestions relacionades.** La tendència organitzativa uniforme dels ajuntaments analitzats no ens ha de fer caure en el parany que tots s'organitzen de la mateixa manera: el que aquí s'han analitzat són els components *hard* de les estructures organitzatives, els organigrames, però no els components *soft*, els sistemes de coordinació, de comunicació i de funcionament d'aquestes.

Es constata de tota manera que predominen a data d'avui les organitzacions burocràtiques clàssiques, jerarquitzaes i amb un predomini evident de la divisió funcional del treball, i que les aproximacions a esquemes de treball basats en la transversalitat es reduïen a casos molt comptats i basats en comprometre tota l'organització a oferir de forma consensuada i articulada les polítiques públiques destinades a un determinat col·lectiu.

## Els models i la realitat

Reprement els models organitzatius teòrics als que fèiem al·lusió en l'epígraf general d'aquest bloc (Ramió i Ballart), es tracta ara de copsar la seva predisposició a encaixar amb una forma de treball transversal, com la que es proposa en aquest treball, i esbrinar quina és la que presenta majors facilitats. Per fer-ho, es sotmetrà cadascun dels models a una anàlisi DAFO <sup>32</sup>:

- 1) **El model burocràtic.** És el propi d'estructures molt jerarquitzaes (més de quatre nivells) i molt fragmentades (moltes àrees de gestió). La majoria dels 36 ajuntaments analitzats presenten aquest model en una de les seves variants, el model polític jerarquitzat, model que introdueix una jerarquia <sup>33</sup> entre els regidors de l'equip de govern (tinents d'alcaldes sobre regidors sectorials). Es tracta d'un model que sovint presenta regidors tot terreny, que els exigeix expertesa, habilitats comunicatives, habilitats directives per dirigir els funcionaris; on les figures d'habilitació nacional es reconverteixen en directius de l'estructura, afegint aquestes funcions a les establertes per llei; on s'esdevenen àrees de primera i de segona, no sempre per un criteri vinculat al pressupost sinó al pes polític i de decisió directiva.

Es tracta d'un model que presenta dificultats per la pràctica de dinàmiques transversals:

Debilitats	Amenaces
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Predomini de les funcions de control administratiu per sobre de les prestacionals.</li><li>▪ L'alta jerarquia (política, administrativa) dificulta la comunicació transversal i és sinònim de lentitud i rigidesa en els processos decisionals.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Copsar necessitats i assolir relacions fluides amb els ciutadans</li><li>▪ Definir programes integrats fruit de la fragmentació organitzativa.</li><li>▪ Primacia (recursos, pressupost) dels serveis interns sobre els finalistes.</li></ul>
Fortaleses	Oportunitats
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ordenació funcional dels processos de treball.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Erigir els responsables jeràrquics en impulsors de canvi.</li></ul>

- 2) **El model d'agències.** Alternatiu al model burocràtic per la superació de la verticalitat jeràrquica a través de la desconcentració de serveis en altres ens (organismes autònoms, empreses municipals, etc.), aquest model dificulta la coordinació entre àmbits de gestió per la creació d'organitzacions independents. La comunicació transversal es veu encara més afectada en aquest model:

---

<sup>32</sup> Debilitats, Amenaces, Fortaleses i Oportunitats.

<sup>33</sup> Executivitat en la política: institucionalització de regidories "de primera" i "de segona".

Debilitats	Amenaces
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fragmentació més evident dels àmbits de gestió municipals.</li> <li>▪ Persistència del model jeràrquic malgrat la desconcentració de serveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepció interna dels serveis desconcentrats com a externs.</li> <li>▪ Creació de nous llocs de direcció (gerents, administradors) en dissonància amb l'estructura general.</li> </ul>
Fortaleses	Oportunitats
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificació més evident de les responsabilitats i de les competències.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creació de mecanismes formals de comunicació entre organitzacions (ajuntament i organismes autònoms).</li> </ul>

- 3) **El model gerencial.** Pocs són els ajuntaments de la mostra que adopten una estructura gerencial unitària, amb un gerent sota la direcció de l'alcalde que s'erigeix en el director de l'estructura administrativa. En la teoria, els tinents d'alcalde i els regidors no dirigeixen àrees de gestió, tot i que, en la pràctica, acostuma a esdevenir-se una estructura matricial on els electes assumeixen sovint la coordinació d'algun dels àmbits i/o de programes concrets. Casualment, algunes de les experiències de transversalitat identificades en els trenta-sis ajuntaments analitzats responen a aquest model:

Debilitats	Amenaces
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manca de perfils gerencials en la funció pública.</li> <li>▪ Complexitat orgànica i de funcionament.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Els ciutadans no només són clients: pèrdua de perspectiva de l'administració relacional.</li> <li>▪ Reconcentració interna en el disseny organitzatiu: no valoració dels elements intangibles.</li> </ul>
Fortaleses	Oportunitats
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Distinció entre les funcions dels electes i les dels directius.</li> <li>▪ Major control de la gestió i de l'organització del treball.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Clientelització</i> dels ciutadans: connexió amb les demandes i expectatives de la ciutadania.</li> </ul>

- 4) **El model mixt** gerencial, d'agències i clàssic. És la combinació dels models anteriors i al que, d'alguna manera, són traslladables les DAFO anteriors, en tant que pren variables, positives i negatives, de totes tres.



## Formes d'entendre la transversalitat en la pràctica

En les diferents accepcions del concepte de transversalitat <sup>34</sup> aplicat a les administracions públiques hi ha subjacent la idea de millora organitzativa, tant si el canvi que es promou té un abast estructural o ampli, així com la introducció de noves formes de treballar o de col·laborar entre àmbits funcionals d'una mateixa entitat.

Alguns ajuntaments han fet tímids apropaments al concepte de transversalitat motivats bàsicament per dues qüestions:

- Quan una determinada realitat complexa ha fet difícil encarar i obtenir els resultats esperats a través dels models organitzatius clàssics.
- Quan s'ha identificat clarament un determinat col·lectiu per articular una determinada política pública amb una perspectiva global.

En la pràctica, el desenvolupament de la transversalitat ha estat mitjançant experiències embrionàries que progressivament han trobat un lloc, una posició (diferent a la de la resta d'àmbits funcionals) en l'esquema organitzatiu dels ajuntaments. El denominador comú de la majoria d'elles és un progrés descendent: el lema i els objectius centrals de la transversalitat, entesos com una forma d'impulsar el canvi general de l'organització, com una forma de treball que impregni a tots i cadascun dels serveis que presta l'ajuntament, s'adapten a un nou estatus: l'adopció de tres, quatre, deu programes transversals que *lluiten* per subsistir en una estructura dominada pels esquemes tradicionals (organigrama jeràrquic i divisional).

Els enfocaments teòrics, holístics i trencadors dels esquemes tradicionals es dilueixen en experiències concretes, identificables i no sempre exportables a d'altres realitats.

### Els programes transversals

Els programes transversals <sup>35</sup> es conceben com a sectors temàtics, instigadors d'una fluida comunicació interdepartamental per al treball conjunt davant problemes o situacions que requereixen respostes multifuncionals, de més d'un departament i servei concret. La seva adscripció orgànica no és unívoca, tot i que sovint, en la fase d'impuls del projecte, es fan dependre de l'alcaldia per atorgar-los un caire estratègic en l'esquema organitzatiu general. Malgrat tot, la seva irrupció i consolidació sovint es basa més en les habilitats (comunicatives,

---

<sup>34</sup> Per aprofundir-hi, veure l'apartat 1.3. Conceptes.

<sup>35</sup> Fem ús d'una denominació genèrica, tot i que cada ajuntament fa servir una nomenclatura diferent: a programes transversals cal afegir plans transversals, serveis transversals, òrgans transversals, etc.

relacionals, etc.) dels seus impulsors (tècnics, directius o polítics) que de la seva posició a l'organigrama formal de l'Ajuntament. Es produeix, en aquest context, una coexistència informal entre una corrent assentada i estesa en la majoria de serveis municipals, basada en els esquemes tradicionals burocràtics, i una contracorrent innovadora i participativa, basada en nous esquemes relacionals.

De forma general, no s'inverteix en la contractació de nous recursos humans sinó que el procés de selecció de les persones impulsores d'aquests projectes parteix dels tècnics dedicats a serveis prestats amb l'esquema funcional tradicional. Es produeix un canvi d'hàbits, de mentalitat, d'aquests professionals, erigint-se en llocs de treball ambivalents: han de seguir preocupant-se que els serveis es continuïn prestant eficaçment, al marge de la seva forma de prestació, i alhora han de convèncer, seduir i involucrar a professionals de l'organització amb els qui, en el passat, havien tingut poc contacte.

La pràctica totalitat de programes transversals municipals tenen el seu arrelament en les àrees de serveis a les persones, aquelles que agrupen serveis considerant el ciutadà com a objecte de tracte directe, tant de forma individual com col·lectiva: serveis socials, cultura, joventut, infància, esports, etc. Les causes es poden abordar des de diferents perspectives, algunes d'elles són:

- La tipologia de servei que es presta des d'aquests àmbits parteix d'una dinàmica relacional, que requereix més que mai que el professional (que l'Administració) s'adapti als requeriments de la ciutadania (als receptors dels serveis) i no a la inversa: els organigrames tradicionals, jeràrquics i divisionals, no esdevenen la millor expressió per fer-ho possible.
- Els professionals adscrits a aquests àmbits, majoritàriament, tenen un perfil adaptatiu a aquestes necessitats i prioritzen el servei al procediment reglat: la seva escala d'origen, l'administració especial, apunta a l'especificitat de la titulació que habilita per al desenvolupament de les funcions encomanades; el propi contingut funcional descrit en les relacions de llocs de treball també és símptoma de la necessitat de disposar d'unes habilitats i actituds (relacionals, de treball en equip, d'escolta activa...) per al desenvolupament de les seves tasques.
- La posició orgànica d'aquestes àrees és autònoma i, sovint, separada, física i conceptualment, dels àmbits de gestió centrals dels ajuntaments, aquells qui tenen assignat un pressupost més alt i atribuït un major nombre de recursos. Els serveis aquí adscrits acostumen a considerar-se *satèl·lits* dels serveis centrals. Això, en la pràctica, esdevé una arma de doble fil: d'una banda, el relegament a un *exili* organitzatiu provoca incomprendiments, manca d'assignació de recursos suficients, manca de sensibilitza-

ció de necessitats, etc., però, d'altra, és sinònim d'autonomia organitzativa per emprendre nous projectes, amb noves formes de treballar, amb professionals polivalents, etc.

Les fases per les passa el desenvolupament d'un programa transversal són força assimilables entre les diferents experiències analitzades <sup>36</sup>:

- 1) Proposta tècnica i política de quins àmbits volen impulsar-se des d'aquesta perspectiva transversal i acord de desenvolupament.
- 2) Procés d'elaboració dels programes mitjançant els/les professionals responsables del lideratge de cadascun d'ells.
- 3) Selecció dels professionals adequats per incorporar-se en el procés, valorant-se habilitats, actituds i coneixements.
- 4) Elaboració de les guies de treball, els trets bàsics de cada programa per a la seva implementació futura, partint d'un model metodològic comú per a tots ells. L'actor responsable d'aquest procés varia segons cada experiència analitzada, tot i que sovint s'assigna a un responsable tècnic de la totalitat de programes, perquè garanteixi la viabilitat de tots ells.
- 5) Consens dels aspectes conceptuals bàsics sobre la transversalitat amb la resta de professionals involucrats amb el programa a desenvolupar mitjançant espais de coordinació preestablerts.
- 6) Desenvolupament i seguiment del pla.

El desenvolupament d'un programa o pla transversal que travessi l'organització i que inculqui la necessitat de disposar d'una visió integral en actuacions dirigides a determinats segments poblacionals, ha de considerar alguns elements estratègics per a una implantació reeixida:

- Una voluntat clara i decidida de l'organització a canviar els esquemes de treball vients.
- Un lideratge unívoc de l'estament polític per al seu impuls i seguiment des del primer moment.

---

<sup>36</sup> Es poden analitzar amb major profunditat les experiències dels ajuntaments de Sant Boi de Llobregat a MORA, Ramon i altres (2006), i de Vilafranca del Penedès a CAMPRUBÍ, Margarida (2002).

- Una anàlisi exhaustiva de l'estructura organitzativa per identificar fortaleses i debilitats derivades de la seva implantació.
- Uns directius públics amb capacitat de lideratge mediador, amb habilitats relacionals, que sàpiguen seduir les parts involucrades en el desenvolupament d'un projecte que requereix de molts consensos.
- Involucrar els actors implicats en el programa i convèncer el seu entorn dels mèrits organitzatius a mig termini. En aquest procés cal preveure la redefinició de rols dels professionals (de gestors a líders, d'executors a impulsors).
- Teixir un discurs conceptual i metodològic de forma coherent i que doni resposta inequívoca davant les friccions inicials entre l'estructura orgànica i el funcionament transversal dels programes.
- Demostrar a l'organització els avenços 'sense pressa però sense pausa' en l'articulació dels programes concrets: mostrar exemples, indicadors d'èxit, beneficis del procés.

El procés de creixement i consolidació d'un programa transversal topa amb resistències organitzatives i amb altres obstacles en el seu procés de desenvolupament pràctic. Des dels propis neguits dels impulsors del projecte, en haver d'assumir un doble rol, orgànic en l'execució i funcional en el suport del projecte al difícil equilibri dels responsables de cada programa per desenvolupar unes funcions atribuïdes amb anterioritat <sup>37</sup> i el disseny del programa específic. Des de la dificultat d'aquests últims a veure's reconeguts per la resta de l'organització com a 'nous líders' d'uns 'nous departaments' a la manca d'implicació i col·laboració de la resta d'àmbits funcionals de l'ajuntament en les fases inicials. Des del difícil encaix dels programes en una estructura funcional als diferents ritmes de prioritització sobre altres polítiques públiques.

Alguns dels programes més comuns, com dèiem abans, es desenvolupen a partir de la identificació d'un determinat col·lectiu o algun projecte impulsat des de l'àrea de serveis a les persones. Els més comuns són:

- Programa de dona.
- Pla per a la igualtat.

---

<sup>37</sup> Ens referim a aquelles que, d'antuvi, li assigna la Relació de Llocs de Treball i que representen un percentatge important de la seva dedicació horària.

- Programa d'immigració i ciutadania.
- Programa de persones amb discapacitat.
- Programes de cooperació i solidaritat.
- Programa de joventut.
- Programa d'infància i adolescència.
- Programa de formació d'adults.
- Programa de tercera edat.
- Programa de drogodependències.
- ...

*En la vida* dels projectes transversals hi ha una relació continuada i estable entre aquests i els òrgans verticals que no sempre els fan partícips dels processos de presa de decisions. El cicle de vida dels programes transversals passa, o hauria de passar, per un primer moment, en el que es posa èmfasi i es focalitza l'atenció de l'ajuntament sobre un determinat tema, amb la pretensió inequívoca de situar-lo en la primera línia d'atenció, i un segon en el que se li dona forma, en el que l'organització decideix quina és la millor manera d'estructurar l'organització per fer possible que el tema prengui rellevància en el context municipal. No hem d'oblidar que el naixement dels programes transversals, en les hipòtesis de partida <sup>38</sup>, són fruit d'una aspiració organitzativa a modificar comportaments, a fer un canvi de xip, a convèncer l'organització de la necessitat de incorporar noves visions, nous valors.

Els programes transversals esdevenen una eina organitzativa per resoldre les limitacions d'un esquema organitzatiu que no s'adapta a les necessitats i exigències que li requereix l'entorn. En cap cas, però, a la llum de les experiències analitzades, aconsegueixen una posició privilegiada i poderosa que els permeti resoldre la totalitat de limitacions de l'organització tradicional: no deixen de ser instruments, formes d'organització complementàries, amb major capacitat d'adaptació als requeriments de l'entorn. Reproduint una cita textual d'Albert Serra <sup>39</sup>:

*Els òrgans transversals són , sobretot, sistemes de relació i de coneixement que alimenten l'organització d'una visió específica i especialitzada i d'objectius estratègics de canvi social (la*

---

<sup>38</sup> Altra cosa és en què es converteixen.

<sup>39</sup> SERRA, Albert (2004).

*igualtat home-dona en l'àmbit laboral, per exemple) i la capaciten per a una més gran adaptació a la realitat. No sembla, en canvi, que hi hagi cap motiu per considerar els òrgans transversals més capacitats que els verticals per a la producció i per a la gestió de serveis, recursos i processos.*

Constatem des d'aquí que el discurs teòric de la transversalitat no casa amb la seva expressió pràctica. Si el discurs ambiciós d'alterar hàbits, canviar estructures organitzatives, transformar l'administració, s'ha d'entendre mitjançant els programes transversals, podem afirmar, en base a l'anàlisi de les poques experiències existents, que encara ens queda un llarg recorregut per fer realitat els nostres desitjos teòrics. L'objecte d'aquest treball és precisament constatar la necessitat de definir un model alternatiu que sigui més coherent amb l'entorn, un "ajuntament –xarxa", que descrigui amb claredat els instruments pràctics de gestió per fer-ho possible i que incorpori veus, estableixi complicitats, internes i externes, i millori la capacitat de resposta davant la complexitat de la demanda social, ciutadana. El repte l'expressava fa un any Pasqual Maragall <sup>40</sup>:

*Es posible hospedar la esperanza que la creatividad urbana (de las fuerzas sociales, de los ciudadanos, de las asociaciones, de los actores del sector privado o público) y la intervención de unas nuevas relaciones sociales, desemboquen en formas innovadoras de desarrollo económico en los pueblos y ciudades, fomentando e impulsando así su crecimiento y potencialidad.*

---

<sup>40</sup> MARAGALL I MIRA, Pasqual (1997).

## Alternatives

*Si l'on cherche dans le secteur privé des modèles pour moderniser l'emploi public, il convient de ne pas oublier que l'objectif essentiel du service public est la gouvernance et non la gestion. Cela implique de ne pas perdre de vue des valeurs fondamentales telles que l'équité, la justice et la cohésion sociale, afin de préserver la confiance à l'égard du système gouvernemental et politique considéré dans son ensemble. Les questions de gestion, pour importantes qu'elles soient, doivent passer au second plan.*

*OECD. La modernisation du secteur public: moderniser l'emploi public.*

### Idees clau

1. Les organitzacions dels ajuntaments de l'abast del treball poden ser considerades des de la perspectiva dels sistemes, i concretament com un **sistema obert** integrat en la seva comunitat.
2. El desenvolupament organitzatiu de la transversalitat, com a resposta a la complexitat de les demandes de la comunitat als ajuntaments apunta cap a la progressiva definició i implantació del paradigma d'**administració relacional**.
3. Avançar cap a l'administració relacional comporta assumir la necessitat de transformacions en la cultura organitzativa, les estructures organitzatives, les formes d'exercir el liderat, la gestió de les persones i la gestió dels processos en els ajuntaments.

## L'organització municipal com a sistema

En aquest apartat del treball exposem una proposta que parteix de la concepció de l'organització municipal com un **sistema** complex en el que participa una gran diversitat de nodes o unitats definits inicialment per les seves característiques funcionals, però que només adquireixen sentit complet quan entren en relació entre ells.

En tant que sistema complex, es tractaria en primer lloc d'un **sistema obert**. Això significa que aquest sistema forma part al seu torn d'altres sistemes. En primer lloc, del que conforma la comunitat del municipi, en el seu sentit més ampli, amb la que intercanvia nombroses en-

trades i sortides. Però a més, amb molts d'altres: municipis propers, altres administracions locals, administracions locals de segon nivell (consell comarcals, diputació)...

És important insistir en aquest caràcter obert, ja que la primera impressió en estudiar-lo pot ser la contrària, ja que existeix una àmplia definició formal de competències derivada de la legislació vigent, així com un conjunt de normes que ha de regular les relacions amb els altres sistemes, o l'accés i la sortida de la informació i de les persones del propi sistema.

Malgrat l'alt grau de formalització de l'organització municipal i de les seves relacions, entenem que actualment les relacions de caràcter informar, i en particular les derivades del fet que tractem d'organitzacions **polítics**, fan absolutament necessari insistir en l'alta permeabilitat del sistema en totes les dimensions del seu entorn.

La relació entre els nodes o unitats organitzatives, tot i que no pot alterar la lògica de preservació de la naturalesa de la entitat (component institucional, novament amb un alt grau de formalització), és orientada de facto en primer lloc per criteris funcionals, i no institucionals.

La lògica que predomina en la relació entre les unitats organitzatives és en primer lloc la que es deriva de la seva definició funcional, i secundàriament, de la definició institucional.

Això significa, per exemple, que una determinada unitat tècnica tendirà a comportar-se dins de l'organització més pel seu caràcter tècnic (funcional) que pel seu caràcter orgànic (institucional).

Al seu torn, el caràcter tècnic o funcional predominant a les organitzacions municipals és el que ve marcat per dos línies d'especialització: **especialització horitzontal**, determinada pel camp d'actuació definit a priori per cada unitat, segons les competències que correspongui, així com pel perfil professional de les persones que la integren; i **especialització vertical** en funció del nivell jeràrquic ocupat per la unitat o per les persones que la integren.

Proposem considerar el sistema organitzatiu com format per tres subsistemes:

- **Subsistema polític.** És aquell integrat per les unitats organitzatives encarregades de definir els objectius polítics d'actuació i de vetllar pel seu acompliment. Aquestes unitats són també responsables formals de la presa de decisió. En formen part els electes i els òrgans de govern, així com d'altres òrgans de coordinació política més informals sovint presents en molts ajuntaments.
- **Subsistema directiu.** El subsistema directiu té l'objectiu fonamental de transformar les línies d'actuació política en treball operatiu. El seu rol fonamental ha de ser el



d'orientació estratègica de l'organització i garantia de l'efectivitat del conjunt del sistema (per la via de l'assoliment dels resultats finals o *outcomes*).

- **Subsistema operatiu.** Agrupa el conjunt d'unitats o nodes (tècnics, administratius, de prestació de serveis o mixtes) encarregat de materialitzar les actuacions de l'organització, tot assolint els resultats intermedis o operatius (*outputs*). Inclou també els comandaments d'unitats operatives, i pot tenir per tant més d'un nivell en funció de la complexitat i les dimensions de l'organització.

Tenint en compte la definició institucional (legal, normativa) dels ajuntaments, la relació jeràrquica es dona primordialment entre el subsistema polític i els altres dos sistemes. El subsistema polític és legitimat per un sistema extern (la comunitat, el municipi) en el que s'insereix l'organització, i obté la legitimació d'aquest per concentrar la capacitat formal de decisió.

El fet que la legitimitat per a la presa de decisions es centri en el subsistema polític no vol dir, però, que no existeixin diferents formes d'exercir aquesta potestat, per exemple, de forma tancada i autoritària, o de forma oberta, participativa i deliberativa.

