

## EL PAS DE POLÍTQUES SECTORIALS A POLÍTQUES INTEGRADES EN L'ÀMBIT LOCAL

La coordinació municipal interna com a pressupòsit per a la millora  
en la producció i prestació de serveis locals.

Escola d'Administració Pública de Catalunya

Treballs de Recerca sobre Administració Pública. Convocatòria 2006.

Autor: Vicenç Estanyol Bardera

Data: 30 d'abril de 2007.

# Índex

## Índex:

Introducció.

Capítol 1: Plantejament del tema i semàntica a l'entorn del concepte de coordinació.

Capítol 2: Reconstrucció de Casos: La coordinació en relació a:

2.1 Temes transversals:

2.2 Qualitat:

2.3 Pressupost:

2.4 Consells de Ciutat:

2.5 Subvencions (I)

2.6 La difusió.

2.7 Esdeveniments

2.8 Personal:

2.9 Accions de Promoció:

2.10 Creació d'ens:

2.11 Regulació:

2.12 Espais públics:

2.13 Externs:

2.14 Subvencions (II):

Capítol 3: ¿Què opinen els tècnics locals sobre la coordinació interna?

3.1 Sobre el lloc de treball que ocupen les persones enquestades

3.2 Satisfacció sobre el nivell de coordinació

3.3 Sobre l'ús o no de sistemes de gestió per indicadors, de qualitat, de control, d'avaluació i altres sistemes anàlegs.

3.4. A l'entorn de la concertació.

3.5. Qui es coordina amb qui

3.6 La coordinació i la lògica de funcionament per programes o per

projectes.

3.7 Sobre la qualitat

3.8 Sobre treball i temps

3.9 Sobre la naturalesa de les feines

## Capítol 4: Els reptes a superar i les oportunitats de la coordinació intramunicipal

### 4.1.- Els reptes

4.1.1. La manca de sistemàtica

4.1.2. Desconfiança

4.1.3. Desconeixement

4.1.4. El dia a Dia

4.1.5. Multiplicitat de sistemes de gestió

4.1.6. Diagnòstic consensuat

4.1.7. L'àmbit d'actuació

4.1.8. El cicle polític

4.1.9. Limitacions de l'àmbit local

4.1.10 Noves competències

4.1.11 El per què de reorganitzar

### 4.2.- Les oportunitats

4.2.1 Proximitat.

4.2.2 Retribucions

4.2.3 Projecte com a pretext per innovar

4.2.4 Rol de la vessant local

4.2.5 El dinamisme del territori

4.2.6 La immediata detecció de les necessitats

## Capítol 5.- Possibles solucions tècniques

### 5.1 La compactació:

5.1.1 Administrativa

5.1.2 Política

5.1.3 Conceptual

5.1.4 Per la via de la "qualitat"

## 5.2 Possibles solucions tècniques:

5.2.1 A nivell conceptual

5.2.2 A nivell cultural

5.2.3 A nivell de creació de models a ens locals i la transferència als mateixos

5.2.4 A nivell d'utilitat per els membres, unitats, elements, etc. a integrar

5.2.5 A nivell de models d'actuació

5.2.6 A nivell del procés per a construir un nou model de coordinació municipal interna

Cloenda

Epíleg: Comentari final sobre l'aplicabilitat i la utilització del treball de recerca

Bibliografia

Annexes

# Introducció

## INTRODUCCIÓ:

El fons de la present recerca parteix de la idea que a l'administració local catalana cal superar una organització sectorial dels serveis en determinades prestacions i accions on els ens juguen un rol de promotor.

Mes concretament es parteix de la idea que cal integrar accions que depassen de diferents sectors i aconseguir que les mateixes s'ofereixin a temps real a ciutadans i empreses.

Finalment una idea que s'estén de l'inici a la fi de la recerca és que la coordinació interna municipal és un fenomen ( o millor dit "el fenomen", realment ) a l'hora d'aconseguir respondre a necessitats la resposta a les quals no depèn d'un sol sector d'activitat pública.

Manifestar que, pel que les conceptualitzacions del tema relacional ( pàg. 8 a 15) s'han manllevat dades d'Amadeu Mora i que el concepte de les "3D" ( pàg. 60, apartat 4.1.1 La manca de sistemàtica) és una aportació de Joaquim Brugué.

La recerca ha volgut, expressament, sortir de convencions i standards i, en aquest sentit, ha atorgat absoluta prioritat a l'opinió de les persones enquestades i a les reflexions de qui subscriu la present recerca. Això pot haver anat en detriment de cert rigor científic o acadèmic, circumstància que pot quedar compensada per l'espontaneïtat dels continguts. En una eventual i subsegüent versió, aquesta recerca es pot completar amb notes bibliogràfiques i amb l'ampliació de l'àmbit d'investigació.

Finalment, aquesta recerca no contempla cap consideració sobre el rol, conseqüències, relació i dinàmica de treball en l'àmbit polític local, cenyint-se per tant a l'esfera tècnica i administrativa.



**Capítol 1:**  
**Plantejament del tema**

## CAPÍTOL 1: PLANTEJAMENT DEL TEMA

En l'actual repartiment de competències entre administracions, l'àmbit local té un rol important a l'hora de posar en pràctica les polítiques públiques – prenent com a referència la Llei de bases de règim local de 1985. Si bé, la taxa pressupostària d'execució per part de l'àmbit local és reduïda per comparació a la mitjana europea ( 14% per un 28%, respectivament), sí que, també és cert que, en qüestió de competències no pròpies, els ens locals juguen un rol destacat.

Sigui com sigui, el resultat final és que els ens locals en matèria de serveis a les persones, tributària, autoritzacions, etc. són els que majorment **acullen les demandes**, peticions i instàncies de la ciutadania i de les empreses.

La **proximitat** amb les necessitats ho potencia; és el nivell d'administració més proper, literalment parlant, a la ciutadania i les empreses i, això, provoca que quan algú té una necessitat la “primera porta a la que es truca” és la dels ens locals.

Aquest volum d'entrada de peticions, moltes d'elles no regulades (com les prestacions no contributives de serveis socials o els sol·licitants de finançament per a actes que promocionen la ciutat ), genera un primer fet a destacar: una **alta reactivitat** de les tasques a nivell municipal.

En segon lloc, els tres nivells d'administració superior – Unió Europea, Estat i Comunitat Autònoma en el cas d'Espanya, tenen, avui en dia, encara, una forma de disseny i gestió de les polítiques on les **ordenen per sectors** com cultura, educació, serveis socials, règim intern, hisenda, etc. Només cal veure qualsevol organigrama d'una conselleria, d'un ministeri o d'una direcció general de la Unió Europea per poder constatar que el criteri és el sectorial. ¿Com afecta això a l'àmbit local? Doncs, en rigor, molt, perquè les necessitats abans

exposades que ciutadans i empreses sol·liciten no solen formular-se o, almenys no és així en moltes ocasions, de manera sectorial. Valguin dos exemples:

- 1) Es possible que una dona que vulgui retornar al mercat de treball precisi de més ajut que el del servei d'ocupació local per trobar una feina, és possible que necessiti, alhora, altres serveis com els d'escoles bressol o ajuts al desplaçament per a poder acceptar la feina.
- 2) O, un segon exemple: si un emprenedor vol obrir un negoci al territori, per a ell, allò ideal seria no haver d'acudir a set o vuit serveis diferents o finestretes d'Ajuntament, Departament de Treball, Hisenda, etc. a fi de complimentar tots els tràmits per a la posada en marxa de l'empresa i, probablement, li seria més útil i ràpid que l'administració li oferís un servei integrat tipus "finestreta única".

En resum:

Els ens locals es troben, progressivament, amb un cúmul de peticions ciutadanes majors, i mentre les necessitats són multisectorials, els òrgans que dissenyen polítiques a un nivell superior d'administració, ho fan per sectors.

La qüestió és trobar possibles solucions per atendre les demandes que els ens locals experimenten, amb eficàcia, de forma integrada i a temps real. O sigui: que a la dona que ha trobat feina se li articuli, en el mateix moment que accepta l'oferta de treball, un servei de guarderia o, de serveis a domicili per gent gran si té problemes de familiars dependents o, recuperant l'altre exemple, que un emprenedor pugui acudir a una finestreta única on se li tramitin també, integradament i simultàniament, el màxim de tramitacions necessàries per a endegar un negoci.

¿Quines solucions hi ha? Doncs, realment, potser no es tracta d'una qüestió de finançament si no d'organitzar de forma diferent, amb el mateix pressupost i, el mateix personal allò que ja s'està portant a terme.

Evidentment hi ha un reguitzell de possible mesures per aconseguir l'objectiu **d'integrar polítiques** que arriben al territori en vertical i horitzontalitzar-les. Però aquest treball de recerca se centrarà únicament en una de les possibles solucions o, en tot cas, un aspecte que podria ajudar a solucionar - juntament amb altres - la qüestió de la dispersió en l'oferta del serveis públics.

El tema o, la possible solució, comportaria la millora dels índexs de coordinació entre serveis, àrees, seccions, departaments i unitats dins els ens locals a Catalunya. La semàntica, aquí, no es un tema innocu. S'ha seleccionat expressament la paraula coordinació per ser la més senzilla i clàssica. Probablement altres autors utilitzin girs i paraules en un sentit de sinònim i anàleg al de la coordinació com ara: transversalitat, integració d'accions, compactació, etc.

Té sentit apuntar - tot i que formi part de la part final de l'estudi - que, actualment, coordinar-se i, coordinar-se bé, més que una opció és converteix **en un recurs més** que té l'administració com a eina de millora.

Té sentit també, dir que no és casualitat que siguin molts els organismes que intenten de **forma contínua processos de reorganització interna** per a millorar la coordinació i que, no és casualitat tampoc, l'existència d'una proliferació de consultores, estudis i diagnòstics adreçats a intentar aconseguir la millora en el treball entre serveis.

Com a comentari funcional per ajudar a la comprensió del treball, té sentit aclarir que, en el mateix, quan es parla d'Àrea, de servei i de secció s'estan emprant aquest termes en el següent sentit:

- Àrea: darrera unitat tècnica de decisió que sol ser comandada políticament per un regidor o tinent alcalde i, tècnicament per un cap d'àrea.
- Servei o secció: unitat integrada a l'àrea, el contingut de la qual sol coincidir amb un sector d'activitat – per exemple la secció de tributs

associada a l'àrea d'intervenció, la secció de contractació associada a l'àrea de règim intern o la secció de turisme associada a promoció.

En els casos estudiats s'han detectat un mínim de cinc àrees i un màxim de catorze, depenen, no sempre, de les dimensions dels ajuntaments. Es vol dir amb això que s'han detectat en alguns casos l'existència de més àrees en ajuntaments de menor escala, pressupost i personal.

## ELS CONCEPTES EN L'ÀMBIT RELACIONAL

La coordinació interna municipal és un pressupòsit per a integrar prestacions públiques que depenen de diferents serveis. I aquest és, en rigor, el terme seleccionat per a la present recerca ( el de la coordinació).

No obstant el fenomen relacional en general compta amb altres conceptes i denominacions anàlogues o properes a la de la coordinació.

- a) Col·laboració: Respon a la necessitat d'ajuda puntual per donar suport en alguns aspectes vinculats per exemple a la difusió, al finançament, a la captació de finançament, etc. Es diferencia de la coordinació perquè la col·laboració presenta una menor intensitat en la relació entre professionals. Aquest és el motiu que, a la present recerca, s'hagi optat pel tema coordinació ( que implica produir quelcom junts) i no col·laboració que té una naturalesa més eventual i superficial).

La col·laboració no implica corresponsabilitat per exemple.

- b) Cooperació: en el marc d'aquest treball podria ser un concepte totalment homònim al de la coordinació i, si bé el terme cooperació en l'àmbit d'administració pública s'associa més al treball associat al desenvolupament comunitari especialment en països del tercer món.
- c) Partenariat: Fou la comissió europea i en concret la DG V de política social i laboral qui generà aquest tipus de concepte. **Partner** és "estar junt" més que "treballar junts". Europa ho aplica bàsicament a relacions

de **coordinació** però amb tercers, o sia quan s'ajunta la lògica econòmica, la social, la pública, la privada i la local amb la d'altres esferes. Aquest "**partenariat**" normalment va néixer arrel de l'execució de programes europeus des de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea i en la sol·licitud d'algun d'aquests programes es requeria que diferents socis que executaven el mateix programa a diferents ciutats europees (franceses, espanyoles, italianes, etc.) subscrivissin una carta de compromís, una mena de contracte pel qual intercanviarien metodologies, es farien "estades" de formadors i d'usuaris del programes, es fomentaria l'I+D simultàniament ( i a temps real des de diverses ciutats europees),etc.

Es un concepte, els principis del qual també són aplicables a la **coordinació** interna municipal, per exemple el principi de "causa comú" i altres de similars, però que insistim reservat a les relacions d'alguna manera transnacionals, al menys amb el que es la lògica de l'administració pública i també de consultores que es dediquen a aquest tipus d'activitat.

- d) **Xarxes**: Un tercer tipus de classificació, molt en voga últimament, és el del treball en **xarxa**. El treball en **xarxa** bàsicament consta de tres aplicacions:

Pot haver-hi un treball en **xarxa** entre professionals, pot haver-hi un treball en **xarxa** entre usuaris o amb la relació amb els usuaris i pot haver-hi un treball en **xarxa** de l'àmbit territorial local, àmbits territorials d'altre abast, autonòmic bàsicament, l'estatal i l'europeu.

En l'imaginari col·lectiu del professional d'administració pública el treball en **xarxa** és un concepte bastant utilitzat per sectors d'activitat com son la participació, els centres cívics, la política social des d'un punt de vista de dinamitzar, promoure la societat civil o promoure-la indirectament, dotar de recursos a associacions o fundacions, associacions de veïns, federacions vinculats a col·lectius amb disminució i un llarguíssim etcètera i el concepte de treball en **xarxa** es reserva en gran mesura per

aquest tipus d'activitat i en aquest sector. Una de les seves característiques, si és pogués llistar que, evidentment, requereix de coneixença mútua, hi conviuen diferents plans de treball; i té un nivell d'estructuració en el pla de treball comú baix a diferència per exemple del que podria ser un **partenariat** on normalment no sol haver-hi darrera un document de formalització jurídica del mateix.

- e) **Transversalitat** : És un concepte vinculat al món relacional de tot el que depassa les relacions bilaterals seria el de la **transversalitat**. En la present recerca s'utilitzarà molt més el tema coordinació que el de transversalitat. No obstant la bibliografia que s'adjunta al final de treball de recerca així com alguna de les idees força presents al llarg d'aquesta recerca fa molta referència o són molt associables al tema de la **transversalitat**, en el sentit que s'associen un determinats temes al fenomen o concepte de la **transversalitat**. Per exemple les noves tecnologies, les polítiques de gènere, les polítiques pròpies d'agenda 21 o de sostenibilitat medi ambiental. Normalment també l'imaginari col·lectiu, quan s'està utilitzant aquest terme, la idea de fons subjacent que hi ha és que cal que aquests temes que són **transversals** ho abastin tot o sia que les diferents àrees en que s'organitza un Ajuntament contemplin com integren les polítiques de gènere, de protecció medi-ambiental o les de noves tecnologies.

Per exemple: urbanisme i el cablejat de fibra òptica, la policia municipal i la reserva o quota en plantilla de policia municipal on polítiques de gènere són exemples d'aplicació de temes transversals a diferents àrees.

En aquest sentit hi ha una segona acceptació, diem popular de la **transversalitat** i que seria associable a la qüestió dels col·lectius.

Aquest és l'etern debat als Ajuntaments.

El primer punt del debat és si té sentit organitzar polítiques o no utilitzant el criteri col·lectiu. La veritat és que s'ha intentat superar moltes vegades altres classificacions que no sigui la dels col·lectius (col·lectius de joves, gent gran, immigrants, disminució física, etc.), però la veritat, també, és que altres eventuais classificacions, per exemple agrupades per la llunyania o proximitat en que es troba l'usuari del mercat de treball, agrupades pel nivell de renda, agrupades amb altre tipus de criteris o de barems fan de mal utilitzar des de l'àmbit local perquè el cert és que des de l'àmbit autonòmic i des de l'àmbit estatal, quan es convoquen subvencions fa utilitzant el criteri col·lectiu, per tant a l'àmbit local que sol ser el promotor d'aquestes subvencions el que fa també és utilitzar el concepte col·lectiu perquè es la manera en que continuant amb l'exemple se sol·liciten subvencions i la manera de determinar l'accés o no a determinats fons, encara avui en dia per posar un exemple, si es demana una acció d'orientació o integració laboral ho fan classificar amb majors o menors de 25 anys, tant per cent d'immigrants, etc. Aquesta es un subtema vinculat als col·lectius.

El segon tema que comentàvem és de la transversalitat ja més en general i els col·lectius en el sentit si, per posar un exemple, les polítiques de joventut han de disposar d'un servei propi que se'n digui joventut dins d'una àrea per exemple de serveis a la persona o se suprimeix aquest servei propi que se'n diu joventut i la política de joventut ho ataca també tot, fa com una "pluja fina" o una "taca d'oli" a totes les àrees i serveis de manera que l'urbanisme contempli l'habitatge per joves, l'ocupació contempli una inserció laboral per joves, sanitat municipal contempli les polítiques de planificació familiar i educació sexual o cultura a l'hora de l'oferta pública d'espectacles, teatre, música i dansa, un tipus de bonificacions. O sia que una mica cada àrea a l'hora de programar ..... o avaluar contempli aquest col·lectiu.

Aquí hi ha experiències com Vilafranca del Penedès que han optat per fer-ho **transversal** utilitzant la lògica **col·lectiu**. En rigor podria semblar a



priori que el títol i el nucli d'aquest estudi se centra amb el que es la **transversalitat** perquè es una paraula que s'està utilitzant molt des de ja fa uns anys, la veritat però que ens hem estimat més utilitzar el concepte de **coordinació** precisament perquè el concepte d'articular-se dins d'un Ajuntament per poder integrar serveis no quedi vinculat estrictament a les reformes que s'han intentat o s'han portat a terme amb èxit últimament a l'entorn íntegra de serveis que s'associen automàticament i de forma molt tancada o finalista el tema de la **transversalitat** i que, passats uns anys de molta utilització d'aquest tema, pot haver-hi confusió, per això aquí s'ha optat per retornar a un concepte clàssic com és parlar de **coordinació**.

- f) **Externalització**: Es tracta d'un altre concepte que, es podria dir dins de l'àmbit relacionat però aquí ja no hi entra la voluntat tècnica ni la política ni l'administrativa que serien les tres esferes de l'Administració pública en quan a llocs de treball i ocupacions sinó que hi entra ja un tema més mercantil però és que a vegades de lo mercantil també se'n deriva el relacional i el mercantil afecta també a la **coordinació** interna municipal, el que seria les **externalitzacions**. S'utilitza **externalitzacions** aquí amb un sentit amplíssim, també en el sentit de la proliferació dels últims quinze anys de creació d'ens parapúblics en formes de patronats, consorcis, fundacions, a fi i efecte de gestionar, tal i com apuntem en altres llocs d'aquesta recerca, serveix que són o no són competència bàsica municipal normalment el que són competència bàsica municipal es gestionen de forma interna però que són un tipus d'ens d'alguna manera que en algunes ocasions pot haver estar precedit de taules de concertació i d'una coordinació però no interna municipal sinó d'una àrea o un servei amb els **partners** o socis locals vinculats amb món acadèmic o científic o de mecenes i esponsors vinculats també aquell tema, però seria el cas de consorcis pel fonament de l'ocupació, parc científics i tecnològics, auditoris, palaus de congressos, algun cas d'equipaments de grans infraestructures esportives i també seria aplicable aquest concepte de **externalització** amb un sentit molt ampli, a ens, a vegades

sense personalitat jurídica que es creen de forma molt eventual per afrontar un esdeveniment local que té importància i que pot suposar una inflexió en el màrqueting de territori, com seria la celebració d'uns jocs olímpics, l'acollida d'un mundial d'alguna disciplina esportiva, la vinguda d'un personatge públic de rellevància internacional o l'edificació d'un edifici per una ciutat amb un arquitecte que l'ha dissenyat i executat, insigne al darrera que a través de l'excusa i el pretext, dins en sentit positiu, aquest equipament seria el cas del Guggenheim de Bilbao que projecte la ciutat.

En aquests casos també es donen situacions relacionals però insistim a l'igual que el **partenariat** entenem concepte relacional com la relació de tècnics municipals i de polítics de l'àmbit local amb tercers per incloure's a títol de esponsor, mecenes, amb el seu corresponent vot i veu en el patronat o òrgan directiu que dirigirà aquest consorci, patronat o fundació.

