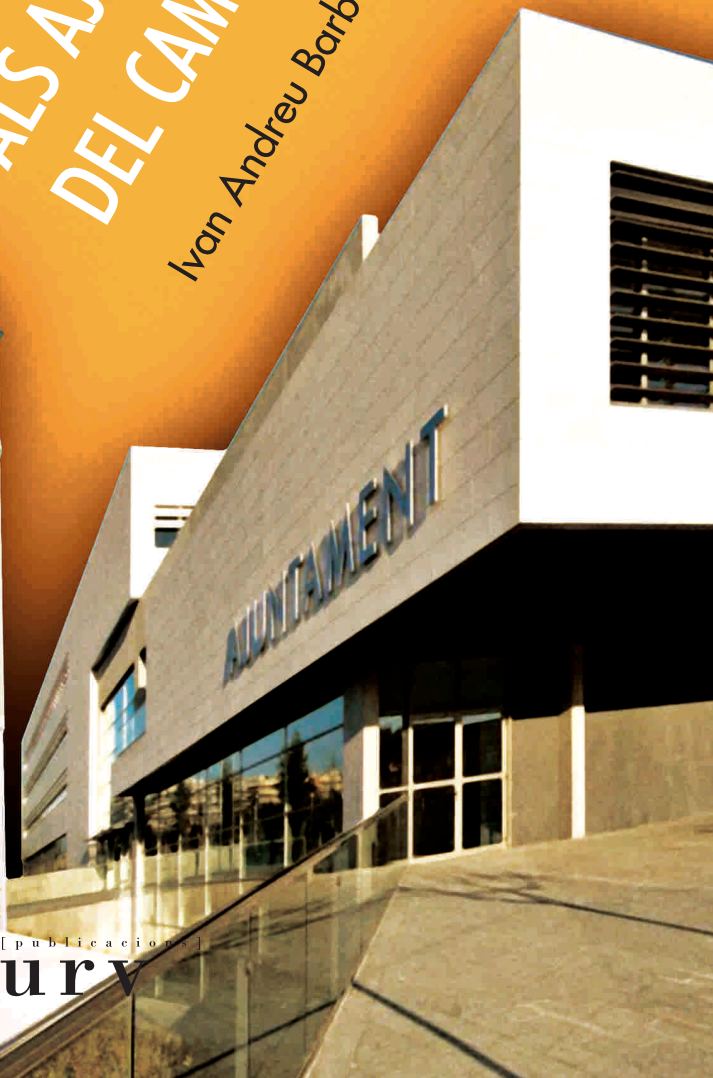


MODERNITZACIÓ I NOVA GESTIÓ PÚBLICA ALS AJUNTAMENTS DEL CAMP DE TARRAGONA

Ivan Andreu Barberà



Modernització i nova gestió pública
als ajuntaments del Camp de Tarragona

EDITA
Publicacions URV
Arola Editors, S.L. - Gràfiques Arrels

1a edició electrònica: Abril de 2014
ISBN: 978-84-8424-302-1

1a edició en paper: Març de 2011
DL: T 606-2014

Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili:
Av. Catalunya, 35 - 43002 Tarragona
Tel. 977 558 474
www.publicacionsurv.cat
publicacions@urv.cat

Arola Editors:
Polígon Francolí, parcel·la 3, nau 5 - 43006 Tarragona
Tel. 977 553 707 - Fax 902 877 365
arola@arolaeditors.com

Gràfiques Arrels:
Polígon Francolí, parcel·la 3, nau 5 - 43006 Tarragona
Tel. 977 547 611 - Fax 902 877 365
arrels@grafiquesarrels.com

Modernització i nova gestió pública als ajuntaments del Camp de Tarragona

Ivan Andreu Barberà



Tarragona, 2011

Índex

Índex general

Pròleg	11
Introducció	19
1. Objecte del llibre	21
2. Objectius, estratègia i disseny metodològic	23
3. Composició del llibre	28
Capítol 1. Gestió de la qualitat i gestió per processos	31
1.1 Concepte de qualitat	33
1.2 Enfocaments de gestió de qualitat	39
1.3 La qualitat en el sector serveis	47
1.4 La qualitat en l'Administració Pública	54
1.5 Introducció a la gestió per processos	57
1.6 Què és la gestió per funcions?	58
1.7 Concepte i definició de gestió per processos	62
1.8 Tipus de processos	68
1.9 Evolució de la gestió per processos: de la qualitat total a la reenginyeria de processos	69

Capítol 2. La nova gestió pública	75
2.1 Marc teòric	75
2.2 Evolució	77
2.3 Principals models en els països de l'OCDE	80
2.3.1 Model anglosaxó	82
2.3.2 Model europeu continental	86
2.3.3 Model europeu septentrional	90
2.3.4 Països en transició	91
2.3.5 El model de la Unió Europea	92
2.4 Principis inspiradors de la reforma del sector públic	95
Capítol 3. Efectes de la nova gestió pública	101
3.1 Efectes sobre les organitzacions	103
3.2 Efectes en els serveis públics: gestió indirecta, externalitzacions i privatitzacions. Els mecanismes de cofinançament	113
3.3 Repercussions en l'administració local	122
3.4 Avantatges i inconvenients de la nova gestió pública	162
Capítol 4. El cas de l'Ajuntament de Salou: evolució de la gestió per funcions a la gestió per processos	165
4.1 Característiques del municipi	167
4.2 L'activitat turística	171
4.3 Evolució històrica de l'administració municipal de Salou	175
4.4 La gestió per funcions	177
4.4.1 Trets fonamentals	177
4.4.2 Percepció dels empleats	182
4.4.3 Situació actual del model	184
Capítol 5. Grau d'implantació de la modernització i la gestió per processos a l'Ajuntament de Salou	187
5.1 La gestió per processos	189
5.1.1 Primeres aplicacions particulars de gestió per processos: la normalització de la gestió d'ingressos municipals. El projecte GHIA	190
5.1.2 Antecedents de la normalització de processos corporatius a escala global	194

5.1.3 La normalització dels procediments d'atenció al públic: el procés d'implantació de l'oficina d'atenció ciutadana (OAC)	196
5.1.4 La normalització dels procediments interns: el procés d'implantació del gestor d'expedients corporatiu	207
5.2 Difusió, compartició i gestió de la informació corporativa a través de mitjans telemàtics: la intranet, el web i l'oac virtual	226
5.3 La participació ciutadana	235

Capítol 6. Anàlisi comparativa de l'evolució i grau d'implantació dels instruments d'NGP relacionats amb els RRHH en els principals ajuntaments del Camp de Tarragona

6.1 Ingrés, provisió de llocs, organització i plans d'ocupació	241
6.2 Avaluació del rendiment del personal i incentius a la productivitat	245
6.3 Programació política i execució gerencial	246
6.4 Gestió directiva i lideratge	247
6.5 Ètica pública i cultura organitzativa	249
6.6 Comunicació interna i accés intern a la informació corporativa	251
6.7 Actitud general davant la innovació	253

Capítol 7. Anàlisi comparativa de l'evolució i grau d'implantació dels instruments d'NGP amb relació als clients externs i a la gestió i prestació dels serveis públics en els principals ajuntaments del Camp de Tarragona

7.1 Modularització o privatització	259
7.2 Descentralització i subsidiarietat	261
7.3 Competència pública	261
7.4 Col·laboració entre el sector públic i el sector privat	262
7.5 Competència real o simulada publicoprivada	263
7.6 Preus, taxes i tiquets moderadors del consum o copagaments	263
7.7 Vals, bons i xecs	264
7.8 Mercats de drets, permisos o quotes per gestionar l'ús dels recursos de propietat comuna	264
7.9 Contractació externa de la producció de béns o serveis subministrats mitjançant provisió pública (gestió indirecta)	265
7.10 Normes i restriccions pressupostàries	266

7.11 Control intern i control de gestió	267
7.12 Eficiència i eficàcia. Indicadors d'activitat i quadre de comandament	268
7.13 Sistemes de planificació, seguiment, avaluació i millora del servei ofert al ciutadà per l'administració local	269
7.14 Plans de qualitat i innovació	270
7.15 Models d'excel·lència i certificacions ISO	271
7.16 Modernització i gestió per processos	272
7.17 Le-administració	275
7.18 Simplificació administrativa: finestreta única i oficines d'atenció al ciutadà	280
7.19 Cartes de servei al ciutadà	282
7.20 Mesurament de la percepció i satisfacció del ciutadà: intercanvi d'informació, participació ciutadana, sistemes de queixes i suggeriments, processos d'avaluació, interès públic i pressupostos participatius	283
7.21 La comunicació i el màrqueting públic municipal	285
7.22 Evolució i perspectives futures de la modernització	286
Conclusions	289
Referències bibliogràfiques	299