No significa tampoc, que els components del subsistema polític no estiguin al seu torn jerarquizats (començant pel paper de l'alcalde-president de la corporació), ni que puguin existir mecanismes diversos de delegació en altres components polítics (regidors, junta de govern...) o en el subsistema directiu, per determinades funcions executives.

Amb tot, malgrat que puguin existir aquestes delegacions, un funcionament normal de l'organització passa pel fet que el subsistema política domina les actuacions dels sistemes directius i operatiu. El contrari és un símptoma d'anomalia.

El subsistema directiu pot prendre decisions generals, per delegació del subsistema polític, davant del qual és responsable, relatives al *modus operandi* de l'organització, però (en condicions normals) no relatives als objectius i actuacions finals.

Finalment, el subsistema operatiu es reserva la capacitat de decisió pràctica, també per delegació del subsistema polític, sobre les formes d'actuació concretes, en virtut de la seva capacitat funcional (coneixement, experiència). Els organigrames més freqüents assenyalen que les unitats operatives responen davant de les unitats directives, i reben d'aquestes les directrius d'actuació; la pràctica demostra que aquesta relació es pot establir simultàniament també amb òrgans del subsistema polític.

Així doncs, si definim dues línies fonamentals de relació entre els sistemes, de direcció (establiment d'objectius, orientació, control i seguiment de l'activitat, avaluació, etc.) i de

responsabilitat (rendiment de comptes, presentació de resultats, etc.), dins del sistema organitzatiu, cal tenir present que aquestes apareixen entre els tres subsistemes simultàniament i per tant el subsistema directiu no té a la pràctica l'exclusiva de les relacions amb el subsistema polític, i no es pot parlar en sentit estricte d'una divisió vertical jerarquizada.

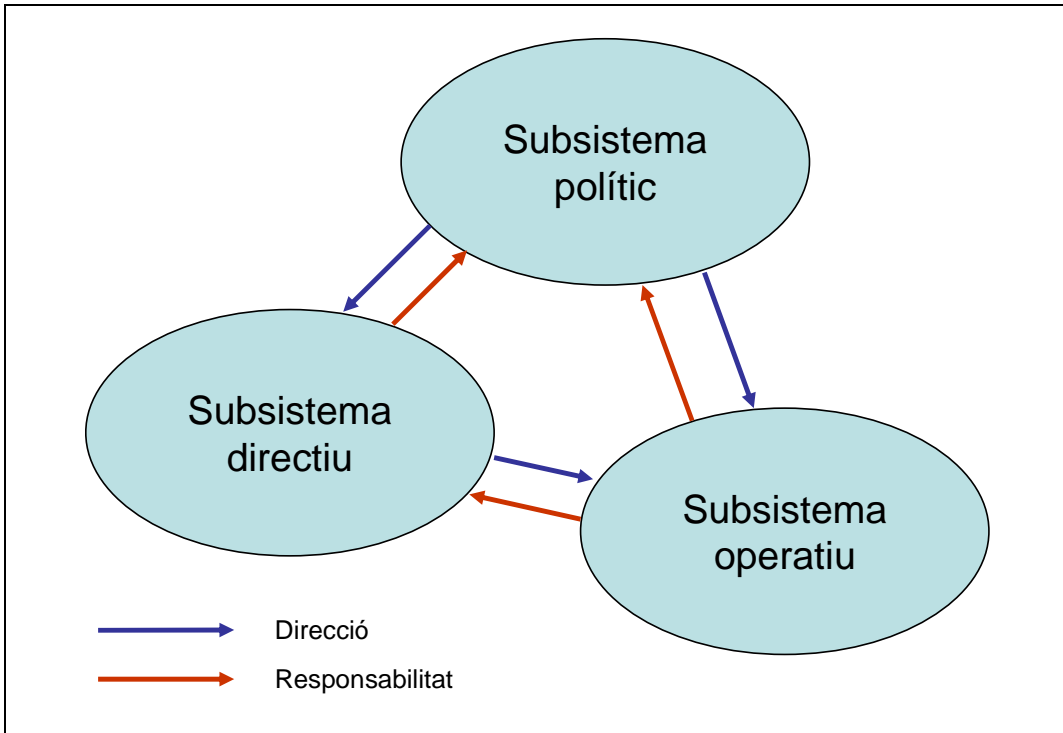


Diagrama 12. Sistema de relacions

Des d'algunes posicions, normalment de personal directiu, s'ha vist aquesta situació com una anomalia. Per analogia amb el que succeeix en les grans corporacions privades, el subsistema polític, actuant com el consell d'administració, no hauria d'intervenir en el funcionament de la línia productiva; la funció de direcció és exclusiva dels *managers*, i el paper d'aquests és força més clar que en les administracions locals, on la funció de direcció és compartida amb els electes, i on les unitats operatives responen davant d'uns i altres. Des del nostre punt de vista, és una situació normal en una organització *política*.

## Profunditat del sistema

El sistema organitzatiu tindria, com ha quedat exposat en l'apartat 1.3 d'aquest treball, quatre nivells de profunditat (dimensions, segons algunes terminologies), que poden donar-se o no en els diferents subsistemes:

1. La dimensió **tècnica o sectorial**, que correspon als diferents àmbits de la divisió del treball amb criteris d'especialització funcional.
2. La dimensió **de gestió**, que correspon als àmbits de control i de suport a l'actuació dels anteriors.
3. La dimensió **territorial**, en el cas que l'àmbit espacial d'actuació de l'organització sigui suficientment complex.
4. La dimensió política, que aporta la visió de projecte de comunitat i servei a la comunitat a l'actuació operativa de les altres tres.

S'ha d'insistir en el fet que aquestes quatre dimensions es poden donar en els diferents subsistemes; per exemple, un regidor delegat de personal exercirà actuacions en la dimensió de gestió, un tècnic responsable del programa d'igualtat de gènere es mourà en les dimensions tècnica i política...

### **Divisió horitzontal del sistema**

I finalment, el sistema es divideix horitzontal atenent a criteris funcionals, com ha quedat comentat també en l'apartat 1.3 anterior. La sectorialització funcional provoca agrupacions de les unitats en els tres subsistemes tenint en compte (almenys sobre el paper) la destinació de les seves actuacions: la pròpia organització, el territori o les persones. Tot i que aquesta agrupació clàssica és a la pràctica objecte de múltiples concrecions i pot ser fàcilment rebatuda per altres propostes igual de, o més, coherents, acostuma a estar presidida en la majoria d'ocasions per criteris de racionalitat professional, administrativa i de prestació de serveis, o per criteris d'eficiència productiva.

### **Tridimensionalitat del sistema organitzatiu**

Combinant els tres nivells del subsistema, les quatre dimensions de l'actuació organitzativa, i les divisions sectorials en àrees existents, se'ns dibuixa finalment un sistema tridimensional complex.

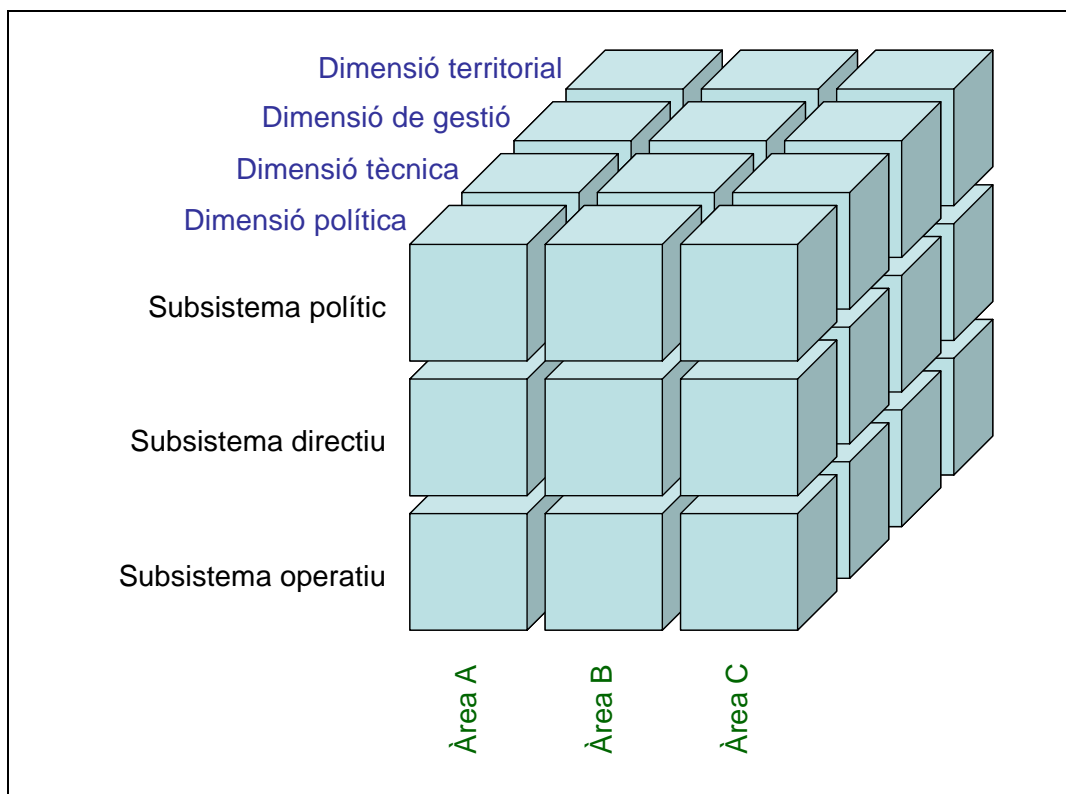


Diagrama 13. Dimensions del sistema organitzatiu

En aquesta mena de “cub de Rubik”, no totes les caselles estan plenes ni s'exerceixen en tot moment. Cada Ajuntament té característiques pròpies i formes d'organització concretes que canvien amb el temps.

## Cap a l'administració relacional

Els mecanismes i projectes de reforma i de modernització de l'administració dominants en els darrers vint o vint-i-cinc anys no han alterat en els seus aspectes nodulars el paradigma organitzatiu clàssic de les administracions locals, basat en la seva consideració, seguint Mintzberg, com a “burocràcies maquinals”: organitzacions on predominen les tasques operatives i amb un alt component rutinari, on el funcionament és altament regulat mitjançant procediments reglats, on les línies de comunicació i relació són molt formalitzades, i en les que la centralització i la jerarquitització són molt intenses.

Aquests tipus d'organització acostumen a estructurar-se a partir del principi de divisió del treball, en unitats operatives i llocs de treball amb responsabilitats clarament determinades.

En elles és de vital importància establir clarament les competències funcionals, abans que responsabilitats més indefinides i genèriques <sup>1</sup>. Per altra part, unitats i llocs de treball es troben normalment sotmesos a mecanismes de control vertical molt desenvolupats.

Les propostes de modernització i de reforma administrativa realitzades fins al moment tendeixen sobretot a aportar solucions basades en l'optimització d'aquestes burocràcies, per evitar la seva deslegitimació, i es concentren sobretot en la millora del funcionament dels sistemes tècnics i de gestió. Així, els problemes i les propostes tractats a les agendes modernitzadores s'han concentrat en aspectes com:

- El redimensionament (a la baixa) de les organitzacions, per tal d'aconseguir-ne un major per la via d'alliberar-les d'elements no productius.
- La posta en marxa de formes alternatives de gestió dels serveis municipals, des de la descentralització a la simple privatització.
- El redisseny dels processos de servei, a vegades qualificat de “reenginyeria”. Cal tenir en compte que en no poques ocasions s'ha volgut donar a la tramitació administrativa el caràcter de “servei”, i s'han enfocat els projectes de millora i optimització d'aquests tràmits, amb resultat divers, des d'aquest punt de vista.
- La implantació de sistemes de gestió de la qualitat dels serveis o del conjunt de l'organització (cartes de serveis, ISO 9001, models CAF i EFQM...).
- La implantació de sistemes de gestió per objectius (que amb un cert to sarcàstic poden generar la imatge que la burocràcia funcionava “sense objectius”...).
- La reducció dels costos de personal en paral·lel al desenvolupament de sistemes de retribució del rendiment personal i de l'assoliment d'objectius.
- El redisseny d'estructures organitzatives, i en concret d'organigrames, a la recerca de formes coherents amb tot l'anterior.

En un primer moment les diagnosi i les propostes són sobretot introspectives, impulsades i generades des de diferents estaments de la pròpia administració, i basades encara en el predomini de l'òptica de relació administració *vs* administrats. Els projectes de reforma administrativa dels anys vuitanta i primers noranta, van donar lloc a alguns canvis normatius i a la

---

<sup>1</sup> Aquesta necessitat de delimitació ha marcat molt profundament les organitzacions dels ajuntaments, per exemple, en les relacions laborals. Una de les reivindicacions clàssiques dels treballadors municipals és que les relacions de llocs de treball estableixin clarament les seves “funcions” amb un sentit gairebé sempre delimitatiu i defensiu.

incorporació primerenca de les aleshores “noves” tecnologies. Els interlocutors principals en la discussió continuaven essent responsables de les pròpies administracions, líders dels cosos funcionarials i sindicats.

Posteriorment, hom va començar a equiparar l'administració a un servei (“terciarització de l'administració”), i a parlar de “modernització” més que no pas de “reforma”. Van incorporar-se al debat interlocutors externs, procedents tant del món acadèmic com de l'empresa privada, i l'objectiu preferent va ser aconseguir prestar serveis de qualitat al ciutadà. La relació dominant va passar a ser la d'administració *vs* clients, i va irrompre amb força la gestió de la qualitat en els serveis, així com propostes d'incorporació de mecanismes de quasimercat com a via per l'augment de l'eficiència.

En definitiva, en les seves diferents plasmacions, les propostes de reforma i de modernització pretenen sobretot la recuperació de l'eficiència del model de burocràcia maquinal, tenint en compte la pressió social que s'interpreta en el sentit de “més serveis, menys cost, és a dir, menys pressió fiscal”.

El context social dels darrers anys aboca a una revisió d'aquestes propostes i fa emergir ja des dels anys 90 del segle passat, una certa sensació d'insuficiència. al nostre entendre, bona part de les propostes i alternatives que es van formulant poden considerar-se en el seu conjunt com el disseny d'un nou paradigma organitzatiu per les administracions públiques: **l'administració relacional**.

L'administració relacional, en contrast amb les propostes de modernització i reforma, es configura com una postburocràcia fonamentada en el concepte de ciutadania. Aquesta noció de ciutadania, de caràcter polític i no de servei o administratiu, esdevé la base de la relació entre l'organització i el seu entorn, i la font principal de legitimitat per a les seves actuacions. Els ciutadans són considerats en primer lloc com a membres de la comunitat, amb drets i deures civils, per als que la qualitat en la prestació dels serveis, l'agilització i la transparència de l'administració, o la reducció dels costos de la burocràcia, són aspectes importants, però als que preocupen cada vegada més intensament problemes com la convivència, el benestar o la sostenibilitat. Malgrat la crisi de la participació política formal, expressada a través de l'abstencionisme electoral, els ciutadans intervenen de fet, mitjançant molt diversos mecanismes, en la quotidianitat de l'administració, la qual es veu abocada necessàriament a contemplar el debat i el diàleg com a mecanismes de funcionament; aquest fet és particularment constatable en el cas de les administracions locals.

L'administració, i específicament l'administració local, s'insereix en la comunitat com un dels instruments de què aquesta mateixa comunitat es dota per procurar un desenvolupament harmònic de la convivència, el benestar i creixement socioeconòmic. En aquest sentit, un

aspecte important a destacar és el fet que l'administració relacional no actua únicament per a la comunitat sinó sobretot en la comunitat, participant també de la seva diversitat, heterogeneïtat i contradiccions, i essent alhora condicionadora i condicionada per ella. El centre nodular de l'administració pública és l'articulació de la presa de decisions per part de la comunitat, i per tant, un centre d'actuació política.

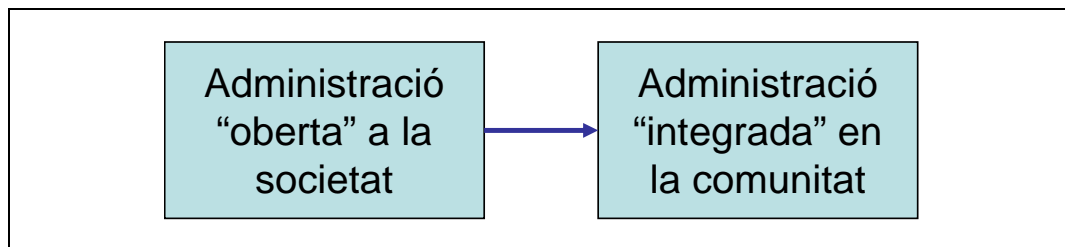


Diagrama 14. Relació entre administració i comunitat

No obstant, si bé es dibuixa així un canvi de paradigma, la realitat ens fa veure com en les administracions existents conviuen de fet les dues concepcions: l'administració com a un aparell burocràtic dominat pels principis de seguretat i legalitat i amb pretensió d'esdevenir gestora d'incidents en un entorn estable; i l'administració com a instrument social, dominada per un principi d'efectivitat social que s'ha de materialitzar en un entorn inestable i en canvi continu.

Si bé no es tracta de perspectives necessàriament excloents, sí que són contradictòries i han donat lloc a dos grans tipus d'estratègies organitzatives. D'una banda, instruments "durs" orientats a l'assegurament de l'estabilitat de l'organització i a la preservació de l'ordre jeràrquic, per tal de garantir l'assoliment d'objectius d'operació tècnics, administratius, de servei, clarament establerts (almenys *a priori*). I d'altra, instruments "tous" orientats a la gestió relacional, a la cooperació horitzontal i a la resposta a una realitat complexa i "polièdrica", entre els quals es troben les polítiques transversals esmentades anteriorment.

Cal demanar-se, hores d'ara, fins a quin punt l'actual equilibri entre enfocaments "durs" i "tous" està proporcionant les respostes esperades per les nostres comunitats. Els estudis empírics realitzats <sup>2</sup> apunten vers un clar predomini de les estratègies "dures" sobre les "toves", que arriben a esdevenir força inconsistents i circumstancials.

En molts casos, el paradigma de l'administració relacional, que alguns autors han denominat també "administració deliberativa" posant l'èmfasi en un o altre dels seus vessants, s'ha desenvolupat principalment en l'àmbit de la dimensió política, sense entrar a fons en el terreny

---

<sup>2</sup> Per exemple, els casos analitzats per BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim i altres autors (2005).

de la gestió organitzativa. Aquesta situació ha restat capacitat transformadora real als nous enfocaments, ja que no s'ha arribat a concretar de forma sistemàtica un alternativa organitzativa a la burocràcia maquinal. Amb aquets treball intentarem definir algunes pautes amb la pretensió de donar eines per al desplegament del paradigma d'administració relacional en el conjunt de les dimensions organitzatives dels ajuntaments, tenint en compte l'abast prèviament acotat.

## Caracterització de l'administració relacional

L'administració relacional no és una proposta nova. Almenys des de la primera meitat dels anys 90, al nostre país, diversos especialistes tant del món acadèmic com des de la gestió <sup>3</sup>, se n'han referit com una opció de superació dels models burocràtic i de la nova gestió pública. No obstant, la lectura de la gran quantitat de referències que existeixen a la literatura tècnica sobre la matèria mostren que no existeix complet acord entre els autors a l'hora de conceptualitzar aquesta "administració relacional".

Per posar només tres exemples, Carles Ramió <sup>4</sup> afirma:

*El model d'Administració relacional, que consisteix en la gestió dels serveis públics mitjançant un conjunt d'organitzacions privades amb ànim de lucre i sense, genera la necessitat de multiplicar els esforços de planificació de les externalitzacions (plecs de condicions, etc.) i de control i avaluació de la gestió i els resultats d'aquestes.*

Amb la qual cosa posa l'èmfasi en l'externalització de la gestió serveis.

En canvi, Joaquim Brugué <sup>5</sup> indica que

*a nosaltres ens interessa destacar que, potser, el component ètic essencial per a una administració relacional cal trobar-lo en la noció de confiança. Mentre la jerarquia i el saber estar cadascú en el seu lloc són el fonament de les organitzacions jeràrquiques, la confiança ho és en el cas de les anomenades organitzacions relacionals.*

I per tant, es concentra més en un aspecte organitzatiu: la dicotomia entre jerarquia i confiança.

---

<sup>3</sup> Inicialment, alguns com Xavier Mendoza, Carlos Losada o Koldo Echevarría; posteriorment d'altres com Carles Ramió o Joaquim Brugué...

<sup>4</sup> RAMIÓ MATAS, Carles (2004).

<sup>5</sup> BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim (2003), pàgina 403.



I finalment, a les “Propostes a l’avantprojecte de Llei de Serveis Socials”<sup>6</sup> elaborades per la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, encapçalada pel mateix Brugué, exposa que

*L’administració relacional compta entre els seus elements la recerca de l’interès general a través de la deliberació franca i honesta entre tots els sectors afectats.*

tot remarcant el caràcter d’*administració deliberativa*.

Considerem que, amb matisos, aquestes i altres visions existents no són necessàriament contradictòries, però si reclamen, des de la perspectiva de la gestió pública, una sistematització.

Per altra part, el discurs fins ara construït al voltant del concepte d’administració relacional ha estat força criticat, en especial des de dos punts de vista: que amb la seva defensa d’allò públic ha esdevingut una coartada per a la pervivència del model burocràtic, i que s’ha quedat sempre en el terreny del discurs, o en el millor dels casos, d’experiències puntuals i parcials. Creiem que val la pena reproduir un fragment, també de Carles Ramió<sup>7</sup> :

*Hay que reconocer que en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoproposiciones y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a nivel de impacto real de ambas corrientes ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoproposiciones. En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son “sólo” valores y, en este sentido, aparecen profusamente en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y se están incorporando a nivel de discurso. Es decir, tienen una utilidad formal pero en la práctica diaria los comportamientos reales siguen otras pautas de actuación. Además, se puede producir la paradoja que cuanto más elevados y profundos sean los valores públicos más excepcional es su implementación.*

En les planes següent farem un intent, que ja reconeixem a priori com a modest, per a definir el paradigma de l’administració relacional “baixant” al terreny de la gestió i de la pràctica organitzatives.

Val a dir, en primer lloc, que emprem intencionadament el terme *paradigma* per a referir-nos a l’administració relacional, des del punt de vista organitzatiu, per fugir del terme *model* per diversos motius:

---

<sup>6</sup> Autors diversos (2005).

<sup>7</sup> RAMIÓ MATAS, Carles (2000).