- g) **Participació** : El darrer concepte al respecte, per finalitzar, seria el de la **participació** bastant associable, proper en característiques al treball i entès la **participació** en un sentit d'iniciatives, accions, estratègies que pot portar a terme l'Administració pública especialment la local que pel principi de la subsidiarietat és la que es troba més pròxima a les necessitats del ciutadans i les empreses per escoltar la opinió de tercers sigui societats civils, siguin empresaris o organitzacions de qualsevol altre naturalesa. Aquestes taules de **participació** nascudes famosament a Porto Alegre per fer els pressupostos participatius poden ser de dos naturaleses vinculant o no vinculant, tot i que les no vinculants si que és cert també que exerceixen una influència perquè en la mesura que es fa una consulta o s'obre un període de debat a l'entorn d'un tema, el convocant, tret que no ho deixi molt clar d'entrada pot quedar vinculat per alguna de les decisions quan es el cas que hi ha unanimitat o molt i molt d'acord.

En aquest sentit, les que son vinculants, com seria el cas on va sortir en origen el concepte en el model brasiler de pressupostos participatius o a uns nuclis d'intervenció participativa per decidir el disseny que hi ha hagut al País Basc d'alguns equipaments esportius o d'algunes places o els veïns voten si volen un projecte o un altre i el resultat de la votació és vinculant i l'Ajuntament acaba licitant el projecte de reforma d'una plaça per exemple que més vots ha obtingut per part dels veïns. En tot cas, aquest concepte de la **participació**, també en el que seria l'imaginari col·lectiu del professional de l'administració pública local queda restringit també a l'igual que en cas de l'externalització i entenem que igual que en el cas del **partenariat** en les relacions de l'administració amb tercers simplement per adequar-se al ritme social, perquè el ritme polític, administratiu i tècnic sempre sol anar igual que les lleis una mica per darrera o en alguns casos més per darrera que el ritme social i aquests tipus de relacions de l'administració amb tercers a través del **partenariat**, **les externalitzacions i el tema de la participació i també el treball en xarxa** és una forma de que no hi hagi tant d'abisme entre el ritme social i ritme polític i administratiu.

En tot cas, fetes aquestes consideracions i aquesta mena de classificació del món relacional amb l'àmbit local diferenciant entre relacions internes i externes val la pena precisar en el conjunt d'aquest treball que ens cenyim al primer dels conceptes que hem estat definint, el de la **coordinació**. Hem exclòs els altres per diferents motius, en el cas de la **col·laboració** l'hem exclòs d'aquest treball perquè queda per sota de la **coordinació** en intensitat, en el cas del **partenariat**, com dèiem, perquè es un concepte associat a les polítiques europees i que implica relacions transnacionals, en el cas del **treball en xarxa**, a través d'un concepte que s'ha utilitzat més des de l'àmbit participatiu i des de l'àmbit social i no es tant a temporal o universal com un concepte més clàssic que és la pura i simple **coordinació**. El mateix valdria pel cas de la **participació**. En el cas de la **transversalitat**, aquest és el que més coincidències guarda, al nostre entendre, amb el de la **coordinació** i l'exemple és el llistat de bibliografia que us comentava abans, que la majoria d'articles vinculats a aquest tema, de com

l'Administració no actua amb compartiments standards més vinculats o s'utilitza més la paraula **transversalitat** que la de **coordinació**, però insistim aquí que la paraula **transversalitat** té una conceptualització ben difícil i s'ha optat per la **coordinació** en el sentit que no és un terme tant usat i, menys confús, últimament com la **transversalitat**.

**Capítol 2:**  
**Reconstrucció de casos**

## CAPÍTOL 2.- RECONSTRUCCIÓ DE CASOS<sup>1</sup>

Si el que es busca és investigar la realitat de la coordinació interna municipal, cal, en primer lloc analitzar la realitat associada al tema. En aquest sentit la present investigació ha cercat quinze casos que requereixen i, requereixen, uns índexs de coordinació alts. La realitat aquí transcrita ha estat extreta de la pràctica i realitat concreta de dotze ajuntaments i de les entrevistes informals amb vint professionals de l'administració pública des dels seus corresponents llocs de treball. <sup>2</sup>

D'altra banda els casos reflectits són, purament, una descripció de situacions diverses endegades en algunes ocasions pels màxims responsables tècnics i polítics i, en altres ocasions, trobades per personal sense responsabilitats de direcció. Hom hi trobarà en aquest sentit casos vinculats, precisament, a la millor organització per caps de serveis i regidors i, altres casos on, la coordinació interna municipal, és simplement el dia a dia dels administratius i tècnics que hi treballen per portar a terme un objectiu comú.

Finalment i, abans d'iniciar la reconstrucció de casos, comentar que s'han seleccionat casos associats a temes diferents (gestió, personal, pressupostos, avaluació, relacions amb tercers, etc.) per analitzar el tema de la coordinació interna municipal de forma extensiva als ens locals catalans. En aquest sentit la coordinació, alhora de determinar casos, no s'ha associat només amb règim intern, ni amb processos de millora organitzava.

---

<sup>1</sup> .- Per tal de facilitar i optimitzar els resultats del treball s'ha optat perquè l'acreditació documental de les persones enquestades tingui un caràcter anònim.

2 .- vegeu capítol III

## 2.1- TEMES TRANSVERSALS:

### Cas núm. 1.- Els temes monogràfics que darrerament són transversals a tota la política municipal.

En l'anàlisi de diferents cartipassos s'ha detectat una proliferació de temes els quals intenten estendre's a tots els àmbits de l'actuació municipal per a que cada servei els tingui en compte i relacioni els objectius del servei amb les prioritats fixades a cada "tema". Aquests "temes transversals " – o els que de forma mes recurrent s'han detectat són: la igualtat d' oportunitats home - dona – el gènere; les noves tecnologies (TIC), les polítiques de joventut, l'Agenda 21 o el medi ambient de forma més recent. En canvi i, com quelcom diferent, la pròpia planificació estratègica ha estat tradicionalment un tema o objectiu de treball que, històricament, als ajuntaments ha jugat aquest paper de fer de "taca d'oli" en la resta de serveis.

Intentant simplificar la seqüència de treball, en els cas de temes transversals, és aquesta:

- a. Es porta a terme un pla estratègic vinculat a TIC, joves, gènere, etc.
- b. S'aprova per Junta de Govern Local o Ple.
- c. Es porten a terme un seguit d'entrevistes amb caps de serveis (hisenda, promoció, cultura, policia...tots els serveis que inclou un ajuntament) per a exposar-ho i se'ls demana que vinculin els objectius del seu servei amb els fixats pel pla estratègic sectorial que es tracti.
- d. Es demanen resultats, per exemple: si es tracta de medi ambient, si s'ha utilitzat la contractació d'empreses no contaminants; si és gènere, si s'ha canviat el lèxic o informes redactats pel serveis eliminant discriminacions de gènere, etc.

L'anàlisi realitzat revela al nostre entendre que, aquest tipus d'accions transversals, permeten avaluar i, institucionalitzar, la importància d'un tema que un consistori vol potenciar. Tanmateix no milloren els índexs de coordinació

entre serveis en el sentit d'integrar polítiques a temps real. En tot cas, poden ser un bon pretext per a – com a pretext - millorar la informació que els serveis tenen entre ells mateixos i, fruit de les reunions i traspàs d'informació necessària, per a vincular objectius dels serveis amb el gènere, les TIC, els joves, educació, programes europeus.

No obstant, aquest plans transversals poden, també, **descohesionar** en aquells casos on, únicament, el que es fa és “buidar la informació” dels serveis reclamats de forma unilateral sense entendre, a vegades, les dificultats del servei reclamat (per exemple, el cas de dipositar la responsabilitat de finançar infraestructures en TIC al servei entrevistat o, per exemple, la no existència d'un equip en la prevenció de riscos i, no obstant, reclamar a l'àrea on s'intenta aplicar que tingui personal i, busqui ella mateixa, el finançament per a tenir estructura per atendre les exigències que la prevenció de riscos genera).

## 2.2 - QUALITAT:

### Cas núm. 2.- La gestió per indicadors, les cartes de serveis, els EFQM i els certificats de qualitat com a pretext per homogeneïtzar criteris.

Es força recurrent als ajuntaments analitzats que, les àrees que engloben serveis i seccions, determinin sistemes de control de qualitat diferents. En teoria el tema seria o, podria ser, competència de l'àrea de règim interior, però la convocatòria de subvencions en estudis i processos de millora organitzativa per a ens locals provoca que algunes àrees, bé sigui autoproduint el treball i/o bé externalitzant a consultores, adoptin sistemes “propis”.

El tema té gran importància: en primer lloc perquè l'administració neopública hauria d'optar, alhora d'abordar aquest objectiu, per models neopúblics de gestió i no neo-empresarials. A saber: millorar l'eficàcia i l'eficiència però conservant els valors públics. I, en segon lloc, perquè, idealment, si una sola àrea (preferiblement alcaldia) determinés quin ha de ser el sistema de millora, això comportaria també una lectura comú dels problemes, una major



corresponsabilitat per als valors envers els quals es treballa i, un sistema homogeni d'avaluació de les polítiques desplegades. Per exemple: el disposar o no, de forma conjunta, als ajuntaments d'un indicador que digués si l'usuari final del servei ha rebut o no, polítiques integrades (que depenien de diferents sectors ) a temps reals o en un lapse breu de temps.

En un dels casos analitzats a nivell local, s'ha trobat que: hisenda usava un sistema de control financer només per a l'àrea d'hisenda, que cultura una base de dades de gestió per indicadors, que promoció disposava certificats dos serveis amb l'ISO 9001-9002 i, que règim interior endegà un procés de certificació de cartes de serveis. Tot al mateix ajuntament.

La casuística analitzada constata, també, un fet molt rellevant ( que serà reprès més tard ) per a parlar de cultures professionals: i que és la diferent importància que els tècnics de l'administració atorguen a la cultura de gestió per indicadors en funció del seu perfil professional i cultura de treball. Fruit de les entrevistes s'han trobat tres grans tipus de cultures o posicionaments:

- a. Una més artística o qualitativa però, potser, feble en quantificació (que podria ser la del col·lectiu de professionals de serveis a la persona ),
- b. Una altra, extremadament racional i, que sol coincidir amb aquelles tasques més associades a la funció pública de tècnics d'administració general i no especial, on l'àmbit competencial en exercici de l'autoritat és major (secretaria i hisenda principalment) i,
- c. Una, finalment, que intentava combinar, alhora de programar i avaluar el servei, la lògica racionalista i quantitativa d'indicadors amb la qualitativa i més plural.

### 2.3 - PRESSUPOST:

Cas núm. 3.- ¿Què succeeix amb la coordinació interna municipal en la fase d'elaboració del pressupost municipal? ¿Tenen sentit de causa comú municipal els caps d'àrea i són prudents, en conseqüència, alhora de sol·licitar increments per a l'àrea que gestionen?

Aquí, d'alguna manera, s'ha confirmat la teoria D' Niskanem.

En alguns dels casos, aquest autor alerta del perill del tecnòcrata que assoleix més pressupost i més personal per a l'àrea que ell gestiona i dirigeix i que, a vegades, aquests increments, no obeeixen a necessitats reals de la ciutat. O bé que, potser sí que hi responen però que, en tot cas, hi ha potser, també, necessitats més peremptòries o urgents.

En aquest cas la manca de coordinació interna pot ser especialment dramàtica si hi ha àrees infradotades i àrees sobredotades de personal o de pressupost.

En la majoria de casos analitzats la seqüència detectada per elaborar el pressupost és:

- a. Preveure noves necessitats en inversions, personal, consums, etc. per al proper exercici al mes de juny.
- b. Elevar propostes a hisenda al juliol.
- c. Reunir-se l'àrea implicada i hisenda a principis de setembre.
- d. "Negociar ", si es pot dir així tractant-se d'administració pública, abans del 15 de setembre.
- e. Portar el pressupost per ser aprovat al ple municipal a l'octubre.

En aquest cas, només en dos supòsits dels 13 ajuntaments analitzats, s'ha vist com el pressupost era prorrogat automàticament.

Centrant l'anàlisi en el primer dels casos és poden entreveure alguns fenòmens o realitats molt connectats a l'objectiu del treball i, sobretot, un munt de dubtes

¿Si un cap d'àrea sap que és molt difícil fonamentar nova despesa és més apropiat intentar consolidar la despesa extraordinària de l'exercici passat? O, per exemple, una àrea especialitzada, com pot ser serveis socials, la policia, la promoció o cultura ¿cal que negociï ella mateixa pressupost per activitats que són comuns com ara les inversions?.

En un context feble en termes de coordinació interna, es pot donar el cas que, una àrea especialitzada de les abans citades tingui en plantilla des d'arquitectes tècnics – que potser haurien d'ubicar-se a urbanisme i que, en canvi, es col·loquen a educació per al manteniment d'escoles bressol, fins a tècnics de prevenció. O, per exemple, promoció de la ciutat si porta el turisme ¿Ha de tenir el seu propi dissenyador o bé seria més racional alhora de plantejar llocs de treball en plantilla per al proper exercici que demani un dissenyador en la plantilla de l'àrea de promoció?. En el rastreig portat a terme i, seria ja un treball apart, s'han trobat tècnics de totes les naturaleses en àrees molt i molt especialitzades per exemple: aparelladors a educació, advocats a promoció.

En definitiva semblaria, a voltes, com si existís una forta compartimentació dels serveis en els ajuntaments i que cada servei tendís en ocasions a fer-ho tot ...a no adherir-se als serveis comuns en matèria jurídica, econòmic, de disseny i imatge, de prevenció de riscos etc. En aquells temes que no es troben regulats explícitament a la Llei de bases de règim local (per exemple, és obvi que, un concurs sempre es tramitarà des de la secretaria general d'un ajuntament; però no tant que la resposta a un contenciós administratiu l'elabori la secretaria general encara que, certament, si que l'acaba informant la secretaria general).

## 2.4 - CONSELLS DE CIUTAT:

### Cas núm. 4.- Sobre la concertació: Els Consells Econòmics i Socials, les taules de participació, la concertació i els espais relacionals.<sup>3</sup>

Un altre àmbit molt revelador sobre el tema és el de les relacions d'un ajuntament amb tercers. Se sap, actualment, de la gran importància que té l'acostament del sector públic al privat i la interlocució de l'administració, també, amb agents socials, no lucratius i científics – principalment – les universitats. L'execució de subvencions, el voler aconseguir “esponsors”, el consensuar diagnòstics, són totes les tasques on cal comptar amb la presència i opinió dels operadors col·lectius presents al territori. Coneixedors d'aquestes circumstàncies els tècnics d'administració local instrumenten i suggereixen als responsables polítics espais relacionals o informatius. Se sol parlar de participació en un sentit anàleg però, en moltes ocasions aquests espais de concertació no són vinculants per a l'administració i principalment es dediquen a informar.

Els exemples que han sorgit al respecte són taules de concertació per barris deprimits o bé on calen mesures preventives (per exemple pla de barris), Consells econòmics i socials (de comerç, de turisme, etc.), agrupacions de desenvolupament en ocupació com per exemple el programa Equal (aquí sí que, els socis o partners de la taula, executen conjuntament el pressupost perquè es requereix per aconseguir el finançament), Consells de les arts (amb la implicació d'obres socials, artistes, escoles universitàries, etc.), processos participatius per a la sensibilització i aplicació de polítiques medi ambientals amb l'Agenda 21, Consells de ciutat educadora; juntes de mercats fixos i mercats ambulants, Consells de cohesió social a nivell de ciutat, etc. Els exemples són amplis i la terminologia torna a ser variada.

En realitat, però, no s'ha detectat cap municipi que tingui la capacitat d'englobar sota un mateix prisma o òrgan el tema de la concertació. En la majoria de

---

<sup>3</sup> Vegeu Annex 3

casos es simultaniejan estratègies relacionals que van per sectors d'actuació i, sí, que s'han trobat casos de taules de concertació monogràfiques però de naturalesa eventual quan, a les ciutats, té lloc un gran esdeveniment o infraestructura (cas per exemple de quan s'esdevingué l'entrada de l'euro o, quan es construeix el TAV).

El que no hi hagi una sola estructura on els ajuntaments promouen l'aspecte relacional (parlar amb la patronal, els sindicats, la universitat i les ONG principalment) es veu molt potenciat en conjuntures de governs que pacten políticament. I aquí, es clar, entrem en una dimensió que depassa l'objectiu del present treball en el qual no es contempla l'anàlisi d'aquesta vessant.

A nivell tècnic, sol ser freqüent que, els caps de servei d'altres sectors es vegin convocats a aquestes comissions alienes als sectors que ells gestionen. Per exemple, al cap de cultura també se'l convoca a la comissió de l'Agenda 21 per aconseguir, per exemple, introduir el tema de la sensibilització medi ambiental a les escoles. O, per exemple, el cap de promoció local convocarà a via pública per informar dels serveis de taxis als comerciants d'una ciutat i hotelers.

Sense dubte, a vegades, la concertació entre ajuntament i agents externs, però presents al territori, és una excel·lent excusa per a potenciar la coordinació interna municipal. Si res més no amb el relatiu a coneixement del que executen altres àrees i, també, perquè dues àrees municipals es comprometen a determinats acords davant de tercers.

Potser les taules de concertació sigui dels casos més profitosos en termes de creació de cultura comú dins dels ens locals. I més concretament les taules de concertació en projectes experimentals, programes o subvencions. En la quasi totalitat d'Ajuntaments que gestionen subvencions s'han detectat taules, meses, pactes, convenis, etc. que impliquen uns alts índexs de mobilització interna municipal entre àrees. Per exemple en un Pla de Foment Turístic – liderat per turisme – hi participa Via Pública en matèria de millores urbanes i peatonalització; cultura per a la creació de productes turístics i serveis

informàtics per la implantació de wifi a les zones més turístiques de la ciutat. Aquest moment de coordinació interna amb el pretext d'un projecte és un excel·lent motiu per a millorar la coordinació interna municipal actuant amb la lògica projecte – i no amb la lògica de servei ordinari. És una situació on es treballa amb objectius molt concrets encara que experimentals, en un període acotat en el temps i que en conseqüència potencia un tipus d'actuació menys per compartiments del que és habitual.

## 2.5 - SUBVENCIONS (I):

### Cas núm. 5.- Un cas sobre el finançament extern.

S'ha detectat així mateix que, en els municipis on no hi ha un servei únic i centralitzat per a la captació de subvencions i mecenatge, proliferen els contactes amb els mecenes i les sol·licituds de subvencions al departament de treball, a l'Agència de residus de Catalunya, a la Unió Europea, al Ministeri d'administracions públiques, per part de més d'un responsable d'àrea.

És clar que pot constituir un problema que, ajuntaments de certes dimensions, no consensuin quins mecenes o esponsors es contracta, amb quin objectiu i per a demanar finançament per a què. El potencial de les obres socials de caixes d'estalvis en aquest sentit és un filó però, a voltes, un responsable d'obra social rep tres o quatre sol·licituds d'un mateix ajuntament.

En matèria de subvencions la concurrència de més d'un servei a una sola convocatòria pot ser també un problema, especialment en les de cert abast que es tramiten per la via d'acords de Junta de Govern Local o acords de Ple Municipal. Aquí la informació "corre", els regidors ho exposen a les comissions informatives i és més fàcil que es practiquin a l'administració economies d'escala alhora de sol·licitar (en el sentit d'agrupar parts o peces d'una única subvenció i presentar-les de forma conjunta en matèria d'inversions, noves tecnologies, compra de material informàtic, plans per a la implantació de la recollida selectiva de residus, etc.

En tot cas es pot afirmar que un sistema molt ben travat intern d'identificació, captació, gestió i justificació de subvencions seria una gran oportunitat per a la majoria d'ajuntaments ( en la mesura que la inversió en infraestructura i personal que s'hi destinés seria ràpidament amortitzada i, en el sentit, també, que no es donaria peu a possibles concurrències).

Un altra tema a aquest respecte és com un alcalde prioritza quins sectors són prioritaris a l'hora de sol·licitar determinades subvencions d'un mateix paquet. Per exemple les convocatòries d'agents d'ocupació i desenvolupament local emeses per la generalitat de Catalunya són una oportunitat excel·lent, no només per a les àrees o serveis de promoció econòmica i ocupació, sinó també per a les qüestions de signatura digital, per atendre, per exemple, serveis a domicili per gent gran amb la implantació del xec servei, per a temes de cultura i nous filons d'ocupació, per a temes de relació interna municipal i creació d'activitat econòmica, per a la implantació de les clàusules socials en licitacions públiques d'obra i serveis, etc. (sempre que aquests sectors generin llocs de treball o contemplin polítiques actives del mercat de treball ). Doncs bé, en aquest cas, el problema de la coordinació interna municipal pot sorgir pel fet que força serveis sol·liciten AODL, per sobre dels que realment es poden atorgar.