Índex de figures

Figura 1: Model SERVQUAL	51
Figura 2: Model de Grönroos	53
Figura 3: Model SERVUCCIÓ	53
Figura 4: Magnituds bàsiques d'un diagrama segons la metodologia IDEF	67
Figura 5: Processos estratègics, clau i de suport	69
Figura 6: Principals grups d'interès en l'administració pública	112
Figura 7: Principals mecanismes quasi competitiu i de mercat	114
Figura 8: Vessants i instrumentalització del principi intern de les cartes de serveis	136
Figura 9: Criteris del model CAF	139
Figura 10: Variables, criteris i subcriteris del model Ciutadania	143
Figura 11: Principals processos estratègics de l'organització	149

Figura 12: Funcions del govern local i tipus de màrqueting públic	161
Figura 13: Organigrama general de l'Ajuntament de Salou	179
Figura 14: Diagrama de fluxos del procediment d'execució del pressupost d'ingressos de l'Ajuntament de Salou	194
Figura 15: Nucli informàtic de gestió corporativa. Ajuntament de Salou	223
Figura 16: Evolució i fases del pla de modernització administrativa de l'Ajuntament de Salou	234
Figura 17: Principals vies d'accés a la informació corporativa	235

Índex de quadres

Quadre 1: Dimensions principals de la gestió estratègica de la qualitat total	45
Quadre 2: Evolució dels principals paràmetres del concepte qualitat	46
Quadre 3: Característiques principals dels models centralitzat i descentralitzat de gestió pública	81
Quadre 4: Evolució de l'entorn intern de la direcció pública	105
Quadre 5: Diferències entre comunicació interna i intracomunicació	107
Quadre 6: Principals trets de l'entorn extern actual de les administracions públiques	108
Quadre 7: Avantatges i inconvenients de l'externalització en el sector públic	119
Quadre 8: Principals diferències entre gestió pública i gestió privada	121
Quadre 9: Principals processos clau en l'administració local	148
Quadre 10: Principals funcions dels tipus de màrqueting públic	162
Quadre 11: Cronograma d'implantació de l'OAC de l'Ajuntament de Salou	199
Quadre 12: Cronograma d'implantació inicial del gestor d'expedients (2008 i 2009)	218
Quadre 13: Existència i antiguitat de les relacions de llocs de treball	243

Índex de pantalles

Pantalla 1: Exemple de fitxa descriptiva de la relació de llocs de treball de l'Ajuntament de Salou	180
Pantalla 2: Exemple d'inventari de procediments introduïts en l'aplicatiu AUPAC	213
Pantalla 3: Dades generals d'un expedient AUPAC	214
Pantalla 4: Detall dels tràmits d'un expedient AUPAC	214

Pantalla 5: Exemple de circuit de tramitació d'un expedient AUPAC	215
Pantalla 6: Exemple de gestió del moviment d'expedients en l'aplicatiu AUPAC	215
Pantalla 7: Exemple de consulta d'expedients mitjançant l'aplicació SIAC	217
Pantalla 8: Exemple de procés de tramitació telemàtica mitjançant l'aplicació SIAC	217
Pantalla 9: Finestra d'accés a la intranet de l'Ajuntament de Salou	227
Pantalla 10: Portal d'entrada a la pàgina web de l'Ajuntament de Salou	228
Pantalla 11: Portal d'entrada al web municipal d'entitats	230
Pantalla 12: Finestra de tràmits administratius del web municipal de Salou	232

Índex de taules

Taula 1: Nombre, composició i densitat d'empleats municipals	242
--	-----

Índex de gràfics

Gràfic 1: Evolució demogràfica del municipi de Salou	168
Gràfic 2: Població mitjana mensual del municipi de Salou (resident i no resident)	168
Gràfic 3: Construcció de nous habitatges a Salou	169
Gràfic 4: Evolució de les places hoteleres a Salou	169

PRÒLEG

De l'estat liberal mínim i de la nova gestió pública

El capitalisme regulat desenvolupat en les democràcies occidentals després de la Segona Guerra Mundial és descrit amb el terme *estat del benestar* i caracteritzat com el “període d’or” del capitalisme. L’estat del benestar va constituir una manera de contenir el poder del treball, que es va expressar en la capacitat dels treballadors per resistir l’explotació i l’opressió, i que es va il·lustrar dramàticament a l’Octubre Roig del 1917. El triomf de la revolució soviètica va significar un canvi qualitatiu fonamental en la lluita mundial entre capital i treball, i és a la base de les transformacions operades en el capitalisme després del *crack* del 1929 i, especialment, després de la Segona Guerra Mundial. Aquest canvi qualitatiu es va manifestar en les següents característiques, les quals defineixen el que entenem per estat del benestar: 1) una intervenció estatal en l’economia per mantenir la plena ocupació; 2) la provisió pública d’una sèrie de serveis socials universals, l’objectiu dels quals és la seguretat social en el sentit més ampli, i 3) la responsabilitat estatal en el manteniment d’un nivell mínim de vida, entès com un dret social i no com un problema de caritat pública per a una minoria. En la base d’aquestes característiques hi havia un acord entre classes, un arranjamnt entre el capital i el treball que se sustentava, des del punt de vista ontològic, en el criteri que no és possible pensar en l’existència humana abstracta dels seus condicionaments socials. Sota aquest supòsit, l’estat del benestar és un model d’estat basat en la consolidació dels drets de ciutadania social en termes de classe, i que era el resultat de dos desenvolupaments fonamentals: 1) la formació d’estats nacionals i la seva transformació en democràcies de masses després de la Revolució Francesa, i 2) el desenvolupament del capitalisme, que

es va convertir en el sistema de producció dominant després de la Revolució Industrial. Aquests dos desenvolupaments expliquen, al seu torn, com l'estat del benestar era una resposta institucional en poder de la classe del treball, que possibilitava una cobertura de riscos vitals a aquesta classe, mitjançant un sosteniment financer general a través dels impostos, cotitzacions laborals o una combinació d'ambdós procediments.

L'artífex polític del desenvolupament de l'estat del benestar va ser la socialdemocràcia quant a forma ideològica, i l'artífex econòmic va ser la gestió de la demanda agregada defensada per Keynes, que va significar una extensió tremenda de l'intervencionisme públic. La combinació de socialdemocràcia i keynesianisme recull els eixos interrelacionats sobre els quals giraran els camins del model d'estat al llarg de la segona meitat del segle xx, i que va permetre assolir la plena ocupació, altes taxes de beneficis, creixement continuat de salaris, així com una xarxa de cobertura de riscos per a tots els ciutadans. No obstant això, en el llarg període de vigència d'aquest model d'estat, es distingeix una primera etapa, corresponent als primers quinze anys en què té lloc el desplegament i creixent consolidació de l'estat del benestar —al llarg de la dècada del 1950 i fins a mitjan dècada del 1960—, i una segona etapa —fins a mitjan anys setanta— en què la riquesa de les diverses experiències de polítiques socials en els distints països porta a anar reconeixent diferents models i tipus d'estat del benestar. Diversitat d'estats del benestar que explica que no existeixi una única perspectiva teòrica, perquè aquest estat obeeix més a una realitat pràctica que a una mera teoria. En tot cas, es parla de teories sobre l'estat del benestar vinculades a diferents posicions politicoideològiques. Posicions que deriven de dues qüestions, la primera fa referència al fet que l'estat del benestar és un tipus d'estat que no s'ha de limitar a salvaguardar una societat de mercat suposadament autoregulada, sinó que ha de ser, basant-se en la teoria de les errades del mercat, el regulador decisiu d'una societat del benestar i ha d'assumir l'obligació de constituir-la i institucionalitzar-la. La segona planteja si resulta possible l'existència d'una societat del benestar en el marc d'una societat de mercat, és a dir, d'una societat regulada per la lògica capitalista del benefici individual, ja que el problema de fer viable la democràcia a l'interior d'un sistema social en què el valor personal està íntimament associat amb la propietat de béns mobles i immobles, i amb l'obtenció de poder i riquesa, es presenta com un problema fonamental que no pot ser defugit, atès que afecta el model de societat en què volem viure.

Problema clau que, amb l'adveniment de la crisi d'acumulació que s'inicia el 1973, explicarà l'ofensiva ideològica de neoliberals i neoconservadors, que estableixen una aliança (denominada Aliança de la Nova Dreta) a fi d'implantar un nou procés hegemònic, amb dos objectius centrals: el desmantellament de l'estat del benestar i la instauració del capitalisme global i la seva ideologia neoliberal. El desmantellament de l'estat del benestar s'efectuarà amb l'argument de l'increment del dèficit públic i l'excessiva burocratització i centralització de l'Estat. D'aquí que, en oposició a les teories

de les errades del mercat, que estimen que la resposta òptima a aquestes errades ha de venir de la mà de les “nacionalitzacions” dels serveis públics, sorgeixen, a la dècada del 1970, les denominades teories de les errades del sector públic, que propugnen la substitució de l'estat del benestar per sistemes més privatitzats tant en els seus mecanismes de gestió/control com en la propietat. Aquesta substitució s'efectua sota el supòsit de la necessitat de fomentar la competència i introduir-hi el sector nacionalitzat, així com eliminar, o com a mínim disminuir, els subsidis a les empreses públiques i privades amb dèficits o pèrdues. Es rebutja, per tant, l'expansió del sector públic i l'excessiva despesa pública. Es tracta, bàsicament, de limitar-ne el creixement d'acord amb una nova era denominada de límits, centrada, a la dècada del 1970, en els límits físics, i després, a la dècada del 1980, en els socials.