- Perquè considerem que un model comporta l'existència d'una forma “adequada” o “preferida” per ordenar una realitat que necessàriament s'ha de revelar com a simplificadora, quan en hem caracteritzat el context, i per tant la realitat de les administracions locals de referència, com a complexes.
- Perquè entenem que aquesta mateixa complexitat comporta que en molts aspectes del funcionament de l'organització necessàriament han de conviure diferents models: el burocràtic clàssic, el de la nova gestió pública, el de l'administració deliberativa...

Fins a cert punt podríem parlar que el “model” de l'administració relacional és un “no-model”; d'aquí que preferim el terme *paradigma* referit a l'administració relacional per significar el **conjunt heterogeni de valors, formes i instruments organitzatius que conviuen per a formar plegats una determinada concepció de les administracions locals adequada a les necessitats i expectatives de les comunitats en les que s'arrelen.**

Considerem, per tant, que el paradigma de l'administració relacional en l'àmbit municipal, es fonamenta en una clara consciència del propi paper com a instrument d'actuació política de la comunitat local. En aquest sentit, les organitzacions han de reforçar els valors corporatius de funcionament basats en la noció de *servei públic*. Cal aclarir, però, que *servei públic* no és el mateix que *prestació pública de serveis*, sinó quelcom més.

La prestació de serveis públics situa l'administració local (prestadora) en un plànol diferent de la ciutadania (client), i parteix de lògiques diferents de la relació administració-comunitat, com l'homogeneïtat i l'estabilitat dels processos, o el pes de l'eficiència econòmica.

Si bé ningú pot negar que l'administració local és *també* prestadora de serveis, ens trobem amb característiques clarament diferenciadores de la prestació de serveis per part d'ens privats: heterogeneïtat dels interlocutors (individus, col·lectius...), interlocutors amb voluntat d'intervenció i participació (no com a concessió gracieble de l'autoritat, sinó com exercici d'un dret democràtic), inestabilitat de l'entorn i dels processos... Des d'aquest punt de vista no és possible considerar l'eficiència econòmica sense partir de l'**eficiència social**, que no es limita a pretendre minimitzar els costos, sinó a aconseguir un equilibri adequat entre aquests, la qualitat i la cobertura dels programes d'actuació. Per eficiència social s'entén l'equilibri, considerat admissible per la comunitat, entre els recursos (no únicament econòmics, sinó també materials, de temps, treball, etc.) aportats per aquesta en una determinada actuació, i els resultats que n'obté en termes de benestar, cohesió i desenvolupament social. L'eficiència social està directament relacionada amb l'efectivitat de les actuacions de l'administració pública; sense efectivitat, és a dir, sense l'assoliment dels objectius d'impacte final sobre la com-

unitat dels programes d'actuació, l'eficiència esdevé únicament una mesura econòmica i té només sentit des de l'òptica de la gestió, no des del conjunt de l'actuació de govern.

Si hom situa l'eficiència social i l'efectivitat com a criteris per a l'actuació de les administracions, caldrà que també governin l'acció de la gestió pública. Tenint això en compte, els mecanismes operatius de gestió han de ser secundaris en l'ordre d'atenció dels gestors i operen sobretot en termes de sostenibilitat. Les formes de gestió dels serveis estan sotmeses no només a la lògica econòmica, sinó també a la lògica dels drets, necessitats i expectatives de la comunitat i de les persones que la integren.

## Administració relacional i àmbit públic

En una primera aproximació, superficial, l'administració relacional podria ser entesa només com el resultat de l'obertura vers la societat de l'administració moderna i reformada propugnada per la nova gestió pública. En termes reduccionistes, però en definitiva derivats de la lectura d'una bona part de la literatura sobre gestió pública, una administració relacional seria així una administració que, empena per la necessitat i per una reconeguda insuficiència dels seus recursos, s'obre als criteris de gestió del mercat i, si és necessari, al mercat pròpiament dit; però ara a un mercat que inclou també el sector no lucratiu i fins i tot les persones individuals i les famílies.

Però al nostre entendre l'administració relacional és quelcom més que això, perquè no es limita a "obrir-se" i afegir nous actors a les relacions existents entre administració i entorn, sinó que suposa en el fons una transformació real de les estructures de funcionament de l'administració com a model burocràtic. El paradigma de l'administració relacional implica canvis qualitius en la seva relació amb l'entorn, i per tant, no hauria de renunciar a dur endavant transformacions també en les seves estructures organitzatives i limitar-se a impulsar processos més o menys explícits d'externalització, encara que aquests es facin a través del "sector social".

Avui en dia sembla clar que l'àmbit públic és més ampli que l'àmbit estricte de l'actuació de l'administració pública. Som del parer, no obstant, que gestionar aquest àmbit públic és responsabilitat bàsica, tot i que no exclusiva, de l'administració pública, ja que d'altres agents que operen en el mateix espai, com per exemple, el sector no lucratiu, només són responsables de les seves actuacions a mig i llarg termini amb caràcter subjectiu. El tercer sector té l'opció d'actuar o no públicament, i respon formalment de les seves activitats davant de les persones que en formen part, no del conjunt de la comunitat. Es tracta d'operadors privats en l'àmbit públic. Contràriament, l'administració pública és un operador públic que actua en l'àmbit públic, i assumeix una responsabilitat objectiva i irrenunciable davant de la comunitat.

Existeix, per tant, una tensió entre interès privat i interès públic operant en el mateix àmbit públic; resoldre harmònicament aquesta tensió passa per que l'administració pública assumeixi consegüentment el repte de treballar en xarxa amb els altres agents, de liderar les actuacions en l'àmbit públic, i de dur transformant-se de tal manera que pugui fer-ho amb la suficient efectivitat i eficiència social.

Tenint això en compte, podem definir algunes de les funcions peculiars de l'administració pública entesa com a administració relacional:

- La coordinació i la integració de les actuacions dels diferents operadors, públics i privats, que es mouen en un determinat àmbit públic; pel que ens interessa en aquest treball, el municipi.
- L'accés a la informació i el coneixement de la comunitat i la garantia de la seva distribució equitativa.
- La construcció i la gestió de xarxes, inclòs el diàleg entre elles, per al desenvolupament de les actuacions necessàries que tendeixin a l'assoliment dels nivells de benestar i de justícia socials que demanda cada comunitat.
- La defensa de l'interès de la comunitat en cadascuna de les xarxes particulars.
- L'exercici de la responsabilitat de control de l'activitat privada en l'àmbit públic.

## Administració relacional i treball en xarxa

Abans d'entrar en el comentari de les característiques organitzatives de l'administració relacional, es fa necessari un breu repàs d'algunes de les característiques del **treball en xarxa**, ja que la gestió de xarxes internes i externes s'ha apuntat com una de les funcions de l'administració pública entesa com administració relacional. Aquest exercici previ es fa més necessari encara si considerem que la nostra proposta de canvi organitzatiu per a les administracions locals es fonamenta en l'adopció en bona mesura de les característiques del funcionament de les xarxes.

Definim com a **treball en xarxa** el treball de forma sistemàtica entre diferents agents implicats en un procés o projecte comú, aplicant criteris cooperatius i no jeràrquics, amb l'objectiu d'assolir una finalitat comuna que alhora suposa beneficis per cadascun dels agents integrants de la xarxa.

Aquesta mateixa definició ens apunta ja algunes de les característiques nodulars del treball en xarxa, que destaquem particularment:

- Els membres integrants de la xarxa han de compartir un **procés o projecte comú**; no pot haver xarxa quan no hi ha interessos compartits.
- Tot i que la xarxa es dinamitza a partir de criteris no jeràrquics, això no implica que no sigui una **forma d'organització**. Xarxa no és igual a caos; el funcionament cooperatiu i la corresponsabilització sobre objectius comuns no signifiquen absència de responsabilitats, que es donen a dos nivells del conjunt de la xarxa, i individual de cadascun dels seus membres.
- Finalment, la xarxa funciona per a l'assoliment d'uns objectius, és una forma d'organització clarament orientada a l'**assoliment de resultats**. Per aquest mateix motiu resulta necessari, i sovint més fàcil que en el cas d'altres formes organitzatives, avaluar el seu bon o mal funcionament, tenint en compte precisament els resultats obtinguts.

Tenint en compte que el nostre interès es concentra en aquest treball en els aspectes organitzatius de les administracions locals, dins de l'abast determinat, apuntarem algunes característiques del treball en xarxa en el seu vessant intern; existeixen nombrosos estudis sobre funcionament de xarxes socials, als que ens remetem per als aspectes relacionats al funcionament de xarxes socials en les que participen les administracions, tot i que cal reconèixer que aquesta dinàmica externa és determinant des del moment en què condiciona fortament el funcionament intern dels ajuntaments.

Quan hom planteja el funcionament d'un ajuntament com a xarxa està posant en crisi, en primer lloc, la idea que l'estructura organitzativa expressada en els organigrames tradicionals és la que ha de determinar les relacions funcionals entre els diferents nodes operatius de l'entitat: llocs de treball i unitats. La dificultat inevitable per a conciliar amb un únic instrument, l'organigrama, els aspectes jeràrquics, que són altament formalitzats, i els funcionals, que sovint segueixen fluxos molt informals, d'una entitat, són superats per la perspectiva de xarxa perquè aquesta resitua explícitament el paper dels organigrames només en el vessant jeràrquic. Per fer una analogia, els organigrames descriuen estructures però no fluxos, de la mateixa manera que un mapa polític marca fronteres entre estats i territoris, però no informa sobre les relacions que existeixen entre aquests.

El treball en xarxa suposa assumir que les relacions funcionals entre els nodes operatius trenca les línies jeràrquiques, que condicionen però no defineixen aquelles relacions. El treball en xarxa posa normalment en crisi les organitzacions perquè contradiuen aspectes de la cul-

tura organitzativa molt arrelats en els nostres ajuntaments. Cal que qui s'endinsi per aquests camins ho tingui molt en compte.

El treball cooperatiu ha de tenir en compte que la diversitat és normal i es correspon amb la realitat; les contradiccions entre interessos particulars són la norma i la uniformitat l'excepció. El bon funcionament de la xarxa depèn de sintonitzar sòlidament els seus nodes a l'entorn d'objectius comuns que no anul·lin els interessos particulars. Es fa imprescindible per tant un funcionament democràtic que apunti vers el "tothom guanya".

La col·laboració en la xarxa requereix del compromís dels seus membres integrants de vers uns objectius i vers la pròpia necessitat d'existència de la xarxa.

La col·laboració es fonamenta també en la responsabilitat de cada node de la xarxa i de l'exercici de l'autocontrol suficient sobre expectatives i necessitats que vagin més enllà dels de la xarxa en conjunt.

El bon funcionament de la xarxa demana unes altes dosis de **confiança** entre els seus membres. Aquesta confiança, al seu torn, es basa en aspectes com:

- Els membres de la xarxa han de ser competents per treballar-hi plegats i amb aquesta orientació. Per competents s'entén que han de tenir els coneixements, habilitats i actituds que fan possible el treball en xarxa. La xarxa fracassarà si només es sustenta en la voluntat dels seus membres.
- La xarxa en conjunt i els seus membres han de comptar amb els recursos, espais i instruments necessaris per al seu funcionament. Treballar en xarxa és costós i cal tenir-ho en compte. Hom haurà de valorar si impulsar el treball en xarxa, amb el cost que això suposa, compensa els resultats a assolir: determinats processos altament formalitzats probablement es gestionen més eficientment amb mecanismes organitzatius jerarquitcats i burocratitzats.
- Les xarxes han de tenir un funcionament pràctic com a tals per tal que assoleixin un grau d'aprenentatge que les consolidi i desenvolupi. El bon funcionament de la xarxa és fruit també de la seva pràctica. Els resultats acostumen a assolir-se a mig i llarg termini, la qual cosa reclama també bones dosis de paciència i generositat. Els responsables municipals han de tenir això molt en compte, ja que molt freqüentment s'esperen resultats a molt curt termini que no es poden assolir amb aquestes formes organitzatives, tret que ens trobem en organitzacions molt madures.

- La pràctica de la xarxa ha de ser avaluada com a tal i els seus resultats reconeguts, per tal que els seus membres assolixin consciència de funcionar com a xarxa i interioritzin les pràctiques que la fan evolucionar i enriquir-se.
- Donat que l'aspecte fonamental del funcionament de les xarxes és la relació que s'estableix entre els seus nodes, i que el pes d'aquesta relació la suporten les persones, són fonamentals els mecanismes de gestió de les relacions personals per al bon funcionament de les xarxes, més enllà dels aspectes més institucionals i formalitzats.
- Finalment, s'ha de recordar que la confiança és quelcom difícil de guanyar i fàcil de perdre. La xarxa i els seus membres han de ser conscients per tal de preservar-la i poder rectificar davant dels retrocessos i dels fracassos.

Quin és el paper dels comandaments en aquest context? En primer lloc, creiem que s'ha de distingir entre un rol del comandament com a garant de la unitat i cohesió de l'organització en el seu conjunt (que al seu torn és la materialització de la institució), a partir del qual ha d'exercir sobretot actuacions d'excepció en situacions de crisi, indisciplina, desorientació, canvis organitzatius, etc., i un rol de responsable davant d'altres nivells organitzatius al respecte de l'assoliment d'objectius operatius.

Des d'aquest segon punt de vista, el comandament en un context organitzatiu de treball en xarxa hauria d'exercir sobretot dues funcions:

- Respondre dels objectius d'una xarxa de treball davant d'altres xarxes, tant al mateix nivell, com a nivells superiors. Es tracta d'una funció tant representativa però que porta implícita també les responsabilitats d'assumir com a propis els resultats assolits i d'impulsar els canvis i millores necessaris en la pròpia xarxa per a la seva evolució i creixement qualitatiu.
- Actuar com a **facilitador** del funcionament de la xarxa, obtenint de xarxes superiors els recursos (no sempre materials: pensem, per exemple, en la informació) i el suport necessari per a que aquesta pugui assolir els resultats esperats.

Tant en un cas com en altre, sembla apuntar-se que el comandament tradicional, basat en l'exercici jeràrquic d'una *potestas* sobre el personal assignat, ha d'evolucionar cap a un tipus de comandament fonamentat en el liderat i en l'exercici d'una *auctoritas* que es deriva més del reconeixement dels membres de la pròpia xarxa que de la investidura per part d'òrgans supe-

riors. És en aquest sentit que parlem d'un **comandament democràtic** en el funcionament de les xarxes organitzatives <sup>8</sup>.

## Administració relacional: una nova cultura organitzativa

En aquest exercici d'intentar definir el paradigma de l'administració relacional "baixant" al terreny de la gestió i de la pràctica organitzatives, començarem per refermar el nostre parer de la necessitat d'un canvi en l'equilibri de les diferents dimensions organitzatives tal com les hem definit en pàgines anteriors. El desenvolupament de l'administració relacional ha de fonamentar-se necessàriament i clara en el canvi del predomini de les dimensions de gestió i tècnica pel predomini de la dimensió política.

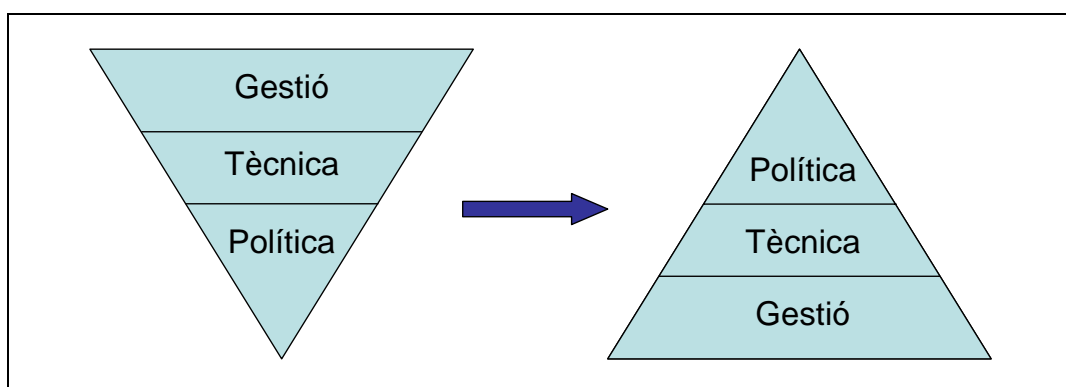


Diagrama 15. Reordenament de les dimensions organitzatives

S'ha d'insistir, però, en què l'objectiu del paradigma relacional no és ignorar o prescindir d'alguna d'aquestes dimensions, sinó resituar-les i reequilibrar-les. Com diu Albert Serra <sup>9</sup> cal assegurar la sostenibilitat i la continuïtat de l'organització amb un "compromís entre estabilitat i adaptació al medi".

A partir d'aquí, a cada ajuntament cal impulsar des del liderat polític i executiu, una cultura organitzativa basada (almenys) en els següents valors:

- Donat que, com hem exposat en l'apartat 1.2 d'aquest treball, estem en un entorn en situació de canvi accelerat, l'organització ha d'assumir positivament la resposta a situacions de crisi. Això comporta que es valori la **flexibilitat** i l'**adaptabilitat** a

---

<sup>8</sup> Per un tractament molt més detallat de les xarxes i els governs locals, ens remetem al treball de Ismael Blanco i Ricard Gomà (2002) esmentat a la bibliografia.

<sup>9</sup> SERRA, Albert (2004), pàgina 14.



aquests canvis, però també la capacitat transformadora, d'**innovació** i d'**impuls del canvi**, sempre que sigui necessari.

- Pretenem una organització intel·ligent i madura, capaç d'actuar en situacions complexes i canviants i d'adaptar-se a demandes amb un alt nivell de personalització. Per assolir-lo, hem d'optar per llocs de treball i unitats per a les que siguin valors la **iniciativa**, i l'**autonomia**. Però que alhora siguin capaces d'assumir **responsabilitats** sobre l'exercici d'aquesta autonomia i sobre els seus resultats. És a dir, i en termes anglosaxons, ha d'existir un equilibri expressament assumit per cada part de l'organització, entre *empowerment* i *accountability*.
- Cal que l'administració s'obri radicalment a la seva comunitat, per la qual cosa s'ha de mantenir la tendència a incrementar la **transparència** i l'**accessibilitat**, en els seus sentits més amplis.
- Finalment, i com un dels trets més característics de l'administració pública en relació al sector privat, és fonamental impregnar les organitzacions del valor del **servei públic**. Aquest servei públic no es limita a una prestació de serveis de qualitat (que, evidentment, s'ha de realitzar) sinó a aconseguir concentrar els esforços del conjunt de l'organització en la generació de valor públic, tot buscant l'eficàcia, l'efectivitat i l'eficiència socials (i no únicament econòmiques). Tenint això en compte, cal explicitar també que un ajuntament no és una "empresa", ni la seva direcció política o executiva son els "empresaris". Les contradiccions existents entre direcció i professionals no es poden resoldre a la llum de la lògica empresa-assalariat dominant en l'àmbit d'actuació de l'empresa privada, sinó que cal una lògica diferent derivada del compromís amb el servei públic. Aquesta consideració no és menor, per exemple, quan es tracta de les relacions laborals i de la interlocució amb els agents socials.

Per poder impulsar i fer créixer aquests valors, s'hauran de defensar dos principis organitzatius bàsics. D'una part, el **funcionament transversal**, entès com la capacitat de l'organització de sotmetre les seves estructures de funcionament formalitzades a les necessitats de servei públic (sovint informals) sempre que sigui necessari, i no a la inversa; i d'altra, la **democratització** de l'administració i del seu funcionament, tant en el seu vessant interior, la qual cosa afecta a les relacions entre tots i cadascun dels agents, individuals i enquadrats, que actuen en l'organització, com en el vessant exterior. Al nostre entendre, per exemple, ha d'existir una clara coherència entre el desenvolupament de processos de participació ciutadana i la participació dels propis treballadors i treballadores en la gestió municipal. El contrari implica reduir una cosa i l'altra a simples instruments d'actuació circumstancial, descarregant-los de la seva capacitat transformadora.

Naturalment, el desplegament dels valors i dels principis enumerats requereixen una organització en la que els seves relacions en la xarxa interna i en la xarxa externa es basin en la confiança, el diàleg i la deliberació.

## L'estructura organitzativa

Com ja s'ha esmentat en parlar de les xarxes organitzatives, un primer exercici a realitzar per part dels gestors públics locals, i en particular per aquells que es mouen en l'àmbit de la gestió organitzativa i dels recursos humans, és resituar la importància relativa de l'estructura organitzativa i de la seva plasmació "visual", els organigrames, a la categoria d'instrument (si es prefereix, d'esquelet).

Reprenent el símil cartogràfic, els organigrames són útil per conèixer els límits i la "forma" de l'entitat i les seves parts, però només donen una informació parcial al respecte del seu funcionament, dels seus objectius i resultats... que al cap i a la fi és allò que més interessa. Proponem, per tant, deixar als organigrames i a l'estructura un paper silenciós, soterrat, amb la finalitat no poc important però exercida amb suma discreció de vetllar per la integritat de l'organització contra la tendència a la disgregació, i d'ajudar a actuar en situacions de crisi.

A partir d'aquest punt inicial proposem igualment:

- Si volem que els organigrames i les estructures que dibuixin generin el mínim possible de contradiccions amb el funcionament de l'organització, ens hem d'acostumar a revisar-los i modificar-los periòdicament. Són un instrument de gestió viu.
- No tot l'ajuntament ha de respondre als mateixos criteris orgànics, per exemple, pel que fa a l'estructura de nivells jeràrquics o de dimensions i composició de les unitats operatives. No són el mateix la policia local que els serveis socials, la brigada d'obres que els serveis jurídics. La coherència i l'harmonia organitzatives no vol dir que tots els instruments de l'orquestra tinguin el mateix to, intensitat o timbre, encara que interpretin en con-junt una mateixa peça. Així, en una mateixa organització, en un ajuntament, han de conviure estructures piramidals altament jerarquitzades (policies locals) amb estructures burocràtiques (serveis administratius) i estructures professionals (serveis personals, urbanístics, jurídics...).

En contraposició als models "d'organigrama únic" o "uniforme", s'ha de tendir a una concepció de l'ajuntament com un tram de xarxes formals (que es poden reflectir en els organigrames), i informals, que operen en subsistemes relacionats de forma ordenada però alta-

ment dinàmica. La gestió organitzativa ha de ser conscient que cal molta menys rigidesa i que s'ha d'afavorir al màxim la capacitat de relació de les unitats i dels llocs de treball.