## 2.6 - DIFUSIÓ:

### Cas núm. 6.- La difusió.

Així com amb el model de gestió, la captació de fons, els serveis comuns, en la difusió també pot haver-hi diferents criteris i diferents modalitats de fer visibles a la ciutadania els resultats de cada servei.

Un tema molt prosaic però, cert, és el de la temporalitat amb que es porta a terme aquesta visibilització - per exemple, les memòries de resultats anuals ¿s'han de presentar per anys naturals o bé per anys de mandat polític? per exemple, el contingut de les memòries ha de tenir un tenor rigorós i tècnic o bé

ha de ser d'un contingut purament descriptiu a fi de donar a conèixer la tasca feta des d'un ajuntament?.

I, aquí, s'ha trobat una multiplicitat de realitats, hi ha àrees que no publiciten, hi ha àrees que ho fan anualment i, n'hi ha que la seva presència es constant als mitjans de comunicació i amb edicions impreses. Es clar que, potser, es lògica aquest disparitat en la mesura que hi ha un reguitzell de serveis a prestar i feines a executar que precisen de més difusió i altres que menys. Per exemple, si s'ofereix per Nadal un servei de ludoteca per potenciar el comerç a una ciutat, es lògic que se'n faci força difusió perquè es tracta d'un servei eventual i destinat directament als pares i mares que volen fer compres de Nadal i, en un període on les escoles es troben tancades. Per contra, per exemple, si un ajuntament fa una promoció d'habitatges en una fase inicial d'adquisició del terreny i d'interlocució amb promotors es lògic que se'n faci poca difusió perquè mancaran encara dos-tres anys per a treure els pisos de protecció oficial a concurs.

## 2.7 - ESDEVENIMENTS:

### Cas núm. 7.- L'organització d'esdeveniments.

Quan s'organitzen actes de la ciutat on hi ha implicada i, gairebé com a promotora la societat civil, es pot afirmar que és quan millor funciona la coordinació interna als ajuntaments. El muntatge d'una cavalcada de Reis, de processons de Setmana Santa, de festivals de música, de fires especialitzades amb valors afegits o de festes majors, sol presentar uns índexs d'implicació i coordinació excel·lents. S'impliquen, per regla general, els serveis d'informació ciutadana, de brigades municipals, de via pública, de promoció de cultura, la policia i, altres seccions segons l'activitat. Aquí, una entitat no lucrativa voluntarista i tradicional, en el sentit d'històrica, sol presentar la proposta d'actuacions a l'ajuntament. Aleshores es posa en marxa un dispositiu específic per l'acte i tothom hi juga el seu rol. Uns subscriuen el conveni per a finançar, altres preveuen els talls de trànsit i les senyalitzacions, uns tercers informen als veïns afectats aquell dia per l'esdeveniment, etc.



Potser el motiu d' aquesta excel·lent coordinació cal buscar-lo en la tradició que sol acompanyar aquest actes. Pensem, en aquest sentit que, una cavalcada de Reis és un acte històric, realitzat al llarg dels anys, que cohesiona molt socialment a un territori i que tots els tècnics municipals el posen al "top ten" de les prioritats de treball en la setmana o mes en curs.

S'aprecia una gran diferència en aquest sentit entre actes consolidats i no consolidats. En els segons sol ser molt més difícil la implicació de la resta de serveis i, és a partir de la reiteració d'edicions, quan ja hi ha coneixement de l'acte, confiança amb l'interlocutor i, l'acte té presència a l'agenda dels tècnics (és un objectiu), quan els índexs de coordinació milloren. No guarda relació amb que l'acte sigui més o menys transcendent a nivell de la ciutat sinó amb l'antiguitat del mateix. A més antiguitat millor funciona la coordinació, la qual cosa porta a afirmar que la informació mútua, el coneixement, en un sentit ampli del terme, són els elements fonamentals per activar la implicació d' altres àrees. Els antecedents i el factor "repetició" ajuda en molt, sens dubte, a l'èxit de la coordinació en actes consolidats.

És clar però que s'han detectat casos d'actes locals o esdeveniments nous on, amb determinades estratègies, s'aconsegueix que es prioritzin i que la implicació de tots els serveis sigui alta o molt alta, coordinant-se a temps real per atendre un mateix objectiu. Per exemple, quan un alcalde convoca directament a tots els caps de servei implicats, s'està prioritzant en l'imaginari col·lectiu i, també, de facto, la importància d'aquell acte o esdeveniment i, òbviament, s'assoleix una capacitat de resposta molt major que no pas si és el cap de servei responsable que intenta des de baix o, des de la seva posició, coordinar-se amb la resta d'homòlegs.

## 2.8 - PERSONAL:

### Cas núm. 8.- El personal laboral, els funcionaris i els treballadors de programes vs càrrecs de confiança de fet o de dret.

Es fa difícil saber si el personal és causa o efecte d'una millor o pitjor coordinació interna.

L'estudi de diferents cartipassos o organigrames municipals, contrastat amb la relació de llocs de treball o plantilla, revela situacions peculiars en relació a la coordinació.

En primer lloc, s'aprecia una diferència important entre tècnics d'administració especial i tècnics d'administració general. Els segons, avesats a tasques més repetitives i pròpies d'exercici de l'autoritat (donar fe pública, certificar, portar el comptes, etc.), presenten uns índexs de relació amb homòlegs potser menors ja que, el pes de la lògica servei versus la lògica projecte, es decanta molt més al primer dels aspectes. És lògic, però, en la mesura que estant portant a terme tasques emanades directament de disposicions normatives, lleis orgàniques, i funció pública local bàsica. Els segons, en camps més oberts, com són la cultura, els serveis socials, la promoció econòmica, etc., tenen un perfil que tendeix més a funcionar amb lògica de projecte ( fent recerca, innovant, demanant subvencions, etc.) i a combinar aquesta amb la lògica de servei ( ja que des de serveis socials pensem també que es tramiten prestacions no contributives, que des d'esports es gestionen les instal·lacions esportives o que des de promoció s'autoritzen totes les fires que es col·loquen al carrer).

En segon lloc i, a banda de la classificació de general o especial dels tècnics, s'aprecien, també, diferències importants sobretot entre el personal que ha proveït el lloc en propietat – sigui funcionari o laboral indefinit - i el personal contractat a càrrec de programes i subvencions i que no ha passat, per tant, un procés selectiu (actualment sí que cal, amb la “Llei d'estabilitat en l'ocupació”) i que no té la plaça “en propietat”. L'interinatge seria una situació intermitja entre

ambdues condicions. La diferència entre els dos grups esmentats consisteix, precisament, en una major disposició del personal de programes a coordinar-se, encara que, paradoxalment, són també qui menys capacitat tenen per fer-ho ja que no desenvolupen tasques de responsabilitat en relació a l'organigrama tècnic municipal. D'alguna manera és com si el personal de programes tingués poc marge per innovar ja que els seus llocs de treball van associats estrictament i, per tant les seves funcions, a uns objectius de treball que tenen una data d'inici i de finalització. No se'ls exigeix tant (en el sentit de temes associats a l'exercici d'autoritat) i, per tant, té poca capacitat o potencial de relació amb la resta. Per a dir-ho d'alguna manera "el dia a dia" (que és un dels gran enemics de la coordinació) no l'aclapara tant com a la resta del personal de plantilla.

En tercer lloc, cal considerar quin paper juguen aquí els llocs de treball que podríem anomenar politècnics – càrrecs de confiança que se situen en un estadi intermig entre el regidor i el cap de servei. S'han trobat a les plantilles dels ajuntaments estudiats diferents situacions en aquest sentit. Hi ha àrees de gestió on, a la part final de l'organigrama, s'hi troben, únicament, regidor i tècnic; altres on regidor, càrrec de confiança i tècnic. Es difícil fer precisions al respecte d'aquestes situacions en tema de si una o altre estructura potencia o afebleix la coordinació amb la resta d' àrees municipals. D'altra banda no és un objecte del present treball el tractament de la dimensió política en matèria de coordinació.

## 2.9 - ACCIONS DE PROMOCIÓ:

### Cas núm. 9.- Casos on la coordinació prèvia es converteix en integració de serveis.

Els ajuntaments estan abordant temàtiques que no tenen contemplades en els apartats competencials de la Llei de bases de règim local de l'any 1985. Ens centrarem en l'exemple de l'ocupació. Exemplificant-ho, en el sector de l'ocupació es pot afirmar que a la dècada dels any 90, a Catalunya, no s'havien encara creat molts dels serveis d'ocupació local que avui en dia si existeixen,

siguin de forma interna al cartipàs o, siguin, a través de patronats, consorcis, fundacions o agències.

L'ocupació era, aleshores, un "tema " que tant es podia fer des de joventut, com des de promoció local, com des de serveis socials, com des d'àrees de serveis a la persona. Per exemple, una escola taller és per joves i podia estar perfectament a joventut; un pla d'ocupació és per a persones amb dificultats socials afegides i podia estar perfectament a serveis socials; la gestió d'ajuts a emprenedors és un tema econòmic i podia estar també perfectament a promoció econòmica.

En aquest període molts ajuntaments catalans van percebre que calia unificar i centralitzar tots els recursos vinculats a la formació, a l'accés al treball i a la generació d'activitat econòmica - a fi de crear serveis municipals d'ocupació, agències de desenvolupament, dispositius d'inserció econòmica, etc.

Aleshores, succeïren situacions peculiars i que consistiren en què **qui més potencià la coordinació interna en matèria d'ocupació acabà, també, per assumir la gestió integral de l'ocupació passant al seu servei els programes i activitats que desenvolupen parcialment altres serveis.** Per exemple, si era promoció econòmica qui més es preocupava de relacionar-se amb serveis socials i joventut amb temes d'ocupació, doncs, aleshores, promoció econòmica i, prenent els exemples anteriors, acabà per gestionar el que ja gestionava d'ajuts a emprenedors i microcrèdits i el que gestionaven també serveis socials i joventut en els exemples abans citats o sigui que acaba per gestionar agents de desenvolupament local, plans d'ocupació, tallers d'ocupació, intermediació, escoles taller, unitats de promoció i desenvolupament, etc.

És un cas peculiar, en el sentit que es pot passar de ser responsable amb la necessitat de coordinar-se i prou un a nivell municipal, a gestionar el que els "altres" gestionaven abans. Pot ser que sigui una evolució natural del fenomen de la coordinació en funció dels canvis i necessitats (en aquest cas, per

exemple, la major demanda de temes de formació i accés al mercat de treball per part de la ciutadania d'ençà de la crisi de l'any 1992), però de ben segur que l'aspecte cultural intern influeix molt en aquest tipus de decisions (la de tenir l'ocupació a gairebé bé tots els serveis o bé centralitzar-la en un sol servei) en l'actitud, coneixement i posicionament dels tècnics.

## 2.10 - CREACIÓ D'ENS:

### Cas núm. 10.- La coordinació de serveis ordinaris quan un ajuntament inicia el procés de constitució d'un ens amb personalitat jurídica pròpia però vinculat i dependent a l'ajuntament.

L'Estudi realitzat permet constatar el fenomen de l'externalització a ens amb personalitat jurídica pròpia d'activitats municipals que, com a opció, podrien haver-se internalitzat. Els motius poden ser molt diversos però el denominador comú sol ser el de les avantatges fiscals ( Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratius i dels incentius fiscals al mecenatge).

Una agència d'ocupació amb presència de patronal i sindicats en els estatuts i a la Junta compta amb recursos també d'aquests agents i evita concurrència en l'oferta ocupacional en el territori; una fundació per a gestionar determinats museus o centres d'interpretació presenta avantatges fiscals d'entre un 15% i un 30 % del pressupost; la creació d'un consorci o patronat per a gestionar el turisme permet concertar amb hotelers i comerciants a fi de finançar campanyes específiques per Nadal o, simplement, aglutinar recursos amb els quals finançar la promoció d'una ciutat.

A aquest respecte i per l'objectiu del present treball no interessa tant analitzar com afecten aquests ens a la coordinació municipal si no què succeeix en el moment previ a la constitució d' aquests ens internament. Intentant recrear una seqüència interna de treball al respecte es pot establir una cronologia - que no

deixa de ser una pura simplificació amb tots els dèficits que la mateixa presenta - com la següent:

- a. Es decideix, internament, externalitzar a l'ajuntament una activitat i crear un consorci, patronat, fundació o figura anàloga que permeti disposar de cofinançament privat o avantatges fiscal o, per responsabilitat pública, en el sentit que es necessari crear l'ens per coordinar millor amb el sector privat en el sentit d'"implicar" al sector públic i ajudar a cofinançar.
- b. S'inicien els tràmits jurídics; es porta a terme la recerca de subvencions; es col·loca un staf mínim a l'entitat; o bé es fa una comissió de serveis de personal que era de plantilla municipal; i es negocia amb els interlocutors que formaran part de la junta o el màxim òrgan rector de l'ens, etc.
- c. Se selecciona un gerent, normalment, que pot ser extern o via una promoció interna d'un funcionari ja existent o un funcionari en comissió de serveis.
- d. S'elabora el pressupost, s'inicia l'activitat, es crea la primera junta constitutiva en la qual s'hi aprova el programa o pla de treball, els nomenaments, el pressupost, etc.

Aquesta seqüència, tan simplificada, és molt reveladora per a l'anàlisi de la coordinació entre els serveis interns a l'ajuntament, com a mínim hi intervenen: el servei implicat o associat a l'activitat de l'ens – per exemple cultura si es tracta d'un museu -; secretaria per la ideació i redacció d'estatuts; hisenda per al sistema de comptabilitat; urbanisme per a la projecció, licitació, execució i seguiment en l'edificació de l'equipament si té un centre físic propi; via pública si el mateix precisa d'aparcament i per a la correcta rotulació i indicació a la ciutat de l'equipament; promoció per a difondre l'equipament, si el mateix té potencial turístic o és generador d'activitat econòmica .

En aquestes ocasions la coordinació interna municipal sol presentar un índex d'èxit elevat. En part per obligació i, en part, perquè són processos i experiències significatives per als tècnics que hi participen. És diferent per un

advocat veure's amb la tasca que generen, a partir dels papers en blanc, uns estatuts adequats als patrons participants i objectius finals de l'equipament i, reflectint l'activitat que es portarà a terme que, fer una tasca més rutinària com resoldre contenciosos administratius o portar a terme licitacions i adjudicacions de contractes. El mateix succeeix amb la resta de perfils professionals: les tasques especials representen una misteriosa "recompensa" per a qui hi participa i la motivació en executar la part de feina corresponent així com la relació amb homòlegs es major que una tasca més reiterativa pròpia del servei ordinari.

Tanmateix, també es troben casos de processos d'aquest tipus on els responsables polítics decideixen externalitzar a despatxos privats determinades tasques, bé sigui perquè aquests despatxos privats continuaran essent un proveïdor de l'ens quan aquest estigui en ple funcionament; bé sigui perquè el volum de feina intern de l'ajuntament no permet l'assumpció o autoproducció de tasques; o bé sigui, finalment, perquè s'assegura tenir a temps i, el dia que es necessita, la programació, el sistema de compra i justificació fixat, els estatuts, i altres obligacions que es deriven d'inauguracions d'aquests tipus.

## 2.11 - REGULACIÓ:

### Cas núm. 11.- L'aplicació de la clàusula social en obres i serveis licitats des dels ajuntaments.

La contractació pública genera un volum de facturació per a empreses de construcció i de serveis alt. A la dècada dels 90 a França idearen un sistema per aprofitar aquesta circumstància i aconseguir que empreses guanyadores de concursos es veiessin obligades a contractar personal amb certes dificultats afegides. Amb això els ajuntaments aconseguiren obtenir un efecte multiplicador de les licitacions públiques en el sentit que les aprofitaven -i, aprofiten - per a col·locar persones aturades al mercat de treball i, en conseqüència, estalviar prestacions contributives a l'administració central de

l'estat i no contributives al propi ajuntament i, òbviament, rebaixar els índexs d'atur local.

Però, per "formalitzar" com una clàusula aquesta obligació de contractació de determinats col·lectius als plecs de clàusules que regulen els concursos, internament, als ajuntament calia i cal una coordinació interna molt estreta entre ocupació, secretaria i urbanisme. Ocupació perquè és qui selecciona les persones per integrar laboralment; urbanisme perquè és qui ha de determinar en quines obres es pot aplicar la clàusula social i; secretaria perquè ha de reflectir correctament al plec de clàusules aquesta obligació a fi d'evitar impugnacions d'empresaris o tercers afectats per la mesura. Ja que l'"obligació" de contractar treballadors seleccionats per l'Ajuntament pot ser potencialment impugnada com una mesura que atenta contra la lliure concurrència en el mercat.

¿Es possible, des d'un servei d'ocupació local, convocar a un secretari o cap d'urbanisme perquè prengui la decisió d'obligar a certs contractistes a contractar les persones que determini l'ajuntament? La resposta és que sí sempre que s'aportin al secretari de l'ajuntament les garanties necessàries que el projecte no patirà impugnacions. O sigui, que allò ideal per a que el projecte fructifiqui és que el servei d'ocupació encarregui un dictamen jurídic que permeti convèncer al secretari que la mesura no entra en contradicció amb la Llei de contractes de l'administració pública...i, convèncer, d'altra banda, als serveis d'urbanisme que la secció de personal inscrit a la borsa de treball municipal no comportarà problemes en termes de productivitat i que, en conseqüència, no endarrerirà ni encarirà l'obra.

La conclusió és que la coordinació interna a l'ajuntament precisa de rigor tècnic i d'un esforç tècnic per part d'algú que la vulgui promoure. Requereix "donar" per a després poder vincular o "rebre". La confiança s'assoleix amb solvència tècnica, claredat en els plantejaments i causa comú i, per altra banda, aquest exemple és un cas molt representatiu de com sense la concurrència de tres serveis municipals no es pot avançar en la consecució d'un projecte que



precisa, inexcusablement, de la col·laboració d'ocupació en qualitat de promotor, d'urbanisme i de secretaria. Realment, és un exemple que demostra que les necessitats són multisectorials, que per atendre-les cal integrar accions de diferents serveis i que, per a fer-ho, es imprescindible coordinar-se.

## 2.12 - ESPAIS PÚBLICS:

### Cas núm. 12.- L'ús d'espais públics

Als Ajuntaments analitzats s'han trobat espais públics protegits a la ciutat. Les mesures medi ambientals postulades a les corresponents Agendes 21 Locals plantegen, en termes generals, la conservació dels mateixos. A l'altre costat, àrees que no són pròpiament medi ambient, plantegen fer-ne un ús econòmic o social (col·locar-hi un mercat ambulant, una fira de mostres, una exhibició, un concert a l'estiu, etc.). Aquest usos poden entrar en contradicció amb el principi de salvaguardar mediambientalment la zona. Doncs bé, la decisió final al respecte sol precisar, més que d'una coordinació, d'una decisió en el sentit d'establir –políticament en aquest cas- la frontera de fins on poden arribar el usos. És la dicotomia de si a l'espai protegit s'hi pot col·locar una “formatgera” bé s'obre – raonadament – el seu ús a la ciutat.

A priori, el cas i les seves solucions és tan senzill com centralitzar les resolucions que autoritzen a ocupar a medi ambient si es vol protegir o/i a les altres àrees si es vol fer un ús per a la ciutat de l'espai. En casos com l'exemplificat sempre és necessària i, mes aviat imprescindible, la coordinació, amb un document de compromís i, amb els límits fixats de fins on poden arribar els usos. No obstant, es pot caure en el món de les excepcions que confirmen la regla i que, més que confirmar-la, s'acaben convertint en norma si la ciutat té necessitat d'usar aquests espais.

## 2.13 - EXTERNS:

### Cas núm. 13.- Cas on agents externs poden, potencialment “aprofitar-se” de la manca de coordinació especialment en Ajuntaments d'escala mitjana o gran i, a l'objectiu d' assolir finançament, aconseguir permisos i demandes.