A la dècada del 1970, el qüestionament de l'estat del benestar va tenir lloc mitjançant els criteris següents: 1) criteris d'índole pràctica i pressupostària, i que responien a la repercussió de les empreses públiques i monopolis estatals en els comptes anuals, per la seva escassa rendibilitat econòmica i el seu potencial d'endeutament públic, així com la recerca d'ingressos per al sanejament dels comptes públics; 2) criteris d'índole teórico-comparativa, en produir-se un corrent d'opinió tendent a la comparació entre els costos i l'efectivitat de les activitats exercides pels poders públics i les efectuades per entitats privades, comparació que posava de manifest un important desavantatge de les primeres respecte de les segones; 3) criteris d'índole dogmàtica provinents de plantejaments conservadors i neoliberalistes que van portar a un qüestionament molt fort de la grandària i l'eficiència estatal, en oposició al mercat, el qual es va elevar, com a regne de la llibertat, a la categoria de *non plus ultra* en matèria d'assignació creixent de recursos.

Tot això va suposar una redefinició del paper de l'Estat cap a una concepció d'estat liberal mínim i, per tant, de les seves polítiques. El nucli ideològic central d'aquest procés de redefinició i ajustos és que, com menys estat, més pot florir la iniciativa individual en el mercat, és a dir, la lliure competència, real i efectiva, dels subjectes privats. De fet, els efectes que els processos de globalització de l'economia tenen en els mercats laborals nacionals i les transformacions industrials es van manipular a fi de modificar els pactes de solidaritat del benestar en els àmbits interns dels estats. Fins i tot l'allunyament de les tradicionals polítiques econòmiques de tipus keynesià va ser desplegat a la dècada del 1990 pels governs dels estats membres de la Unió Europea a fi d'afavorir el consum i el creixement. Amb aquesta excusa, l'erosió del macroconsens ideològic després de la Segona Guerra Mundial va donar pas a un nou estat schumpeterià o neoliberal, que estableix com a prioritat la llibertat del mercat com a condició *sine qua non* per a l'èxit econòmic, subordina les polítiques de benestar a les demandes de flexibilitat i incentiva l'autorresponsabilització dels ciutadans del seu benestar. En aquest marc, els canvis i les reformes de les polítiques van ser justificats per la majoria dels governs de la Unió Europea com a requisits ineludibles a fi de complir els criteris establerts en el Tractat de Maastricht.

Criteria socials en la posició neoliberal, que assumeix que la millor manera de promoure el benestar de l'ésser humà consisteix a no restringir el lliure desenvolupament de les capacitats i de les llibertats empresarials de l'individu dins d'un marc institucional caracteritzat per drets de propietat privada forts, mercats lliures i llibertat de comerç. El paper de l'Estat és crear i preservar el marc institucional apropiat per al desenvolupament d'aquestes pràctiques. Aquesta teoria neoliberal, en tant que valora l'intercanvi del mercat com una ètica en si mateixa, emfatitza, d'una banda, la fallida de l'estat del benestar, en el sentit d'estat fiscal-redistribuidor, i, d'altra banda, la declinació de l'estat-nació, convertit en un subjecte més en el mercat financer i, especialment, en el monetari. Un mercat que es converteix, per la magnitud del seu poder, en l'agent privilegiat d'actuació i control no solament dels sistemes financers privats, sinó també, a causa de l'endeutament públic i les institucions públiques internacionals, dels governs sobirans. D'aquí que les dues facetes que presenta la globalització neoliberal (aposta per la competència i liberalització dels mercats), i en especial la segona, accentuen el fenomen de la subordinació de la societat a les exigències del mercat global, en tant que les decisions en la societat de l'economia global es prenen en institucions supranacionals que estan al marge de responsabilitat política i s'incentiva la recerca de mercats, receptors de capitals i tecnologia, on la força de treball tingui menys cost, encara que es disminueixin els estàndards de vida i treball. La ideologia que predica el domini del mercat mundial (de manera que substitueix o desallotja el quefer polític) ocasiona el que Beck (1998) anomena globalisme o imperialisme de l'econòmic, sota el qual les empreses exigeixen les condicions bàsiques amb què poder optimitzar els seus objectius. La globalització de l'economia suposa, així, per a Beck, la desnacionalització de l'economia i la declinació de l'estat sobirà tradicional.

En el marc de les dues anteriors facetes, s'aposta per l'*estat mínim*. Un estat l'activitat del qual es limita al subministrament dels considerats béns públics purs, com són la defensa, la justícia, l'ordre públic, la salut bàsica dels ciutadans i el marc normatiu i legal requerit per al funcionament de les activitats econòmiques. Addicionalment, l'Estat ha d'assumir les tasques de la gestió macroeconòmica, per propiciar condicions per a l'estabilitat i el creixement. En l'àmbit de la promoció de l'equitat, les tasques mínimes de l'Estat, a més a més de les que es deriven de la prestació dels serveis de salut pública, les conformen els programes singulars de lluita contra la pobresa extrema i les activitats de socors i assistència en cas d'emergència o catàstrofe.

Sota la lògica neoliberal de la *intervenció mínima*, els governs nacionals han de servir com a força motriu i com a filtre per a la imposició de l'"agenda transnacional" dels interessos del capitalisme neoliberal global. Cal afegir a aquesta afirmació que els esmentats governs realitzen tres funcions essencials: 1) adopten les polítiques monetàries i fiscals que assegurin l'estabilitat macroeconòmica; 2) proveeixen la infraestructura bàsica, necessària per a l'activitat econòmica global (ports i aeroports,

xarxes de comunicacions, sistemes educatius, etc.), i 3) proporcionen ordre social, això és, estabilitat, la qual cosa requereix instruments de sosteniment de la coerció directa i aparells ideològics d'encuny divers. D'aquesta manera, amb la transformació del capitalisme regulat en capitalisme globalitzat, es consolida la convicció neoliberal que l'Estat és el problema i el mercat la solució, per la qual cosa l'Estat ha de limitar-se a administrar el que li indica el mercat. Aquesta convicció s'ha difós i venut amb la meta de forjar un aparell administratiu reduït, que gastí poc, amb burocràcies flexibles i serveis de qualitat, obert a les genuïnes i selectives demandes dels denominats "clients-ciutadans". Aquestes propostes es van instrumentar per "reestructurar i modernitzar l'Administració Pública", atès que en societats plurals, desiguals en nivells de cultura i renda, si no multiètniques i pluriculturals, el model burocràtic d'organització i prestació de serveis públics ja no és racional. Per això, es busquen formes alternatives com l'organització de mercats planificats o quasimercats, la construcció de competència enfortint la demanda a través de bons o, més recentment, la construcció de models que combinen la jerarquia al centre amb xarxes d'agents plurals de servei públic capaces d'articular l'esforç i coneixement que es troben dispersos entre tots ells.

Sota aquestes formes alternatives, la lògica imperant de l'estat neoliberal és d'una racionalització ideològica de caràcter instrumental i una concepció d'empresa mercantil. És així com l'Administració actua amb la lògica de les empreses privades. Sota aquesta lògica, el paper del ciutadà és el d'un consumidor, les formes de control estan basades en la productivitat/competitivitat i el context organitzatiu és el d'un plural conjunt de competidors. I, més específicament, la d'una societat formada per un immens conjunt de mònades, cadascuna amb el seu interès, que competeixen unes amb d'altres i, sorprenentment, es deriven de tal egoisme efectes positius per a la societat. Sota aquest model de gestió es posa èmfasi en el fet que la globalització capitalista ha afectat el comportament del sector públic, en el sentit que la funció de l'Estat és exclusivament la tutela de les lleis del mercat en el context del qual es realitza la competitivitat. Basant-se en aquesta tutela, un "bon" estat —un estat mínim— ha d'optar per un funcionament semblant al del mercat, d'aquí que es consideri que existeix una forma eficient de planificar i dur a terme objectius polítics i es plantegi per què no s'adopta la millor estratègia per desenvolupar un curs d'acció específic que garanteixi l'eficiència de les polítiques públiques. Una eficiència basada en objectius, resultats i rendició de comptes per aconseguir un "bon" govern, i per a això no basta una bona gestió macroeconòmica, atès que el que cal canviar és la manera com es dissenyen les institucions públiques, definir clarament la seva missió i objectius, dins de la política que els correspon, i assignar millor els recursos perquè obtinguin els resultats esperats. Tot això ha donat lloc a termes com ara "gestió per resultats", "millora contínua de la qualitat", "satisfacció del client", "gerència per contracte" o "gestió per competències".