Com a criteri general, optem per un disseny organitzatiu **modular i flexible**. L'estructura organitzativa pot ser un obstacle o pot afavorir el treball en xarxa, allà on calgui aplicar-lo. Tot seguit, enumerem algunes de les característiques d'aquest disseny:

- **Adaptabilitat a les necessitats funcionals.** Com ja s'ha esmentat, cada àmbit funcional pot donar lloc a formes organitzatives pròpies. La homogeneïtat no pot ser formal sinó derivada d'aquesta mateixa coherència amb les necessitats operatives. Conseqüentment, augmenta la complexitat dels organigrames i les dificultats de gestió, la qual cosa al seu torn, exigirà nous esforços per banda dels gestors...
- **Divisió horitzontal de l'organització en grans àrees de gestió,** encapçalades per una direcció política i executiva, en funció dels grans macroprocessos, i de les unitats per processos i projectes. Aquesta divisió horitzontal ha de respondre en primer lloc a criteris estratègics, d'orientació a resultats i a les necessitats de la comunitat. S'ha d'alliberar l'estructura organitzativa respecte del cartipàs: l'assignació per part de l'alcalde de delegacions concretes a regidors no té perquè comportar la creació d'àmbits organitzatius específics; habitualment és suficient amb assignar la responsabilitat política sobre processos o projectes, molt sovint amb caràcter transversal, i sense que això comporti necessàriament la reassignació d'efectius. Naturalment, això fa més difícil el treball dels regidors i regidores d'àmbits sense contingut orgànic formal, però una de les funcions dels directius és facilitar la seva feina.
- **Organigrames més plans,** limitant el desenvolupament vertical, mitjançant la reducció de nivells jeràrquics, sempre segons les condicions específiques de cada ajuntament. En tot cas, es qüestiona la necessitat d'aplicar el model piramidal de forma homogènia a tota l'organització, partint del criteri convencional que un comandament pot només dirigir unes cinc persones, i que més enllà necessita d'un altre comandament intermedi, amb la qual cosa es desplega un ventall d'àmbits organitzatius semblants a nines russes: àrees, serveis, seccions, unitats tècniques, unitats operatives...

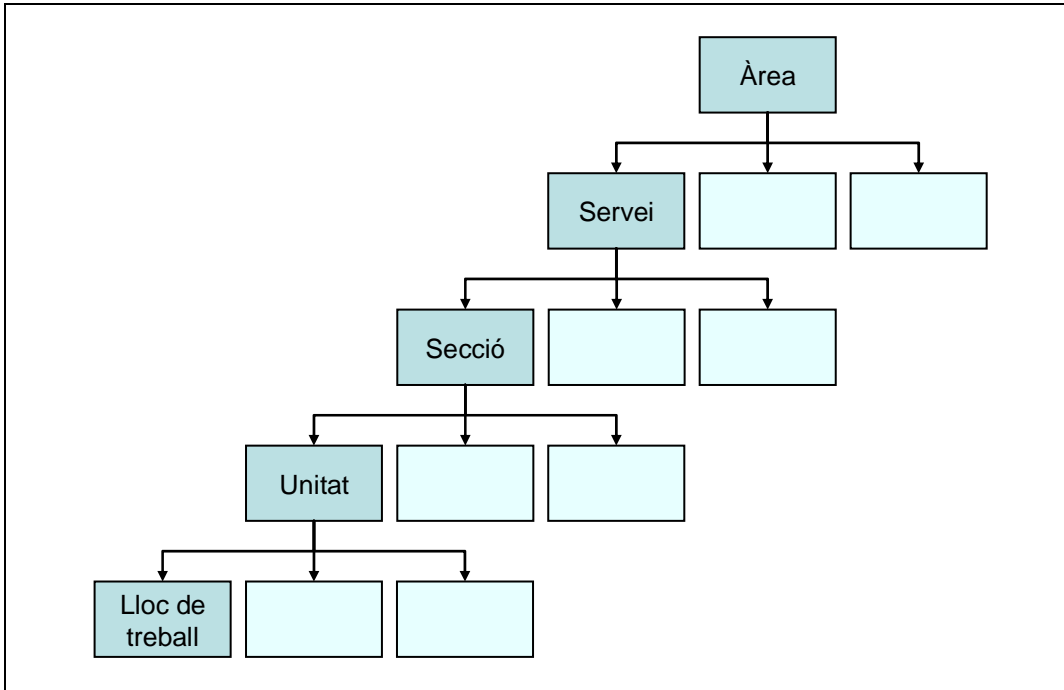


Diagrama 16. Desenvolupament vertical dels organigrames.

Això implica que han d'existir més unitats base, més dinàmiques i flexibles, agrupades en àmbits més amples i sota la direcció d'un sol comandament, de forma similar als criticats organigrames "en pinta".

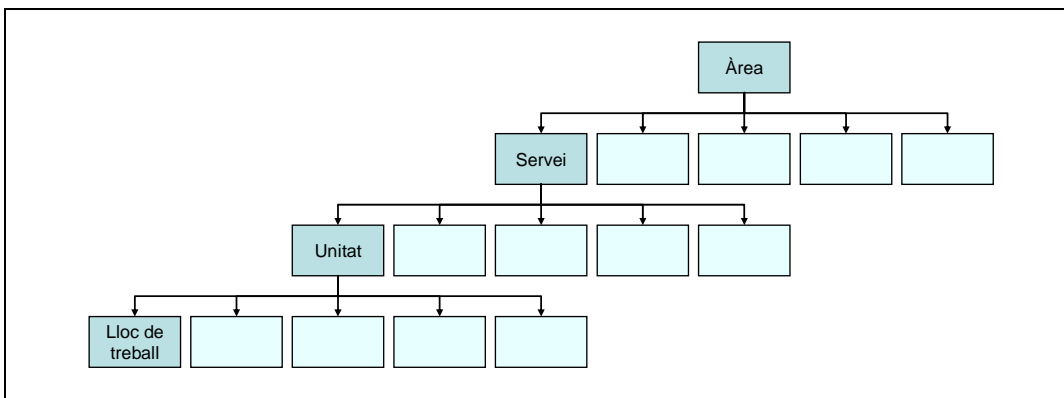


Diagrama 17. Organigrama "aplanat".

Lògicament, on s'apliquin aquests organigrames més plans i "en pinta" s'han de canviar els estil de direcció i coordinació. Els comandaments ja no poden exercir una direcció per supervisió i control directe, perquè materialment els resultarà impossible assumir la càrrega de treball que això comportaria, i per tant han d'aprendre a delegar i a assumir que les unitats funcionen amb un alt grau d'autonomia, han de respondre dels seus objectius i no necessiten d'un guiatge constant. Paral·lelament, les unitats

operatives hauran de ser capaces d'assumir la responsabilitat de funcionar sense una tutela constant i propera.

Tenint això en compte, i sempre amb subjecció a la concreció específica en cada cas, com a criteri general l'estructura s'hauria de limitar a un màxim de quatre nivells: **polític**, integrat pels electes; **directiu**, que estableix l'estratègia i dinamitza les unitats operatives per a l'assoliment dels objectius integrats en grans àrees de gestió; **de comandaments**, considerats aquests com a responsables de processos o de projectes, i dels corresponents equips de treball; **base**, format pel personal tècnic, administratiu, d'oficis...

- Afavorir decididament en les unitats operatives, els seus comandaments, i el conjunt del personal un equilibri adequat entre **autonomia** per a actuar (*empowerment*) i **responsabilitat** per donar compte de les actuacions (*accountability*).
- Assolir una major **polivalència** de les unitats operatives, i en particular de les unitats de suport. El suport administratiu, per exemple, s'ha de concentrar en unitats *staff* per cada àrea o servei, amb personal polivalent i orientat a la funció i al seu caràcter de “servei intern”, i no a la tasca.
- Practicar la **flexibilitat** organitzativa, que ha de permetre la formació d'unitats *ad hoc* per a la gestió de projectes o processos puntuals, sense que això comporti la modificació de tot un organigrama, amb els requeriments formals que es deriven (modificació de relacions de llocs de treball, etc.).
- No utilitzar l'estructura organitzativa, és a dir, els llocs de treball de comandament, com a mecanisme de reconeixement i recompensa. Una de les “males pràctiques” més esteses és la de reconèixer l'actuació dels tècnics i administratius per la via de la “promoció” a un lloc de treball de comandament, independentment que aquest sigui necessari o no per l'organització, i independentment que la persona promocionada disposi del perfil de competències adequat. La màxima perversió és quan s'arriben a crear estructures senceres en funció d'aquests moviments personals i no de les necessitats funcionals reals. A més dels efectes negatius pel que fa a la gestió de les persones, aquesta actuació, que acostuma a ser fruit de la inexistència o d'un mal ús d'instruments per al reconeixement de les persones, fomenta creixements verticals dels organigrames que dificulten enormement el treball transversal, ja que els comandaments han d'optar per no ser-ho *de facto* o per forçar el seu paper de control, tot introduint mecanismes de supervisió i filtres innecessaris.

- Trencar el prejudici que cal seguir les línies jeràrquiques per relacionar-se entre unitats i entre professionals, perquè si no es s'està posant en qüestió l'autoritat del directiu: el conegut *bypass*. L'autoritat del directiu no li deriva del control i la supervisió directa de les relacions dels equips de treball que estan sota la seva responsabilitat amb d'altres ubicats en altres branques de l'organigrama, sinó de l'assoliment dels objectius particulars i de com lidera els equips vers l'assoliment dels objectius de conjunt. La relació de comandament i l'estil com aquest s'exerceixi no hauria de condicionar la capacitat de les unitats i dels treballadors per establir relacions horitzontals productives al llarg de l'organització.

## El liderat a l'administració relacional

És freqüent escoltar la demanda, per part dels gestors públics, d'establiment d'una clara separació entre les responsabilitats de direcció política i de gestió. De fet, al nostre entendre, dibuixar fronteres delimitadores entre el que nosaltres hem denominat subsistema polític i subsistema directiu pot ser tan difícil com fer-ho entre aquest últim i el subsistema operatiu: tan freqüent és el fenomen d'electes actuant com a directius com el dels directius que es comporten com a tècnics o com administratius.

Als efectes de caracterització organitzativa de l'administració relacional, com a entorn natural per al treball transversal, és menys important la claredat de separació de funcions que l'establiment d'alguns dels trets primordials que ha de tenir la funció directiva, al marge que existeixin ingerències del nivell polític (ingerències que considerem en bona mesura inevitables i els efectes nocius de les quals poden ser, si més no, objecte de discussió). Per al nostre interès en aquest moment, ens concentrarem en considerar la direcció als ajuntaments com un exercici de liderat que ha de ser desenvolupat de forma cooperativa i complementària pels electes i els directius malgrat l'existència d'espais de superposició dels àmbits d'actuació respectiva: l'àmbit de la política, propi dels electes i l'àmbit de la gestió en l'espai directiu.

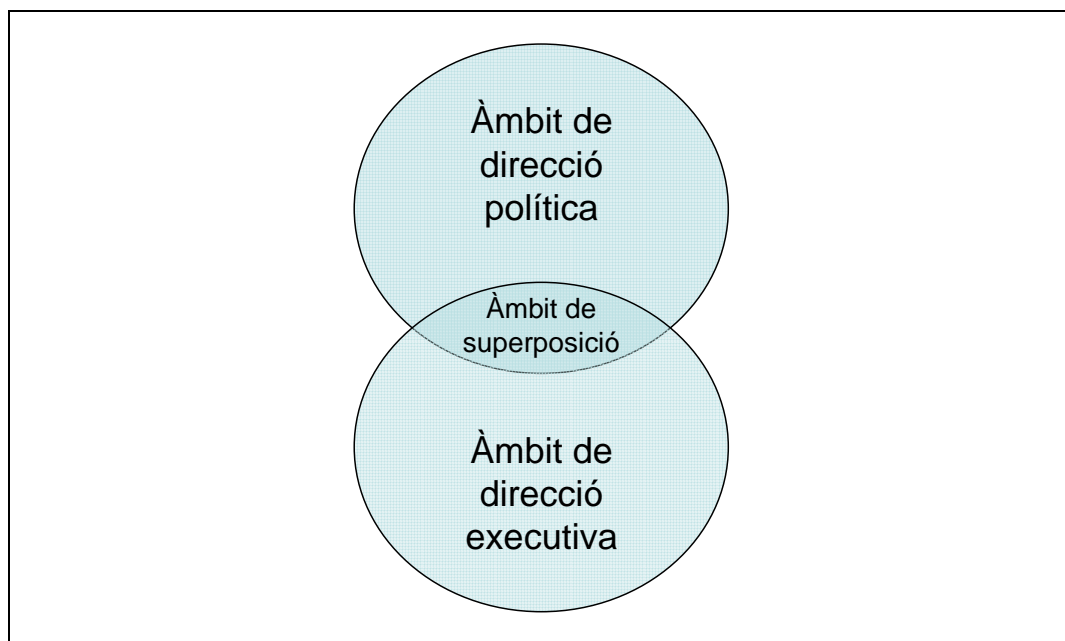


Diagrama 18. Àmbits de direcció

Les úniques condicions per a que el dinamisme d'ambdós àmbits de direcció no provoquin disfuncions significatives són que aquest no generi espais de responsabilitat "buits", és a dir, que la "interferència" política en la gestió no sigui a costa que es perdi liderat polític, ja que aquest només pot ser desenvolupat plenament pels electes; i que l'equip directiu sigui conscient que la gestió ha d'estar al servei dels programes d'actuació i no a la inversa <sup>10</sup>. De fet, coincidim en el rerefons del matís que prefereix parlar d'*electe* i de *directius*, ja que amb més o menys intensitat aquests darrers sovint tenen un comportament *polític*.

Ens centrarem, en endavant, en aspectes significatius de la funció directiva en el paradigma de l'administració relacional.

Una de les principals funcions dels directius locals ha de ser la capacitat de generar respostes adequades, sovint innovadores, sovint a través d'altres col·laboradors, als diferents problemes i reptes plantejats pel seu entorn objectiu i per les xarxes de les que forma part. El primer instrument d'actuació del directiu és la seva pròpia responsabilitat, que pot transmetre (delegar) per tal que els problemes es resolguin des del lloc on és possible fer-ho, sense trencar l'harmonia de l'organització en el seu conjunt. La necessitat del directiu local es troba més en la gestió de l'excepció que del funcionament normalitzat dels serveis o de l'administració

---

<sup>10</sup> Novament cal aclarir en aquest punt que la "submissió" de la gestió a la política no ha de comportar, si fos el cas, l'acceptació d'actuacions impròpies per part de l'equip de govern: el límit sempre es troba en la legalitat i en la professionalitat... per tots dos àmbits, electe i directiu.

burocràtica. És per això que aquest directiu sovint ha d'actuar com a impulsor dels processos de canvi.

Així mateix, els directius han de facilitar el funcionament de les xarxes en el nivell operatiu, la qual cosa inclou l'obtenció de recursos de tota mena (materials, però també intangibles) per tal que aquestes xarxes puguin actuar com a tals. A més, s'ha de tenir en compte que aquestes xarxes per a les que el directiu ha de treballar en moltes ocasions no coincidiran amb l'àmbit formal de responsabilitat en l'organigrama. De fet, som de l'opinió que la responsabilitat directiva assoleix la seva completa dimensió en establir-se sobre processos, projectes o programes d'actuació, i no sobre àmbits orgànics estructurats, que han de ser subjacents i subsidiaris.

En tot cas, sembla clar que les funcions directives clàssiques de planificació, control, supervisió, etc., tot i que en molts casos encara no han estat completament implementades en molts ajuntaments, ja són avui per avui insuficients per a assolir els resultats esperats.

Els líders de l'organització, tant electes com directius, han de ser motors de la innovació. La innovació és imprescindible per a l'evolució de l'organització i la seva adaptació a la realitat canviant.

En el quadre següent, elaborat a partir d'un treball de Sandford Borins <sup>11</sup>, exposem set aspectes que els directius han de tenir en compte per a millora la innovació en les organitzacions públiques:

1. Donar suport i impulsar la cultura d'innovació des dels nivells més alts de l'organització.
2. Establir incentius, recompenses i reconeixements per a les persones amb propostes i actuacions innovadores.
3. Obtenir i proporcionar els recursos necessaris per a donar suport als projectes innovadors.
4. Encoratjar la diversitat de punts de vista dins de l'organització per tal de generar perspectives innovadores i creatives.
5. Facilitar l'obtenció i la distribució d'informació, per exemple, la comparació amb altres organitzacions, com a font bàsica d'innovació.

---

<sup>11</sup> BORINS, Sandford (2001).



6. Aprofitar les idees del personal a tot nivell de l'organització, i no únicament dels que a priori són més experts o veterans.
7. Acceptar i valorar l'experimentació i l'avaluació dels seus resultats, acceptant el risc de l'aparició d'errors, i contribuint a que l'impacte d'aquests sigui limitat i no freni la innovació.

Respecte al debat sobre la formalització de la relació entre els directius públics locals i les seves organitzacions, entenem que en cap cas es pot prescindir de dues consideracions simultànies:

- L'alt grau de professionalització necessària fa que sigui imprescindible tenir en compte en els processos de selecció, en primer lloc, l'avaluació de la seva competència per a exercir les responsabilitats encomanades.
- Però alhora es tracta de llocs de treball que han de ser capaços de desplegar estratègies d'actuació en un entorn polític, per la qual cosa es fa imprescindible preservar als equips d'electes el dret de comptar amb directius de la seva confiança.

Tenint això present, creiem que els directius han de ser professionals especialistes precisament en això, en direcció d'organitzacions públiques, i no superespecialistes en el seu àmbit tècnic o els que tenen més competències formals assignades. Igualment, això descarta també aquells perfils estrictament polítics, que es poden correspondre més aviat a les funcions d'assessors dels electes. La figura del personal eventual de lliure nomenament ens sembla la més adequada per aquestes necessitats, sempre i quan la selecció de les persones combini els criteris de competència i confiança. Tret de l'acumulació d'una àmplia experiència pràctica, sembla clar que és necessària una titulació superior i molt aconsellable una formació complementària en *management* del sector públic.

A la llum de les funcions que han d'exercir, l'origen professional dels directius locals és no més condicionat per la seva capacitat de desenvolupar-se correctament en un entorn peculiar com és el de l'administració; si bé el personal funcionari o laboral dels ajuntaments pot tenir l'avantatge del coneixement d'aquest tipus d'organitzacions, i per tant pot ser una bona opció, la incorporació de directius d'altres sectors (privat, no lucratiu) pot ser igualment interessant.

Finalment, ens sembla prou adequada per a la gestió d'un ajuntament relacional la definició de competències bàsiques que proposa per als directius públics el Civil Service Management Board del Regne Unit, i que adaptem en el quadre següent:

- 1) Capacitat de donar una direcció a l'organització, per a la qual cosa caldrà:
  - a) Generar una visió i inspirar amb ella l'equip.
  - b) Aprofitar les oportunitats.
  - c) Estar disposat a prendre decisions difícils.
- 2) Generar habilitats per al conjunt de l'organització, que permetin encarar reptes actuals i futurs.
  - a) Cultivar la innovació.
  - b) Obtenir les millors aportacions de tots els membres de l'organització.
  - c) Créixer amb l'experiència.
- 3) Obtenir resultats.
  - a) Concentrar-se en l'impacte resultant de les actuacions.
  - b) Qüestionar-se allò establert i innovar.
  - c) Involucrar en les actuacions els grups d'interès.
- 4) Actuar amb integritat.
  - a) Autoconeixement.
  - b) Autoconfiança.
  - c) Treball en equip.

Taula 3. Competències dels directius en l'administració relacional.  
Adaptat del Civil Service Management Board (UK).

## Gestió de les persones

Com a conseqüència de l'impuls dels canvis en la cultura, les estructures i el liderat que s'han exposat en els punts anteriors, creiem que es fa necessari, primerament, plantejar-se fins a quin punt els actuals processos de reclutament i de selecció de personal es corresponen amb les necessitats dels ajuntaments.

Pel que fa al reclutament, l'experiència professional i la constatació empírica, només consultant la publicitat que les acadèmies de preparació de processos selectius per l'administració pública, mostren que els factors d'atractivitat emprats per adreçar-se als possibles candidats i candidates es fonamenten sobretot en aspectes com l'estabilitat i la seguretat en la contractació ("un sou per a tota la vida"). Si a això afegim que, en particular per als llocs amb més qualificació, les retribucions ofertes acostumen a moure's en la banda baixa del mercat, se'ns dibuixa un panorama que, en el millor dels casos, no posa l'èmfasi en valors com la flexibilitat i l'adaptabilitat als canvis, la capacitat innovadora, la iniciativa i l'autonomia, la responsabilitat, o la vocació de servei públic (sense que això vulgui dir que persones amb aquests valors no intentin també accedir al treball públic!).

És responsabilitat de les pròpies administracions locals remarcar en els processos de reclutament quins són les seves expectatives respecte de les persones que s'hi interessaran. Naturalment, això no és, per si sol, garantia d'una major satisfacció d'aquestes expectatives, però probablement augmentarà la coherència entre el discurs que fan sovint electes i directius i els processos de gestió, i reduiran en tot cas a priori altre tipus d'expectatives.

S'ha de remarcar que no qüestionem aquí l'estabilitat contractual en l'ocupació pública, ni el fet que aquest és també un valor d'atractivitat que poc ajudar a suplir, per exemple, les limitacions en la competitivitat salarial amb el mercat privat. El que es proposa és una alteració de l'ordre en aquests factors d'atractivitat i situar en primer lloc els aspectes vinculats a l'esforç i el compromís, i en segon terme els beneficis que un candidat pot esperar si els aporta.

Des d'un punt de vista pràctic, aquests canvis en l'enfocament del reclutament poden comportar, per exemple, que els ajuntaments assumeixin els costos de donar publicitat als seus processos de selecció en mitjans no tradicionals, és a dir, més enllà de les publicacions oficials, i que es plantegin consegüentment explorar bosses de candidats i candidates tradicionalment emprats per les empreses privades, evidentment sense vulnerar els principis de publicitat i equitat. Caldria, fins i tot, que els ajuntaments expliquessin clarament què és el que esperen de les persones que pretenen treballar-hi ja des del primer moment, més enllà del simple fet que sàpiguen desenvolupar materialment les tasques que se'ls assignaran.

Per poder fer això i, posteriorment, realitzar els processos selectius i obtenir-ne resultats amb les mínimes garanties d'èxit, és condició prèvia que la definició dels llocs de treball a cobrir no és limitat a ser un catàleg de tasques o funcions a realitzar, sinó que tinguin també en compte el context en què es vol que aquestes es duguin a terme i les competències que això requerirà dels treballadors i treballadores. Des del nostre punt de vista, això vol dir trencar amb una determinada interpretació de l'objectivitat necessària en tot procés de selecció de personal per una administració. Aquesta objectivitat s'ha vingut entenent tradicionalment com la utilització d'eines d'avaluació de persones candidates que evitessin els favoritismes, les preferències inconfessables o altres perversions en els processos selectius; a la pràctica això ha derivat en un pes desmesurat de proves selectives pretesament "objectives" (exàmens sobre temaris, qüestionaris tipus test...) concentrades en l'avaluació dels coneixements de les persones candidates, descuidant altres aspectes com les habilitats o les actituds, tan o més importants.