Pot donar-se el cas que un ciutadà, una empresa, una associació... que sol·liciten un permís, una llicència o una subvenció “piquen una segona porta “ dins l'ajuntament quan la primera i, la natural en podríem dir, no els ha funcionat. Per exemple, en certes insercions promocionals i publicitàries que porten a terme els ciutadans es troben proveïdors que, per tipus de publicació, tant poden assolir un contracte de promoció de la ciutat, com d'alcaldia, com de cultura. Aleshores, si el primer interlocutor que tenen a l'ajuntament els diu que no (per raons pressupostàries, d'oportunitat o altres motius), els resta l'opció d'acudir a les altres àrees. En aquest cas es fa realment difícil trobar uns índexs de coordinació interna efectius. En els temes que són facultat d'una determinada Àrea hi ha menys problemes perquè és aquella unitat que resol. Per contra en assumptes més subjectes a discreció i decisió pressupostària ( com l'exemple indicat ) és més fàcil que tercers que cerquen contractes menors amb l'administració puguin obtenir, després d'un primer “no” una resposta favorable pe part d'altres àrees.

## 2.14 - SUBVENCIONS (II):

### Cas núm. 14.- El cas dels AODL.

La convocatòria anual del Servei d'Ocupació de Catalunya per a l'obtenció de subvencions públiques destinades entre d'altres a la contractació d'agents d'ocupació i desenvolupament local ( AODL), preveu la contractació de tècnics de nivell B per un període de 4 anys, cofinançada per l'ajuntament promotor en un 20% i pel Departament de Treball de la Generalitat en un 80%. L'exigència a nivell de continguts sol consistir en emprendre accions locals que dinamitzin socioeconòmicament el territori sempre i quan, les mateixes, guardin una relació amb la requalificació professionals dels ciutadans, o bé l'accés al treball

o bé la generació d'activitat econòmica. Catalunya compta actualment amb una plantilla de cinc-cents tècnics, aproximadament, en aquest règim als ajuntaments catalans.

Qui sol·licita aquesta figura als ajuntament sol ser promoció local o el servei local d'ocupació, tanmateix, s'han trobat casos on sol·licitava alcaldia, serveis socials, i altres àrees.

Aquest és un cas o "cosmos" propi de treball dins els ajuntaments que, per la naturalesa de les feines requereix un alt índex de transversalitat o coordinació. Posant alguns exemples:

- Un AODL de comerç, mes enllà del treball directe amb els comerciants ha o, pot haver de negociar, per exemple, amb secretaria o intervenció les bases per a regular l'establiment de zones franques en una ciutat.
- Un AODL de turisme, per exemple, cal que es coordini intensament amb cultura si pretén treballar el patrimoni cultural com un actiu turístic i convertir el mateix en un producte.
- A un AODL vinculat a tasques jurídiques li cal un treball molt compartimentat amb secretaria i promoció de la ciutat si pretén convertir el potencial que tenen les fires al carrer en un generador d'ocupació i d'activitat econòmica.
- A un AODL vinculat a tasques de serveis socials li cal, per exemple, un estreta coordinació gairebé amb tot l'ajuntament si vol endegar un projecte de xec - servei per atendre gent gran a domicili. Concretament amb secretaria per homologar empreses; amb serveis socials per a la detectar usuaris; amb ocupació per a la formació i selecció del pressupost; amb intervenció per al finançament dels xecs - servei adreçats a població de rendes baixes alhora d'universalitzar el servei.

El llistat d'exemples podria ser ingent, però, la idea important a considerar en l'anàlisi d'aquest cas és que, com a perfil professional associat al personal de programes i, per la pròpia definició dels camps de treball, aquests AODL –500 a Catalunya recordem-ho - són tècnics locals que, per definició i, ja de partida, s'han de coordinar intensament amb altres àrees i que, no obstant, disposen a voltes d'una condició de certa feblesa –sobretot a l'inici del contracte. Son “personal” no present a la plantilla municipal i no disposen en aquest sentit d'un contracte laboral indefinit, tot i que, molt recentment i, degut a la Llei estat d'estabilitat en l'ocupació, ( en el cas que proveeixin per concurs el lloc de treball) si que poden comptar amb majors drets ( sempre que l'ens local no opti, finalment, per assumir les despeses d'acomiadament com si d'un contracte del sector privat es tractés).

S'ha detectat aquí una correlació directíssima entre ajuntaments “petits” i major èxit de la feina dels AODL.- Es més fàcil dissenyar serveis globalitzats i projectes integrals quan l'escala o abast de l'ajuntament és menor i es donen facultats àmplies a l'AODL per a dur a terme un projecte integral, per exemple, el de rehabilitació de patrimoni cultural, aprofitant el recurs per a generar oferta cultural escolar i turística que presta un servei, genera ocupació, projecte una imatge positiva de la ciutat, etc.

Els casos recreats per aquest apartat, han servit, bàsicament, per a il·lustrar que les ocasions en les quals es fa necessària la coordinació entre funcionaris locals són abundants. Que en definitiva la feina de l'administració ja no consisteix únicament en administrar els recursos públics i les autoritzacions, permisos i resolucions; sinó també en promoure socio-econòmicament el territori i adaptar la nova legislació en qualitat, prevenció, protecció de dades i un llarg etcètera a l'exercici quotidià de la funció pública.

Arrel d'aquest catorze casos exposats el tema realment important és saber si l'estructura administrativa i l'organització actual a l'administració local serveix i, en quina intensitat serveix, per atendre aquesta nova situació ( que, en rigor, no és que sigui ben bé nova).

El contingut dels catorze casos exposats tenen una importància relativa. El realment rellevant és que denoten que un servei, una àrea per si sola, no pot atendre, almenys, la meitat ( si no més) de la feina que té encomanada. Perquè en aquest 50% restant no depèn únicament d'ella ( “ l'àrea sola no va enlloc”). Cal integrar accions juntament amb altres seccions, serveis i àrees, perquè, com s'ha vingut postulant, les necessitats no depenen d'un sol sector tot i que les polítiques estiguin organitzades sectorialment.

Sense entrar encara en possibles solucions al respecte i situant-nos, també encara en el diagnòstic, es passa ara a analitzar què opinen de veu directa els tècnics municipals sobre la coordinació interna.

## Capítol 3:

¿Què opinen tècnics locals sobre la  
coordinació interna ?

Les enquestes

### CAP 3.- ¿QUÈ OPINEN ELS TÈCNICS LOCALS SOBRE LA COORDINACIÓ INTERNA ? : LES ENQUESTES<sup>4</sup>

Metodològicament parlant el món local, s'ha comentat al llarg d'aquest treball, pateix una alta reactivitat en les tasques motivada, en part, per la proximitat a les necessitats. Es fa difícil, entre els professionals d'aquest àmbit, combinar el principi de l'acció amb el de la investigació o reflexió, tot i ser necessari per a redefinir els serveis, programes i prestacions que els ens locals ofereixen. En aquest sentit una font important, en la present recerca, l'ha constituït el conjunt de dotze preguntes realitzades a vint professionals locals.

Per a realitzar les enquestes que es presenten a continuació, s'han seleccionat un conjunt de tècnics i administratius de dotze ajuntaments de Catalunya que són els que es relacionen a continuació: Banyoles, Palafrugell, Santa Cristina d'Aro, Llagostera, Calella, Manlleu, Celrà, Campdevàrol, Girona, Torroella de Montgrí, Llançà, Pineda de Mar i Palamós.

Metodològicament parlant s'ha conservat l'anonimat de les enquestes a fi de millorar els resultats de les mateixes, especialment en el relatiu als "problemes" que comporta coordinar-se.

Algunes de les entrevistes han anat acompanyades de reunió presencial – deu concretament -.

D'altra banda té sentit apuntar que, el denominador comú del lloc de treball dels enquestats, és que, tots, exerceixen a l'administració local. No obstant el lloc de treball que ocupen, així com el sector d'activitat, és heterogeni en el sentit que s'hi troben:

- 7 tècnics de promoció local en general.
- 1 tècnic nivell B de Congressos.
- 1 tècnics nivell B de comerç.
- 1 tècnics nivell B d'ocupació.

---

<sup>4</sup> Vegeu annex I

- 1 tècnics nivell B de turisme.
- 2 Caps de negociat (un d'unitat de contractació i un altre de promoció econòmica)
- 2 Caps d'àrea de promoció econòmica
- 1 Cap de Personal
- 1 Cap de serveis socials
- 1 Cap de centres cívics
- 1 Coordinador de Consell Comarcal en promoció
- 1 Càrrec de Confiança Política

Tal i com consta a l'annex núm. x en el qüestionari s'hi relacionen un seguit de preguntes. Es passa tot seguit a fer un comentari particularitzat de les mateixes

### 3.1 - SOBRE EL LLOC DE TREBALL QUE OCUPEN LES PERSONES ENQUESTADES

La mostra ha estat aleatòria i hi ha una descompassació entre el personal tècnic i administratiu tot i que qui subscriu la present recerca creu fermament que qualsevol projecte en l'àmbit municipal no avança sense la mútua comprensió entre els processos tècnics i administratius.

Tal i com mostra el gràfic queda palès una sobrerrepresentació també de l'àmbit de plantilla associada a personal laboral indefinit fet que, d'altra banda, no es incoherent amb la política auspiciada per la Llei 30/84 de laboralització de la funció pública i perquè, per altra banda, les enquestes s'han centrat en bona part en tècnics adscrits - menys tres casos- a personal que no desenvolupa tasques ni de gestió econòmica als ajuntaments, ni de secretaria o jurídiques, sinó de cultura, promoció i serveis socials, principalment. Precisament per aquest mateix motiu s'hi troben un percentatge alt, tal i com es pot apreciar als gràfics, de persones adscrites a programes o sigui: amb un contracte d'obra o servei determinat i, normalment associades al programa d'AODL que la Generalitat de Catalunya cofinança amb un 80% durant 4 anys.



Com a introducció teòrica a l'apartat de personal té sentit significar que la funció pública a Espanya i Catalunya es regula, sobretot, per la Llei 30/1984 de mesures per a la reforma de la funció pública, de 2 d'agost, que es caracteritza, sobretot, per consolidar l'ocupació pública via laborals indefinits en comptes de funcionaris. La classificació de llocs de treball en aquesta llei és basa més en el criteri retribució a través del grup i el nivell que a través de l'ordre jeràrquic. Es pot donar el cas d'un tècnic de grup B que comandi a tècnics del grup A amb més nivell perquè, bàsicament la provisió del lloc es pot fer per concurs de mèrits i no per oposició pública. La segona reforma de 29 de desembre de 93, Llei 22/1993 de mesures fiscals, de reforma el règim jurídic de la funció pública i de la protecció per atur, tornar a consagrar aquest model.

Aquesta laboralització del règim funcionarial experimentada en els darrers vint anys té tres conseqüències bàsiques com són la privatització, certes desigualtats entre funcionaris i laborals en detriment dels primers (com ara per règim de cotització per jubilació) i la possibilitat de major pes de les decisions polítiques a nivell de configuració de les plantilles municipals.

Les funcions pròpies de cossos habilitats nacionals comporten menys coordinació simplement perquè hi ha menys necessitat de coordinar-se. Certament les tasques vinculades a l'exercici d'autoritat, a fe pública, a assessorament legal, a gestió econòmica... són més autònomes alhora de ser executades.

Les formes de ascens i nivell en matèria de promoció interna son també un element a considerar en l'àmbit de la coordinació. Les promocions internes segons la llei 30/84 es donen pel desenvolupament durant dos anys de tasques d'un nivell determinat o bé per altres requisits – de formació normalment - que poden ser aprovats per ple o pels governs de les Comunitats Autònomes.

Un altre element important en funció pública i coordinació entre serveis és la de la inamovibilitat que caracteritza l'ocupació pública. Inamovibilitat en un doble

sentit: el de la garantia de no revocació i l'accés regulat a determinat lloc de treball. Si la provisió ha tingut lloc com a càrrec de confiança, evidentment, el període de vigència del mateix va associat al mandat i, per tant, té una alta provisionalitat. Si ha estat per concurs sense oposició també es facilita en molt la revocació del lloc per un doble motiu: si el lloc de treball ha canviat substancialment o si es dona un cas de manca de capacitat manifesta. Tot això resta de manera molt diferent en el cas de funcionaris i també a la pràctica de personal laboral indefinit on la revocació segueix sistemes mes rigorosos.

Un factor realment, però, determinant al respecte és el dels deures del funcionaris segons el Text articulat de la funció publica de 1964, a saber:

- consagrar-se a la funció,
- obediència jeràrquica,
- discreció i secret professionals,
- deure de cortesia,
- dignitat i honorabilitat
- i fidelitat a la Constitució Espanyola.

L'objectiu de la imparcialitat és un objectiu fonamental i, encara més, en països anglòfons on es prohibeix explícitament que un funcionari pugui exercir càrrecs electes (com els jutges i fiscals a Espanya). A Espanya per contra els funcionaris poden acollir-se a una situació de serveis especials, art 29.2 de la Llei 30/1984 de dos d'agost de mesures per a la reforma de la funció pública.

En segon lloc, també es possible, per un funcionari públic, exercir activitat privada o assolir, dit d'altre manera, la compatibilitat. La Llei 53/84, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques ho permet sempre que, l'activitat privada - que és subsidiària - no "topi" amb els interessos del lloc de funcionari. Les úniques limitacions que es fixen és que se sotmet a autorització prèvia i la "pèrdua" del complement específic.

El gran tema al respecte és si en feines obertes o, no associades a la vessant jurídica i econòmica el coordinar-se es pot associar a treball diligent o, a l'inrevés, el no coordinar-se pot associar-se a treball negligent. Es òbvia la dificultat, per a un responsable tècnic, per iniciar un procediment disciplinari per manca de diligència en matèria de coordinació dels tècnics que té a càrrec, tot i que, també, és molt evident que la nul·la relació amb l'entorn pot ser, en ocasions, un indicador o símptoma de negligència manifesta.

Té sentit acabar aquesta introducció sobre el "personal" reclamant l'eficàcia, productivitat i eficiència de la mateixa. Són molts els Ajuntaments que mercès al rigor, creativitat i perseverança de la tasca municipal conjunta entre l'esfera tècnica, administrativa i política endeguen i consoliden sistemes propis i resultats molt destacables ( més que ho serien en la mesura que es poguessin transferir).

Fetes aquestes consideracions sobre la funció pública passar a reprendre el tema dels resultats de les enquestes

### 3.2 - SATISFACCIÓ SOBRE EL NIVELL DE COORDINACIÓ

En allò relatiu al nivell i subsegüent puntuació de coordinació entre àrees sorgí el dubte de si preguntar el que finalment és preguntà o, bé, indagar de si els serveis de les persones enquestades disposaven de serveis comuns, integrats o compactats amb altres serveis. No es féu la segona pregunta per dificultats semàntiques i el potencial perill de dificultats en la interpretació al respecte i es reduí la pregunta a apuntar la coordinació interna i afegir consideracions lliures a posteriori.

En el primer aspecte els resultats són els que mostra el gràfics: només un 4,76% té la impressió que hi ha un alt nivell de coordinació i només també un 9,52% que aquest té un nivell mig. En definitiva que un 14,28 % – no arriba, ni tant sola a un terç - considera la coordinació com un objectiu assolit, de la qual

cosa es dedueix, amb diferent gradació que, per al 71,43% restant el índexs de coordinació són baixos, el 14,29 % i inexistent.

En el segon aspecte – on es preguntava sobre els reptes i oportunitats alhora de coordinar-se, han abundat els comentaris lliures, però, si es fes una llista taxada de causes que potencien la coordinació interna i de causes que l'obstaculitzen apareixen aquests resultats.

*“1.- No hi ha temps per coordinar-se.*

*2.- La gent no es coordina perquè falta motivació.*

*3.- Fer el pressupost per àrees impossibilita que hi hagi coordinació.*

*4.- La inexistència d'un programa compartit no permet coordinar-se.*

*5.- Manquen estructures pròpies que ajudin a la coordinació.*

*6.- L' haurien de liderar els polítics, el tema de la coordinació.*

*7.- La coordinació és quelcom que ni tants sols es planteja.*

*8.- Quan més “gros” és l'ajuntament, més difícil és coordinar-se.*

*9.- La gent només es coordina quan en té la necessitat.*

*10.- Es fàcil passar de la coordinació al servilisme.*

*11.- Ni tan sols hi ha coordinació sinó purament articulació puntual.*

*12.- A la cultura de treball, la cooperació no és un tret característic dels ajuntaments”.*

En l'altre vessant, la de les oportunitats, totes les persones enquestades apunten – es pot dir que, com a possibilitat única, que causa una coordinació adequada - la bona entesa entre les persones i la constitució d'equips de treball amb cert valor afegit on hi ha un plus de motivació.

En general els tòpics i resultats que aporta aquesta part de l'enquesta s'adiu amb els percentatges o ponderació de la pregunta de si els ajuntaments es coordinen molt, normal, poc o gens. És una imatge, en resum, que tendeix al no optimisme amb cert missatge implícit de reconeixement mutu o professional a la pròpia feina i, la feina o sector dels altres, però, on es constata la manca de coordinació en general .

### 3.3 - SOBRE L'ÚS O NO DE SISTEMES DE GESTIÓ PER INDICADORS, DE QUALITAT, DE CONTROL, D' AVALUACIÓ I ALTRES SISTEMES ANÀLEGS.

La quarta pregunta de l'enquesta es referia a l'ús d'algun sistema de control, de qualitat, de planificació, d'avaluació, en resum a l'eventual existència d'un sistema de gestió que permeti programar, executar, avaluar i redefinir i, si cal, fer una avaluació final, difondre i tornar a programar.

Tal i com s'aprecia al gràfic un 61,90% utilitza algun sistema de gestió reconegut i certificat. En tots els casos es tracta de l'ISO 9001 i 9002, la resta, un 38,10% poden utilitzar sistemes de control però no reconeguts o certificats per agències estatals o europees.

A primera vista els resultats en matèria de certificacions són molt més alts del que cabria esperar. Sorprèn realment l'altíssim nivell de certificacions ISO 9001 i, com, el sector públic local, ha implantat el sistema en els casos estudiats, si bé, certament, no es pot afirmar en absolut que aquests siguin representatius.

El tema realment interessant al respecte, vinculant-ho a la coordinació és, però, ¿Contemplen les ISO la coordinació entre àrees i el subsegüent disseny i prestació dels serveis de forma integrada o compacte de manera que el ciutadà els pugui rebre els serveis a temps real?.

Doncs certament s'ha de contestar ( pels cinc casos consultats en la documentació de certificació ISO), que apareixen els típics processos estratègics, de suport i operatius que en tots els casos, els indicadors que hi apareixen són sectorials: tantes persones inserides al mercat de treball, tantes llicències atorgades, tants visitants atesos, etc. Però no s'ha trobat cap cas on es reflecteixin necessitats multidimensionals i disseny de serveis integrats adaptats a les mateixes. Sorprèn, d'altra banda que, en la consulta feta als cinc manuals d'ISO sí que es troba, com un objectiu ( i, per tant, planificat) el tema de la coordinació externa o partenariat via construcció de taules de concertació,

de Consells Econòmics i Socials etc. i, on es fixen indicadors com: fer tantes reunions a l'any, elaborar tants documents conjuntament, sol·licitar conjuntament tantes subvencions, etc. En resum: que es planifica més la coordinació exògena que l'endògena.