El predomini adquirit per aquests termes queda referenciat en la nova gestió pública, que encarna les reformes del sector públic o la seva modernització, i el propòsit de la qual és la configuració d'un estat mínim. Amb la nova gestió pública s'ha obert, llavors, pas amb força la noció del ciutadà (elector) – finançador (contribuent) – usuari (client) que demana als poders públics una sèrie de serveis i n'exigeix una provisió eficient. Barzelay (2001) defineix la nova gestió pública com un dispositiu conceptual que té com a finalitat estructurar la discussió acadèmica sobre els canvis contemporanis en l'organització i la gestió de la branca executiva del govern. Per a Aberbach i Rockman (1999) les múltiples variants de la nova gestió pública totes comparteixen la idea que s'ha de canviar l'Administració Pública i la Cultura Administrativa i centrar-se en els resultats organitzacionals, la gestió individual i els incentius del mercat. Es tracta, en darrer terme, d'incorporar les eines de gestió empresarial en l'àmbit públic, i això es justifica per la necessitat de recrear en aquest àmbit condicions semblants a les del funcionament dels mercats, que representen, d'altra banda, la crisi dels patrons burocràtics; crisi que es deu bàsicament a la falta d'eficiència. Per exemple, per a Ormond (1999) la nova gestió pública representa, en definitiva, una resposta als desafiaments següents: "limitacions fiscals al creixement del sector públic *versus* la infinitat de demandes efectuades per ciutadans més ben educats; recerca intensiva de formes més efectives per implementar polítiques públiques; maneig de la incorporació a un món d'interdependència accelerada i de dinàmica imprevisible; pressió creixent per part de grups empresarials i de la indústria per promoure un sector públic més orientat als negocis, a la inversió i al subministrament eficient de serveis i canvis de valors que qüestionen l'administració pública des de l'interior i des de l'exterior; canvis tecnològics, especialment respecte al potencial per a la difusió de la informació; canvis en els perfils sociodemogràfics, especialment amb l'envelliment de les poblacions".

La resposta als anteriors desafiaments repta la racionalitat burocràtica weberiana per la seva inoperància per proporcionar respostes ràpides i adaptades als canvis de l'entorn. Per tant, del rebuig del model burocràtic i de la forma d'abordar l'acció pública que ocorre amb ell, irromp la nova gestió pública en l'Administració Pública, que canvia el focus de les conviccions i comportaments dels agents públics. El gerencialisme, inherent a la nova gestió pública, optarà per posar en marxa un redisseny del sector públic que l'alineï al sector privat, i passarà de la preponderància de polítiques d'intervenció obertament desmercantilitzadores —generadores d'espais públics no regulats de manera directa per la llei del valor i la rendibilitat— a polítiques estatals remercantilitzadores, generadores de les bases i els mitjans de rendibilitat per al sector privat. La introducció d'aquestes polítiques té el seu suport en el principi d'eficiència, que exigeix a l'Administració Pública que no solament obri o actuï, sinó que, en fer-ho, resolgui els problemes socials, és a dir, que produeixi, en cada cas, un determinat resultat efectiu,

això és, una obra, justament la pretesa i assenyalada com a finalitat o objectiu en diagnosticar el problema que es tracti. Sorgeix així l'“efectivitat” o, si es prefereix, l'èxit com a criteri de legitimitat de l'Administració Pública.

Es tracta, llavors, d'una estratègia que anteposa el com (la forma de gestionar) al què (el model d'Estat que es desitja implantar), pensant la modernització de l'administració exclusivament com un requisit tècnic destinat a perfeccionar els mitjans sense prestar atenció al problema de les finalitats. També, en el marc delimitat d'aquest plantejament, els conflictes entre els actors polítics i la burocràcia estan associats a una concepció estrictament productivista de les organitzacions. Pel mateix motiu, els ciutadans mateix poden ser concebuts com a clients, encoratjats per l'únic propòsit de demanar opcions diferenciades de serveis a una administració centrada en els resultats i capaç de satisfer les eleccions individuals tal com ho promet el mercat.

Indicadors de resultat i relació de competència identifiquen les orientacions de canvi de l'Administració Pública, orientacions que atribueixen una influència fatal als determinismes econòmics alliberant-los de qualsevol control, tal com pretén el neoliberalisme, “utopia (en via de realització)” (Bourdieu, 2001). De fet, la globalització no implica el desmantellament de l'Estat, sinó més aviat l'assumpció de les pautes de l'Estat activador schumpeterià, en el sentit que només exerceix i el seu poder per a fer efectiu el funcionament de la institució del mercat i sense interferir-hi. Això suposa, llavors, un model d'Estat “pro mercat”, els aspectes més visibles del qual són el desenvolupament del procés de privatització, desmonopolització, descentralització i desregulació; processos que van aconseguir que l'Estat es desprengués d'activitats oneroses i executades de manera ineficient i, d'aquesta manera, alliberés recursos a la capacitat creadora dels actors privats. En realitat, l'eix de l'eficiència, que amb més claredat marca la “reinvençió en la gestió” o nova gestió pública, es va expressar amb una sèrie d'estratègies de reforma molt diversificades, entre les quals destaquen: 1) la descentralització i devolució de competències, a favor d'ens locals, o d'agències executives independents dotades d'autonomia institucionalitzada, de discrecionalitat gerencial i amb pressupostos sovint plurianuals; 2) l'avaluació de l'acompliment i la revisió de l'eficàcia i eficiència; 3) la major llibertat d'elecció per als usuaris dels serveis i la seva participació, inclosa la presència en la direcció; 4) la separació entre el proveïdor i el productor dels serveis i la seva regulació mitjançant l'oferta pública i la contractació externa; 5) la transformació de les empreses públiques en companyies mercantils de propietat pública, o la venda d'alguna d'aquestes empreses, i 6) la competència i la cooperació al mateix temps entre organitzacions públiques i privades, que dilueixi els límits tradicionals entre ambdós sectors.

IGNASI BRUNET ICART

Catedràtic de Sociologia de la Universitat Rovira i Virgili

Introducció

1. Objecte del llibre

A partir de la dècada de 1980, l'Administració Pública ha estat subjecta a importants canvis. Aquestes transformacions, succeïdes abans en el sector privat, s'han justificat fonamentalment per la necessitat d'acomodació institucional i de gestió a un model d'estat del benestar condicionat per uns recursos econòmics limitats (Ramió, 2004). La consecució dels objectius de millora de la qualitat, eficàcia i eficiència dels serveis que reben els ciutadans, en compliment dels principis recollits en el mandat constitucional i desenvolupats pel dret administratiu, és l'altre gran argument utilitzat per explicar l'esmentada evolució. Ambdós aspectes han generat que l'Administració Pública hagi adoptat, amb més o menys rapidesa, fortuna i intensitat, un conjunt de propostes instrumentals que configuren l'anomenada *nova gestió pública*.

Una primera presa de contacte amb el terme deixa entreveure que sota aquesta denominació s'agrupen molts corrents i models de gestió diferents: uns d'analítics —fonamentalment de caràcter normatiu—, altres de genèrics i altres de més concrets. Aspectes significatius de la nova gestió pública són la desregulació, l'agencialització, els models gerencials, les privatitzacions, l'externalització de serveis públics i, més recentment, l'ètica en la gestió pública, la participació ciutadana, la gestió de qualitat i la reenginyeria de processos; tots ells configuren el denominat *model postburocràtic* (Barzelay i Armajani, 1992; Osborne i Gaebler, 1994).

La reacció inicial davant d'aquesta gran quantitat de propòsits, enfocaments, estratègies i instruments modernitzadors és la d'intentar catalogar-los. Un dels possibles criteris de classificació seria agrupar, d'una banda, tots els corrents que es decanten per un model de gestió neoempresarial que prioritza l'eficiència, eficàcia i economia,

així com la clientelització dels ciutadans, i, d'altra banda, els enfocaments de tipus sociopolític que propugnen la limitació i el control de la privatització i externalització dels serveis públics, la participació ciutadana, l'ètica en la gestió pública, l'estudi de la cultura organitzacional i la recuperació de la legitimitat institucional. La importància quantitativa del primer grup és superior, acapara la majoria de la bibliografia existent en l'actualitat (p. ex., Crozier, 1987, 1989, 1991; Barzelay i Armajani, 1992; Flynn, 1990b; Wildavsky, 1986; Metcalfe, 1993; Kaufman, 1991) i és el tipus de model més utilitzat per les administracions. Quant al segon grup de corrents, malgrat ser minoritaris, a poc a poc van obrint-se pas i la seva importància és cada vegada més gran (p. ex., Derlien, 1993; Subirats, 1989, 1993; Schein, 1985, 1993; Clarke i Newman, 1997; Villoria, 1996, 2000, 2004).