Som de l'opinió que cal combinar l'objectivitat dels processos selectius, necessària per a garantir els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat per l'accés a l'ocupació pública, amb una "subjectivitat" entesa com que els processos selectius han d'avaluar l'adequació de subjectes (persones) a llocs de treball, tenint en compte també aspectes més difícilment objectivables, com són les esmentades habilitats i actituds, a més dels coneixements. Tot i reco-

neixent les limitacions que imposen els actuals mecanismes vigents per a la selecció del personal als ajuntaments <sup>12</sup>, això implica clarament fer un esforç per transcendir els sistemes habituals d'exàmens sobre temaris per introduir altres proves més complexes i desenvolupar més a fons les fases de concurs, anant més enllà de la simple puntuació de cursos fets o dels anys d'experiència acumulats; vol dir també que els tribunals hauran d'assumir una major responsabilitat col·lectiva, acompanyada de major transparència, per poder prendre decisions sense caure en més preferència que la derivada de la competència professional de les persones candidates; vol dir, finalment, que la transparència dels processos selectius haurà de ser absoluta, i que la part social, els representants sindicals, hauran d'acceptar els avantatges i els inconvenients d'aquests processos.

Aquest camí implica que cal la participació de professionals especialitzats en processos selectius, per a garantir l'esmentada transparència, però també la competència necessària per a dur-los a terme; si aquests professionals no es troben als propis ajuntaments, caldrà buscar-los al mercat privat o demanar el suport de les entitats supramunicipals. En tot cas, és imprescindible que els ajuntaments assumeixin que la selecció de personal no és fonamentalment un procés administratiu, sinó un procés de gestió estratègica, que implica uns costos que no tenen perquè ser anecdòtics en termes econòmics si es volen resultats satisfactoris.

En altre ordre de coses, els ajuntaments competeixen objectivament pels bons professionals amb el mercat privat, i ho fan la major part de les vegades amb una baixa capacitat d'oferir retribucions atractives, que només es poden veure compensades per una dedicació horària formalment inferior a la de l'empresa privada (no són infreqüents els ajuntaments que tenen jornades setmanals completes de 35 hores...). És un bon sistema oferir estabilitat laboral amb un salari discret? Tenim els nostres dubtes. Probablement la clau no es troba tant en els nivells salarials com en la capacitat de les organitzacions de ser altament productives. Un altre tabú a qüestionar és el discurs que a les administracions locals la despesa de personal està habitualment sobredimensionada, ja que aquesta afirmació només pot ser seriosament presa en consideració quan va acompanyada d'una anàlisi paral·lela dels serveis oferts i dels resultats obtinguts per aquell mateix personal. En tot cas, no està de més recordar que les característiques de l'activitat dels ajuntaments fan més que lògic que apareguin importants despeses en capítol 1. Obtindre un "retorn de la despesa de personal" competitiu no passa tant per pagar relativament menys que en el sector privat, com per saber obtenir rendibilitat d'aquests salaris. Creiem que l'actual normativa en matèria de retribució del personal al servei de les administracions locals, permet impulsar polítiques retributives que són poc freqüents i que en pocs casos s'han aplicat més enllà de les formes.

---

<sup>12</sup> Veure MAURI MAJÓS, Joan (2002).

D'una banda, en la retribució dels llocs de treball a través del complement específic i de les valoracions de lloc de treball, pensem que s'ha d'aconseguir un pes molt més important en la retribució de responsabilitats que en d'altres aspectes habitualment puntuats com la titulació o el nombre del personal al càrrec, o que la llista de funcions del lloc de treball sigui més o menys llarga.

Per altra banda, es fa cada vegada més imprescindible articular sistemes reals per a retribuir l'assoliment de resultats (complement de productivitat), fugint d'aplicacions uniformitzadores o que només pretenen compensar mancances de la retribució del lloc de treball.

Per poder avançar seriosament en una i altra via són necessaris dos factors que les direccions polítiques i executives dels ajuntaments hauran de tenir en compte:

- Serà necessària la col·laboració dels sindicats, que normalment són poc receptius a aquestes polítiques retributives. Això implica un important esforç de treball conjunt, de consens i de recerca comuna de solucions que no comportin la lesió dels seus legítims objectius socials. No cal dir que és un treball complex i difícil, sense garanties d'èxit. Però també és imprescindible...
- I possiblement tan o més important que l'anterior és que la pròpia organització, començant per les esmentades direccions assumeixi de forma conseqüent i sistemàtica que cal reconèixer i valorar més i millor qui respongui més adequadament a allò que s'expressa en el discurs (responsabilitat, implicació, resultats, adaptació al canvi, flexibilitat...). Tenim la intuïció que en no pocs casos són els mateixos responsables municipals els que dificulten la materialització de noves polítiques de retribució del personal.

- Millora dels processos de reclutament.
- Consideració de les competències exigides per l'exercici dels llocs de treball en els processos selectius
- Retribució lligada al desenvolupament personal.
- Major polivalència dels llocs de treball.
- Valoració de les competències relacionals.
- Treball en equip.
- Major qualificació del personal.
- Més mobilitat inter i intraadministrativa.
- Impuls de la formació professional continuada.

Taula 4. Reptes de la gestió de persones als ajuntaments relacionals

Quant la definició dels llocs de treball, ja hem apuntat la necessitat de l'aplanament de les estructures organitzatives; paral·lelament i conseqüent amb això, s'ha d'apostar per una major polivalència dels llocs de treball, alhora que s'expliciten i es valoren les competències de caire relacional (habilitats comunicatives, empatia, capacitat de resolució de conflictes...). En termes generals, som del parer que progressivament caldrà avançar vers perfils professionals amb més especialització sectorial, major coneixement de l'entorn públic, i més competències relacionals.

Així mateix, molt bona part del personal dels ajuntaments haurà de ser capaç de treballar en equip, tant en unitats estables orgànicament constituïdes, com en equips temporals formats per dur endavant projectes concrets.

Com ja s'ha indicat més amunt, l'experiència ens mostra una tendència a l'increment de les necessitats de qualificació del personal dels ens locals, en detriment dels perfils auxiliars i de suport; a la pràctica aquesta situació està convergint amb el fet que el nivell d'estudis assolit per les persones amb intenció de treballar a l'administració és avui en dia més alt que algunes generacions enrere. Tenint això en compte, s'imposarà progressivament la tendència a la reducció del pes del personal no qualificat a les plantilles dels ajuntaments, i a l'increment del nombre de personal tècnic. L'externalització d'algunes de les tasques desenvolupades per llocs de treball de baixa qualificació pot ser una estratègia interessant a mig termini.

El nostre sistema d'ocupació pública fa que la permanència dels treballadors i treballadores a les administracions locals siguin habitualment molt llarga en el temps. Aquesta situació, que d'una banda és garantia per a l'estabilitat de l'ocupació, pot esdevenir un obstacle per a l'evolució de les organitzacions i la seva adaptació a circumstàncies canviants. A més dels efectes positius sobre la motivació de les persones, cal impulsar polítiques de gestió dels recursos humans que afavoreixin la mobilitat:

- D'una banda, foment de la mobilitat interorganitzativa., mitjançant l'establiment de mecanismes interadministratius equitatius i transparents per a la provisió de llocs de treball a partir de professionals en actiu. El paper de les administracions locals de segon nivell és aquí fonamental.
- I d'altra, foment de la mobilitat intraorganitzativa. Aquesta mobilitat passa per trencar amb l'associació de l'estabilitat contractual pròpia de la funció pública amb la "fossilització" d'una persona en un mateix lloc de treball. Tot i reconèixer que les possibilitats per articular carreres administratives en ajuntaments mitjans i petits són

limitades <sup>13</sup> hom ha d'explorar les possibilitats d'implantar sistemes que ajudin als canvis periòdics de persones als llocs de treball, combinant l'interès individual (derivat, per exemple, d'unes legítimes expectatives a la millora professional) amb el de l'organització.

Per afavorir aquestes mobilitats, serà útil definir els llocs de treball per les competències i responsabilitats que demanen a les persones que els han d'ocupar, i no per la col·lecció de funcions, quan no tasques, que han de dur a terme, i que poden tenir un caràcter força circumstancial.

Considerem que una de les eines estratègiques a treballar en profunditat en matèria de gestió de les persones a les organitzacions de l'administració local, i més en el segment d'ajuntaments que són abast d'aquest treball, són els plans i programes de formació continuada. La formació professional continuada dels treballadors i treballadores de les administracions locals ha tingut tradicionalment una consideració instrumental: adaptar-se a canvis "tecnològics" (informàtics, procedimentals...) en el millor dels casos; recompensar amb més o menys encert les persones agraciades amb l'assistència a cursos, en el pitjor. Aquesta situació ha estat reforçada pel fet que sovint ha predominat en matèria de formació la percepció que aquesta és únicament un dret dels treballadors i treballadores, que s'ha d'exercir al marge dels interessos de l'ajuntament.

L'experiència ens indica que és possible conciliar l'interès organitzatiu amb l'interès individual dels treballadors, i posar en marxa plans de formació continuada que s'insereixin en una perspectiva estratègica amb la intenció de fer progressar i millorar l'organització en conjunt, incrementar el grau de satisfacció de les persones que hi treballen, i assolir millors resultats. Coherentment amb tot allò exposat en els paràgrafs precedents, aquests programes formatius hauran de tenir en compte l'adquisició de les competències necessàries per part del personal en el context d'administració relacional, i no únicament l'actualització tècnica instrumental.

Per acabar, i conscients que aquest repàs a aspectes de la gestió de les persones als ajuntaments és estrictament superficial i obre més perspectives que aporta solucions, deixem constància de dos elements:

- Intuïm que si fins a la data els instruments protagonistes de la planificació dels recursos humans als ajuntaments han estat plantilles, catàlegs i relacions de llocs de treball, fins i tot admetent que en tots els casos s'ha arribat al complet aprofitament de les seves possibilitats en mans dels departaments de personal, en els propers anys

---

<sup>13</sup> Veure al respecte FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel (2006).

serà imprescindible fer esforços per a desenvolupar una gestió més individualitzada i personal, tasca ingent en organitzacions amb centenars de treballadors i treballadores. Conseqüentment, caldrà millorar el disseny i utilització dels registres de personal, de manera que passin de ser una eina bàsicament administrativa i sovint menysvalorada, a una eina bàsica de gestió de les persones a l'organització. A tal efecte, cal dotar-se de registres de personal que incloguin perfils de les competències dels treballadors i treballadores, i gestionar els moviments d'aquests a través dels llocs de treball.

- I finalment, la freqüent aparició del terme “competències” al llarg d'aquest text sembla apuntar a la necessitat de millorar considerablement la utilització de la gestió per competències de les persones en les nostres administracions locals. Som coneixedors de les dificultats que això comporta, tant des del punt de vista instrumental, com des del conceptual, ja que resulta molt complicat conciliar la rigidesa de la normativa en matèria de personal al servei de les entitats locals amb l'alt grau d'informalitat d'aquest enfocament; no obstant, creiem que s'haurà d'avançar decididament per aquest camí.

## Processos i presa de decisions

La prestació de serveis públics continua essent una de les principals funcions de l'administració local. Això no obstant, des de la perspectiva de l'administració relacional es produeix una relativització de la importància de l'eficiència (entesa com a relació entre els recursos aplicats i els resultats obtinguts) a l'hora de decidir sobre aspectes de gestió d'aquests serveis. Com ja s'ha apuntat en altra part d'aquest treball, hauria de cobrar més protagonisme el concepte d'eficiència social, basada al seu torn en el de valor social.

L'eficiència social no té en compte només l'eficiència en termes de costos i resultats (*outputs*) dels serveis, sinó que introdueix altres variables, com l'efectivitat i la sostenibilitat. És a dir, cal que el servei sigui efectiu, que obtingui els resultats (*outcomes*) esperats a mig i llarg termini per tal que es considerin els seus resultats econòmics: pot haver serveis econòmicament eficients i socialment poc efectius, i a la inversa. I així mateix, cal introduir la perspectiva del mig i llarg termini (ja que aquesta és la vocació de pervivència de les comunitats) per comprovar si la gestió econòmicament eficient garanteix la sostenibilitat del servei. Per altra part, l'eficiència social no es pot mesurar només en una dimensió “micro” considerant les entrades i les sortides d'un determinat procés, sense posar aquest en context amb el conjunt de la comunitat i de les seves expectatives, necessitats i esforç realitzat per a la generació de recursos.



Sembla clar, també, que la gestió de processos i de serveis adquireix una dimensió política que ha d'anar compassada amb l'estricta dimensió de *management*.

En conseqüència, es qüestiona el mite que la gestió de serveis per tercers externs als ajuntaments, siguin aquests amb ànim de lucre o sense, sigui més *eficient* que la prestació directa; en qualsevol cas, els debats sobre l'externalització de serveis han d'abordar-se tenint en compte aquestes consideracions i amb l'objectiu d'incrementar l'eficiència social i no només l'econòmica.

Si tenim en compte algunes de les consideracions fetes fins aquest moment, per exemple, hom s'ha de demanar si no ens hauríem de plantejar l'externalització de serveis de suport, que generen escàs valor afegit per a la comunitat, i sobre els que es poden aplicar importants economies d'escala (per exemple, la confecció de nòmines, la missatgeria i les notificacions, el manteniment d'equipaments...), i contràriament, recuperar alguns serveis que sí són altament valorats per la comunitat i que en canvi sovint són prestats per empreses que persegueixen sobretot l'assoliment de comptes de resultats satisfactoris.

En qualsevol cas, molts ajuntaments mitjans i petits necessiten, donat el camí fet fins a la data, reforçar les seves competències de control, supervisió i gestió de serveis externalitzats, fins i tot avaluant la possibilitat de "recuperar" serveis si s'escau, en lloc d'insistir en la incorporació de tècnics amb coneixements molt especialitzats en cada matèria específica. De fet, no descobrim aquí res que no sigui habitual en el funcionament de moltes grans corporacions privades...

Quant al sistema de presa de decisions en una administració relacional, hauria de basar-se en la combinació d'un binomi a potenciar: autonomia i responsabilitat. En una organització més plana i més oberta, amb professionals més qualificats i preparats, orientada, en fi, al treball en xarxa, la presa de decisions haurà de ser més un exercici d'autoritat que de poder. Aquestes organitzacions no podran créixer qualitativament amb la contradicció de ser més relacionals i participatives "cap a l'exterior" i igual de jerarquitzades i rígides "cap a l'interior". Per tant, l'escenari ha de ser el d'una major democratització dels sistemes de funcionament interns, amb més participació del personal en el marc de les seves competències, més diàleg i deliberació en equips de treball a tot nivell (del polític a l'operatiu), i amb el predomini de les relacions de confiança <sup>14</sup> en contraposició al de les actituds defensives i orientades a la gestió de l'error i les excepcions.

---

<sup>14</sup> Per suposat, ens referim amb aquest terme a confiança derivada d'un bon exercici professional, i no a confiança de caire "polític" en el sentit habitual del terme.

Desenvolupar aquestes relacions de confiança exigeix una insistència en paral·lel en la responsabilitat professional individual dels treballadors públics. S'ha de reemplaçar el tòpic (en ocasions massa real) del funcionari anònim per una responsabilitat individual que vingui afavorida per les estructures orgàniques <sup>15</sup>. I això vol dir també que els comandaments i directius hauran d'assumir la responsabilitat de demanar comptes a les persones al seu càrrec, tasca que sovint no es té en compte per massa compromesa i desagradable...

Si combinem els aspectes de procés i presa de decisions enumerats amb la importància evident que té la gestió de la informació i del coneixement en les organitzacions complexes modernes, la perspectiva que es dibuixa és que electes, gestors i tècnics hem de treballar conjuntament per avançar vers organitzacions intel·ligents: organitzacions amb les aptituds suficients per analitzar, interpretar, sintetitzar i aprofitar els elements del seu entorn per treure'n un profit eficient de cara a l'assoliment dels seus objectius vers aquest mateix entorn, i utilitzar-los per superar les limitacions que aquest entorn li imposa.

## Administració relacional i transversalitat

Per concloure aquest bloc d'alternatives i propostes, tancarem el cercle del viatge des de la transversalitat al paradigma d'administració relacional amb un retorn al punt de partida.

A la llum del que hem exposat en els apartats anteriors, la capacitat d'actual transversalment ha quedat situada, en l'escenari de l'administració relacional, com una competència bàsica de l'organització, i no com una resposta limitada, residual. La transversalitat, entesa novament com el desplegament d'actuacions per part de l'organització que trenquen els límits de la sectorialització horitzontal derivada de la divisió funcional del treball, tal com ha estat definida per nosaltres, és una necessitat operativa del conjunt de l'organització, i no es limita únicament als programes transversals.

En un ajuntament relacional, l'organització ha de ser capaç de treballar transversalment almenys a tres nivells:

- Els ja coneguts programes transversals habitualment desenvolupats des dels àmbits de serveis personals. Aquests programes comporten la "sintonització" per part de diferents nodes orgànics (unitats, llocs de treball) d'uns mateixos objectius o enfocaments d'actuació.

---

<sup>15</sup> OCDE, (2004 b).

El mite de la transversalitat: és possible gestionar la complexitat amb eines simples?

- La formació d'equips multidisciplinaris per a dur endavant projectes ad hoc sense constituir unitats orgàniques de l'estructura jeràrquica.
- El treball en grups i equips multidisciplinaris de forma estable per a la gestió de processos i programes d'actuació que requereixen la cooperació de professionals integrats en diferents unitats orgàniques.

## Experiències de transversalitat

*De mica en mica s'omple la pica i de gota en gota s'omple la bóta.  
Dita tradicional catalana.*

### Instrument i pràctica

Per cloure aquest treball, presentem dues experiències pràctiques de gestió directament vinculades amb la problemàtica de la transversalitat, referides ambdues a l'Ajuntament de Molins de Rei, en el que un dels autors ocupa un lloc de treball directiu.

Es tracta de dues experiències perquè hem volgut que una fes referència a aspectes de gestió, del que anomenaríem “gestió hard”, i un altre a una posta en pràctica d'un programa d'actuació amb caràcter transversal.

En el primer cas, s'explica la implantació d'un sistema de pressupost per programes que, entre d'altres objectius, tant organitzatius com de gestió econòmics, ha pretès esdevenir una eina pràctica de suport al treball transversal i horitzontal a l'organització municipal de referència, al nostre entendre, amb considerable èxit després de tres anys de pràctica.

En el segon cas, es descriu el desenvolupament durant el mandat 2003-2007 del programa de participació ciutadana, que ha tingut també un caràcter marcadament transversal, i que alhora s'ha vist impulsat des d'un gerència municipal de nova implantació i que s'ha anat configurant en molt bona mesura com un assaig o un esbós (modest, parcial) del que pot arribar a ser una direcció municipal de caire relacional.

### **El pressupost per programes: un instrument estratègic de suport a la transversalitat**

La implantació a l'Ajuntament de Molins de Rei del sistema de pressupostació per programes, l'any 2005, es va fonamentar en la confluència d'un seguit de consideracions al respecte de demandes o necessitats externes (de la ciutadania) i internes (de la pròpia organització).

Pel que respecta als components externs, l'equip de govern municipal va assumir de bon començament la necessitat de donar un paper protagonista a la participació ciutadana i va assumir un compromís de transparència i rendició de comptes en la gestió <sup>1</sup>.

I quant als components interns, existien les necessitats de millorar el sistema de control de la gestió municipal en un sentit de més integralitat i eficàcia, de clarificar el debat intern (polític) a l'entorn de la destinació dels recursos públics, i de tenir informació sobre les actuacions municipals útil i significativa per a la presa de decisions. Així mateix, es pretenia facilitar la planificació plurianual i l'avaluació de l'impacte de les actuacions en la perspectiva del mig i llarg termini.

A la pràctica, aquesta doble perspectiva de participació i transparència (externa) i de millora en la gestió s'ha articulada a partir de l'elaboració, seguiment i avaluació del Pla d'Actuació Municipal (PAM) per al període 2004-2007. Aquest document, aprovat pel Ple municipal el mes de febrer de 2004, recull de forma ordenada el projecte de govern per al mandat en curs: els grans eixos d'actuació, els objectius, i les principals activitats que es pretén dur a terme per assolir-los. El PAM és, de fet, la transformació dels programes dels tres grups que integren el govern municipal, de com hauria de ser Molins de Rei en concloure el mandat, i un compromís sobre les transformacions que s'hauran d'impulsar per aconseguir-ho.

El PAM estableix responsabilitats sobre cada línia d'actuació, que en força casos eren de caràcter transversal: desenvolupament local, programa de la dona; programes d'edat (infància, joventut i gent gran), societat del coneixement, participació ciutadana...

L'execució del Pla d'Actuació Municipal s'ha anat concretant en el desenvolupament de diferents processos de gestió administrativa, de prestació de serveis, i de desplegament de polítiques sectorials i globals, etc., alguns dels quals s'han configurat com a projectes estratègics.

En conjunt, s'ha establert un sistema de gestió de l'activitat municipal per programes i subprogrames d'actuació que, al seu torn, ha conduït a la implantació del sistema de pressupostació per programes i subprogrames.

---

<sup>1</sup> Una de les formes en què s'ha concretat aquest compromís ha estat la realització anual d'un o dos cicles d'assemblees públiques als diferents barris de la vila on l'equip de govern explicava el pressupost de l'exercici i/o les actuacions dutes a terme en el període, i es sotmetien al debat i les intervencions de les persones assistents.