En els casos on no hi ha un sistema certificat d'indicadors, destaquen les següents alternatives:

*- Utilitzem un conjunt d'indicadors que, anualment ens indiquen quant fem, amb qui, a on, etc., que descriuen un volum d'activitat i actors. D'això en trèiem conclusions o resultats per valorar on anem...*

*No tenim indicadors que mostrin evolució en eficiència i eficàcia, tot i que passem enquestes que ens mostren algunes tendències.*

*Malgrat no tenir indicadors, tenim retorns d'èxit i de fracàs, a través dels professionals dels serveis, a través dels usuaris i les entitats. En els projectes algunes avaluacions simples ens donen també informació sobre resultats.*

*En definitiva, un "sistema" no el tenim, es navega molt a vista.*

*- Intento establir eines d'avaluació i de resultats de totes les accions que gestiono, malgrat que el control és difícil per la manca de temps i la feina del dia a dia.*

*- Enquestes de satisfacció amb indicadors quantitius i qualitius, per a totes les accions que desenvolupem. Indicadors elaborats a priori de l'execució de l'acció per tal d'avaluar l'assoliment dels objectius i valorar el que ha estat efectiu i el que cal millorar.*

*- No utilitzem indicadors, ni certificats de qualitat, tot i que tenim els serveis identificats, descrits i publicats. Tanmateix, l'avaluació és present en la major part de les activitats que realitzem, per exemple, mitjançant enquestes de satisfacció i, sobretot, a partir de les dades estadístiques que extraïem de la gestió dels nostres serveis. No obstant, no prefixem uns indicadors que constitueixin un punt de referència i comparació. Malauradament, en el nostre*

*àmbit de treball els indicadors estan poc estandaritzats i, a més, molt centrats en aspectes quantitativs i no qualitativs. Per tant, resta molt de camp per córrer.*

*- Utilitzem indicadors, però, val a dir que són només quantitativs i, referits, fonamentalment a l'execució del pressupost, sempre amb una perspectiva incrementalista. La direcció per objectius es pràcticament inexistente i no s'avalua el grau de compliment dels objectius.*

*- No disposem d'un sistema definit d'indicadors tot i que, actualment, estem en fase d'elaboració d'un procés de definició i anàlisi de processos. Aquest procés s'articula mitjançant uns fulls en els quals cada persona de la secció anota diàriament totes les feines que ha efectuat. Es separen per una part la quantificació d'actuacions ordinàries, bàsicament trucades, correus electrònics i visites, tant rebuts com efectuat; i, per l'altra part s'anoten totes les gestions o treballs efectuat que pertanyen a un procés ( oferta pública, nòmina, control horari, gestió d'absentismes, etc.).*

*Amb aquesta informació elaborem les següents fases:*

- Tractament estadístic de les actuacions ordinàries.*
- Identificació i quantificació dels diferents processos que es fan a la secció ( actualment quasi 40 processos identificats).*
- Descripció dels diferents processos.*
- Estudi de les actuacions ordinàries ( quantitat, estacionalitat, ocasionalitat, etc).*
- Propostes i compromisos de millora en els diferents processos.*
- Estratègies d'optimització de la càrrega de treball en les actuacions ordinàries.*

*Actualment també participem en el grup de treball per a la formalització de les cartes de serveis.*

### 3.4 - A L'ENTORN DE LA CONCERTACIÓ

Es plantejava als professionals enquestats, en cinquè lloc si, per les seves tasques, participaven en tasques vinculades a la coordinació externa amb sector econòmic, socials, sindicals, no lucratiu o científic –universitats -.

La pregunta, tot i no estar vinculada a la coordinació interna, és una qüestió interessant en el sentit que s'han trobat un nombre important d'enquestes on es puntuava de forma baixa la coordinació interna i, per contra, es porten moltes tasques de concertació amb agents del territori la qual cosa pot implicar, potser, que els professionals enquestats estan produint serveis molt sectorialitzats o compartimentats i reproduint aquesta sectorialització amb partenariat o concertació externs.

Del total d'enquestes en rigor únicament han aparegut quatre casos on s'explica que no es coordinen amb cap agent extern.

Tres casos en concret que sí, però, únicament, en el marc de programes experimentals des d'urbanisme, promoció o altres àrees (per exemple en ocasió del pla de barris).

La resta de respostes afirmatives al factor de la concertació amb empreses, sindicats i altres respon bàsicament a taules de concertació institucionalitzades i organitzades per camps o especialitats tal i com mostren les enquestes.

Hauria estat o podrà ser interessant per a properes recerques d'aquesta naturalesa saber si les feines relacionals per al professional d'administració pública (concretament a través de reunions i atenció telefònica) guarden relació i amb quins percentatges amb la coordinació interna o bé l'externa.



### 3.5 - QUI ES COORDINA AMB QUI

En relació al fet d'identificar amb qui es coordina internament cada professional en un ajuntament o ens local, les respostes han tractat sobre tot l'aspecte més empíric degut a la pròpia formulació de la pregunta. Certament no hi ha hagut ni un sol cas que afirmés que no es coordinava internament amb ningú, com es lògic. Però el que es buscava exactament era saber si s' estava parlant de coordinació mínima, necessària i imprescindible per a dur a terme la seva feina – atorgar una llicència, ajudar atendre un turista, etc. - o si bé es parlava de coordinació amb valor afegit per a integrar diferents accions “de cares” al ciutadà i donar una resposta multidimensional a les necessitats que els ciutadans presenten. En aquest segon sentit no hi ha hagut cap resposta de ben segur per la formulació de la pregunta que, com dèiem, orientava la resposta a un contingut empíric o descriptiu. Si bé val a dir que era difícil explicar pel breu temps de l'entrevista què es volia dir quan es feia referència a la coordinació interna amb valor afegit.

En un pla secundari destaca, a l'entorn d'aquesta pregunta, la gran importància als ens locals que juguen els programes alhora de coordinar-se i, més concretament, alguns d'ocupació com ara els plans d'ocupació on Fons Social Europeu i Generalitat de Catalunya financen el cent per cent de la retribució en diferents especialitats per a la millora de l'entorn urbà i en feines d'interès col·lectiu (arranjament de jardins, pintar bancs, desbrossar boscos, neteja de platges, etc.). Val a dir que aquest fet és remarcable perquè el ventall de persones entrevistades obeeix a perfils professionals diferents dins de l'administració tal i com s'ha reflectit a la llista de llocs de treball comentats (caps de negociat administratius, tècnics mitjos, superiors, un director general de conselleria, caps de servei, caps d'àrea etc.)

A destacar també que ningú ha posat de relleu la coordinació amb àrees associades a funcions d'assessoria jurídica, donar fe pública o gestió econòmica a l'administració local. Probablement – entre els enquestats hi havia

quatre persones d'aquest perfil -, perquè en el relatiu a les tasques vinculades a secretaria i intervenció, la resta d'àrees les viuen no com a coordinació sinó com a treball necessari - legalment parlant - i, amb l' objectiu de complir la normativa en matèria de seguretat jurídica, fiscalització, econòmica etc. - per a l'execució dels seus respectius serveis.

### 3.6 - LA COORDINACIÓ I LA LòGICA DE FUNCIONAMENT PER PROGRAMES O PER PROJECTES

Funcionar amb la filosofia de projecte o amb la de servei és un camp empíric d'anàlisi molt oportú (un molt bon baròmetre) per a reflexionar sobre si els tècnics d'administració, local se saben o no coordinar o poden o no coordinar-se.

Són abundants els ajuntaments que gestionen un volum important de programes, ajuts, subvencions, projectes amb finançament extern. És freqüent també que aquest estil de treball més innovador i experimental per comparació al servei sigui desenvolupat en dues circumstàncies: o bé tècnics que tenen una dedicació plena: o bé tècnics que combinen la lògica servei amb la de projecte - la segona com una mena de més a més -.

En tot cas i com a qüestió prèvia és obvi també que, actualment, els municipis catalans cobreixen en part amb projectes i subvencions externes necessitats - tal i com s'ha dit en una altre capítol de l'estudi - per a les quals no tenen pressupost amb el finançament ordinari.

Per intentar ser precisos entenem per projecte una lògica de treball experimental innovadora que sol anar associada a un període amb data de començament i finalització - entre un i quatre anys- i que en el cas que tingui èxit i es pugui finançar sol culminar amb la creació d'un servei que l'ajuntament assumirà - en inversió, en personal i en funcionament - al pressupost ordinari municipal. A l' altre cantó de l'assumpte entenem per servei, una prestació o una acció d'exercici de l'autor local que li ve regulada com a servei bàsic o complementari ( però en tot cas present a la Llei de bases de règim local ) i

finançada amb pressupost ordinari de l'administració central de l'estat. Exemplificant-ho, un projecte seria un pla de barris per a la millora d'entorns urbans degradats; un programa Equal per a la millora de la cohesió social via mercat de treball; un pla de foment del turisme per activar la demanda dels visitants i generar riquesa i ocupació locals; i un projecte de Agència catalana del medi ambient, per a la recollida selectiva de residus. I gairebé no cal exemplificar un servei que podria ser la concessió municipal per a l'obertura d'un negoci, una concessió administrativa per a una activitat regular al carrer, la imposició d'una sanció administrativa per incompliment en l'activitat d'un establiment, la qualificació urbanística d'una parcel·la de terreny a la ciutat, etc.

El projecte per comparació al servei, entesos tal i com s'han descrit, presenta una morfologia i unes característiques amb moltes conseqüències positives de cares a la coordinació: té més llibertat d'acció que un servei; és innovador i, per tant, pot motivar més als treballadors implicats; és més dinàmic i menys repetitiu, compta normalment amb uns sistemes d'avaluació creats ad hoc i en funció dels quals es justifica el finançament extraordinari; és una pràctica i no un procediment i té un sistema de treball menys pausat que dona peu a noves metodologies. Amb tot no es pretén idealitzar la lògica del projecte i infravalorar la del servei perquè es obvi que el projecte tot i ser important econòmicament, com a concepte i com a recurs juga un rol accessori o secundari en relació al servei el qual garanteix els serveis mínims obligatoris que s'han d'administrar i prestar per llei.

En definitiva es ve a dir que el projecte, en la mesura que és una oportunitat per a canviar mètodes també ho és per a millorar la transversalitat dins dels ajuntaments.

Sobre la qüestió núm. set de les enquestes – on es formulava la pregunta de si coneixien personal de programes o tenien a càrrec personal de programes, cal dir que els respostes han estat molt heterogènies, perquè heterogeni és també el grup de persones enquestades. Tal i com s'ha apuntat anteriorment l'enquesta compta amb directors generals, caps de servei, caps d'àrea, caps de

negociat, etc. En conseqüència els resultats al respecte d'aquesta setena pregunta sobre personal de programes a càrrec són molt diversos havent-hi professionals que tenen dotze persones a càrrec finançades amb programes i no per capítol i a l'altre extrem persones enquestades que són personal de programes.

En relació a la pregunta anterior les enquestes trameses al personal d'administració local, s'ha formulat explícitament la pregunta de si creien que els programes i subvencions eren un bon pretext per a millorar la coordinació interna.

### **El grup del "SI":**

Com ha respost principal ha abundat el "sí". La majoria de persones, tal i com es pot comprovar al gràfic, pensen, en resum que, els programes experimentals (Equal, plans de foment turístic, plans de barri, programes europeus en general, plans d'ocupació, etc.) són un espai o realitat de treball que - a diferència del servei ordinari - contribueix a la millora de la transversalitat en major mesura que els serveis ordinaris o d'exercici de l'autoritat.

La forma d'expressar aquest "SI" es força reveladora de la intensitat amb que pensen que ajuda a coordinar. Hi ha qui ha escrit literalment que: *"els projectes ajuden a coordinar perquè gestionar un programa o subvenció és l'art de situar-se sobre els altres sense anar en contra dels altres"*. En altres casos s'ha contestat que "SI" perquè la gestió per programes motiva més que la dels serveis i, concretament, en cinc casos s'han contestat girs o expressions molt intensius dient que *"sí, absolutament, del tot, completament", etc.*

### **El grup dels "DEPEN":**

En segon lloc hi ha hagut persones que han dit sí però amb matisacions importants. Un cas, concretament, ha afirmat que sí però que al final acaba per dependre de la voluntat en relació empàtica dels que s'han de coordinar (factor

recordem no essencial en l'ordre espontani i no programàtic de la transversalitat).

En un altra ocasió s'ha dit que sí - sí a que amb programes els tècnics es coordinen millor - però que, per altra banda, aquest tipus de gestió o treball per projecte tampoc assegura en absolut l'assoliment d'objectius o resultats concrets i tangibles; que per altra banda pot caure fàcilment en incoherències; i que, finalment, té el problema de contínues redefinicions de les accions i els objectius ja, just quan s'atorga el programa, encara més, a mitja execució del mateix i, absolutament al final de l'execució del programa. De fet, la interpretació d'aquesta persona enquestada no deixa de ser el que sol succeir amb un projecte ideat que, en rigor, únicament el que fa es projectar en un futur uns resultats que probablement de terme mig s'acaben per materialitzar en un 30-40% de totes les accions i resultats previstos o plantejats.

Però potser el factor mes important alhora de dir que amb lògica de projecte hi ha més coordinació, ha estat el del fet que aquesta depèn en realitat de si el servei, unitat o àrea que gestiona el projecte té capacitat de no patrimonialitzar excessivament el projecte. Aquí, a menys patrimonialització del projecte per part d'un servei, més coordinació i implicació de la resta de serveis se sol trobar. Es diu literalment que "*quan un projecte no es coordina només des d'una àrea, la resta d'àrees se'l senten mes seu i per tant la implicació i la coordinació son majors*". Aquesta constatació, pot però, presentar l'inconvenient que, per a emprendre un projecte sol caldrà alhora un lideratge fort i no sistemes bicèfals de comandament o direccions i que, en conseqüència, existeix una contradicció subjacent i poc reversible entre assolir uns bons índexs de coordinació i un lideratge o un lideratge molt fort i vertical. De fet , en una altre de les respostes, s'ha explicat en aquest sentit que a més i millor lideratge del projecte més facilitat en la coordinació.

## El grup del "NO":

Finalment hi ha hagut un tercer grup de persones que han contestat que la gestió per projectes no millora la coordinació. Els motius que principalment s'han aplicat són ho venen a ser els següents:

- *Que la manca d'una cultura de treball polivalent en funció pública de secretaria i intervenció no permet gaire coordinació perquè funcionen amb un esquema o cultura de treball piramidal.*
- *Que no perquè els projectes són molt abstractes i que, a voltes, no se sap que s'espera de l'altre.*
- *I que no perquè, si bé és veritat que els projectes són un revulsiu, també ho és que quan passat un temps no es veuen resultats concrets, decau l'interès col·lectiu pel projecte i decau també per tant la coordinació interna municipal.*

En definitiva les tres agrupacions amb que s'han reunit el "sí", el "depèn" i el "no" al respecte de la pregunta fan pensar que la idea apriorística de que sempre la gestió per projecte millora la coordinació es això mateix : un apriorisme. A voltes es tendeix a mitificar la gestió per projectes com quelcom més motivador, concret, dinàmic i fins i tot "modern" que la gestió per serveis però, atesos els resultats obtinguts no sembla que d'aquesta afirmació se'n pugui fer una màxima des del moment en que un 30% de tècnics entrevistats matisin i un 15% - encara que reduït- afirma rotundament que no.

### 3.7 - SOBRE LA QUALITAT

En relació a l'objectiu del present treball, la qüestió sobre una eventual definició de qualitat a l'administració pública es planteja com a una pregunta d'enquesta interessant ja que l'objectiu d'assolir serveis integrats i a temps real guarda moltíssima relació amb la idea de qualitat en els serveis que presta l'administració. La típica estructura utilitzada a les certificacions de processos de suport, estratègics i operatius si està molt ben definida a cada servei pot, fins i tot, arribar a anar contra l' objectiu general de coordinació i integració de

polítiques per a donar respostes multidimensionals a necessitats que no depenen d'un sol sector.

La veritat és que les respostes han estat extremadament heterogènies. En el fons les respostes, més que definir la qualitat, el que han fet és prioritzar allò que, a parer del tècnic que ha complimentat l' enquesta, era prioritari en la seva tasca. D'aquesta manera hi ha hagut persones que han contestat que la qualitat al sector públic és:

- *Arribar al màxim nombre de gent possible* (encara que aquest enquestat ho deia en el sentit que, en la dicotomia subjacent entre recursos limitats i necessitats il·limitades), *els responsables polítics han de decidir si es decanten per uns serveis amb més intensitat en les prestacions o bé per un serveis amb més cobertura i extensiu en nombre d'usuaris, encara que amb menys intensitat.*
- *O bé han constatat que la qualitat passa per unes bones infraestructures ja que amb bons tècnics no és suficient per a garantir serveis públics de qualitat.*

Un altre grup d'enquestes ha conceptuat la qualitat com:

- *Que els serveis s'ofereixen de forma ràpida, pròxima, eficaç i eficient.*
- *Que es dissenyin packs de serveis.*
- *Com la capacitat d'anticipar-se.*
- *Com la capacitat de potenciar la participació .*
- *Com l'agilitat mostrada alhora de prestar el servei.*
- *Com la capacitat d'optimitzar.*
- *I sobretot una de les millors respostes " qualitat és oferir serveis a la carta i no al menú".*

Un tercer grup ha associat la qualitat a la qualitat de certificacions, dient que qualitat és *disposar d'un sistema de gestió i control* (sigui per indicadors, per centres de cost o amb altres criteris).

Finalment, en aquesta agrupació de respostes que s'ha fet expressament per a la qüestió de definir la qualitat, hi ha hagut dues persones que no han contestat la pregunta però que han anat també més enllà afirmant que *l'administració pública ja té uns serveis de qualitat i que, el que sobretot ha de fer, és millorar la comunicació i el marketing per a visibilitzar el treball públic i, també, per a que els funcionaris recuperin l'orgull en l'imaginari col·lectiu de pertànyer a l'administració pública.*

En conclusió sorprèn que, havent-hi com hi havia tècnics enquestats que pertanyien a ajuntaments els quals una bona part d'ells disposen de certificacions sobretot ISO 9001, quan ha tocat contestar la pregunta de qualitat, ben pocs han associat el sector de les certificacions de qualitat a la definició de qualitat en els serveis públics.

### 3.8 - SOBRE TREBALL I TEMPS

En el referent a la pregunta núm. onze de l'enquesta, es preguntava la distribució del temps de treball en funció de quatre tipus de tasques: telèfon, reunions internes, reunions externes i treball individual de redacció d'informes, elaboració de pressupostos etc. S'ha optat en el quart tipus per indicar-hi redacció d'informes perquè es pressuposa que aquest tipus de tasca compren treballs jurídics, econòmics, de planificació, de gestió del personal, de desenvolupament de projectes, etc. ...;perquè en definitiva és una mena de calaix de sastre que aglutina totes les tasques que no són telèfons ni reunions.

A tenor dels percentatges de temps dedicats a telèfons, reunions internes i reunions externes, es pot afirmar que els tècnics municipals es coordinen altament amb homònims del mateix ajuntament o amb interlocutors externs. Si res més no de forma espontània o en el dia a dia.

Les mitjances de dedicació que s'extreuen de totes les enquestes són:



- Atenció telefònica: 21,90%.
- Reunions internes: 22,86%.
- Reunions amb personal extern: 20,52%.
- Redacció d'informes i altres tasques administratives i/o tècniques: 34,71%.

És clar que les enquestes han estat trameses aleatòriament i que aquest tipus d'informació caldria vincular-la molt directament al lloc de treball desenvolupat per cada un dels enquestes. No obstant hi ha hipòtesis fetes a priori que desmenteixen el que podia semblar. Es pensaria que un cap de negociat pot tenir una tasca més administrativa – que de fet és la que té i que, per tant, es relaciona menys que un cap de servei. No obstant la individualització de les enquestes apunta un altre resultat en el sentit que es troben força casos de perfils professionals amb uns índexs molt baixos de redacció d'informes o d'elaboració del que col·loquialment se'n diu “treball de despatx”.

### 3.9 - SOBRE LA NATURALES A DE LES FEINES

Sobre el temps dedicat a la naturalesa de les feines fetes però en relació al contingut de la mateixa ens trobem les següents mitjanes:

- Continguts de la pròpia secció o àrea: 56,62%.
- Gestió de personal: 10,86%.
- Gestió i control pressupostari: 9,33%.
- Programació o planificació: 14,86%.
- Avaluació de resultats: 8,33%.

Certament els resultats en termes generals apunten a uns percentatges de dedicació baixos o molt baixos en el relació al treball vinculat directament al sector d'activitat del tècnics i, a l'inrevés una alta dedicació a tasques de gestió, sigui pressupostària o de personal, molt o bastant per sobre del que caldria esperar. En certa mesura això, pot respondre a la idea que tothom ho fa tot?

Certament també en conjuntures laborals on es funciona per compartiments estancs cada tècnic tendeix progressivament a deslliurar temps de la seva especialitat per a dedicar-lo majorment a tasques funcionals que podrien fer altres àrees o serveis – sigui la contractació de serveis comuns, sigui contestar un contenciós administratiu o sigui justificar administrativament una subvenció.

En resum els resultats aportats per les enquestes a personal dels ens locals, en un exercici de voler dibuixar un perfil mig dels mateixos i en relació a la coordinació, aporten les següents idees generals:

- Una puntuació baixa en l'opinió relativa a la coordinació interna.
- La confiança interpersonal com a factor que majorment potencia la coordinació interna ( més que no pas l'establiment de sistemes).
- La inexistència de serveis compactats com a conseqüència de les pròpies obligacions que han d'exercir els Ajuntaments en matèria d'autoritat, però també pels baixos índex de coordinació.
- L'ús d'un mosaic de sistemes de gestió, control, qualitat i seguiment dels serveis, però no orientats al a consecució d'un sistema on s'integren polítiques sinó del control i millora intern de cada servei o àrea, reproduint així l'esquema de polítiques sectorialitzades dissenyades des de l'administració autonòmica i central.
- La multiplicitat i proliferació de taules de concertació, consell econòmics i socials, xarxes i mesures amb agents exògens als ens locals d'àmbit econòmic, social, científic i no lucratiu.
- La major oportunitat de coordinar-se que ofereixen els projectes-subvencions-programes per contraposició als serveis.
- Un conjunt de definicions de qualitat d'alta riquesa conceptual on, gairebé tots els enquestats, associen qualitat a integrar polítiques i oferir-les a temps real al ciutadà.
- Una alta reactivitat en les tasques i, sobretot, unes altes ratios de feines de naturalesa telefònica, de reunions i anàlegs per contraposició a feines de naturalesa més autònoma o individualista.