Les estratègies de modernització pertanyents a l'enfocament neoempresarial tenen com a finalitat principal el disseny d'uns sistemes administratius flexibles i adaptables. Tot i amb això, encara que la flexibilitat és necessària per a la consecució dels objectius públics atenent als principis d'eficàcia, eficiència, economia i servei al ciutadà, no és menys cert que l'escassa institucionalització dels sistemes organitzatius obre la porta a una discrecionalitat que pot afavorir pràctiques i dinàmiques perverses poc desitjables. El problema rau en el fet que la raó fonamental de l'existència de les administracions és la correcció de les errades del mercat —provocades per una assignació ineficient de recursos per part del sector privat— mitjançant la prestació de serveis públics que generin beneficis socials, però aquests beneficis no sempre són susceptibles de valorar en termes econòmics, la qual cosa converteix en obsoletes moltes de les tècniques utilitzades en l'empresa privada.

D'altra banda, també es dona el cas que, en alguns països com Espanya, s'està produint un abandó gradual del model clàssic continental o tancat, que se substitueix pel model de gestió pública de tipus obert anglosaxó, molt més flexible i adaptable, però no tan sintonitzat amb la tradició administrativa, política i social del país. En tot cas, la implantació de models de gestió pública de tipus neoempresarial que dotin de flexibilitat l'organització ha de dur-se a terme tenint en compte tant les conseqüències internes com els efectes cap a l'exterior que les esmentades transformacions puguin comportar, ja que constitueixen, d'una banda, una nova eina de limitació de l'arbitrarietat dels poders públics complementària al dret administratiu tradicional —fins ara l'únic instrument regulador de l'activitat del sector públic, tant com a garantia del ciutadà com en la faceta de model de gestió— en la tasca d'adaptar les administracions al nou ordre socioeconòmic i, d'altra banda, un element conciliador a l'hora d'integrar en la seva cultura organitzativa certes pràctiques neoempresarials beneficioses. Un exemple paradigmàtic d'aquesta necessitat es dona quan s'intenta introduir en una organització pública un model de gestió basat en la qualitat i en la gestió per processos.

El present llibre, titulat *Modernització i nova gestió pública als ajuntaments del Camp de Tarragona*, pretén oferir una visió global de la situació de la modernització administrativa i del grau d'implantació dels instruments de nova gestió pública en els principals municipis del Camp de Tarragona, a través de l'estudi de cas de l'Ajuntament de Salou, i de la comparació posterior amb la resta d'ajuntaments de l'àmbit geogràfic analitzat amb població superior a 20.000 habitants.

2. Objectius, estratègia i disseny metodològic

Tant la nova gestió pública com la gestió de la qualitat total parteixen de la preocupació per trobar bases duradores que aconseguixin enfortir la competitivitat i l'eficiència de les empreses, organitzacions i institucions. Això succeeix dins d'un nou context estratègic de consideració de la qualitat com a principi catalitzador de la demanda, del reconeixement social i de la legitimitat institucional (Moyado, 2002). Així i tot, la combinació dels dos corrents no estarà exempta de dificultats. En efecte, malgrat l'existència d'antecedents des de finals del segle XIX i principis del XX, l'estudi i aplicació de la qualitat com a eina de gestió no es va iniciar fins després de la Segona Guerra Mundial; primer en l'àmbit teòric als Estats Units i posteriorment al Japó, on va influir de manera significativa en el particular tipus de cultura empresarial existent i es va convertir en l'estratègia competitiva imprescindible per conquerir els mercats internacionals. La qualitat va arribar a les empreses industrials privades d'Europa molt més tard, va passar posteriorment a les de serveis i d'elles finalment al sector públic. De la mateixa manera, encara que amb importants excepcions —l'Església i l'exèrcit, per exemple—, les estructures de tipus funcional i jeràrquic han anat deixant pas a les organitzacions per processos.

En aquest sentit, i com era d'esperar, la qualitat entesa com a model de gestió planteja nombrosos problemes: d'una banda, el significat del terme és molt ampli i engloba diversos enfocaments (certificacions, premis, mètodes dels "gurus", etc.); d'altra banda, en tractar-se d'un concepte en certa manera reinventat, ens trobem que per a una aplicació correcta és necessari reincorporar-lo a la cultura de l'organització, la qual, en funció de la manera més o menys forçada d'aquesta reintegració, pot arribar a considerar-lo com quelcom aliè, imposit, ineficaç o ineficient, i rebutjar-lo. En altres paraules, resulta pràcticament impossible poder assumir amb èxit les complexes tasques que implica la modernització i l'NGP sense una posició proactiva cap al canvi organitzacional (Brunet i Vidal, 2004, 2008). Des d'aquest plantejament, la consecució d'avantatges competitius pressuposa el desenvolupament de la cultura corporativa amb la finalitat de crear valor a través de la millora en l'exercici dels seus recursos humans (RRHH). Lesmentada força de treball inclou "un grup molt gran d'executius, professionals i tècnics, que formen un 'treballador col·lectiu'; és a dir, una unitat de produc-

ció composta per la cooperació entre una varietat d'individus inseparables" (Castells, 1998: 379).

A aquestes dificultats s'hi afegeixen les pròpies del sector públic, en el qual transformar objectius polítics en planificació executable i avaluable a llarg termini (períodes superiors a una legislatura) planteja nombrosos problemes, i en el qual la tendència a la burocratització resulta tan habitual. A més, no ha de perdre's de vista que, quasi sempre, darrere dels models de qualitat aplicats a les administracions hi ha un discurs eminentment polític que té com a principal objecte la promoció d'un estil de govern determinat, que intenta canviar en la mesura que sigui possible la imatge d'ineficiència del sector públic per enfortir la seva legitimitat, erosionada des de la crisi de l'estat del benestar (Vilas, 2001). Per tant, per evitar aquests problemes, sembla clar que la qualitat no ha d'incorporar-se de la mateixa manera que en el sector privat, així com que l'administració no ha de caure en la imitació ni en la repetició dels errors succeïts a les empreses. Per tant, ens trobem davant el repte de reconèixer aquells valors propis del sector públic tendents a cercar la màxima qualitat possible en el marc de la seva cultura administrativa i adaptar-los, però, al mateix temps, es tracta d'adaptar un concepte sorgit de l'àmbit industrial a l'àmbit de la prestació de serveis i, simultàniament, a les peculiaritats de cada organització (Villoria, 1996).

Tenint en compte tot el que s'ha exposat anteriorment, el desenvolupament d'aquesta investigació ha pretès donar resposta a la pregunta que si el nou model de gestió contribueix realment a un funcionament millor de les polítiques i administracions públiques, així com en quines circumstàncies es produeixen aquestes millores. Com era d'esperar, ja *a priori* aquest interrogant suscita opinions de tota mena: des de les més pessimistes i resistents al canvi, que afirmen que la implantació d'aquest tipus de sistemes no és més que una versió modernitzada de la burocràcia de sempre, l'únic objectiu de la qual consisteix a penjar una medalla a l'equip de govern de torn a costa del personal de l'ajuntament, que ha de suportar majors càrregues de treball, i dels ciutadans, que han de pagar de la seva butxaca el cost de les suposades millores; a les més favorables, defensades a ultrança mitjançant el compromís dels funcionaris i dels administrats que creuen en la seva eficàcia. A tot això ha d'afegir-s'hi la dificultat de les administracions públiques a l'hora d'aplicar i valorar conceptes com productivitat, competitivitat o *benchmarking*, respecte a altres més fàcils d'interpretar com garantia de bona gestió o bon servei al ciutadà.

En tot cas, fins i tot en el pitjor dels escenaris, és a dir, quan el canvi només fos promogut per la classe política de forma artificial i electoralista, allò que en un principi seria una amenaça podria convertir-se després en oportunitat, i l'esmentada circumstància ser aprofitada com una ocasió pels defensors d'aquest tipus de models, que es trobarien inesperadament amb l'impuls necessari per poder

dur-los a terme, transformant-los després en processos útils, creadors de valor afegit i concordants amb les seves necessitats i amb els objectius de l'organització. Per tant, la varietat està servida, ja que tant l'opinió formada com els resultats obtinguts de la validació d'una determinada metodologia depenen de molts factors: tipus de model implantat, àrea d'influència, forma i calendari d'aplicació, etc., la majoria dels quals estan carregats d'un important grau de subjectivitat, per la qual cosa resulta prou difícil establir comparacions i punts en comú en aquest sentit. Quant a la validació, el primer problema sorgeix en el moment de decidir quin tipus d'informació es vol analitzar, així com quins seran els indicadors triats per realitzar l'anàlisi.