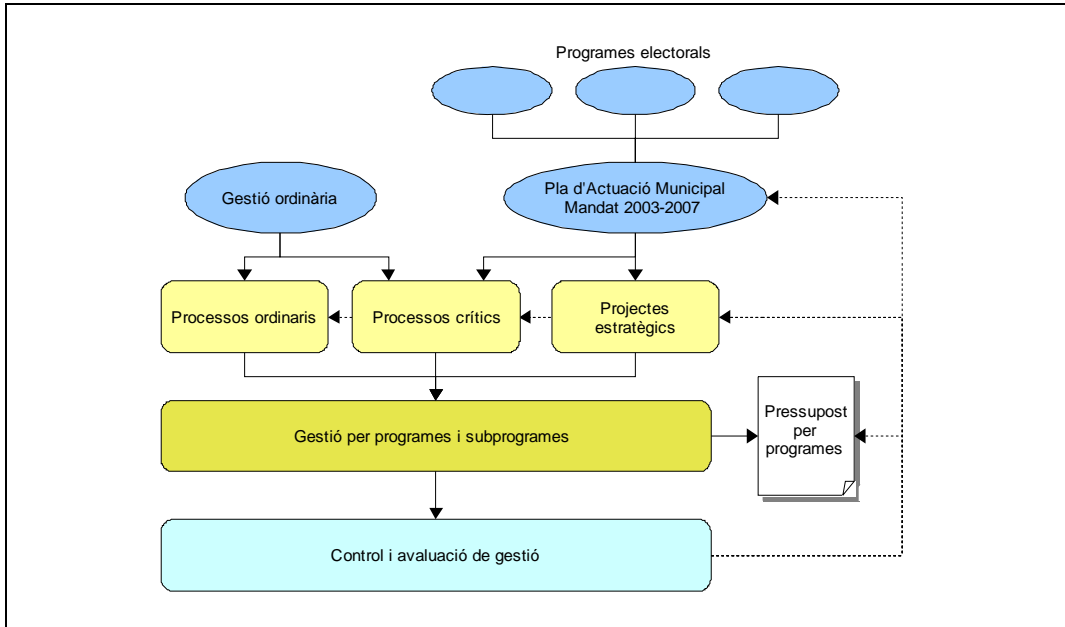


Diagrama 19. Model integral de gestió

Aquest nou mètode de fer el pressupost implicava posar l'èmfasi principal en la destinació dels recursos públics gestionats per l'Ajuntament, i no (com era tradicional des de la perspectiva administrativa), en funció de "qui gasta" i "qui ingressa". Aquesta orientació de finalitat és lògicament transversal, ja que, com s'ha vist, les necessitats ciutadanes i els programes d'actuació derivats no tenen per què respectar els límits de l'especialització vertical establerts als organigrames.

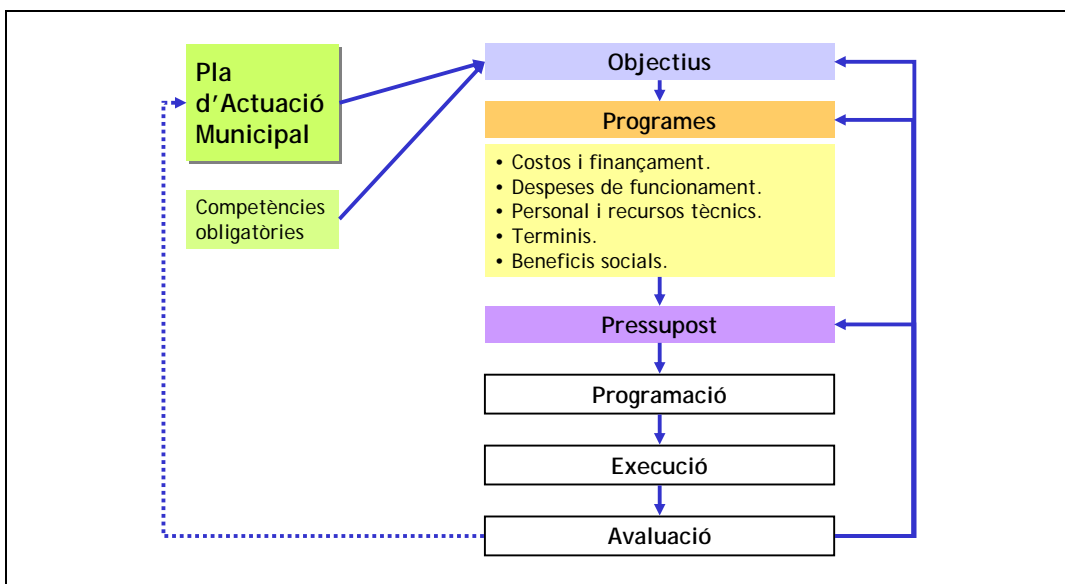


Diagrama 20. Integració entre el PAM i el pressupost per programes

Per altra part, el pressupost per programes, en articular-se al voltant de la destinació dels recursos resulta molt més comprensible i transparent per a la ciutadania que la predominant classificació econòmica o orgànica.

### **La pressupostació per programes**

El pressupost per programes és una tècnica pressupostària amb origen als Estats Units d'Amèrica que sorgeix com a resposta a les limitacions del pressupost tradicional, que es considera limitat per a facilitar una presa de decisions racional pel que fa a la destinació dels recursos públics.

Aquella perspectiva tradicional, basada en un component essencial de gestió econòmica i no d'activitat finalista, acabava traduint els processos d'elaboració del pressupost en un procés de negociació entre els àmbits d'activitat i els òrgans responsables del control de la gestió econòmica; o si es vol, entre els regidors “gastadors” i el regidor responsable de finances: els primers intentaven incrementar o, almenys, mantenir els seus crèdits disponibles respecte de l'exercici anterior, per a la qual cosa, si s'esqueia, es buscaven activitats suficients per a justificar les partides sol·licitades. El pressupost per programes, en canvi, busca una racionalització del procés de presa de decisions (polític) en l'assignació i quantificació dels recursos basada en el debat sobre els objectius a assolir amb l'actuació municipal, els possibles mitjans o opcions alternatives per a fer-ho, i, si s'escau, la prioritització i/o elecció.

Complementàriament a l'estructuració per programes i subprogrames, el pressupost s'ha vingut elaborant segons la tècnica de “base zero”, que consisteix en que les propostes d'assignació de crèdits pressupostaris s'ha de fonamentar en una justificació completa de la seva necessitat, sense donar per suposat que les consignacions assolides en exercicis anteriors s'hagin de mantenir.

La combinació de pressupost per programes i pressupost en base zero obliga les regidories i les unitats organitzatives a reflexionar anualment sobre l'activitat realitzada i els objectius a assolir, abans de quantificar les necessitats de crèdit pressupostari, i a adquirir perspectiva de mig i llarg termini, ja que és habitual que aquests objectius només es puguin examinar amb aquest horitzó temporal.

La posta en marxa del pressupost per programes ha comportat també una autoavaluació de l'organització sobre la seva capacitat real d'implantar-lo. L'èxit inicial s'ha fonamentat en el compliment de tres condicions bàsiques:

- L'acceptació i liderat de l'equip de govern amb el projecte, conscient de les conseqüències i dels objectius a assolir amb aquesta metodologia.

- L'existència d'un equip directiu i de comandament suficientment capacitat.
- Un grau de maduresa i receptivitat de l'organització suficient, tot i l'existència d'obstacles i problemes.

El desenvolupament del pressupost per programes demana, en primer lloc, l'agrupació de les activitats municipals en blocs coherents, dissenyats per assolir uns objectius prèviament definits: els **programes** i, si s'escau, el seu desglossament en subprogrames. Aquestes activitats es desenvolupen a través de mitjans humans, materials i financers, l'expressió monetària dels quals es recull al pressupost, i que es pot considerar equivalent al cost del programa; igualment, el pressupost consigna els possibles ingressos derivats de l'activitat, si n'hi ha.

L'estructura de programes del pressupost es fonamenta en el marc legal (classificació funcional), però a partir d'aquesta s'ha personalitzat a partir del debat entre els gestors de la despesa i l'oficina pressupostària, sempre a partir d'una ordenació de l'activitat a la llum de les orientacions, activitats i objectius establerts per l'equip de govern a través del Pla d'Actuació Municipal.

L'estructura de programes i subprogrames pretén alhora l'expressió de l'activitat política i la facilitat en la gestió pressupostària. És important equilibrar aquests dos aspectes perquè, com s'ha dit, cal que el pressupost sigui intel·ligible pel comú de la ciutadania i no només pels tècnics que l'han de gestionar.

L'estructura del pressupost de despeses s'adequa a allò que disposa l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 20 de setembre de 1989. Els crèdits de l'estat de despeses i les previsions de l'estat d'ingressos es presenten classificats de la següent manera:

- 1) Funcional: grup de funció, funció, subfunció, programa i subprograma
- 2) Econòmica: capítol, article, concepte i subconcepte.
- 3) Orgànica: estructura de quatre dígits corresponent als diferents departaments de l'Ajuntament.

L'aplicació coherent del sistema de programes i subprogrames es fonamenta en l'assumpció per part de tots els agents que participen en l'elaboració del pressupost, dels següents elements clau:

- Orientació a les actuacions, que comporta informar detalladament de les activitats que es proposa desenvolupar.



- Orientació als resultats, per la qual cosa s'expressen els objectius a assolir, i els indicadors per a la mesura del seu grau de consecució.
- Orientació a l'eficiència, des del moment en que es controlen les despeses associades a cada subprograma.
- Orientació a la sostenibilitat, ja que el pressupost aporta visió de conjunt de despeses i d'ingressos per cada subprograma, la qual cosa permet considerar alhora l'activitat i el seu finançament, i el grau d'autofinançament dels programes a partir del finançament propi associat.

Cada subprograma del pressupost es descriu en una fitxa informatitzada que recull tota la informació necessària sobre la seva identificació, la vinculació amb actuacions del Pla d'Actuació Municipal, els objectius, les activitats previstes, les partides de despeses i d'ingressos derivades, els indicadors bàsics de gestió, el personal assignat i observacions complementàries.

Articulada als nivells expressats, cada partida del pressupost subministra informació significativa des de la seva mateixa codificació. Veiem-ho amb un exemple:

**Partida de despesa 4300-4223.01-22700 – Prestació del servei de neteja de l'Escola de Música**

- Qui gestiona la despesa?  
4300, l'àmbit de manteniment d'edificis i equipaments municipals (codi orgànic).
- A quina activitat es destina la despesa?  
4223.01, al subprograma de l'Escola de Música (codi funcional).
- Quina és la naturalesa de la despesa?  
22700, serveis externs de neteja (codi econòmic).

**Partida d'ingrés 2210-4223.01-31000 – Taxa per matriculació a l'Escola de Música**

- Qui gestiona l'ingrés?  
2210, l'àmbit de gestió tributària o rendes (codi orgànic).
- A quina activitat es destina l'ingrés?  
4223.01, al subprograma de l'Escola de Música (codi funcional).
- Quina és la naturalesa de l'ingrés?  
31000, una taxa (codi econòmic).

Pel que fa als aspectes organitzatius relacionats amb la pressupostació per programes, s'ha de recordar que aquests, com la pròpia activitat, són sovint transversals, és a dir, l'execució de l'activitat associada no sempre és responsabilitat d'un únic òrgan o lloc de treball, per la qual cosa l'execució de la despesa tampoc ho pot ser.

Per a cada subprograma, per tant, s'han definit diversos nivells de responsabilitat:

- Responsabilitat sobre l'assoliment dels resultats esperats del subprograma: responsable de subprograma. És un comandament municipal, habitualment un directiu. A partir de les orientacions dels polítics responsables del subprograma, concreta els objectius i les activitats, i fa la proposta d'ingressos i despeses del subprograma, que ha de ser aprovada per l'equip de govern i pel Ple. Posteriorment, dóna el vist-i-plau a l'execució de la despesa que realitzen els gestors, que poden ser tècnics o comandaments d'altres àmbits organitzatius.
- Responsabilitat sobre l'execució de les despeses necessàries per a l'assoliment dels resultats: gestors de partides. És un tècnic o comandament municipal encarregat, en funció del seu coneixement especialitzat, de l'execució d'una despesa o d'un ingrés. Ha de treballar d'acord amb el responsable del subprograma.
- Responsabilitat sobre àrees de gestió que poden agrupar diversos programes: directiu municipal (gerent o director de serveis). Valida el conjunt del procés d'elaboració del pressupost per cada subprograma, i revisa l'execució de la despesa.

Així mateix, existeix un òrgan transversal de coordinació per l'elaboració i seguiment de l'execució del pressupost, que abasta totes les àrees de gestió municipal, l'anomenada **Oficina Pressupostària**.

L'Oficina Pressupostària de l'Ajuntament de Molins de Rei té encomanades les següents funcions:

- Elaborar el pressupost general, i en general, de tota la documentació que ha d'acompanyar-lo, d'acord amb el marc financer establert.
- Fer el seguiment i l'avaluació de l'execució del Pressupost, així com proposar revisions dels programes de despesa vigents i formular alternatives que millorin l'eficàcia de la despesa de la Corporació.
- Informar les modificacions pressupostàries plantejades durant l'execució del Pressupost, per tal de garantir que no s'alteri l'acompliment dels objectius marcats ni es creïn ineficàcies en la gestió de la despesa pública.
- Impulsar la millora contínua, elaborant i posant en pràctica, en col·laboració amb les diferents unitats gestores de la despesa mètodes pressupostaris tendents a la racionalització de la gestió econòmica.

Aquesta Oficina Pressupostària és coordinada pel Cap de Control de Gestió, i funciona a dos nivells: un d'operatiu i de funcionament ordinari, integrat pel mateix Cap de Control de Ges-

tió i els comandaments de les oficines administratives de les àrees de Serveis Personals i de Medi Ambient i Territori; i un d'agregat o directiu, integrat pel Gerent, els directors de serveis de les tres àrees de gestió (les dues indicades més l'àrea d'Economia i Serveis Generals), i el Cap de Serveis Econòmics.

Aquest òrgan té l'objectiu, per tant, de donar visió de conjunt, integral i horitzontal a la gestió del pressupost municipal.

### **Pressupost per programes i transversalitat**

L'enfocament per programes ha permès posar en primer pla l'alt grau de transversalitat existent en les actuacions municipals, ja que ha posat de manifest que activitats que abans només es recollien en el pressupost "atomitzades" en múltiples partides que s'agrupaven per la seva naturalesa econòmica o segons l'organigrama municipal, s'han d'integrar necessàriament en blocs coherents si atenem als objectius i als resultats esperats (criteri funcional).

El pressupost de l'Ajuntament de Molins de Rei incorpora els programes i subprogrames transversals en dos nivells: conjunt de l'entitat i àrea de gestió. Els primers, amb caràcter estratègic, es coordinen des de la Gerència municipal, que n'esdevé responsable sota la supervisió directa de l'Alcalde, i els segons per les diferents Direccions de serveis i les Presidències polítiques d'àrea.

Un bon exemple és el de la participació ciutadana, per a la que el pressupost municipal defineix:

- 1) Un programa marc transversal, 4631 Participació ciutadana, del qual són responsables l'Alcalde (polític) i el gerent municipal (directiu). Dins d'aquest programa hi ha subprogrames específics, que recullen en l'actualitat quatre línies de treball destacades:

4631.01 Elaboració del Pla integral de participació ciutadana.

4631.02 Seguiment del Pla d'Actuació Municipal.

4631.03 Suport a les associacions de veïns.

4631.04 Activitats de participació ciutadana comuns.

- 2) Subprogrames per als que políticament s'ha decidit la realització de processos de participació ciutadana. Aquests subprogrames no són necessàriament responsabilitat de la Gerència, sinó del departament impulsor que correspongui: urbanisme, cultura, joventut, manteniment de la via pública... En aquests casos, participació ciutadana actua com un recurs que s'ha d'incorporar al propi pressupost; d'aquesta forma s'aconsegueix que la

responsabilitat sobre les accions de participació recaigui sobre els àmbits impulsors i que aquests s'impliquin directament en els plantejaments i els resultats.

La forma de concretar operativament l'execució de les activitats de caire transversal revistes en cada subprograma depèn de les seves pròpies característiques, tenint en compte si es tracta de "projectes" o de "processos" més o menys estables.

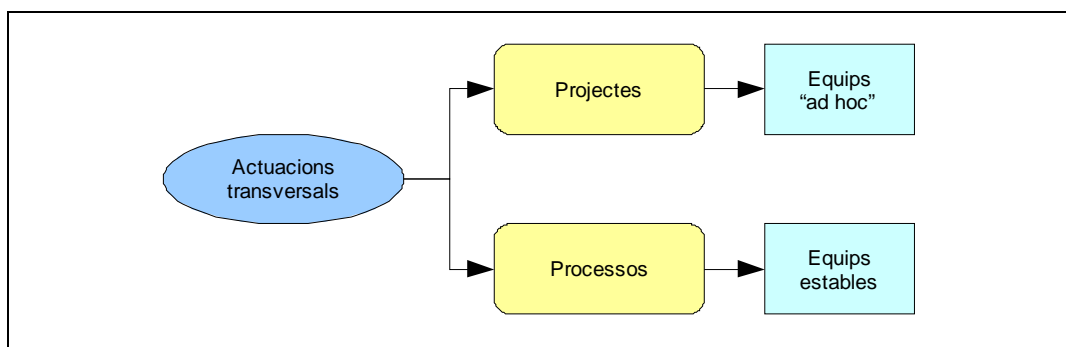


Diagrama 21. Projectes i processos transversals

En els cas dels "projectes" estem parlant d'actuacions que persegueixen un objectiu acotat en el temps i amb uns resultats esperats força definits i concrets. En aquest cas, l'Ajuntament opta per no crear estructures específiques, sinó per generar equips de treball "ad hoc". Aquests equips "ad hoc" es defineixen i posen en marxa en funció dels objectius i de les feines a realitzar per cada projecte, amb integrants de diferents àmbits organitzatius determinats segons les necessitats específiques de cadascun d'aquests, que combinen les tasques pròpies de la gestió del projecte amb les funcions ordinàries. Sempre existeix una persona responsable, designada per la direcció municipal en funció de la naturalesa del projecte; aquesta persona pot ser un directiu o un tècnic.

Per a la gestió de "processos" transversals relacionats amb la prestació de determinats serveis o amb algunes actuacions administratives es constitueixen equips més estables; habitualment es tracta d'equips molt simples, amb un responsable de l'estructura directiva, un tècnic especialitzat (que fins i tot pot ser un expert extern a l'organització), i un suport administratiu i/o logístic assignat de les oficines de cada àrea. El directiu actua com a responsable del procés davant dels electes, i com a facilitador de la tasca del tècnic dins de l'organització: per exemple, aporta els recursos i facilita les relacions interdepartamentals.

Pel que respecta a l'operativa d'elaboració i d'execució del pressupost per programes, la implementació de la gestió transversal s'ha efectuat amb la combinació de les responsabilitats de subprograma i de gestió de despesa:

- El comandament o directiu **responsable de subprograma** treballa amb una orientació d'activitat, centrada en l'assoliment dels objectius establerts (eficàcia i efectivitat) i en treure el màxim profit dels recursos assignats (eficiència). La seva és una visió, en aquest sentit, "vertical". Exemple: els centres escolars s'han de mantenir en les condicions més adequades per a la seva utilització per les comunitats escolars respectives, i entre d'altres coses, han de ser netejats d'acord amb les necessitats i expectatives de les persones usuàries (eficàcia).
- El **gestor** és l'especialista en executar determinades despeses o ingressos, donada la seva especialització en una matèria determinada, sovint de suport o auxiliar a la prestació finalista de serveis. El seu objectiu és minimitzar, en el cas de la despesa, els costos d'una tipus de despesa, i per tant, té una visió "horitzontal". Seguint amb el mateix exemple exposat en el punt anterior, el responsable del contracte de neteja d'equipaments ha de procurar en primer lloc que aquest contracte sigui el més eficient i econòmic possible.

Sobre la base que ambdues no són visions antagòniques sinó complementàries, el pressupost per programes ha intentat combinar-les tant en el moment del debat sobre l'assignació de recursos com en el moment de la seva execució. En un enfocament tradicional, no transversal i més administrativista, del pressupost, podia predominar una de les dues perspectives (normalment la de gestió), amb la qual cosa, o bé es perdia eficiència, o bé es perdia eficàcia i efectivitat.

Amb tot, l'opció del pressupost per programes no està exempta de tensions, ja que obliga els gestors "horizontals" a ser conscients del seu rol de suport i facilitadors de l'activitat dels responsables de subprogrames, i els aporta un sentit de finalitat (d'eficàcia i d'efectivitat) a la seva activitat des del punt de vista dels resultats obtinguts, i no només del cost. Alhora, obliga a què els responsables de subprogrames tinguin en compte que els recursos són limitats i que cal gestionar-los amb eficiència. La necessitat d'establir un diàleg és evident, però sovint complexa.

### **Avantatges i inconvenients del pressupost per programes**

Entre els avantatges, enumerarem en primer lloc els següents:

- Ajuda a articular la gestió pública, a través d'uns dels principals instruments d'assignació dels recursos, al voltant dels serveis i activitats que es presten a la ciutadania.
- Clarifica el debat intern i la presa de decisions, ja que vincula els recursos a la seva destinació.

- Fa més transparent i entenedor el pressupost municipal als veïns i veïnes, ja que els parla en termes que entenen (escoles, neteja, museu, seguretat ciutadana...) i no en termes especialitzats (crèdits, capítols, serveis externs, transferències...).
- Facilita la planificació plurianual i l'avaluació de resultats al llarg del temps, ja que permet fer el seguiment paral·lel de l'activitat, sovint no subjecta a cicles d'anys naturals, i els recursos destinats.

A més, el pressupost per programes ofereix interessants possibilitats d'anàlisi, limitades en el pressupost tradicional. Per exemple, permet fer un balanç de cada línia d'activitat (programa o subprograma), tenint en compte la despesa prevista i la despesa executada, i/o els ingressos previstos i els ingressos executats. De forma agregada dóna resposta a la pregunta "a quines activitats destina l'Ajuntament els seus recursos?". En la fase d'elaboració, el pressupost per programes prioritza les actuacions i els recursos assignats per assolir uns objectius; en la fase de liquidació permet avaluar si s'ha fet allò previst.

Des d'aquesta òptica, el pressupost esdevé una potent eina per a la rendició de comptes a la ciutadania.

Alhora, el pressupost per programes continua permetent la realització d'un balanç de cada tipus de despesa, segons la classificació econòmica: personal, despeses externes, transferències, inversions... Amb tot, l'anàlisi només per econòmic és menys intel·ligible perquè no explica "per a què" es realitzen les despeses, només "en què". Per exemple, és difícil determinar si la despesa en personal és acceptable o no, si no sabem a què es dedica aquest personal, en quins programes i subprogrames intervé, quins serveis gestiona, i quins resultats obté.

El pressupost per programes pot proporcionar informació des del punt de vista econòmic sobre la destinació pràctica, des de l'òptica de la ciutadania i tenint en compte el seu interès, dels recursos de l'Ajuntament.

Requereix d'un liderat polític i directiu important, amb un alt grau de visió de conjunt i treball en equip. Els electes són els primers destinataris del pressupost per programes, ja que tenen la responsabilitat inicial de proposar les actuacions a desenvolupar i són els que, donant-li publicitat, en reten comptes de l'execució a la ciutadania. Demana, per tant, un compromís d'acceptació d'aquest exercici de transparència.

Pel que fa als directius, assumeixen la responsabilitat d'acceptar el treball horitzontal i impulsar la transversalitat també en la gestió material dels recursos econòmics. A més, han d'establir els objectius pràctics de cada actuació i subprograma, i fer-ne l'avaluació dels resultats.