Havent reproduït els casos contemplats al segon capítol i la pròpia opinió del personal que treballa a l'administració local es pot afirmar que queda contemplat el que vindria a ser el "diagnòstic" o situació del tema de la recerca plantejada, per passar a continuació a tractar ja més teòricament o conceptualment els aspectes relatius a la coordinació municipal interna com a causa de la millora en la prestació de serveis tendint a una multidimensionalitat de l'oferta i no a la compartimentació dels serveis locals.

## Capítol 4 :

### Els reptes a superar i les oportunitats de la coordinació intramunicipal.

## CAPÍTOL 4 - ELS REPTES A SUPERAR I LES OPORTUNITATS DE LA COORDINACIÓ INTRAMUNICIPAL.

### 4.1 - ELS REPTES:

Els casos descrits anteriorment reflecteixen unes dinàmiques en matèria de coordinació interna de signe ben diferent. A voltes l'existència o no d'una coordinació òptima depèn d'elements subjectius (relació personal, complicitat, biografies dels tècnics, cultures de treball diferents); altres vegades de factors objectius (la necessitat per exemple de relacionar-se internament perquè pressupostàriament es depèn del finançament de l'altre servei o, per exemple també, la urgència, importància i rellevància de l'acte pel qual els tècnics es coordinen - valgui el cas exposat, prosaic si es vol, però ben real de l'organització d'una cavalcada de Reis a un municipi).

#### 4.1.1 - PRIMER REPTE: LA MANCA DE SISTEMÀTICA.

Si s'afirmava en començar el treball que coordinar-se i, coordinar-se bé, és un recurs més per als municipis, vista la casuística estudiada es pot afirmar que, aquest recurs que és la coordinació, pot estar mancat, en ocasions, d'una metodologia o sistemàtica de treball deixant el tema en mans de la cultura de la necessitat, la urgència i fins i tot la improvisació. A l'altra banda d'aquesta interpretació en pot existir una altra on es pot veure que sí que existeix un sistema. Per exemple en execució de programes subvencionats importants que impliquen diferents serveis, s'ha constatat la presència d'un expedient específic per a idear, executar i avaluar la coordinació (amb convocatòries de reunions, actes de les mateixes, graelles d'indicadors i fitxes descriptives del projecte, que s'entreguen als altres serveis a fi de cenyir els temes a tractar, potenciar la coordinació i evitar la dispersió de continguts (cas de pla de foment turístic o cas del projecte d'ocupació Equal).

Però aquestes són situacions extraordinàries (les de gestió de subvencions que econòmicament són d'abast), el tema és ¿hi ha bona coordinació i una sistemàtica subjacent en la operativa dels serveis ordinaris que presten els ajuntaments). Aquí el gran enemic són les tres "D": la desconfiança, el desconeixement i el dia a dia.

#### 4.1.2 - SEGON REpte: DESCONFIANÇA

La desconfiança pot venir del xoc entre perfils professionals diferents en un mateix ajuntament, de "serrells" en la relació entre tècnics que per definició són relacions de llarg termini i en conseqüència amb una biografia conjunta que acumula èxits i fracassos (desenganys potser i també cooperació) La por a associar la imatge a determinades àrees, la por a ser instrumentalitzats, la por a treballar posant en perill allò propi o allò pel qual mesures a determinat servei i en canvi bolcar energia en projectes d'altres serveis que, després, capitalitzaran aquests altres serveis són obstacles o, reptes, no molt presents en un pla tangible però sí conscients a l'imaginari col·lectiu dels tècnics d'administració local. A més pressió, més reactivitat i, a més reactivitat, més desconfiança en conjuntures de potencial crisi.

#### 4.1.3 - TERCER REpte: DESCONEIXEMENT

El desconeixement deriva de la incomprensió, la manca d'informació entre serveis. Poc té a veure, tot i que sigui un mateix ajuntament, el coneixement que té un tècnic d'una àrea especialitzada amb un tècnic d'administració general vinculat a tasques jurídiques o econòmiques. També és cert que, en llocs de treball amb responsabilitat, hi ha un conjunt d'habilitats transversals o comuns als mateixos (conèixer el procediment administratiu comú, saber aconseguir esponsorització, conèixer el règim de disciplina administrativa, saber un mínim sobre legislació del mercat de treball, etc.) que fan que hi hagi una major comprensió mútua. De totes maneres el dia a dia és causa directe de la manca d'informació entre serveis.

#### 4.1.4 - QUART REPTE: EL DIA A DIA

El dia a dia dificulta la coordinació per la gran multiplicitat de tasques que s'afronten i l'alta reactivitat de les mateixes. Ha estat comú en les entrevistes a personal de l'administració una reflexió expressada per a quasi tots: i és, el fet que tothom intenta programar la jornada – el dia, la setmana, el mes i treballar també a 3 mesos i un any vista. Però que, no obstant i, ahora, és molt difícil complir aquesta previsió de treball. És com si els tècnics es proposin durant una setmana fer, per posar un exemple, el següent: quatre documents – uns estatuts, per exemple, dos informes, d'aprovació de la despesa i un informe de valoració d'una secció -; vuit reunions, l'atenció a set trucades telefòniques; la supervisió o control del nivell d'execució del pressupost i alguna altra tasca ordinària més. Després de proposar-se això, arriben al lloc de treball i, poden complir un tant per cent determinat d'aquestes tasques ( i normalment és un tant per cent baix). Potser d'entre el 20 i el 40%. Notablement més baix potser que al sector privat. Però al nostre entendre això no es degut a la indolència o poca diligència del personal sinó mes aviat a que és fa “només” això perquè s'han atès una multiplicitat de tasques importants amb les quals no s'hi comptava ahora d'haver fet la programació ( o sigui es fa una altra cosa en comptes de allò programat). Aleshores entra en joc allò tant important – i que ja és un altre objectiu de treball pròpiament parlant de saber prioritzar, de saber quin és el mínim inexcusable que s'ha d'atendre: contestar contenciosos administratiu, tancar el pressupost sense dèficit ni romanent, contractar quan està previst, ser diligent en l'execució de subvencions de manera que no s'acumuli el pressupost al període final de les mateixes, licitar un contracte de neteja als mercats, autoritzar la instal·lació d'unes atraccions per fires...tot ells són exemples d'aquest mínim inexcusable que té un dia i una hora per ser fet.

En un context de molta responsabilitat, tot i la molta responsabilitat i volum de tasques, és inexcusable ser diligent i puntual ahora de complir aquest mínim. Tant com diligent ahora de reservar un determinat temps per a programar, per invertir en el que ha d'ajudar a reformular serveis, a avaluar i, a moltes altres

tasques, més funcionals o menys, (prevenció de riscos, protecció de dades, contestar queixes, etc.) que s'han d'atendre perquè són disposicions o noves normatives envers les quals no es pot demorar la seva aplicació.

Bé, aquest dia a dia, és un ferm enemic, al nostre entendre, de la coordinació entre el serveis que té un ajuntament, més, tant en quant, en aquells ajuntaments on els serveis actuen en compartiments estancs.

S'observen dues tendències en l'actitud i realitat de treball diaris: un grup de personal amb dedicació exclusiva de facto o formalitzada al qual li resta una major part de temps per a, fins i tot, planificar la coordinació amb tercers i aspectes d'ordre qualitatiu. I, en segon lloc, un altre grup de treballadors que, en part, per no fer una dedicació exclusiva i, en part per un lloc de treball amb tasques que impliquen menys relació amb tercers, treballa més de portes endins al seu servei i relacionant-se, per tant, en un grau menor amb la resta.

#### 4.1.5 - CINQUÈ REpte: MULTIPLICITAT DE SISTEMES DE GESTIÓ

En un altre ordre d'assumptes però, també, com repte de la coordinació, es probable que la multiplicitat de sistemes de gestió, i de plans estratègics – no aglutinats sota un pla estratègic general - pugui dificultar la integració d'accions. La proliferació de plans de joventut, d'Agendes 21, de plans de TIC, de gènere, etc...tot i la seva utilitat a vegades contribueixen al desgast de la coordinació ordinària. En el sentit que els tècnics o caps de servei són convocats a múltiples reunions per vincular els objectius dels seus serveis amb els d'aquests plans. Allò ideal i que, en algun cas, s'ha trobat seria que un únic pla estratègic contemplés tots aquests aspectes transversals de manera que el cap de servei fes un únic exercici a l'any en aquest sentit vinculant objectius, fent-ne el seguiment i fent-ne l'avaluació. En resum: molta transversalitat interna pot arribar a erosionar la coordinació.



#### 4.1.6 - SISÈ REPTE: DIAGNÒSTIC CONSENSUAT

Un sisè repte a superar sigui potser el de la manca d'un diagnòstic consensuat. A voltes, reunions que són ja per operativitzar accions es troben amb l'escull previ de que cada servei fa una lectura diferent de la realitat i que, això, entorpeix la rapidesa en l'execució de projecte i accions comunes fins que no s'ha saldat aquest aspecte previ de llegir de forma comú - tot i que no implica estar d'acord amb la interpretació -, la realitat o diagnòstic sobre el qual actuen les polítiques municipals. Per exemple, si una ciutat compta amb un espai natural protegit que, a la vegada, de fet o potencialment pot tenir diferents usos, és ideal i, necessari, que, internament al municipi es consensui la frontera o línia de fins on pot arribar l'ús d'aquest espai. Així medi ambient normalment protegirà o es posicionarà a favor del no ús en el sentit de protecció de la vegetació, del terra, de la fauna que hi pugui existir, etc. Altres serveis com mercats ambulants, fires, esports, cultura, centres cívics etc., podran tenir interès en utilitzar-lo perquè precisament es un espai amb valor afegit i singular.

Doncs bé, enfront possibles peticions de tercers que el vulguin utilitzar i l'ús que plantegen els propis serveis, es fa necessari disposar d'un diagnòstic comú que estableixi els límits d'ús i ho fonamenti d'acord amb l'estratègia convencional de medi ambient que hagi adoptat el consistori. Si prèviament no hi ha diagnòstics, es difícil endegar accions coordinades.

#### 4.1.7 - SETÈ REPTE: L'ÀMBIT D'ACTUACIÓ

En setè lloc del rànking de reptes s'hi pot establir el de l'àmbit d'actuació del municipi en aquells serveis i prestacions que depassa la "ciutat administrativa" i afecten en part a la "ciutat real". Se sap que físicament són moltes les poblacions i ciutats limítrofs en la seva trama urbana i que d'ençà de la transició, amb la nova ordenació del territori s'experimentà un procés de segregació de municipis que abans del 1978 conformaven una sola ciutat. Temes com els transport, les aigües l'ocupació, la cobertura dels serveis

socials, poden plantejar reptes i dubtes a l'entorn del tema de com ha de ser la relació entre, no ja municipis veïns sinó municipis físicament enganxats. Aquí la manca de criteris en matèria de coordinació interna pot generar problemàtiques de posicionament diferents dels tècnics envers un segon ajuntament.

#### 4.1.8 - NOVÈ REPTE: EL CICLE POLÍTIC

En vuitè lloc el cicle polític amb mandats de quatre anys cenyit estrictament al tema de la coordinació també és pot encabir en l' apartat de reptes a superar. Independentment que quatre anys sigui o no temps suficient per a assolir que un servei es plantegi, desenvolupi, creixi i, maduri i s'avalui, es troben casos en la realitat analitzada d'abundància de canvis en l'stuff tècnic. Al canviar el cartipàs municipal, al canviar els regidors i "al posar i treure serveis" de les àrees pot produir que els pactes, acords i protocols interns de funcionament entre serveis s'hagin de reformular.

A aquesta circumstància s'hi suma una característica cultural de treball de territoris en l'àrea mediterrània en matèria de coordinació que és el de que, a voltes, una coordinació amb èxit depèn més de les persones que es relacionen que no pas de sistemes, metodologies i estratègies de treball. Al canviar determinat tècnic en un servei la relació amb el tercer pot també variar simplement per qüestions d'empatia, de cultura de treball d'un i altre, en definitiva de l'element subjectiu personal i no de l'objectiu o sistemàtica.

És clar que el fet que la rotació de caps de serveis d'acord amb nous cartipassos coincideixi amb els quatre anys de mandat és un fet que tenir dues lectures ja que, en un sentit molt positiu, pot ajudar a fer que els caps de servei no patrimonialitzin el servei que gestionen (en el sentit per exemple de proposar més personal i pressupost per la teoria "de la realització personal" o no en proposin més que just el que necessiten. Sabent que hi haurà rotació probablement succeeix que l'actitud i posicionament dels caps de servei sigui la de tenir una major causa comú amb l'ajuntament i no tant amb el servei que gestionen en un mandat en concret. Aquí el requisit per operativitzar aquesta

rotació es troba evidentment en la capacitat i polivalència del personal i en la no possibilitat de fer rotació de caps associats a les tasques jurídiques i econòmiques de funcionaris de l'estat prevista a la Llei 30/84, de dos d'agost de mesures per a la reforma de la funció pública.

#### 4.1.9 - NOVÈ REPTA: LIMITACIONS DE L'ÀMBIT LOCAL

En novè lloc quan es parla de coordinació, s'obvia a vegades que, el món local té, com a administració, un seguit de limitacions per comparació a l'àmbit autonòmic, estatal i europeu que al nostre entendre guarda una relació directa amb el tema. La primera és que les experiències en general amb èxit del món local són difícils de ser sistematitzades i transferides per a que altres municipis les puguin aprofitar. Cert és que hi ha organismes superiors que treballen en aquest sentit bé sigui la federació de municipis, l'associació de municipis o altres ens. Però també és cert que ajuntaments que han provat sistemes de gestió innovadors i d'èxit, han tingut dificultats després en poder transferir. Aquí el nivell d'administració autonòmica, per les particularitats regulatives catalanes, és l'àmbit al nostre entendre que en millor disposició es troba per a recollir experiències significatives de treball en l'àmbit municipal en matèria de coordinació – per assolir acords, saber difondre com alguns ajuntaments aconseguen prestacions i serveis, accions a temps real - I després d'haver-les recollit tenir la capacitat d'editar, transferir, formar i, publicar, convocant als ajuntaments, així com d'elevat un dictamen a una comissió del Parlament de Catalunya a fi d'introduir les millores organitzatives en la Llei de la funció pública, la Llei de bases de règim local, la Llei d'hisendes locals, etc. que millorin els índexs de coordinació. El motiu final de tot plegat que és el de horitzontalitzar les polítiques que arriben verticalment o per sectors al territori. L'àmbit local per si sol, en el cas que s'assoleixin dos - tres models de molt d'èxit d'integració de serveis en la oferta, no pot dur a terme aquesta tasca. L'esfera local sola – i succeeix amb molts altres temes - pot generar experiències, accions, models, intervencions, etc. molt eficaços però que si no es comparteixen, normativitzen, regulen, financen quedaran simplement com un "guetto" o experiència aïllada que no depassarà la frontera del propi municipi.

#### 4.1.10 - DESÈ REPTE: NOVES COMPETÈNCIES

En desè lloc – i aquest és un altre límit dels ajuntaments, als menys els estudiats, els municipis es troben amb què han d' assumir noves competències que per la Llei de bases de règim local i la Llei de les hisendes locals no tenen transferides. El nivell de finançament del pressupost públic a Espanya dels ajuntaments és només de 14% mentre que a municipis per exemple belgues, ajuntaments com és el de Charleroi estan gestionant entre un 29% i un 45% del pressupost –inclosa la gestió per exemple d'hospitals. Tot i que el nou estatut planteja que *“s’han d’establir els mecanismes financers adequats per a compensar els governs locals pel finançament de despeses que les lleis no els atribueixen de manera específica i que responen a necessitats socials consolidades i no ateses per altres administracions. Pel que fa a les despeses impròpies corresponents a l’Estat, aquests mecanismes s’han d’acordar en el marc que estableix l’article 214.2 ( article 223.5. Suficiència de Recursos)”*, la realitat és que la immigració, les TIC, els temes de dependència, la competitivitat de les empreses, etc, són temes importants per a la ciutadania i que la mateixa reclama, però que no compten amb la transferències necessàries per atendre-ho. Un cop aprovat definitivament l'Estatut, aprovació en la qual s'ha *suprimit* aquest article. Les subvencions aquí poden compensar o cobrir aquest buit, no obstant, no, de forma regular. Però en tot cas allò important és que l'assumpció d'aquest seguit de noves competències deixa poc espai per intentar processos de millora en el relatiu a organització interna.

#### 4.1.11 - ONZÈ REPTE: EL PER QUÈ DE REORGANITZAR

En onzè lloc ens hauríem de preguntar ¿perquè sempre es reorganitza? Reorganitzar processos, indicadors, plantejaments, mètodes, etc. pot ser un exercici lloable, fructífer i necessari o, pot ser també – i aquesta és potser una de les altres limitacions que té el món local avui en dia- un refugi o una fugida endavant davant de la insatisfacció, la rutina o les dificultats que alguns dels

tècnics d'administració local troben en la tasca ordinària. Es clar que s'hauria d'innovar quan és té un mínim garantit. El mínim garantit és prestar els serveis correctament que s'han estipulat per llei. Aquest fenomen de la reorganització encara i, en determinants casos, es pot veure agreujat cas de les externalitzacions a determinades consultores que es queden a la fase d'estudi i diagnòstic i que no executen les propostes organitzades de millora. En el casos estudiats s'han detectat situacions de dos i tres encàrrecs a diferents consultores dins d'un mateix mandat.

## 4.2 - LES OPORTUNITATS.

A l'altra banda de la visió exposada fins ara, s'entreveu als municipis un potencial molt gran – comparativament inclòs amb l'àmbit autonòmic, estatal i europeu, per a endegar un canvi organitzatiu en els serveis que permeti potenciar el rol públic de prestador de serveis i de promotor del desenvolupament econòmic i cohesió social d'una ciutat.

### 4.2.1 - PROXIMITAT. VOCACIÓ PER A COORDINAR-SE

La ciutat i el territori és, per vocació, el millor àmbit per a coordinar-se. S'atenen realitats concretes, és un microcosmos real i practicable de situacions, realitats i oferta pública envers el context. Si algú pot aconseguir compactar serveis a temps real és, precisament, l'àmbit local.

### 4.2.2 - RETRIBUCIONS

En segon lloc per l'anàlisi de les retribucions, portat a terme en diferents plantilles d'ajuntaments – almenys - en els casos estudiats es detecta una homogeneïtat salarial molt important. El criteri regulat a la Llei de la funció pública que el sou superior no ho pot ser en més de tres vegades a l'inferior, realment és compleix en casos de personal laboral indefinit i funcionari. No així en casos d'agències municipals, fundacions i patronats i altres ens que algunes ocasions s'equiparen al sector privat i que van associats es suposa a la

presentació del compte d'exploració d'aquests ens. Al nostre entendre aquesta cohesió salarial, cohesiona el grup de treball, no distorsiona i potencia que la implicació de serveis sigui major que en altres organitzacions. Igualment passa en la relació entre caps de servei que en saber-se perceptors d'una idèntica retribució es foragiten males interpretacions, comparacions via complements específics o altres capítols de la nòmina i millora al nostre entendre la relació entre homòlegs. La homogeneïtat en resum, millora la coordinació.

#### **4.2.3 - PROJECTE COM A PRETEX PER INNOVAR:**

D'altra banda el rol dels projectes és molt important. Si el projecte creat ad hoc per assajar una nova política, un nou sistema de treball, es fa amb voluntat no de refugi com insatisfacció del servei ordinari, si no per assajar, innovar i després influir i transferir al servei ordinari per a millora, (si el projecte fa això dèiem), aleshores succeeix que, aquest, és un camp o àmbit ideal per a millora organitzativa. D'aquí la importància de la gestió conjunta de subvencions entre diferents serveis quan aquests projectes nous impliquen a més d'un servei. La relació en el projecte o amb l'excusa del projecte serveix per a millorar la coordinació en l'àmbit ordinari – en matèria de gestió del personal, de control pressupostari, d'edició conjunta de tríptics de difusió, etc.). Les dinàmiques, metodologies, i sistemes de treballs aplicats conscient o inconscientment durant la vida del projecte fan una mena de pòsit o cultura comú entre serveis que després es trasllada a la relació per a temes d'administració i per a temes d'exercici de l'autoritat en un sentit normatiu, autoritzador, etc.