Basant-nos en les consideracions anteriors, l'objectiu general del present treball és estudiar el nivell, l'aplicabilitat i els resultats de la modernització en les administracions locals, atès que l'objecte de la investigació és la confirmació de la teoria general que propugna la utilitat i benefici de la gestió de la qualitat i per processos, com a integrants fonamentals de l'NGP, mitjançant la contrastació empírica d'una sèrie d'hipòtesis, fruit de la concreció de la teoria a les especificitats dels ens administratius locals del Camp de Tarragona, en general, i de l'Ajuntament de Salou, en particular. Concretament, la primera hipòtesi tracta de confirmar si l'aplicació del nou model de gestió pública de qualitat i per processos genera més bons resultats, i la segona, si el nivell de satisfacció dels usuaris interns després de l'aplicació del nou model és més elevat.

Com es pot veure, encara que ambdues hipòtesis persegueixen àmbits d'actuació prou generals, la investigació es troba focalitzada fonamentalment cap a l'interior de les organitzacions. Aquest fet es deu a les limitacions en l'extensió pròpies d'aquest tipus de treballs, així com a la inexistència actual d'indicadors suficients que permetin valorar de manera fiable i objectiva l'adequació o desajust entre les expectatives dels clients —ciutadans o administrats— i la percepció que tenen dels serveis públics rebuts. Atès que tampoc ha sigut possible realitzar enquestes externes en aquest sentit, s'ha optat per la via de l'anàlisi introspectiva, basada fonamentalment en l'opinió dels seus membres, com a primer pas dins de l'anàlisi global dels esmentats ens.

En aquest context, l'Ajuntament de Salou reuneix una sèrie de requisits que el converteixen en un marc òptim d'estudi i aplicació de les tècniques esmentades: 1) gestiona un municipi jove —sorgit d'un procés de segregació promogut per un ampli moviment popular i organitzat que va culminar l'any 1989 amb la independència administrativa del municipi de Vila-seca— que des que es va crear ha experimentat grans transformacions, tant socials, pel gran augment de la població, com pel que fa a infraestructures i serveis; 2) l'evolució de la seva administració ha seguit les mateixes pautes, començant pràcticament des de zero però aconseguint en poc de temps una

gran projecció; 3) generalment, la mitjana d'edat del seu personal és baixa, la qual cosa pressuposa una menor resistència als canvis, i 4) té una dimensió continguda que facilita en gran manera la implantació d'aquest tipus de sistemes.

Quant a la resta d'entitats estudiades —corporacions locals que gestionen municipis de més de 20.000 habitants dins de l'àrea geogràfica del Camp de Tarragona—, les raons fonamentals de l'esmentada elecció se sustenten en el caràcter eminentment operatiu dels ajuntaments, considerats històricament com les administracions públiques més pròximes als ciutadans. En aquest sentit, és en les corporacions locals on podran analitzar-se millor els efectes produïts per la implantació del nou model en el personal i, fonamentalment, en la prestació dels serveis públics. Queden llavors fora de l'estudi les administracions locals de caràcter supramunicipal —diputacions, consells comarcals, consorcis i mancomunitats—, entre les quals destaca la Diputació Provincial de Tarragona, per la seva elevada contribució en la matèria, atès que desenvolupen competències diferents, la majoria de les quals de tipus indirecte i no comparable amb les dels consistoris.

Pel que fa a l'elecció de la grandària dels ajuntaments, s'han descartat els municipis de menys de 20.000 habitants pel gran nombre existent en l'àmbit territorial objecte d'estudi —123 al Camp de Tarragona, segons dades poblacionals obtingudes de l'Institut Cartogràfic de Catalunya—, així com pel fet que, per regla general, els esmentats ens no disposen de recursos humans, materials i econòmics suficients, en comparació amb les seves competències, per poder escometre amb garanties d'èxit aquest tipus de projectes. En canvi, les grans corporacions de la zona sí que compten amb els mitjans necessaris per afrontar de manera autònoma els reptes modernitzadors i d'NGP, i són totalment comparables entre si. D'altra banda, la població objectiu resultant de l'aplicació de l'esmentat criteri —8 municipis al Camp de Tarragona— és prou reduïda perquè la mostra estudiada pugui incloure la totalitat dels seus membres: Tarragona, Reus, Cambrils, Salou, Vila-seca, Valls, Calafell i el Vendrell. Finalment, amb referència a la localització geogràfica, l'elecció del Camp de Tarragona obeeix fonamentalment a raons de pertinença, de proximitat geogràfica entre els municipis estudiats i d'importància estratègica de l'àrea d'influència enfront d'altres zones de Catalunya, com ara l'àrea metropolitana de Barcelona o els municipis que conformen el cinturó industrial de Girona.

L'anàlisi del grau d'implantació i l'estat actual de les iniciatives modernitzadores i d'NGP a l'Ajuntament de Salou s'ha dut a terme mitjançant entrevistes breus de tipus lliure no estructurat, efectuades a una sèrie de membres de l'organització que han intervingut en aquests processos, així com basant-se en la informació obtinguda a través de l'observació participant de l'autor de la investigació, el qual és funcionari de l'esmentada administració local.

Quant a la resta d'ajuntaments estudiats, el contrast de les hipòtesis plantejades s'ha operacionalitzat mitjançant entrevistes en profunditat de tipus semiestructurat —amb preguntes obertes, però seguint un guió determinat prèviament—, realitzades als responsables dels esmentats processos —interventors i caps de RRHH, de qualitat, d'informàtica, de participació ciutadana, d'organització interna i d'oficines d'atenció ciutadana— en les diferents àrees organitzatives municipals. A fi de comparar els resultats obtinguts a partir de l'estudi del cas pilot de l'Ajuntament de Salou, l'esmentat guió es va dissenyar de manera que revisés extensament les característiques i grau d'implantació dels principals instruments modernitzadors i d'NGP en aquests ajuntaments. Concretament, els àmbits estudiats han sigut els següents:

Principis d'NGP relacionats amb els RRHH:

1. Ingress, provisió de llocs, organització i plans d'ocupació.
2. Avaluació del rendiment/productivitat del personal i incentius al rendiment.
3. Programació política i execució gerencial.
4. Gestió directiva i lideratge.
5. Ètica pública i cultura organitzativa.
6. Comunicació interna i accés intern a la informació corporativa.
7. Actitud general enfront de la innovació.

Principis d'NGP amb relació als clients externs i a la gestió i prestació dels serveis públics:

1. Modularització o privatització.
2. Descentralització i subsidiarietat.
3. Competència pública.
4. Col·laboració entre el sector públic i el sector privat.
5. Competència real o simulada publicoprivada.
6. Preus, taxes i tiquets moderadors del consum o copagaments.
7. Vals, bons i xecs.
8. Mercats de drets, permisos o quotes per gestionar l'ús dels recursos de propietat comuna.
9. Contractació externa de la producció de béns o serveis subministrats mitjançant provisió pública (gestió indirecta).
10. Normes i restriccions pressupostàries.
11. Control intern i control de gestió.

12. Eficiència i eficàcia. Indicadors d'activitat i quadre de comandament.
13. Sistemes de planificació, seguiment, avaluació i millora del servei ofert al ciutadà per l'Administració Local.
14. Plans de qualitat i innovació.
15. Models d'excel·lència i certificacions ISO.
16. Modernització i gestió per processos.
17. L'e-Administració.
18. Simplificació administrativa: finestra única i Oficines d'Atenció al Ciutadà.
19. Cartes de Servei al Ciutadà.
20. El mesurament de la percepció i satisfacció del ciutadà: intercanvi d'informació, participació ciutadana, sistemes de queixes i suggeriments, processos d'avaluació, interès públic i pressupostos participatius.
21. La comunicació i el màrqueting públic municipal.
22. Evolució i perspectives futures de la modernització.

Finalment, respecte a la informació secundària utilitzada, procedeix de les fonts següents: 1) llocs web dels vuit ajuntaments estudiats; 2) intranet corporativa de l'Ajuntament de Salou; 3) bases de dades informàtiques municipals de l'Ajuntament de Salou, concretament els aplicatius GIM, Epsilon i AUPAC, a més de diverses bases de dades realitzades en Microsoft Access sobre continguts específics, i 4) publicacions i retalls de premsa local i de butlletins d'informació municipal recollits durant la realització de la investigació, els quals, a pesar del seu marcat component propagandístic, han ajudat a completar i matisar la informació de les entrevistes, al mateix temps que han donat a entendre que l'objecte d'estudi es troba subjecte a variacions contínues i en constant evolució.