El pressupost per programes combina alhora una distribució més alta de la responsabilitat entre els directius i els comandaments de tot l'Ajuntament, i una major transparència interna sobre l'origen i la destinació dels recursos, la qual cosa fomenta el debat, amb una major possibilitat de control i seguiment d'aquests mateixos recursos de forma centralitzada. Es tracta d'una eina ajustada a les necessitats d'una Gerència i d'un equip directiu que s'insereix en una organització que assumeix com a positiva la transversalitat, i que alhora ha de mantenir una coherència en el conjunt de les seves actuacions.

## Conclusions

Com a conclusions o estat de la qüestió de l'experiència, cal assenyalar que hoires d'ara s'han confeccionat tres pressupostos anuals amb aquesta metodologia i enfocament (2005, 2006 i 2007), i l'eina sembla ja consolidada, tot i que no sense dificultats.

No han desaparegut del tot les tensions entre les perspectives dels gestors centrals dels recursos (per exemple, els serveis econòmics o l'àmbit de personal) o els gestors de recursos de suport per a la prestació de serveis (per exemple, manteniment, neteja...), i els responsables de subprogrames. De fet, interpretem que aquesta és una tensió irresoluble, i que forma part de les regles del joc i de les responsabilitats d'electes i directius trobar-ne l'equilibri adient.

Així mateix, es mantenen les resistències a aplicar coherentment i sistemàtica el principi de pressupostació en base zero. Els recursos assignats en un pressupost es consideren freqüentment "consolidats", fins i tot en un sentit psicològic, i el seu qüestionament és vist com una pèrdua en un joc de negociació. Portat al seu extrem, aquest fet suposa que existeixin dificultats per a qüestionar-se en profunditat alguns subprogrames i actuacions.

No obstant això, el pressupost per programes s'ha consolidat com una eina de gestió que facilita la presa de decisions a l'entorn de les actuacions a desenvolupar, i ha incrementat la dimensió "política" del pressupost, amb un major protagonisme del conjunt d'electes, trencant amb el debat bilateral "peticionari" vs regidor de finances.

Així mateix, s'ha afavorit el debat sobre la destinació dels recursos públics i s'ha clarificat el debat entre gestors i responsables de subprogrames, incrementant la transparència, amb la qual cosa s'han disminuït les possibilitats d'actuació legítima però interessada.

Aprofundir en el paradigma relacional i en la gestió transversal, així com altres reptes de gestió que es poden plantejar en propers anys, passarà entre d'altres qüestions, per vincular més estretament el Pla d'Actuació Municipal amb el pressupost, amb l'elaboració de pressupostos previstos per a tot el mandat. A més, caldrà millorar la utilització del pressupost municipal

com a instrument per al seguiment i l'avaluació de l'activitat i dels seus resultats, per la qual cosa es comença a plantejar la necessitat d'evolucionar cap un pressupost orientat a resultats.

## Una experiència de transversalitat: la participació ciutadana a l'Ajuntament de Molins de Rei <sup>2</sup>

Un dels processos o programes habitualment referenciats en parlar de la transversalitat és el de la participació ciutadana, que reuneix algunes característiques singulars:

- No es tracta d'un "procés" o d'un "servei", sinó del que podríem anomenar una visió, fonamentada en la voluntat política d'afavorir l'exercici d'un dret ciutadà; en el cas de Molins de Rei també s'està consolidant progressivament com una forma de gestionar <sup>3</sup>.
- Pot arribar a abastar (de fet, és així), el conjunt de l'entitat.
- Té una implicació intensa en la relació (externa) entre l'Ajuntament i la població, però també impacta de manera determinant en les relacions (internes) entre els diferents òrgans de govern i de gestió.

La situació derivada del pacte assolit per les tres forces polítiques dels govern municipal, així com la percepció de la importància política de la participació ciutadana, va dur a assignar les responsabilitats sobre aquest vessant d'actuació a l'Alcaldia municipal. No obstant, el posterior desenvolupament de les polítiques de participació ciutadana ha anat confirmant que aquesta decisió tenia més transcendència que la purament conjuntural, malgrat els diferents punts de vista existents.

Coincidim en aquest cas amb l'apreciació de la Fundació Jaume Bofill, que ha col·laborat amb l'Ajuntament de Molins de Rei en l'elaboració del Pla de Participació del municipi, quan assenyala <sup>4</sup>:

---

<sup>2</sup> Aquest darrer apartat és un actualització i adaptació de part de la ponència presentada per Alexandre Álvarez Mena al II Congrés Català de Gestió Pública.

<sup>3</sup> Aquest "petit gran" matís és crític, com es veurà més endavant. Si hom es queda en el terreny de la política, l'articulació organitzativa de la participació deriva simplement en la determinació d'un equip tècnic més o més ampli que doni suport als electes que "volen fer" participació. Si parlem d'una visió política compartida i d'una forma de gestionar coherent amb aquesta, és el conjunt de l'organització l'implicat, i l'equip tècnic de participació ciutadana ha d'adoptar un rol diferent...

<sup>4</sup> Autors diversos (2006).



*Una aposta per la participació en cap cas pot ser conjuntural sinó que s'ha de correspondre a una forma de fer política que ha d'impregnar l'organització municipal i tenir presents els agents econòmics i socials, el teixit associatiu i la ciutadania en general.*

*El model de participació que es proposa en el Pla director de participació de Molins de Rei requereix una organització municipal generadora d'espais de coordinació interna on tècnics i polítics se sentin participants d'una nova filosofia, segons la qual la tasca municipal ha d'anar acompanyada d'òrgans i processos per involucrar la ciutadania en la presa de decisions públiques, i la tinguin en compte a l'hora d'elaborar i executar polítiques públiques.*

*(...) Per encapçalçar els processos de participació en la presa de decisions públiques és important gaudir d'un lideratge polític fort, fet que permetrà dimensionar l'aposta per a la participació i afavorir que els processos siguin assumits pel conjunt de tota l'estructura tècnica i política de la vila.*

Afegiríem, en tot cas, que la concepció expressada de la participació ciutadana aconsella, a més de l'esmentat liderat polític, una tutela directiva equivalent.

Així doncs, a l'Ajuntament de Molins de Rei l'àmbit de participació ciutadana s'ha configurat com es detalla tot seguit:

- La responsabilitat política recau en l'Alcalde-President; aquest determina les línies d'actuació generals. Amb tot, el conjunt de l'equip de govern s'implica des del moment en què adopta en els seus àmbits respectius d'actuació polítiques participatives, que lògicament han de ser coherents amb els plantejaments de conjunt.
- Existeix una comissió de participació integrada pels portaveus de tots els grups polítics municipals, tant de govern com de l'oposició, que fan el seguiment i debat dels treballs i processos duts a terme, amb el criteri d'assolir el màxim consens possible.
- El directiu responsable davant l'Alcalde i la resta del govern municipal en matèria de participació és el Gerent municipal.
- El gerent compta amb el suport d'una tècnica experta, que l'assessora a ell mateix, a l'Alcalde i a qualsevol altre interlocutor intern. Aquest suport tècnic especialitzat no ha donat lloc a la creació d'un "departament" de participació ciutadana, ja que s'ha partit de la concepció que han de ser els diferents gestors tècnics els que acumulin progressivament i amb caràcter transversal un bagatge suficient en matèria de participació, la qual cosa comportarà que l'assistència tècnica necessària serà instrumental i no estructural. De la mateixa forma, no hi ha una "regidoria" de participació ciutadana, ja que la responsabilitat política al respecte és compartida a nivell de govern i del conjunt dels grups polítics municipals, i es vol afavorir que qualsevol regidoria impulsi *motu proprio*, tot comptant amb el suport necessari, els projectes participatius que es consideri convenient.

- L'equip administratiu de la Gerència municipal dóna suport, al seu torn, als diferents processos que s'hagin de dur a terme. Per altra part, existeix canal directe de col·laboració amb el Cap de comunicació i el seu equip de treball.

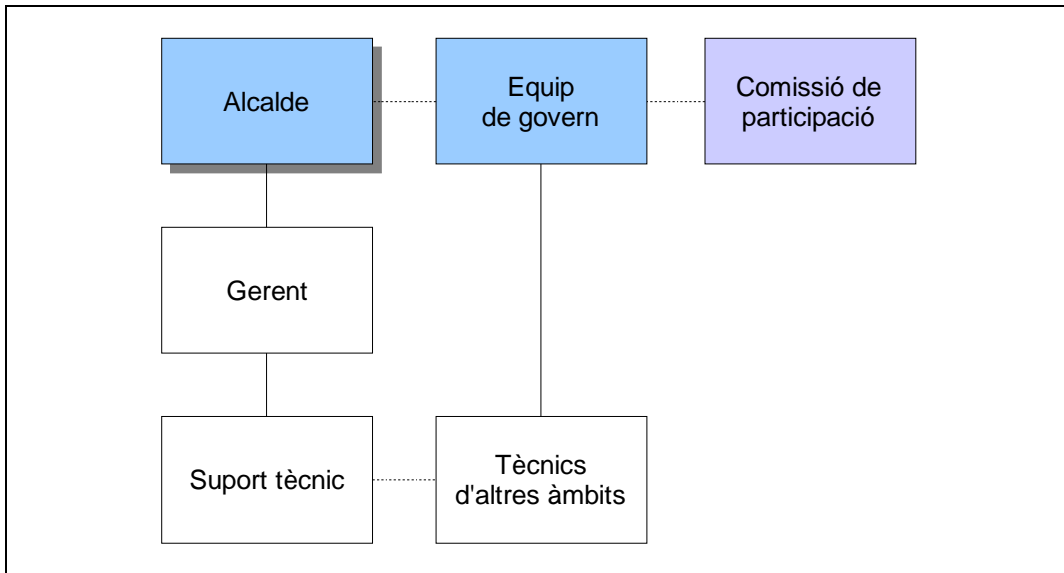


Diagrama 22. Estructura organitzativa de la participació ciutadana

S'ha considerat que aquesta configuració organitzativa és coherent amb l'objectiu explícitament expressat de la implicació de cada àmbit polític (regidories) i tècnic (negociats) en la incorporació de la visió de participació ciutadana. El camí traçat pretén que a mig termini l'estructura del conjunt de l'Ajuntament assumeixi com a propi i natural l'esmentada visió, de la mateixa manera que ho fa, per exemple, amb la gestió dels recursos pressupostats, o del personal assignat.

Si la filosofia de fons és, per tant, *la participació ciutadana és una manera de fer*, de fer política local i de gestionar el municipi, un estil de govern en definitiva, l'organització municipal s'ha de dotar d'un bagatge suficient d'eines que permeten interioritzar la visió de la participació ciutadana i aplicar-la als diferents processos i projectes segons les necessitats concretes, la seva dimensió, i el compromís polític existent en cada cas, fins a dibuixar en paral·lel d'un estil de gestió.

Dins d'aquest bagatge destaquen dos elements:

- El **Pla de Participació**, que és l'instrument que, amb una perspectiva temporal suficient, planifica, impulsa i ordena la participació ciutadana al municipi. L'elaboració del Pla ha estat fruit d'un procés participatiu en ell mateix, en el que l'Ajuntament ha comptat amb el suport de la Fundació Jaume Bofill, i en el que s'han implicat durant un any i mig de treball des dels grups polítics municipals, en el marc de l'esmentada Comissió de Partici-

pació, com diversos actors polítics, tècnics i socials de la vila. El Pla de Participació ha estat aprovat per unanimitat pel Ple de l'Ajuntament (gener de 2007).

- El **Reglament de Participació**, que en relació directa amb el Reglament Orgànic Municipal, ha de servir de marc jurídic per la participació, tal i com es desprèn d'una de les propostes del Pla de Participació; alhora ha de garantir unes metodologies i unes instàncies de treball consensuades que ofereixin prou garanties d'estabilitat i permanència als diferents actors locals. Aquest reglament està hores d'ara en curs d'elaboració.

És important destacar la forma en què l'equip de govern municipal va decidir, a l'inici del seu mandat, enfrontar l'elaboració d'aquests instruments: es va optar per no sotmetre la participació al disseny, confecció i aprovació dels instruments reguladors, sinó que es va preferir combinar el treball conceptual amb l'acumulació d'experiències pràctiques, amb la concepció que "es fa camí en caminar". Així, alhora que s'han dedicat esforços al projecte del Pla de Participació, s'ha aplicat el criteri de la participació ciutadana a un ventall força divers d'actuacions municipals, emmarcades amb l'eslògan comú "Imagina't la vida".

Aquests processos participatius concrets han servit per assolir una experiència pràctica important sobre metodologies, coneixement efectiu de l'entorn ciutadà, recursos disponibles, tant propis com externs, pedagogia interna ("les idees venen de la pràctica"), etc. Aquesta experiència, a més, no s'ha concentrat en un nucli de tècnics especialistes en participació ciutadana sinó que s'ha distribuït per tots els àmbits orgànics que han impulsat accions participatives.

L'experiència pràctica, a més, ha donat un component notable de realisme i sentit pràctic al Pla de Participació (sense renunciar, però, a un saludable nivell d'ambició): la pràctica ha retroalimentat el Pla, i els resultats assolits, prou satisfactoris <sup>5</sup>, han legitimat el conjunt del procés. De forma sintètica, el ventall d'experiències és el següent:

- 1) Informació a la ciutadania, com a instrument per al coneixement de l'acció de govern, que permet alhora la formació d'opinions i el posicionament públic. Els mecanismes d'informació principals emprats han estat els actes públics convocats periòdicament als diferents barris per l'equip de govern, on aquest ha exposat la seva actuació a la llum del PAM; i els mitjans de comunicació municipal, tant els convencionals (Ràdio Molins de Rei, butlletí "Casa de la Vila", web municipal), com les publicacions ocasionals. El criteri de fons sempre present ha estat el de la transparència; així, s'ha fet difusió a tots els do-

---

<sup>5</sup> Cada procés ha comptat amb la corresponent fase d'avaluació, que sempre ha aportat una valoració positiva per part dels participants.

micilis del Pla d'Actuació Municipal, dels pressupostos, del Pla d'equipaments, i de qualsevol convocatòria d'interès general.

- 2) Sistemes de *feed back* pels quals l'equip de govern i directiu rep informació de la ciutadania. Aquests sistemes poden estar vinculats directament a accions informatives (per exemple, els actes informatius als barris, que sempre tenen una part important consagrada al debat i les preguntes de les persones assistents), o ser processos regulars o periòdics normalitzats: el procediment de gestió de queixes i suggeriments ciutadans (al que es pot accedir des del web municipal), o la realització anual d'una enquesta sobre els serveis municipals i les problemàtiques de la vila.
- 3) Àmbits de debat i negociació d'actuacions tècniques amb un impacte singular. En aquests casos s'ha optat per no crear comissions permanents, però sí per convocar els veïns i veïnes per informar de primera mà, contrastar opinions, prendre les decisions segons les opinions rebudes, i informar d'aquestes. És el cas del procés de reforma de la circulació viària a l'antiga carretera N 340 al seu pas pel casc urbà, en el que s'han mantingut reunions de debat amb el veïnat i amb els comerciants afectats, per tal d'assolir un nivell raonable de consens en les decisions preses, o de reformes i urbanitzacions d'altres vies públiques.
- 4) Òrgans de participació per al seguiment i debat de l'acció de govern, creats per acord polític. Aquest òrgans poden tenir caràcter permanent, o estar vinculats a projectes de certa complexitat. En el primer bloc podem inscriure, per exemple, el Consell Consultiu de Comerç, el Consell Agrari, o el Comitè Executiu de la Fira de la Candelera; en el segon, les Comissions de Seguiment del procés d'urbanització dels barris de muntanya, o de la reforma urbanística del Mercat Municipal i el seu entorn (Centre Vila) <sup>6</sup>.
- 5) Instàncies de col·laboració entre l'Ajuntament i la societat civil del municipi. Són exemples Molins de Rei Solidari, que agrupa les ONG de la vila amb el propi Ajuntament per cooperar en les polítiques de solidaritat i cooperació, o la comissió d'organització de la Festa Major.
- 6) I finalment, instàncies integrals d'informació, debat i decisió en projectes concrets en els que s'ha decidit que sigui la ciutadania qui decideixi sobre les solucions específiques a aplicar davant de determinades problemàtiques:

---

<sup>6</sup> En aquest cas concret, la gran transcendència del procés, que de fet esdevindrà progressivament en un projecte de reforma integral del casc antic de Molins de Rei, ha justificat fins i tot la creació d'una regidoria especial "de Centre Vila", que és la única que actualment té caràcter territorial.

- a) Disseny urbanístic de la plaça del Mercat, al centre de la vila.
- b) Disseny urbanístic i determinació d'usos dels espais públics dels blocs d'habitatges "INCRESA" del barri del Canal.
- c) Disseny urbanístic i determinació dels usos de la plaça de Ca la Còrdia al barri de Riera Bonet.
- d) Decisió sobre els usos d'un equipament singular com és la Federació Obrera, que havia estat la seu del moviment obrer cooperatiu de Molins de Rei, i que després de la seva recuperació per l'Ajuntament, havia restat tancat i sense utilització.
- e) Elaboració del Pla Director de Joventut, i seguiment de la seva aplicació.
- f) Elaboració del Pla d'Igualtat de Gènere.

Com es pot observar, els projectes esmentats afecten regidories i àmbits d'actuació molt diversos (urbanisme, via pública, joventut, cultura...). En aquests casos, el rol exercit per l'equip de participació ciutadana ha estat el de donar assessorament, suport i recursos tècnics, supervisió, orientació, etc., en coherència amb l'objectiu d'implicació dels professionals de cadascuna de les àrees (des d'arquitectes i enginyers a juristes o tècnics de joventut), que són els que han intervingut directament en cada cas.

Com és lògic, aquest plantejament comporta l'existència d'algunes necessitats derivades, si hom vol garantir unes mínimes possibilitats d'èxit. Examinarem tot seguit algunes d'aquestes necessitats i alguns exemples de com han estat enfrontades en el cas de Molins de Rei.

- 1) Implicació i liderat polític. Són els regidors i regidores de l'equip de govern els que determinen, d'acord amb els compromisos assolits, i en particular amb les línies establerts en el Pla d'Actuació Municipal, l'aplicació concreta de metodologies de participació ciutadana en els seus respectius àmbits de responsabilitat. El propi procés d'elaboració del Pla d'Actuació Municipal, en el que van participar tots els regidors i regidores i tot l'equip directiu, va facilitar el debat al voltant de la participació ciutadana. La Comissió de Participació, que integra també els grups municipals que no estan al govern esdevé la comissió general de seguiment del programa de participació ciutadana.

Per altra banda, amb la col·laboració del Centre per la Participació Ciutadana de l'Organisme Autònom Flor de Maig (Diputació de Barcelona), a mitjans de mandat (novembre de 2005) es va dur a terme un seminari de dos jornades orientat específicament per a l'equip de govern i el directiu que, amb el títol de "Els reptes de la democràcia local: les claus de la participació ciutadana", va servir per a realitzar una reflexió sobre el

treball realitzat fins aleshores i traçar-ne línies de millora i continuïtat per a la següent etapa <sup>7</sup>.

- 2) Capacitació dels tècnics municipals. L'objectiu que la participació ciutadana "impregni" com a forma de treball l'actuació dels diferents àmbits de gestió municipals comporta la necessitat de dur a terme accions adreçades al conjunt de l'organització que d'una banda, dotin els seus professionals dels recursos tècnics adients per enfrontar amb èxit els diferents processos en què poden tenir necessitat d'aplicar metodologies participatives, i d'altra, contribueixin positivament i substancial al canvi cultural que s'està plantejant <sup>8</sup>.

En aquest sentit, una de les línies de treball bàsiques ha estat la realització d'accions formatives en matèria de participació ciutadana per al personal propi. L'Ajuntament de Molins de Rei compta amb un Pla de Formació per al període 2004-2007, del que és responsable la Gerència municipal, i que es gestiona conjuntament amb representants sindicals del personal, que s'estructura a partir de 6 línies d'actuació.



Diagrama 23. Línies d'actuació del Pla de Formació 2004-2007.

<sup>7</sup> D'aquest seminari va resultar un informe de resultats que ha servit com a eina de treball posterior.

<sup>8</sup> La línia de treball pel que fa a participació ciutadana és perfectament coherent amb el plantejament global de millora i renovació de l'administració municipal; el fet que la Gerència tingui responsabilitats en un i altre camp ha ajudat notablement a afavorir aquesta sincronia.

Dins de la línia 2 “Gestió de la imatge corporativa i la comunicació externa”, el Pla recull un objectiu vinculat a la participació ciutadana: *realitzar una acció formativa sobre participació ciutadana per a tècnics i comandaments*.

El posterior desenvolupament de la política de participació ciutadana a l’Ajuntament, amb la definició del programa “Imagina’t la vida...” i d’objectius de participació transversals i específics ha mostrat la necessitat de dur a terme accions formatives sobre aquest subjecte de forma continuada, i així s’ha recollit als successius programes anuals, amb diverses accions sobre eines i metodologies de participació ciutadana programades i realitzades, amb la participació de la major part de l’equip de comandament i tècnic de l’Ajuntament.

Un conveni signat a tres bandes amb la Diputació de Barcelona i amb la Universitat Autònoma de Barcelona ha facilitat també que durant dos anys consecutius quatre comandaments de l’Ajuntament hagin participat en el postgrau “Participació i desenvolupament sostenible”.

- 3) Enfocament de treball en xarxa, tant intern com extern. En aquest darrer vessant, s’ha col·laborat intensament amb altres entitats i institucions, i la participació en xarxes s’ha considerat una importantíssima font de coneixement i de legitimitació de la tasca empresa, ja que en els fets ha multiplicat les capacitats intrínseques de l’Ajuntament en un terreny que encara avui, està en constant definició i recreació. Pel que fa a les xarxes, podem esmentar el Fòrum d’Autoritats Locals de Perifèria (FALP), l’Observatori Internacional de la Democràcia Participativa (OIDP), o la Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans de la província de Barcelona. Quant a la cooperació amb entitats i institucions, es poden esmentar la Direcció de Participació Ciutadana de la Diputació de Barcelona, la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Fundació Jaume Bofill, o la Fundació Pi i Sunyer.