#### **4.2.4 - ROL DE LA VESSANT LOCAL**

Igualment de positiu és el rol que actualment i després de 25 anys de democràcia juguen els ens locals ara a l'estat. Durant molt anys l'administració local es vivia com aquell lloc on simplement s'aplicaven les polítiques que li venien determinades des d'àmbits d'administració superior. Ara el municipi, a banda d'executar polítiques, també les dissenya activament, les adapta a la seva idiosincràsia i passa de tenir un paper de prestador a un paper de

“dissenyador”, també, de les polítiques públiques socials i econòmiques. Valgui en aquest sentit l'exemple del xec servei, que s'ha detectat a l'ajuntament de Sabadell, que implica serveis com serveis socials, ocupació, secretaria i hisenda per a trobar un sistema innovador d'atendre la dependència amb criteri semipúblic i garantir proporcionalitat en la prestació segons el nivell de renda de l'usuari.

#### 4.2.5 - EL DINAMISME DEL TERRITORI

Si la reactivitat té un contra en forma de dificultats per a planificar, també té avantatges com ser l'indicador de dinamisme, de vivesa i de resposta a realitats concretes i tangibles del dia a dia. En aquest sentit i entrant en la vessant comparativa, la coordinació entre serveis a l'administració local potser és més factible que l'existent en l'àmbit autonòmic o estatal. La sectorialització en aquest dos àmbits es respecte més i, per tant, creiem també que es treballa d'una forma més estandaritzada però també que menys integrador accions multidimensionals a temps real.

#### 4.2.6 - LA IMMEDIATA DETECCIÓ DE LES NECESSITATS.

L' habitatge i el treball solen constituir en la majoria d'enquestes a la població les dues preocupacions principals que voldrien que majorment fossin ateses pel sector públic. En aquest sentit els municipis són el nivell d'administració no ja que detecta aquestes necessitats sinó que també pot fer-hi front. Es comentava en una altra part de la present recerca que la figura dels AODL poden integrar polítiques: per exemple trobar treball a un usuari, gestionar-li un lloguer de baix preu i oferir les dues prestacions combinades i simultàniament de manera que s'assoleix la reinserció de la usuària en termes de renda i estatuts que són principalment les dues coses que aporta el treball.

Sens dubte és més possible que l'administració és més propera a les necessitats, sigui també la que millor articuli els recursos fins que la diferència entre recursos i necessitats s'aminori.

## CAPÍTOL 5.- POSSIBLES SOLUCIONS TÈCNIQUES<sup>5</sup>

De la informació aportada fins aquí es dedueix que: la coordinació és un recurs més – en l'apartat de metodologies de treball - juntament amb el finançament, la formació adequada del personal, la definició d' objectius, etc. per aconseguir que l'administració local millori els tres rols que actualment juga: el rol d'administrador - autoritzant, contestant peticions - el rol de prestador de serveis; i, el rol de promotor de temes que afecten a la ciutat en relació amb el sector privat.

Aquest "recurs" que és la coordinació topa amb els sistemes organitzatius interns de l' administració local dissenyats per àrees que contenen serveis i, serveis que, al seu torn, contenen seccions. I, bàsicament, perquè a cada servei i secció, sobretot, estan dissenyats, pensats, de manera sectorial quan moltes de les necessitats formulades a l' administració són multisectorials i requereixen una resposta simultània de diferents serveis.

Si, de forma molt simplificada, la situació és aquesta ¿quines solucions organitzatives, culturals, polítiques, ... es poden adoptar ? i s'entén aquí que es poden adoptar d'una forma **realista** viable i a curt i mig termini.

### 5.1. LA COMPACTACIÓ:

#### 5.1.1 - LA COMPACTACIÓ ADMINISTRATIVA.

És la més emprada per a millorar la coordinació. Consisteix simplement en intentar atribuir a un cartipàs seccions i serveis a les àrees en funció de la seva naturalesa i continguts, de manera que s'intenti aconseguir que la configuració final de l' àrea tingui un contingut el més proper i racional possible.

---

<sup>5</sup> Vegeu annex 2



Això, òbviament, implica que tresoreria és un servei que cal encabir a intervenció (així ho disposa la normativa a més); que la gestió de rendes mínimes és una secció que cal atribuir a serveis socials, que el turisme és una secció; que cal encabir a promoció de la ciutat, per posar tres exemples.

Però la pregunta és ¿on col·locar seccions que, per temàtica i necessitats prestacionals, podrien atribuir-se a més d una àrea ? per exemple els centres cívics. Cohesionen socialment, però, també, donen informació al ciutadà amb la idea de descentralitzar en el territori i barris l atenció generalista al ciutadà i, a més, tenen un component cultural i d'activitat ciutadana.

Aleshores la pregunta és ¿Els centres cívics han d anar a l'àrea de serveis socials, a la de participació ciutadana o a la de cultura?. Segon exemple: la secció d'ocupació pot atribuir-se a promoció econòmica, a serveis socials si integra col·lectius amb dificultats afegides, a l' àrea de serveis a la persona si l'ajuntament en qüestió disposa d'un àrea així.

Per tant aquest és un primer escull de la compactació administrativa: saber on col·locar les seccions i fer-ho d'una manera que racionalitzi l oferta de serveis als ciutadans i les empreses.

L' altre escull per aquest model consisteix en pensar ¿es fa possible una agrupació important de serveis i seccions en poques àrees que puguin concentrar i, d' aquesta manera, millorar la coordinació interna? A voltes el problema detectat radica en la presència d'entre 9 i 14 àrees – entenent per àrea la darrera o superior unitat de gestió tècnica d' un ajuntament català - quan en realitat podria haver-n'hi estrictament 6 (secretaria, hisenda, medi ambient, serveis a la persona –serveis socials, cultura, etc., promoció, urbanisme i presidència. Al nostre entendre la reducció del nombre d' àrees tendria a facilitar la coordinació simplement perquè un grup de 6 caps d' àrees molt ben coordinats “faria córrer” la informació i facilitaria en molt la pressa de decisions. De totes maneres es fa difícil aconseguir-ho per dinàmiques de trajectòria professional dels tècnics i, en segon lloc, la raó més important,

perquè l'existència de governs de coalició entre dos o mes partits polítics potencia el naixement de noves àrees. És obvi que existeix una correlació directíssima entre ambdós fenòmens.

D'altra banda i, juntament amb la vessant dels continguts, en el model de compactació administrativa ens trobem amb el segon dels objectius que no és altre que el de centralitzar realment tots els serveis de són comuns o funcionals de manera que, cadascú, en la part més discrecional, és pugui dedicar de ple realment a la seva realitat. És obvi que els jurídics i econòmics ja es troben "racionalitzar" – els fa secretaria i els fa l'àrea d hisenda -; però s'ha detectat una enorme varietat de situacions en serveis comuns i funcionals en els ajuntaments estudiats en quant a si ho fan les àrees o hi ha unitats d'actuació que serveixen a les àrees i per tant les descarreguen. Ens estem referint a: els contractes de neteja, la seguretat, l'aplicació de la Llei de prevenció de riscos, la de protecció de dades, la captació de subvencions, les assegurances, la difusió i el marketing institucional en general, la concertació local, els sistemes de control i la qualitat principalment. En els models de compactació administrativa analitzats el que s'intenta és treure aquestes funcions de les àrees i crear unitats que actuen per a servir a les àrees en aquesta vessant més funcional i instrumental. Com també s'han trobat casos on una àrea ho fa tot: una àrea per exemple totalment interna al cartipàs municipal que no s'instrumenta amb cap ens jurídic autònom i que a la seva plantilla compta amb: un arquitecte, dos advocats un economista, un tècnic en prevenció de riscos, un dissenyador, un informàtic, un tècnic especialitzat en indicadors. Tot aquest personal de l' àrea se suma i es troba a la plantilla juntament amb el personal propi o especialitzat o directament relacionat amb la naturalesa del servei que presta l'àrea. El model administratiu intenta doncs racionalitzar i "treure" l'advocat, l'economista, l'arquitecte..., passant-los a les unitats de serveis comuns a tot l'ajuntament.

### 5.1.2 - LA COMPACTACIÓ POLÍTICA.<sup>6</sup>

Aquí s'ha detectat un cas realment innovador que consisteix en fer rotació de caps d' àrea a cada aprovació del cartipàs en els sectors on és possible fer-ho (excloent doncs secretaria i intervenció econòmica).

Se sobreentén que, per perfil professional i per habilitat, aptituds, actituds i coneixement un cap d'àrea pot i, ha de disposar de la polivalència necessària per a dirigir tècnicament i gestionar matèries diverses de l'àmbit local. ¿Qui es cap d'àrea de informació ciutadana, podria ser-ho de cultura o serveis a la persona, o educació ? Doncs probablement amb un temps mínim d'inversió sí, en el cas que acumuli un bagatge important en gestió local.

Els avantatges del model són clars en vistes al tema de la coordinació: si els caps d' àrea no patrimonialitzen l'àrea, se senten més partíceps de l'objectiu final i general de l'ajuntament i es potencia per tant, indirectament, la coordinació entre les seccions assolint probablement de forma bastant espontània i natural que s'integrin polítiques a temps real. Recuperant un exemple molt senzill plantejat a l'inici d' aquest treball: si per a la inserció laboral d'una dona cal articular recursos en matèria de guarderies per a que la usuària pugui acceptar un lloc de treball detectat pels serveis d'ocupació, si per aquesta inserció, dèiem cal articular la feina d'ocupació i serveis socials i, es dona el cas que el mateix cap d'àrea ho ha estat d'ocupació i serveis socials, llavors es pot deduir que la coordinació davant d'una necessitat concreta serà molt més viable, i factible. La rotació de personal sens dubte ajuda a apropar àrees.

### 5.1.3 - LA COMPACTACIÓ CONCEPTUAL.

Aquest model és al nostre entendre el que en major mesura depèn de la cultura de treball dels tècnics de l' administració amb responsabilitats. Es tracta d'un

---

<sup>6</sup> Vegeu annex 4

sistema obert, que es construeix amb la pràctica diària davant situacions i necessitats concretes, reals i identificables. Consisteix bàsicament en la convicció, per part dels caps d' àrea i de servei, de què per endegar, desenvolupar i tancar la seva feina es necessari actuar amb reciprocitat a llarg termini ( per les característiques de la funció pública, en matèria d'estabilitat, això es molt possible). Ser recíproc a llarg termini en termes d'integrar accions d' àrees diferents implica que: quan un servei o una àrea precisa, requereix o necessita quelcom d'una altra, aquesta segona es posa al servei de la primera com si l'objectiu fos realment un objectiu "seu" amb la mateixa "generositat " i diligència.

Aquesta cultura de treball entre tècnics ja no consisteix només amb la intenció d'articular-se, coordinar-se, sinó que respon a una lògica d'estar junts més que no pas treballar junts. De l'existència realment d'una causa comú en la cultura de treball. Quan hom diu que és coordina implica fins a cert punt que se sent aliè el segon amb qui és coordina. En les entrevistes realitzades la semàntica emprada per als tècnics no és innòcua – encara que sí potser inconscient - La majoria d'ells parlava de si es coordinen o no es coordinen bé amb la resta.- Només en dos casos els enquestats posaren en crisi la pregunta. Però molt pocs d'ells es plantejaren realment si era aquesta la qüestió central. Potser el fet d'haver de coordinar ja és un mal indicador d'entrada perquè, realment, els objectius finals dels serveis gestionats des d'un municipi són conjunts. Tothom entén, en aquest sentit que, per exemple, el compliment dels objectius intermedis d'una àrea poden tenir molt d'èxit, i ser molt eficients i eficaços per aquesta àrea però poden alhora anar en contra o delmar els objectius finals de l' ajuntament. Per exemple, una àrea pot assolir uns índexs d'esponsoritzaci''o i mecenatge molt notable, però potser hauria estat molt millor que aquesta esponsorització dinerària hagués estat destinada a altres accions.

En definitiva el model conceptual d'intentar integrar accions per respondre a situacions la solució de les quals no depèn d'un sol sector, respon més a lògiques culturals de treball on els caps d'àrea més que coordinar-se el que fan el viure com a propi, també, els objectius i responsabilitats d'altres àrees. Es,

per tant, un model que depèn de la dimensió cultural i es troba en el món dels valors.

En aquest sentit pot haver-hi una correlació negativa entre nivell de formalització de les estructures i mala coordinació. A voltes quan més formalització d'unitats, seccions, serveis, àrees més difícil és coordinar perquè es potencia la actuació amb lògica de compartiments estancs. D'aquí que sembli tant important la concentració de seccions en un nombre reduït d'àrees i la presència d'un grup o nucli dur de caps d'àrea – no més de sis- relativament cohesionats amb dedicació exclusiva funcionaris i un cert marge d'actuació. Dèiem relativament cohesionats perquè és lògic que les cultures de treball d'un jurista, d'un interventor, d'un arquitecte que dirigeix urbanisme, d'un cap de promoció, etc. són lògiques diferents, amb biografies diferents, amb valors diferents també. Però sembla possible aprendre a viure amb els conflictes que potencialment poden sorgir i aquí la reciprocitat a llarg termini atorgada per la condició de funcionari/aria és molt important per aconseguir-ho.

La metodologia o sistema per aconseguir serveis integrats sembla a voltes com si oscil·lés entre dos opcions (la coordinació racional o sistematitzada i la artística o intuïtiva) que poden semblar incompatibles però que probablement no ho són.

Es probable que el sistema de coordinació, diguem que racional, sigui necessària i una base per a potenciar la coordinació més qualitativa o cultural. De fet el tercer model, definit com a conceptual, el que busca, en definitiva ben bé podria ser l'objectiu final de tot plegat que, no és altre que el de que la cultura de treball dels tècnics tendeixi a la integració d'accions per la via del dia a dia i no la solució de gran projectes reorganitzatius que volen implantar un sistema de bell nou. Es clar que per a que aquest tercer model conceptual fructifiqui calen o caldrien unes **condicions pròpies d'organitzacions que han adquirit maduresa** com ara: el coneixement mutu, la certesa de formar part d'un tot amb uns objectiu comuns, la reciprocitat a llarg termini (en el sentit d'avui dono jo però sé que més endavant quan vulgui mobilitzar a un homòleg per dur

a terme un projecte el tindrà de costat) i sobretot la sensació de que tothom hi guanya.

#### 5.1.4 - LA COMPACTACIÓ PER LA VIA DE LA "QUALITAT"

En la majoria d'ajuntaments analitzats, s'han trobat unitats o bé que havien assolit certificacions de qualitat de signe divers – ISO, EFQM,, etc. - o bé que es trobaven en ple procés de certificació.

Quan s'ha preguntat pel motiu de per què volien una certificació, els responsables han al·legat: per a racionalitzar, per endreçar, per projectar una imatge de solvència, per millorar la relació amb el sector privat, per assolir més subvencions; per a fer marketing de l'àrea.

Les opcions seleccionades alhora de decantar-se per un model (gestió simplement per indicadors, cartes de serveis, ISO, o EFQM) han variat. A vegades la selecció d'una ISO i no un EFQM ha obeït a raons tan simples com la impossibilitat de finançar un EFQM que precisa més pressupost i dedicació, amb la subsegüent intenció de intentar aquesta certificació després d' haver assolit l'ISO . En altres ocasions , que s'han seleccionat, sobretot cartes de serveis la raó esgrimida és la de facilitar al ciutadà la identificació de serveis que presta l'ajuntament així com ajudar a la millora del mateix en base als qüestionaris i enquestes de satisfacció.

Ara bé ¿serveix la qualitat – qualitat en el sentit de certificacions i no en el sentit ampli - per a compactar serveis? El cert és que ens els manuals de qualitat consultats no s'ha trobat ni un sol cas on es plantegi com a indicador avaluar si els destinataris finals de les accions municipals han rebut serveis integrals a temps real. O sigui: que els indicadors d'avaluació s'han centrat més en el propi servei que no pas en la persona (en l'esportista que vol apuntar-se a la piscina, en l'emprenedor que vol muntar una empresa, en el pare que vol inscriure un fill a l'escola, etc.).

L'opció generalitzada al respecte dels tècnics és que els certificats serveixen però que al final de definir catorze o vint processos d'entrada s'han quedat amb tres o quatre perquè era impossible fer la feina i complir els requisits administratius de tants de processos. En definitiva: que s'incorria clarament en el perill de posar els processos de suport per sobre dels processos operatius i els processos estratègics i no a l'inrevés. L'altre advertència i perill que han manifestat els tècnics va relacionada a la motivació de l'equip: en dinàmiques potser més artesanals i no tant pautades si el grup i servei es troba en un moment creatiu i àlgid, implantar una certificació de qualitat pot ser contraproductiu en el sentit que acota i cenyeix massa el perfil professional i tasques de cadascú i té lloc per tant en general una baixada dels resultats i productivitat dels tècnics. És la frase de "allà on un tècnic municipal assolia cent, ara amb la ISO ho fa molt bé i molt regulat tot però només aporta cinquanta" –.

En el fons potser el model de compactació via cultura dels indicadors i els processos radiqui en un problema de concepte en primer lloc i d'importació amb no suficient adaptació de criteris propis del sector privat al sector públic. De concepte en primer lloc perquè es fa difícil definir que és qualitat en prestació de serveis públics -. El contracte que té l'administració amb la ciutadania no és un contracte mercantil és per contra un contracte social, tot i que, com és obvi, els principis d'eficàcia i eficiència tenen actualment reconeixement constitucional. Aleshores aquí el resultat final no es mesurable només en termes d'eficàcia i eficiència en un sentit privat del terme (que se sol traduir en productivitat i al seu torn amb marge de benefici ). Un sistema de qualitat a l'administració ha d'incorporar moltes altres variables en el sentit de foment de la competitivitat, d'inversió en allò que el sector privat rebutja, de cohesió social. En segon lloc la cultura estrictament neoempresarial. aplicada al sector públic és senzillament discutible. Per exemple és obvi que si un servei fixa les necessitats a cobrir ( per exemple atendre a majors de 90 anys que viuen sols) amb uns criteris poc rigorosos o molt a la baixa, doncs aquí, és obvi que podrà complir el 100% de les necessitats fixades. O si un servei de policia fixa que no computa com a indicador pel robatori de carteres perquè els índexs

de resolució exitosa són d'un percentatge molt reduït, doncs traient aquest concepte o indicador és clar que els resultats seran més vistosos ( per cert no s'ha trobat cap servei de policia en l'àmbit local que porti a terme aquesta pràctica).

En resum cal redefinir què és qualitat a l'administració pública i avançar en el sistema, metodologia i valors de la mateixa no associant el concepte als quatre models de certificacions exposats.

A títol de resum d'aquest capítol es plausible afirmar que s'observa un interès per a reorganitzar, per aconseguir d'entre d'altres coses millorar la coordinació per contribuir a l'objectiu final que és articular recursos, no ser concurrents, i donar satisfacció a la ciutadania. Els quatre models exposats o, tot just teoritzats, són maneres amb que alguns ajuntaments han intentat encarar el tema.

Com a cloenda d'aquest apartat es pot afirmar que les àrees es coordinen més en temes accessoris o secundaris, que no pas en la producció dels serveis.

En tots el capítols precedents s'entén que es tracta la coordinació per referència a processos operatius de treball. No obstant ha estat recurrent trobar casos on el motiu de coordinar-se se centra més en treballs accessoris o subsidiaris que en la pròpia producció i l'oferta de la prestació pública. A continuació es passa llistar els "temes de treball" on la coordinació ha estat més recurrent i que en rigor no es refereixen a la part operativa del treball de serveis i àrees.

1.- Són abundants els casos de coordinació alta quan es tracta de difondre la tasca de les àrees de l'Ajuntament. D'una forma més artesanal o més sistematitzada les àrees resumeixen resultats per indicadors i els responsables polítics en fan una lectura a la llum dels compromisos de programa de govern- És realment en aquest moment on sol haver-hi un alts índexs de coordinació tècnica.