3. Composició del llibre

El present llibre s'estructura en set capítols. Els dos primers estan dedicats a l'exposició dels fonaments i evolució del marc teòric de l'activitat modernitzadora aplicable a les administracions públiques, el qual s'instrumentalitza a través de dos grans grups: els models basats en la gestió de la qualitat i per processos, especialment en el vessant adaptat al sector serveis (capítol 1), i els corrents i instruments que integren la denominada *nova gestió pública* (capítol 2). El capítol 3 aborda els principals efectes de les tècniques de nova gestió pública en les administracions, tant pel que fa a la prestació dels serveis públics en general com en atenció a les especificitats dels ens locals, que alhora serveix d'introducció a la segona part del treball, en què es duu a terme l'anàlisi concreta del cas de l'Ajuntament de Salou, tant pel que fa a l'evolució de la Gestió per Funcions (capítol 4) com a les principals iniciatives dutes a terme

quant a modernització —gestió per processos, e-Administració i participació ciutadana— (capítol 5). La part pràctica finalitza amb l'anàlisi comparativa de l'evolució i grau d'implantació dels instruments de nova gestió pública amb relació als RRHH (capítol 6), als clients externs —administrats i resta d'*stakeholders*— i a la gestió i prestació dels serveis públics en els principals ajuntaments del Camp de Tarragona (capítol 7).

Capítol 1

Gestió de la qualitat i gestió per processos

1.1 Concepte de qualitat

En les últimes dècades, l'evolució dels mercats ha provocat un canvi radical en les estratègies empresarials, i ha convertit la competitivitat a escala mundial en un concepte clau. En certs aspectes, es passa d'unes organitzacions centrades principalment en elles mateixes a unes altres que estan contínuament aprenent de l'entorn que les envolta per satisfer les seves canviants expectatives. En aquest entorn, les empreses que vulguin adoptar una estratègia competitiva duradora en el temps es veuran obligades a modificar contínuament la gestió de la qualitat de la totalitat dels recursos de què disposen. Així, doncs, la qualitat ha passat a ser en poc temps un dels aspectes clau en l'estratègia de negocis i supervivència de les organitzacions. Aquest fet no és resultat de la casualitat ni de la improvisació, sinó del bon fer, de l'esforç constant i d'una política d'R+D+i adequada i permanent.

Però què s'entén per qualitat? La International Standard Association (ISO) prescriu que qualitat significa la totalitat de les característiques d'un producte que són apropiades per complir les exigències existents en el mercat al qual va destinat, i l'American Society for Quality Control (ASQC) la defineix com el conjunt de característiques d'un producte, procés o servei que li confereixen aptitud per satisfer les necessitats de l'usuari o client. La norma ISO 8402 la defineix com la totalitat de característiques d'un ens que li confereixen l'aptitud de satisfer les necessitats implícites o explícites. La norma ISO 9000:2000 defineix qualitat com a grau en què un conjunt de característiques inherents compleix amb els requisits. En aquest cas, "inherent" significa permanent, en contraposició a "assignat". La mateixa norma defineix "característiques" i "requisit" per fer més explícit el concepte de qualitat. Així, la norma entén per "característica" un tret diferenciador. Hi ha unes quantes classes de característiques: físiques, sensorials, de comportament, temporals, ergonòmiques, funcionals, etc. La norma conclou que les característiques de la qualitat són aquelles característiques inherents d'un producte, procés o sistema relacionades amb un requisit.

A continuació, hem de fixar-nos en el significat de “requisit”. Segons interpreta la norma, requisit és “necessitat o expectativa establerta, generalment implícita i obligatòria”. Implícita significa que és habitual que la necessitat o expectativa estigui present en l'organització, en els seus clients i en les altres parts interessades. Agregant tots aquests conceptes dispersos en la norma ISO 9000:2000, podem compondre una definició de qualitat més elaborada: grau en què un conjunt de característiques inherents d'un producte, procés o sistema compleix amb les necessitats o expectatives establertes per a l'organització, els seus clients i altres parts interessades. Aquestes necessitats o expectatives es donen generalment de forma implícita i obligatòria. La darrera definició és de les més avançades, ja que agrupa conceptes com procés, sistema, expectatives o clients. Generalment, quan es parla de qualitat, és encara freqüent l'associació del terme amb el de producte de gamma alta quant a preu i prestacions. S'associa qualitat a tot allò que es considera bo, que està ben fabricat, durador o que mai no dóna problemes. En canvi, la normativa ISO s'emmarca dins d'una percepció molt més àmplia i rica de la qualitat.

Aquestes definicions es refereixen quasi exclusivament als productes, però s'ha d'entendre que, quan es parla de producte, es pretén incloure també als serveis. També en quasi totes es parla de donar satisfacció a unes expectatives, exigències i necessitats del client o, en sentit genèric, del mercat. És interessant veure una altra vegada confirmada aquesta projecció cap a l'exterior de l'empresa per poder definir amb precisió el concepte de qualitat. Encara que de cap manera no ha d'oblidar-se dels empleats i de la resta de clients interns, la qualitat és quelcom que transcendeix a l'organització i, en gran manera, ha de ser percebuda i valorada pel client i per la resta d'*stakeholders* per tal que de veritat es pugui parlar d'un producte o servei de qualitat. Sense aquesta obertura cap a fora no és possible parlar de qualitat. Així, doncs, atès que el principal objectiu de la gestió de qualitat és aconseguir la satisfacció dels clients, tant interns com externs, sembla clar que la qualitat ve determinada pels clients. Ara bé, per ser competitiu, haurem d'aconseguir l'esmentada satisfacció de forma eficient, és a dir, amb el mínim cost, eliminant dels nostres processos totes aquelles tasques innecessàries i obtenint d'aquesta manera la major productivitat possible, de manera que es configurarà una darrera forma d'entendre la qualitat més enllà de la concepció com un conjunt de tècniques i procediments, per convertir-la definitivament en un nou paradigma de la direcció (Bounds *et alii*, 1994; Broedling, 1990). La mateixa consideració li mereix a Feigenbaum (1951: XXI-XXII), per a qui “la qualitat és en la seva essència una forma de dirigir l'organització”, agregant que “el control de qualitat és molt més que una agrupació de projectes tècnics i activitats de motivació sense cap enfocament directiu clarament articulat”, i a Ishikawa (1994: 24), que afirma que “el control de qualitat és una nova manera de pensar en la direcció i de considerar-la”, afegint posteriorment que es tracta d’una revolució conceptual en la gerència” (Ishikawa, 1986: 98).

Amb referència a aquesta última perspectiva, de la mateixa manera que els sistemes de direcció han anat evolucionant amb els canvis de l'entorn i dels problemes organitzatius, la gestió de la qualitat s'ha adaptat progressivament als nous reptes directius i ha orientat el desenvolupament cap a diferents conceptes. En aquest sentit, poden identificar-se deu generacions de la gestió de la qualitat (Camisón *et alii*, 2007):

1. **Qualitat orientada al producte (fins als anys trenta) (Taylor, 1911)**. Es tracta de la primera generació en la història de la qualitat. En el seu aspecte de funció industrial, sorgida de la transició del sistema de producció artesanal a la fabricació en massa, es limita a comprovar, d'una forma determinista, si les peces o productes són conformes a les especificacions preestablertes. Les seves principals carències són l'absència d'elements de prevenció i de plans de millora, així com els elevats costos de no qualitat que comporta, ja que la inspecció es produeix una vegada els productes han sigut acabats. La inspecció massiva de tipus determinista s'abandona quan la creixent complexitat dels sistemes productius i de les tecnologies de fabricació en massa fa necessària l'adopció de noves tècniques matemàtiques basades en probabilitats i estadístiques.
2. **Qualitat orientada al procés (anys trenta-cinquanta) (Shewart, 1931, 1980; Deming, 1989)**. A través de mètodes estadístics, centra el control en el procés o línia de producció, i no sols en el seu producte final. Es va desenvolupar paral·lelament a les tècniques de control estadístic de la qualitat, l'objectiu de les quals era garantir l'estabilitat dels productes finals dins de certs límits de tolerància, utilitzant igualment eines estadístiques. Molt relacionada amb el moviment quantitatiu en la direcció, o *management science*, que defensava el mètode científic i l'aplicació de mètodes quantitius a l'hora d'afrontar problemes econòmics o d'elecció.
3. **Qualitat orientada al sistema (anys cinquanta-seixanta) (Feigenbaum, 1951, 1956; Ishikawa, 1985, 1986, 1994)**. Consisteix a estendre la funció de la qualitat a tots els departaments o àrees de l'organització, més enllà del departament de producció. En l'esmentada visió, hi juga un paper transcendental el concepte de control de qualitat total, d'àmplia difusió en el Japó de la postguerra mundial, que defensa l'abandó de l'anàlisi puntual de les operacions com a parts aïllades d'un procés a favor d'una perspectiva més àmplia i de sistemes. La concreció final d'aquesta manera de control de qualitat són els sistemes d'assegurament de la qualitat, entre els quals en l'actualitat destaca la família de normes ISO 9000.
4. **Qualitat orientada a la prevenció (anys seixanta-setanta) (Juran, 1988, 1990, 1994, 1996)**. Més enllà de garantir la variabilitat mínima en processos i productes, centra l'activitat en l'optimització del seu disseny, en la millora con-

tínua i en la reducció dels costos de no qualitat, elimina les errades i els fa aptes per a l'ús des del principi. Suposa el naixement de l'enfocament d'assegurament de la qualitat, a través de l'adequada planificació, organització i control de totes les activitats i funcions organitzatives (no solament a través de la inspecció), garantint així la qualitat de disseny i ús als clients i usuaris finals.