## Bibliografia

- ALGUACIL GÓMEZ, Julio (editor) . – Poder local y participación democrática . – Mataró : El Viejo Topo, 2006.
- Autors diversos . – Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública . – Barcelona : Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003 . – (Materials ; 2003)
- Autors diversos . - La participació cívica en els Serveis Socials a Catalunya. Propostes a l'avantprojecte de Llei de Serveis Socials . – Barcelona : Generalitat de Catalunya, Direcció General de Participació Ciutadana, 2005.
- Autors diversos . - Una proposta de pla de participació ciutadana: el cas de Molins de Rei . – Barcelona : Fundació Jaume Bofill, 2006 . – (Finestra Oberta ; 2006)
- BARCELONA, Diputació de . – Govern municipal. Guia pràctica . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 2004 . – 3a. edició.
- BALLART, Xavier i RAMIÓ, Carles . - Ciencia de la Administración . - Tirant lo Blanch : València, 2000.
- BLANCO, Isamel i GOMÀ, Ricard . – Gobiernos locales y redes participativas . – Barcelona : Ariel Editorial, 2002.
- BORINS, Sandford . – The Challenge of Innovating in Government . – Arlington : Price Waterhouse Coopers, 2001.
- BOVAIRD, Tony i LÖFFLER, Elke (ed.) . – Public management and governance . – Londres : Routledge, 2006 . – 3a. reimpressió.
- BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim . – Ètica i valors per millorar i transformar l'administració pública . – Barcelona : Generalitat de Catalunya, 2003 . – (Ponència al "Llibre blanc de la funció pública catalana", pàgines 397 i ss.)
- BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim (coord.) . - Democratitzar l'Administració, Lideratge i institucions públiques deliberatives . – Barcelona : Editorial Mediterrània, 2005 . - (Col·lecció Democràcia ciutadana)
- CALDERÓ, Albert i ESQUIROL, Carme . - L'organització del govern municipal . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1996 . - (Perspectiva ; 3).
- CAMPRUBÍ, Margarida . – La transversalidad como búsqueda del Paradigma de una Nueva Cultura Organizativa. La experiencia de los planes transversales en el Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès . – [http://www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administración\\_Públi-](http://www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administración_Públi-)



ca/La\_Administración\_local\_en\_época\_de\_cambio\_(1)/1F1AA7833FBB356E00256974004A9FBB!opendocument

- CAMPRUBÍ, Margarida . – Después de Newton. O como hacer realidad la transformación de la administración pública . – Barcelona : Ediciones del Serbal, 2002 . – (Res publica ; 7).
- CANALES ALIENDE, José Manuel . - Gobierno local y democracia . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1996 . - (Papers de Formació Local, núm. 34) . - Comunicació al II Congrés Espanyol de Ciències Polítiques i de l'Administració.
- COLOMAR ALBAJAR, Juan . – Los modelos organizativos para la diversidad local . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1997 . - (Papers de Formació Local, núm. 39).
- COSTA ESTANY, Josep Maria . – Gestió de la qualitat en un món de serveis . – Barcelona : Gestió 2000 – Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, 1998 . – (Empresa Oberta).
- DELEUZE, Gilles i GUATTARI, Félix . – Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia . – València : Pre-textos, 2002 . - (Ensayos). – Cap. 1 “Introducción: Rizoma”
- DELEUZE, Gilles i GUATTARI . – A Thousand Plateaus . – Minneapolis : University of Minnesota Press, 1987.
- DELEUZE, Gilles i GUATTARI, Félix . – El anti-Edipo. Capitalismo y esquizofrenia . – Barcelona : Ediciones Paidós Ibérica, 1998 . - (Paidós Básica, 23)
- ECHEBARRÍA, Koldo . – Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública . – Buenos Aires : VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2001.
- EZQUIAGA, Ignacio (dir.) . – Guía de la política pública local . – Madrid : Consultores de las Administraciones Públicas, 2000 . – (Las guías de análisis local ; 1).
- FÉREZ FERNÁNDEZ, Manuel . – La carrera administrativa: novel perspectives . – Barcelona : Diputació de Barcelona / CEMICAL, 2006 . – (Estudis de Relacions Laborals; 3)
- FORN I FOXÀ, Manuel de . – Les polítiques locals en el context de l'eficiència . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1995 . – (Papers de Formació Local; 16).
- GIMÉNEZ, Laura i PINEDA, Laia (et alt.) . – La recerca social en l'administració local: una via d'aprofundiment de la democràcia . – Barcelona : Fundació Jaume Bofill, 2000 . – (Finestra Oberta ; 14).
- LONGO MARTÍNEZ, Francisco et alt. – L'ajuntament gerencial. Reflexions i propostes per gerenciar . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1999 . – (Perspectiva; 12).
- LONGO MARTÍNEZ, Francisco . – Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público . – Barcelona : Ediciones Paidós Ibérica, 2004 . – (Paidós Empresa, 102)
- LONGO MARTÍNEZ, Francisco . – La reforma de la Administración catalana . – “El Periódico” : Barcelona, 02/11/2006.

- MAGRE FERRAN, Jaume (ed.) . – Informe de l'Observatori de Govern Local . – Barcelona : Fundació Carles Pi i Sunyer, 2006 . – (Informes Pi i Sunyer ).
- MARAGALL I MIRA, Pasqual . – Los ayuntamientos . – Barcelona : Ediciones Destino, 1997 . – (¿Qué era, qué es? ; 1).
- MAS SABATÉ, Jordi . – La arquitectura organizativa de la administración integrada. – Panamá : VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2003.
- MAURI MAJÓS, Joan . – La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya . – Barcelona : Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2002 . – (Manuals i formularis, 12)
- MENDOZA MAYORDOMO, Xavier . – Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1996.
- MINTZBERG, Henry . - La estructuración de las organizaciones . – Barcelona : Editorial Ariel, 2000
- MORA, Ramon; MORET, Lluïsa; EZPELETA, Tomàs . - La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública . – Barcelona : Ediciones del Serbal, 2006 . – (Res publica ; 12).
- OCDE . - Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública . - OCDE, 2001 . - PUMA Nota de Políticas Públicas, 10 . - <http://www.oecd.org/dataoecd/24/62/2384735.pdf>
- OCDE . - La modernisation du secteur public: moderniser l'emploi public . – Paris : OCDE, 2004 . - (Synthèses)
- OCDE . - La modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles . – Paris : OCDE, 2004 . - (Synthèses)
- OSBORNE, Stephen P. i BROWN, Kerry . – Managing change and innovation in public organizations . – London : Routledge, 2005 . - (Routledge masters in public management series ; 1)
- POLLACK, Mark A. i HAFNER-BURTON, Emilie . – Mainstreaming Gender in the European Union . – Cambridge : Harvard Law School, 2000 . – (Jean Monnet Working Papers, 2/00) . - <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000201.html>
- RAMIÓ MATAS, Carles . – Poder i conflicte a les organitzacions públiques . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1997 . - (Perspectiva ; 6).
- RAMIÓ MATAS, Carles . – Teoría de la organización y Administración Pública . – Madrid : Editorial Tecnos, 1999.
- RAMIÓ MATAS, Carles . - Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel . –

Santo Domingo : V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2000.

RAMIÓ MATAS, Carles . – El model directiu a les entitats locals . – Barcelona : Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2004.

SALVADOR SERRA, Miquel . – Polítiques de funció pública: l'avaluació dels recursos humans. Algunes experiències recents a l'Administració catalana . – Barcelona : Escola d'Administració Pública, 1997 . – (Papers de recerca; 5)

SÁNCHEZ, Esther .- Evolució de la inversió pressupostada per les administracions públiques a Catalunya 1981 – 2002 . – Barcelona : Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances, 2002 .- (Revista “Nota d'Economia”, núm. 73).

SERRA, Albert . – La transversalitat en la gestió de polítiques públiques . – Barcelona : Diputació de Barcelona, Centre per a la Innovació Local, 2004 . – (Síntesi, núm. 7).

SISTERNAS, Xavier . – Gestió de recursos humans per a uns ajuntaments eficaços . – Barcelona : Diputació de Barcelona, 1998 . – (Perspectiva; 9).

SUBIRATS, Joan . - Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración . - Madrid: MAP, 1989.

TORRES, Pere . -El código de la administración pública . – “Governanza. Revista internacional para el desarrollo humano”, 14/07/2004 . -  
<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14110&art=14112>

VALLÈS, Josep Maria i BRUGUÉ, Joaquim . – Polítics locals: preparant el futur . – Barcelona : Editorial Mediterrània, 2003 . – (Polítiques ; 34).

VAN DE VEN, Andrew. H. - A Framework for Organizational Assessment . – “Academy of Management Review”, 1976.

VILALTA, Maite . - Característiques i particularitats de la despesa municipal. Una especial referència a la despesa no obligatòria . – Barcelona : Col·legi d'Economistes de Catalunya, 2003 . – (“Revista econòmica de Catalunya”, núm. 46 Dossier).

## Índex de diagrames

	Pàg.
Diagrama 1. De l'administració burocràtica a la relacional .....	22
Diagrama 2. Estructura típica d'àrees d'un ajuntament .....	28
Diagrama 3. Estructura organitzativa.....	41
Diagrama 4. Esquema d'estructuració d'un àmbit organitzatiu .....	42
Diagrama 5. Verticalitat en l'estructura organitzativa.....	43
Diagrama 6. Verticalitat en àmbits organitzatius.....	43
Diagrama 7. Mapa d'alguns dels processos en un ajuntament.....	47
Diagrama 8. Una interpretació de la gestió per processos a un ajuntament.....	49
Diagrama 9. Fluxos de comunicació en un ajuntament .....	50
Diagrama 10. Models d'organització administrativa (Ramió, 1999).....	54
Diagrama 11. Formes de gestió dels serveis municipals .....	57
Diagrama 12. Sistema de relacions .....	80
Diagrama 13. Dimensions del sistema organitzatiu.....	82
Diagrama 14. Relació entre administració i comunitat.....	85
Diagrama 15. Reordenament de les dimensions organitzatives.....	94
Diagrama 16. Desenvolupament vertical dels organigrames.....	98
Diagrama 17. Organigrama "aplanat".....	98
Diagrama 18. Àmbits de direcció .....	101
Diagrama 19. Model integral de gestió .....	116
Diagrama 20. Integració entre el PAM i el pressupost per programes.....	116
Diagrama 21. Projectes i processos transversals .....	122
Diagrama 22. Estructura organitzativa de la participació ciutadana .....	128
Diagrama 23. Línies d'actuació del Pla de Formació 2004-2007.....	132

## Índex de gràfics

	Pàg.
Gràfic 1. Les 10 províncies més poblades de l'Estat Espanyol (2006).....	8
Gràfic 2. Les 10 províncies amb major densitat de població de l'Estat Espanyol (2006).....	9
Gràfic 3. Províncies amb municipis de més de 20.000 habitants (2006) .....	9
Gràfic 4. Municipis d'entre 20.000 i 100.000 habitants de la província de Barcelona (2006) .....	10
Gràfic 5. Evolució de la taxa bruta de natalitat (província de Barcelona) .....	13
Gràfic 6. Serveis no obligatoris prestats i no prestats .....	55
Gràfic 7. Forma de prestació dels serveis obligatoris per a tots els municipis.....	58
Gràfic 8. Forma de prestació dels serveis obligatoris per a municipis de més de 5.000 habitants.....	58
Gràfic 9. Forma de prestació dels serveis obligatoris per a municipis de més de 20.000 habitants.....	59
Gràfic 10. Formes de prestació de serveis obligatoris per a municipis de més de 30.000 habitants i més grans. ....	59
Gràfic 11. Forma de prestació de serveis complementaris (A) .....	60
Gràfic 12. Forma de prestació de serveis complementaris (B).....	60

## Annexos

### Resum del treball

En els nostres dies, l'actuació dels governs locals es caracteritza, amb accent creixent, per l'impacte d'un entorn progressivament complex, amb multitud de variables (en ocasions contradictòries) a considerar a l'hora de definir, dissenyar, implantar i avaluar polítiques i serveis públics. Aquesta complexitat imposa la necessitat d'intervenció coordinada de molt diversos especialistes per a la resolució de les problemàtiques que es plantegen, o almenys, per a la seva consideració amb unes mínimes expectatives d'èxit.

El concepte de transversalitat vol posar de manifest la necessitat que aquestes organitzacions incorporin diferents eines i mecanismes de gestió que els permetin respondre a les necessitats i expectatives de la ciutadania amb generació de valor, però cal tenir en compte que la transversalitat esdevé necessitat des del moment en què, tot predominant encara en bona part dels nostres ajuntaments les estructures organitzatives tradicionals, “verticals” i jerarquitzades, s’han d’implantar formes de treball “horitzontals” que permetin actuar amb la necessària efectivitat.

El treball desenvolupat ha volgut reflexionar sobre la factibilitat de desenvolupar actuacions transversals sense enfrontar una transformació en profunditat de les organitzacions municipals, sense transformar el paradigma dominant en les estructures organitzatives existents.

A partir de l'anàlisi de l'entorn dels ajuntaments objecte de l'estudi, d'una breu revisió conceptual a l'entorn de la transversalitat, i d'un estudi teòric i pràctic detallat sobre la relació entre transversalitat i estructures organitzatives, els autors constaten la necessitat d'avançar vers un procés de transformació organitzativa que es fonamenti en la consideració dels ajuntaments com a sistemes oberts, integrats i permeables a llurs comunitats, en la perspectiva del paradigma de l'administració relacional, que faria que la transversalitat passés de ser una excepció més o menys reeixida a una tendència dominant en el funcionament d'aquests ajuntaments. Aquesta transformació hauria d'afectar aspectes com la cultura i les estructures organitzatives, les formes d'exercir el liderat, la gestió de les persones i la gestió dels processos.

L'estudi es clou amb el comentari de dues experiències pràctiques a l'entorn de la transversalitat: una d'instrumental i relacionada amb aspectes de gestió, i una altra derivada del desplegament d'un programa concret d'actuacions municipals.

El mite de la transversalitat: és possible gestionar la complexitat amb eines simples?

## Paraules clau

- Transversalitat.
- Administració relacional.
- Xarxes i treball en xarxa.
- Estructura organitzativa.
- Sistema obert.
- Clients, ciutadania i comunitat.

## Document de síntesi

En els nostres dies, l'actuació dels governs locals es caracteritza, amb accent creixent, per l'impacte d'un entorn progressivament complex, amb multitud de variables (en ocasions contradictòries) a considerar a l'hora de definir, dissenyar, implantar i avaluar polítiques i serveis públics. Aquesta complexitat imposa la necessitat d'intervenció de molt diversos especialistes per a la resolució de les problemàtiques que es plantegen, o almenys, per a la seva consideració amb unes mínimes expectatives d'èxit.

El concepte de *transversalitat* vol posar de manifest la necessitat que aquestes organitzacions incorporin diferents eines i mecanismes de gestió que els permetin respondre a les necessitats i expectatives de la ciutadania amb generació de valor, però cal tenir en compte que la *transversalitat* esdevé necessitat des del moment en què tot predominant encara en bona part dels nostres ajuntaments les estructures organitzatives tradicionals, “verticals” i jerarquitzades, s'han d'implantar formes de treball “horitzontals” que permetin actuar amb la necessària efectivitat.

En definitiva, les polítiques públiques a desenvolupar que apareixen en molt bona part de les agendes dels nostres alcaldes i regidors, necessiten de la incorporació dels esmentats elements de gestió “transversal”.

La qüestió que el projecte vol analitzar és si és factible desenvolupar actuacions transversals sense enfrontar una transformació en profunditat de les organitzacions municipals, sense transformar el paradigma dominant en les estructures organitzatives existents.

El projecte de recerca s'ha estructurat en els següents blocs de treball:

- 1) Bloc 1. **Introducció:** abast del treball, punts de partida.
  - a) **Un abast no universal.** S'estableix l'abast del treball. El concepte de transversalitat pren diferents accepcions en funció de l'entorn analitzat: la seva irrupció a l'administració local tampoc no pot generalitzar-se a qualsevol context públic. Restringir l'estudi de la transversalitat a un marc determinat, el dels ajuntaments de grandària mitjana de la província de Barcelona, és complementari amb l'exploració dels seus usos i efectes en altres entorns públics i privats.

La determinació de l'abast ha estat derivada tant d'un estudi deliberat i escrupolós dels usos i efectes de la transversalitat en un determinat context, que s'ha considerat com a suficientment significatiu i fins a cert punt extrapolable a d'altres entorns, com de l'experiència professional dels autors del treball. L'abast fixat ha estat:



- Ajuntaments,
  - De la província de Barcelona,
  - De grandària mitjana: entre 20.000 i 100.000 habitants.
- b) **L'entorn no perdona.** Donat l'enfocament i els objectius del treball, es fa una caracterització introductòria i sintètica sobre les característiques de l'evolució de l'entorn social, polític i econòmic dels ajuntaments catalans dels darrers vint-i-cinc anys. S'intenta fer una periodificació de les diferents grans fases de la gestió pública local, en correlació amb els esdeveniments històrics, i s'analitza particularment la complexitat de l'entorn actual. En aquest darrer cas, hom es planteja tenir en compte diferents visions complementàries: complexitat creixent de la demanda ciutadana (evolució demogràfica, característiques de la nova ciutadania, necessitats de serveis, participació i implicació polítiques...), entorn institucional, i impacte d'aquesta complexitat dins de les pròpies organitzacions municipals.

Com a conclusió es considera que la transformació de l'administració local en el període democràtic (1979-2006) no ha estat tan profunda ni tan radical com la transformació de la societat en la que s'insereix, la qual cosa ha generat uns dèficits estructurals importants.

Les administracions (governos) locals han entrat en una nova etapa que els exigeix canvis radicals en les seves estructures i en les seves formes de fer, si no volen ser descartades per la societat com un factor de progrés i benestar.

- c) **Conceptes.** Es fa una revisió dels conceptes de transversalitat més importants, des de dues perspectives: els orígens filosòfics, antropològics i de gestió del coneixement del concepte de transversalitat, i la translació d'aquests orígens conceptuals a l'entorn de la gestió pública. Es proposa una definició del concepte de transversalitat amb el que es treballarà durant el projecte, com un desplegament d'actuacions per part de l'organització (l'administració local) que trenca, per assolir la seva efectivitat, els límits de la sectorialització horitzontal derivada de la divisió funcional del treball.

Tradicionalment, les necessitats de transversalitat de les organitzacions de l'administració pública local han estat respostes mitjançant mecanismes de desplegament de polítiques transversals i d'integració o coordinació horitzontal.

No obstant, uns i altres s'estan revelant com a insuficients per a resoldre bona part dels problemes plantejats pel fet que aquestes organitzacions es troben immerses en un entorn cada vegada més complex. Així, la "transversalitat" ha esdevingut en bona

mesura un discurs voluntarista, un “mite”. Es considera que part d'aquesta insuficiència es deriva del fet que polítiques transversals i sistemes d'integració horitzontal no s'han traduït en canvis significatius de les estructures organitzatives coherents amb les necessitats formulades per l'entorn.

Alternativament la definició de transversalitat proposada la considera un dels components “forts” d'un paradigma organitzatiu que sí proposa la realització transformacions estructurals en les organitzacions dels ajuntaments. Es diferencia transversalitat com a fenomen organitzatiu de “polítiques transversals”.

- 2) Bloc 2. **Transversalitat i estructura organitzativa. Teoria i pràctica.** En aquest apartat es tracta, bàsicament, de qüestionar l'efectivitat de les formes d'aplicació real del concepte de transversalitat en els ajuntaments partint de la premissa que la necessitat de gestionar transversalment sorgeix quan una realitat complexa, que haurà estat descrita en el bloc 1, fa difícil obtenir els resultats esperats (generació de valor per a la ciutadania) amb eines i esquemes organitzatius tradicionals.

Es caracteritzarien les formes organitzatives predominants en els ajuntaments de l'abast d'estudi. La hipòtesi inicial és que predominen encara les organitzacions “clàssiques” (jerarquizades, verticalitzades, burocràtiques, orientades a la tasca, amb predomini de la divisió funcional del treball, introspectives, etc.): ajuntaments com a artefactes “complicats” però no “complexos”. S'intenta una revisió crítica dels models organitzatius més comuns, des de l'òptica de la generació de valor per a la ciutadania.

Es conclou que l'aposta per la transversalitat com a sistema d'estructurar els processos de treball, en alguns ajuntaments, neix com a conseqüència de la dificultat d'adaptació dels models organitzatius tradicionals a noves demandes de servei de la ciutadania. Així mateix, el concepte de transversalitat no té un significat unívoc segons la seva interpretació teòrica i la seva aplicació pràctica: les experiències d'alguns ajuntaments així ho evidencien.

- 3) Bloc 3. **Alternatives.** En aquest bloc s'elabora una proposta d'alternativa organitzativa que, recollint les aportacions de les experiències en matèria de transversalitat, es proposa avançar cap una transformació de les estructures organitzatives capaç de respondre als reptes plantejats per l'entorn.

Es considera que els gestors públics hem posat darrerament l'èmfasi en la recerca i implantació de models organitzatius que generin, sobretot, eficàcia i eficiència. Un dels principals objectius ha estat organitzar els recursos per obtenir resultats, però sense qüestionar els fonaments de les estructures organitzatives existents. Ha dominat la lògica de

gestió, la lògica organitzativa. Alternativament, la creixent complexitat de l'entorn fa que haguem de desplaçar els nostres punts d'atenció bàsics de dins de l'organització a fora de l'organització; que haguem de cercar alternatives organitzatives coherents amb la realitat de l'entorn, si s'escau, qüestionant i atacant concepcions clàssiques heretades; que haguem d'assumir que els ajuntaments han de ser (si volen respondre a les expectatives que la ciutadania hi té posades) més flexibles, més adaptables al canvi i més prospectius; que haguem de sotmetre la gestió (instrument) a la política (finalitat), i per tant, que haguem de trobar alternatives que no sempre responen a la lògica de l'eficàcia i l'eficiència des de la perspectiva de la gestió, molt sovint limitada als resultats econòmics i pressupostaris del curt termini; finalment, que haguem de renunciar a jugar amb "models" organitzatius que, per molt complicats que siguin, no deixen de ser simplificadors, per començar a parlar d'enfocaments i estratègies organitzatives, més dinàmiques, canviants, flexibles i adaptables.

Tenint en compte aquestes premisses, es proposa considerar les organitzacions dels ajuntaments de l'abast del treball des de la perspectiva dels sistemes, i concretament com **sistemes oberts** integrats en la seva comunitat.

Així mateix, el desenvolupament organitzatiu de la transversalitat, com a resposta a la complexitat de les demandes de la comunitat als ajuntaments apunta cap a la progressiva definició i implantació del paradigma d'**administració relacional**. Avançar cap aquest paradigma relacional comporta assumir la necessitat de transformacions en la cultura organitzativa, les estructures organitzatives, les formes d'exercir el liderat, la gestió de les persones i la gestió dels processos en els ajuntaments.

- 4) Bloc 3. **Experiències de transversalitat**. El treball es clou amb l'exposició de dues experiències significatives, una d'instrumental de gestió i suport, i una altra d'un programa d'actuació transversal, descrites a partir del coneixement directe dels autors:
  - a) El pressupost per programes: un instrument estratègic de suport a la transversalitat.
  - b) Una experiència de transversalitat: la participació ciutadana a l'Ajuntament de Molins de Rei.