2.- És escassament freqüent coordinar-se per orientar l'acció per a programar o planificar. Sí que en major o menor intensitat, cada servei i àrea programa (vegeu enquestes al respecte). Quan ho fan solen: determinar les necessitats o prioritats que volen atendre, consensuar el mínim de suficiència que cada àrea vol i pot assumir, fixar indicadors quantitius, etc. Però, a l'esfera tècnica almenys, no es fonen aquestes programacions, diguem que sectorials, en un únic document – si així a nivell polític amb el que és pròpiament el programa de govern.- Possiblement un filó molt interessant per avançar en la compactació de serveis seria el d'establir uns indicadors comuns a nivell tècnic. Pot succeir al respecte que urbanisme compleix al cent per cent els seus objectius però si aquests no van d'acord amb l'Agenda 21 del municipi també es pot donar el cas que el compliment amb èxit d'indicadors intermedis vagi en contra del compliment amb èxit dels objectius finals de tot l'Ajuntament (per exemple el de realitzar multitud d'edificacions sense respectar zones verdes).

3.- S'han trobat casos de coordinació alta alhora de construir models d'intervenció en els serveis públics. Especialment en el cas de programes experimentals la majoria d'ells subvencions.

4.- Finalment s'han detectat alguns casos de processos extraordinaris de coordinació que més que obeir a una millora de la coordinació en les operacions i la prestació dels serveis, responien a avisar o, a una mena de toc per dir simplement o, venir a dir que un determinat projecte o acció “no podia fallar” (sol coincidir intangiblement parlant) en les convocatòries extraordinàries que fa un alcalde al respecte.

## 5.2 - POSSIBLE LES SOLUCIONS TÈCNIQUES

D'aquest conjunt teòric de solucions envers el tema de la coordinació interna se n'ha extret un possible model viable i realista que, de forma transitòria, seria possible aplicar sense que això impliqui pel moment canviar dinàmiques de treball dins de les àrees o serveis, més que res pel risc que suposa emprendre

un nou projecte de reorganització. El model per a millora de la coordinació tècnica i administrativa en general parteix de l'experiència de les entrevistes que són font del present estudi de l'experiència del titular del mateix i de les referències teòriques i conceptuals obtingudes durant la recerca.

Les característiques bàsiques del model de funcionament per a millorar la coordinació interna municipal en vistes a assolir un model de treball que territorialitzi les polítiques prestacionals, les de disseny de les accions i les pròpia competencials de l'administració pública són les següents:

### 5.2.1 - A nivell conceptual:

- Entendre la coordinació com quelcom més que articulació; en un sentit extensiu i com una cultura de treball on la suma de dos fan més que dos i on més de coordinació –mes esporàdica o més regular- es tracta d' "estar junts".
- No limitar la coordinació al treball vinculat a la part més reglada de l'administració (als projectes, programes subvencions, experiències innovadores, etc.) sinó que estendre-les als camps de treball associats a l'exercici de l'autoritat i competències bàsiques (concessió de llicències, sancions, certificats, etc.).
- Entendre la coordinació municipal com una forma de treball en relació a l'objectiu final de la administració que té un efecte multiplicador i que està obert a la dinàmica cultural, operativa i tècnica del territori (entès normalment més enllà de la ciutat administrativa).
- Assumir que ja que les relacions funcionaries a l'administració són de llarg termini, atesa l'estabilitat en el lloc de treball – o, si es vol, la possessió en propietat dels llocs de treball, assumir dèiem que, aquest context és oportú, pertinent i gairebé ideal per a invertir en "l'altre" a llarg termini. La coordinació interna municipal no nega l'interès legítim i individual de cada sector d'activitat –urbanisme, serveis socials, medi ambient, etc.- sinó que, més aviat el que fa és combinar els objectius sectorials amb els generals i en la mesura que existeixen els segons

queden potenciats els primers. En la majoria d' ocasions es inviable tractar com compartiments estancs la vessant, econòmica, cultural, sanitària, urbanística i, el tècnic local sap que, tard o d'hora el que avui fa o deixa a una altra àrea – a banda de ser una deure propi de la funció pública, pot revertir a mig o llarg termini en obtenir més fàcilment de l'altra àrea el que li cal més endavant.

- Assumir que fruit dels nous reptes locals es fa difícil continuar donat respostes sectorials a necessitats que són multidimensionals i que, per això, cal internament, als ajuntament integrar serveis.

### 5.2.2 - A nivell cultural:

- Cal un mínim de confiança interpersonal entre els tècnics a títol de valor afegit en la relació i, per descomptat, una actitud, com es comentava abans on no imperi la reciprocitat immediata. Cal en definitiva que el cap tècnic local no DESERTI de l'acció col·lectiva municipal quan ja ha aconseguit allò que desitjava i, en rigor, això és la reciprocitat a mig i llarg termini ( la qual no implica negar l'interès individual).
- En conseqüència cal també, aprendre a conviure amb el conflicte. La crítica no pot suposar un trencar llaços ni per part de qui la formula ni per part de qui la rep. La crítica constructiva ans al contrari és un motor fonamental de renovació i millora.
- Cal certa flexibilitat per assolir una base mínima de comprensió mútua entre cultures de treball dins l'administració especialment entre els serveis funcionals, que ocupen els habilitats per l'Administració central i tècnics especialitzats ens sectors d'activitat que no són ni de serveis econòmics ni de règim intern.

### 5.2.3 - A nivell de creació de models a ens locals i la transferència dels mateixos.

- La necessitat de millorar els sistemes de coordinació es fonamenta en el rol canviant de l'administració local especialment a Espanya on fa vint

anys era el de pur executor de les polítiques dissenyades des d'altres nivells i ara ha passat a tenir un rol promotor i de dissenyador de polítiques.

- Es detecta el problema de la proliferació de experiències, moltes d'elles lloables i reeixides però poc intercanviables. La impressió que tots els ajuntaments es preocupen pels problemes anàlegs i tots passen el mateix procés per arribar a fase de maduresa en el desenvolupament de models que millorin la coordinació. Hi ha, dit d'una altra manera, un efecte "guetto" (experiències de reforma molt bones però no transferides ni a comissions parlamentàries per influir en la redacció regulativa, ni entre ajuntaments).

#### 5.2.4 - A nivell d' utilitat per als membres que es coordinen.

- Especialment quan es classifica l'activitat per col·lectius es fa més palesa la necessitat de coordinar-se perquè les polítiques de joventut, gènere o altres col·lectius poden prestar-se a cada àrea o, per contra, per poder crear seccions monogràfiques en col·lectius. Urbanisme pot fer habitatges per joves, l'àrea de formació, educació i treball polítiques en aquest àmbit, serveis socials tractar els joves en risc d'exclusió etc.
- Aquesta alta utilitat funcional en la coordinació es pot veure amenaçada en la mesura que una de les àrees vulgui capitalitzar excessivament els resultats.

#### 5.2.5 - A nivell de models d'actuació.

- El tema és qui lidera la coordinació i quin model s'adopta – si un de vertical o més unilateral o un altre obert o més horitzontal. En el relatiu al primer punt els ens locals no solen comptar amb un cap tècnic que jugui un rol de "cap dels caps d'àrea" –valguin totes les redundàncies -. Per defecte ho sol fer el secretari de la corporació però, el cert és que, en les experiències analitzades, aquest tipus de processos han estat liderats

per càrrecs de confiança dependents orgànicament de l'àrea d'alcaldia-presidència en cinc dels casos analitzats. En la resta de casos s'ha detectat aquest tipus de cap de caps d'àrea.

- En el que pertoca a models resta clar que un sistema més vertical liderat per un tècnic que planeja, convoca, dirigeix, compendia, proposa, etc., garanteix més resultats pràctics tot i que té l'inconvenient de ser una experiència menys compartida per la resta. En un model de canvi organitzatiu per potenciar la coordinació així, és més probable l'assoliment de resultats com també és més probable que els resultats obtinguts siguin menors als d'un model més horitzontal. Un segon model consistiria en un impuls a la coordinació coliderat per diferents caps d'àrea. En la mesura que manca lideratge per a implantar un nou procés aquest model pot incórrer en el perill de la inconcreció de resultats, però, si els obté, aquests solen ser molt superiors als del model vertical perquè el sistema és més ric, més espontani, tothom s'hi sent més representat i, probablement, hi ha també una por menor a sentir-se capitalitzat.

#### 5.2.6 - A nivell del procés per a construir un nou model de coordinació municipal interna.

Cal apuntar la gran importància d'encetar nous models de funcionament que comptin amb una base prèvia en el sentit d'uns precedents que ja amb anterioritat siguin pretext per a unir. L'acumulació d'exemples de coordinació ajuda sense dubte a implantar un sistema més estructurat de coordinació. No és gratuït, tot i tractar-se de serveis interns municipals, comptar amb protocols, acords, pactes, escrits i documents de naturalesa anàloga que reflecteixen una base mínima de funcionament. Per exemple, si serveis socials vol garantir que els seus usuaris arribin al servei d'ocupació municipal, fins a cert punt es fa necessari protocolitzar aquestes derivacions (dels treballadors social de barri cap als tècnics d'ocupació ) a fi d'assegurar que les polítiques d'ocupació, en aquest cas, arriben als col·lectius que més necessitat en tenen passant així, de

polítiques prestacionals passives a polítiques actives de cohesió social. O, per exemple, si llicència d'obertures en implantació d'empreses rep puntualment les sol·licituds al respecte i, el servei d'ocupació pretén captar i negociar el personal en la obertura de negocis no es gratuït un protocol a fi d'assegurar, realment, que no "s'escapa" cap nova obertura.

Durant el procés de construcció d'un model de coordinació interna municipal més estructurat, tant important com la base prèvia més formalitzada ho és, també, la base prèvia informal, les trajectòries comunes de professionals de diferents cultures. Per exemple, haver superat amb èxit una auditoria de la Intervenció de la Generalitat pot deixar un molt bon pòsit en la relació entre serveis econòmics i el servei en concret que havia estat auditat. Tot plegat, tant la vessant més formal com la informal, ajuda, sense dubte, al potencial d'èxit de qualsevol presentació de pla de coordinació.

Amb tot, quan s'endega un nou pla d'aquest tipus, sempre suposa un salt al buit i requereix que les àrees implicades hi inverteixen d'alguna manera a fons perdut durant almenys un o dos anys. Lògicament ningú en traurà un profit immediat però es podria afirmar que, el gran indicador d'èxit en aquest moment primerenc d'implantació d'un sistema que millori la coordinació és que les relacions passin de ser bilaterals a multilaterals. O sigui: que no es relacionin exclusivament dues àrees per un tema puntal i immediat sinó que s'estimuli un funcionament triangular almenys o, amb més punts de connexió simultanis.

Per la documentació i els casos analitzats és percep, en quan al disseny i funcionament d'aquests models de millora de la coordinació, una projecció dels mateixos en matèria d'eines i metodologies que, potser, està sobrealimentada. Es vol dir amb això que en aquest casos, a vegades, quan més senzilles són les decisions, més bé funcionen. Abans de tramitar per Ple o Junta de govern local cap acord potser s'imposa un exercici tan senzill com adscriure, simplement, una secretaria tècnica a la unitat de coordinació interna –no cap tècnic que lideri al nostre entendre; ser regular en la tramesa de convocatòries i actes; presentar un diagnòstic mínim de la necessitat que justifica la

coordinació i quins seran els punts de treball comú; fixar els membres que de forma regular hi assistiran –i si s’excusa els eventuais en funció del tema i; aprovar internament una mena de pla de treball anual. Les gran redefinicions poden ser, fins a cert punt, sistemes antagònics o enemics del funcionament diari de cada àrea o servei. Per contra determinar un seguit d’aspectes realment comuns –vinculats, per exemple, al pla estratègic local - pot ajudar a crear un model – menor però amb èxit - que dona credibilitat a posteriori per a futurs projectes que ampliaran la coordinació i que s’acumularan a aquesta petita taula de coordinació interna prèvia.

Les solucions tècniques a la coordinació municipal interna, canvien molt en funció de si es treballa amb la lògica de projecte o amb la lògica de servei. En el següent capítol es passa a analitzar un i altre sistema de treball.

## Cloenda



## CLOENDA

La riquesa semàntica per a definir la necessitat que els serveis municipals es coordinin més i millor, ja es prou reveladora que la profusió d'experiències, models d'intervenció, redefinicions, plans, programes transversals, xarxes relacionals i altres denominadors afins, venen a significar, totes elles, la importància i la necessitat de superar una intervenció pública local on l'oferta de serveis es produeix en compartiments estancs.

Territorialitzar polítiques implica integrar serveis i, tal i com s'apunta en aquesta recerca, es pot integrar per la via conceptual, l'administrativa, la política o la dels sistemes de control i qualitat. Al capdavall, però, el que sembla realment significatiu, a banda del mètode amb que és fa, és que un model conjunt d'actuació pública i local que treballi més a la carta que no pas standarditzadament implica un coneixement profund de la ciutat.

Per sobre els models per a coordinar millor s'hi erigeix, al nostre entendre, un aspecte cultural fonamental que és el de la psicologia col·lectiva del grup tècnic dels ens locals que, en la mesura que faci un treball rigorós d'acord amb la llei però, també, creatiu mitjançant la innovació que reporten els programes, amb certa identitat col·lectiva i, amb la recuperació de l'orgull de pertànyer a la funció pública, pot, sens dubte, per la via espontània i natural fomentar, en molt, els índexs de coordinació i, en conseqüència, canvien fina a cert punt la producció de serveis fent-los visibles i ràpids per al ciutadà.

Fins a cert punt es pot afirmar que les formes d' empresarialització que s'han prioritzat per a gestionar algunes de les competències locals en els últims anys, són una manera d'integrar polítiques, de territorialitzar-les, de fer-les més flexibles. Ara bé, si hi ha un potencial inconvenient que podem apuntar a aquest respecte és el fet que el procés de modernització, de reforma a fi de

superar els compartiments estancs s'ha produït, fins a cert punt, més a fora que a dins de l'administració local en algunes ocasions. Potser s'ha treballat més la millora interna dels serveis i àrees totalment internalitzades als ens locals que no pas els òrgans parapúblics com consorcis, fundacions, associacions, patronats i societats mixtes de capital participat que sí que han experimentat un boom.

S'ha, potser també, desaprofitat el potencial de transferència dels ens locals en el sentit de l'acumulació d'experiències i models positius a l'entorn de la coordinació que, probablement, faria que alguns ajuntaments arribessin a resultats semblants dels que ara experimenten amb més esforç i temps perquè, en realitat i, en allò relatiu a millores organitzatives per a compactar serveis, hi ha un gran camí recorregut als ajuntaments però, recorregut individualment per a cadascun d'ells.

Resta clar que, on s'exerceixi la llei, cal que hi hagi linealitat però, això, no implica que hagi de ser una linealitat descoordinada amb la resta de serveis.

# Epíleg

EPÍLEG:  
COMENTARI FINAL SOBRE L'APLICABILITAT I LA UTILITZACIÓ  
DEL TREBALL DE RECERCA.

A partir del treball aquí presentat les posteriors utilitzacions del mateix que es proposen per part del titular a l'EAPC són les següents:

1.- Portar a terme una publicació del mateix si l'EAPC ho considera oportú.

2.- Crear una jornada paritària a la ciutat de Girona entre l'EAPC i l'Ajuntament de Girona sobre la transversalitat i models locals de gestió i treball. La següent proposta consisteix en:

- Un dijous i mati de divendres els dies 17 i 18 d'octubre l'any 2007.
- Lloc: Auditori - Palau de Congressos de Girona...cessió gratuïta de l'espai.
- Edició de tríptic, mailing i convocatòria a càrrec de l'ajuntament de Girona consensuadament amb l'EAPC.
- possible guió de les jornades:
  - Dia 1.- 3 Ponències i 3 tallers. Conferència d'obertura i Conferència de tancament. Es confirmaria l'assistència de l'alcalde de Girona.
  - Dia 2.- Presentació d'experiències i conclusions.
- Edició de les actes del congrés i difusió durant i, a posteriori, a mitjans de comunicació.
- Eventualment creació d'una taula fixa d'ajuntaments catalans per a tractar monogràficament la coordinació, la gestió...

3.- Cicle de conferències a l'EAPC i altres centres, instituts, etc. que l'EAPC determini amb suport d'un power point amb l'essència del present projecte.

## Bibliografia

## BIBLIOGRAFIA

- “Desarrollo Local: Manual de Uso”, B. Pérez Ramírez i E. Carrillo Benito. Esic Editorial, Madrid 2003.
- “Informe Pi i Sunyer sobre l’ampliació de competències municipals”. Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals. 2003.
- “Informe Pi i Sunyer sobre l’Observatori de Govern Local. Jaume Magre Ferran, ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.
- “Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social”. Robert D. Putnam. Ed. Proa. Barcelona 2000.
- “Derecho Administrativo”. Ramón Parada. Ed. Marcial Pons. Madrid 2002.
- “El mecenatge social: present i futur”. Projecció. Barcelona, 1998
- “Las empresas sociales en Europa. VVAA. Hacer. Barcelona, 1997.
- “Promoción y desarrollo de empresas de inserción en el ámbito local. Acei, Barcelona, 1998.
- “L’Emergència del Tercer Sector: repte i resposta per l’ocupació i les necessitats col·lectives”. Cirem, Barcelona 1998.
- “Més ciutat, més participació ( el tercer sector per ala ciutat del demà”, Ajuntament de Barcelona, 1999.
- “La inserción por lo económico”, Càrites, M-1997.
- “Background information on the social economy unit, DG XXIII, UE, 1999.
- “Acuerdo marco entre departamento de justicia, economía, trabajo y seguridad social y Mondragón corporación...”, Eusko Jaurlartiza, 1997.
- “El papel de las asociaciones de voluntariado: una contribución a la sociedad europea”, Dictamen del Comitè del es Regions, CDR, Brussel·les, 1998.
- “Libro Blanco sobre asociaciones y fundaciones”, Brussel·les 1998.
- “Inserción social por el trabajo”, VVAA, Cies, Barcelona 1996.
- “La col·laboració entre les administracions públiques locals i les empreses d’inserció”, Programa Posa’t a punt. Barcelona 1998.

- “Community economic development framework”, Birmingham City Council, 1998.
- “Criteres additionels relatifs a l’emploi sans l’attribution des marches”, Ajuntament de Lyo, 1998.
- Proyecto de ley de orientación relacionado con la lucha contra las exclusiones, República francesa, Ministerio del Empleo y de la Solidaridad.
- “Procés de desenvolupament de la transversalitat en l’administració local”. Model Aplicat a Sant Boi de Llobregat. Novembre 2001.
- “Acció de govern i transversalitat. Conversa amb Joaquim Nadal. Fèlix Manito, Montserrat Roig. Ajuntament de Sant Boi de Llobregat.
- “La transversalitat com a recerca del paradigma d’una nova cultura organitzativa”. L’experiència dels plans transversals a l’Ajuntament de Vilafranca del Penedès. Margarita Camprubí. Ajuntament de Vilafranca del Penedès.
- “¿Como evaluar programas i servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios del caso. Xavier Ballart. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- “La dimensión local de la promoción económica: El marco conceptual. Quim Brugué i Ricard Gomà.
- “La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública”. Mora, R., Moret, L., I Ezpeleta, Ed. El Serval, T. ( 2006).
- “La transversalitat en la gestió de les polítiques públiques”. A. Serra. Síntesi 7, Diputació de Barcelona, 2004.
- “The pegasus principle. Reinventing a credible public sector”. Meuleman, 2003
- “The Essencial public manager. Cap III”, Pollitt, 2004
- “Democratitzar l’administració”. Brugué. Fundació segle XXI, 2006
- “Managing complex networks. Kickert. 1997
- “Deliberative policy analysis”. I lajet i Wagenaar, 2003.
- Manual de dret local. Cap 22: L’organització, el funcionament: La participació ciutadana.
- “Elionor: Un proyecto en Red”. Equipo de Evaluación ( UAB), julio 2003.



- “Un model d’administració pública per al segle XXI. Cultura administrativa, valors públics i credibilitat social: Un planteamiento radical. Universitat Pompeu Fabra. Carles Ramió.

## Annexes

## ANNEXES

### 1.- Enquestes

1.1. Enquestes.

1.2. Gràfics interpretatius dels resultats de les enquestes.

### 2.- Cartipassos municipals.

3.- Memòria d'Activitats del Consell Econòmic i Social de Girona i Plans de treball de la Comissió de Comerç i Turisme i de la Comissió de Palau de Congressos del CES.

### 4. Decret.

EL PAS DE POLÍTQUES SECTORIALS A POLÍTQUES  
INTEGRADES EN L'ÀMBIT LOCAL

La coordinació municipal interna com a pressupòsit per a la millora en la producció i prestació de serveis locals.

Escola d'Administració Pública de Catalunya  
Treballs de Recerca sobre Administració Pública. Convocatòria 2006.

Autor: Vicenç Estanyol Bardera

Data: 30 d'abril de 2007.