5. **Qualitat orientada a les persones (anys seixanta-setanta).** Sorgida dels nous reptes competitiu fruit de la crisi de l'estat del benestar, així com d'una demanda dels consumidors cada vegada més exigent, supera el concepte de treballador considerat com un recurs passiu que pot ser motivat, controlat i manipulat a voluntat de la direcció, propi de l'enfocament tècnic, per passar a entendre'l en tota la seva complexitat, i recorrent a tot el talent i competències. Per aconseguir-ho serà necessari, des del lideratge de la direcció, instaurar una cultura i estructura organitzativa que fomenti i incentivi la implicació, motivació, participació, cooperació, autocontrol i autoresponsabilització dels recursos humans, de manera que tots els treballadors siguin conscients que tenen una responsabilitat i un compromís amb la qualitat que han d'assumir. Fomenta la utilització d'eines com ara la formació, el treball en equip i els cercles de control de qualitat.
6. **Qualitat orientada al cost (anys vuitanta) (Taguchi, 1986).** Com en la quarta etapa, es basa en la prevenció per reduir els costos provocats per la falta de qualitat, però aquesta vegada es perfecciona amb nous instruments. Els principals conceptes d'aquesta fase són el de "zero defectes", basat en la millora contínua dels processos; la recerca de la reducció de costos a través d'una orientació de la qualitat cap a la satisfacció del client, molt utilitzada per les empreses japoneses, en contraposició a la visió europea que propugnava que els augments de qualitat repercutien en els costos de producció; diversos sistemes japonesos de prevenció de defectes i millora contínua (Poka-Yoke, Kanban, Kaizen, *just a time* o sistema 5S, entre d'altres); el disseny estadístic d'experiments; la funció de pèrdua de la qualitat, o pèrdua que la societat pateix pels defectes, i el control de qualitat fora de línia per a l'optimització del producte i del procés.
7. **Qualitat orientada culturalment (anys vuitanta-noranta) (Schein, 1993).** El seu postulat central és que el progrés cap als enfocaments més eficaços de la gestió de la qualitat passa necessàriament pel canvi cultural, i d'aquesta manera es desenvolupa una nova cultura de la qualitat. Així, el canvi de les organitzacions només serà possible modificant la seva cultura, lideratge, estil de direcció i sistema de valors subjacents, creences i actituds dels seus empleats, a través d'una orientació sistèmica, una responsabilitat compartida, una adaptabilitat i una habilitat per al canvi constants. Altres valors importants d'aquesta etapa són el

treball en equip, el desenvolupament de la capacitat d'aprendre dels membres de l'organització per aconseguir la millora contínua i la concepció de la qualitat com a satisfacció al client, tant intern com extern.

8. **Qualitat orientada al servei (anys vuitanta-noranta).** Enfocament sorgit paral·lelament a la creixent importància dels serveis des de mitjan segle xx, es basa fonamentalment en l'estudi del comportament del consumidor, en la seva percepció de la qualitat en funció de tres components (qualitat tècnica, qualitat funcional i imatge corporativa) i en les seves preferències, i s'introdueix en aquesta etapa el concepte de qualitat com a satisfacció de les expectatives del client. D'aquesta manera, es passa d'una definició objectiva de la qualitat, basada en la superioritat tècnica del producte i en el compliment d'una sèrie d'especificacions preestablertes, a una altra més subjectiva, basada en la percepció del client.
9. **Qualitat reorientada al procés (anys noranta) (Hammer i Champy, 1994).** Alternativa a la filosofia japonesa de la millora contínua, es tracta d'una visió basada en la idea del pensament discontinu i en el canvi radical. Consisteix en una reformulació i un redisseny totals dels processos de negoci, a fi d'aconseguir millores importants en les mesures d'exercici crítiques actuals, com ara costos, qualitat, servei i velocitat. Defensa la reunificació de totes les tasques anteriorment fragmentades basant-se en el principi d'especialització del treball i en processos coherents, així com en la substitució dels vells departaments funcionals de tipus vertical per estructures organitzatives horitzontals basades en equips de processos i en l'autocontrol. Encara que l'expansió del concepte de reenginyeria es va produir ràpidament al llarg dels anys noranta del segle xx, fins al punt que alguns sistemes basats en aquesta visió, com ara el Six Sigma, han sigut aplicats per grans corporacions de tot el món, el seu declivi ha estat igualment intens, a causa de les resistències socials i culturals al canvi organitzatiu, del perill d'oblidar la necessària orientació al client i de la incompatibilitat de la seva interpretació radical amb la millora contínua.
10. **Orientació global de la qualitat (a partir dels anys noranta).** Mentre al Japó les empreses més representatives continuen mantenint un enfocament basat en el control total de la qualitat en totes les seves activitats, fruit de l'aplicació combinada dels mètodes orientats al servei, a les persones, al cost, al sistema, a la cultura corporativa, als processos i als productes, les organitzacions occidentals més avançades en qualitat comencen a plantejar-se la manera d'integrar tot aquest conjunt de models per configurar un enfocament que maximitzi la creació de valor. En aquest sentit, un dels aspectes més importants de l'esmen-

tada orientació és la substitució del concepte *control de qualitat* pel de *gestió de la qualitat total*, per donar a entendre que la qualitat ja no és solament quelcom que cal controlar, sinó que es tracta també d'una matèria de direcció. Així, doncs, la gestió de la qualitat total es configura com un enfocament multidisciplinari de component estratègic marcat i font d'avantatge competitiu, capaç d'afrontar les necessitats i expectatives canviants —tant de l'organització com dels clients—, la innovació i l'evolució tecnològica.

Al seu torn, totes aquestes orientacions s'identifiquen amb tres enfocaments principals de la qualitat. Així, les etapes 1, 2, 3, 4, 6 i 9 pertanyen al denominat enfocament tècnic, que només té en compte la perspectiva de qui fabrica el producte; les etapes 5 i 7 s'emmarquen dins de l'enfocament humà, el qual converteix els treballadors en l'eix central del procés de gestió i millora de la qualitat, i finalment, les fases 8 i 10 corresponen a l'enfocament estratègic, o de gestió de la qualitat total, el qual, a més de les anteriors perspectives internes (producte, procés i personal), incorpora la perspectiva externa o de mercat, és a dir, la percepció i efectes que l'activitat de l'organització produeix sobre els seus *stakeholders* (clients, accionistes, administrats, empleats, proveïdors i entorn social).

1.2 Enfocaments de gestió de qualitat

A més de les moltes accepcions, el concepte de qualitat ha anat evolucionant al llarg dels anys des del simple control o inspecció fins a la gestió estratègica de la qualitat total com a pilar fonamental en l'estratègia global de l'organització (Garvin, 1988; Ishikawa, 1994; Dale, 2003; James, 1997, entre d'altres).

A. Control de qualitat per inspecció. En el sistema de producció artesanal previ a la revolució industrial, era el mateix oficial qui realitzava totes les operacions de fabricació d'un producte. A mesura que avançava en el procés de muntatge, també s'encarregava d'inspeccionar els components ja muntats. Es tractava d'una inspecció no estandarditzada, associada a la producció i realitzada per una mateixa persona. En aquesta manera de treballar, la qualitat era molt costosa perquè, per norma general, implicava rebutjar els productes defectuosos una vegada muntats, sempre que això fos possible. Es tractava d'un concepte de qualitat exclusivament associat al producte, ja que tota l'atenció estava focalitzada en la funció de producció, en la fàbrica i en el taller.

L'arribada de la Revolució Industrial, les primeres factories, els majors volums de fabricació i l'especialització del treball van conduir a la progressiva separació de les labors de producció i d'inspecció. D'aquesta manera, en aplicació de la lògica taylorista-fordista, la responsabilitat sobre la qualitat d'un producte va

passar a recaure en l'inspector. És en aquest moment quan sorgiren els primers especialistes en control de qualitat. Tot i així, la funció estrella continuà essent clarament la de producció, i es relegà l'activitat d'inspecció al moment final de la cadena productiva, amb l'objectiu fonamental de subministrar la mínima quantitat possible de productes defectuosos al mercat. Durant els primers anys del segle xx, es van anar definint amb més exactitud les tasques i els mètodes d'inspecció, i es va passar de la mera observació visual a l'establiment d'instruments de mesura per detectar si el producte complia les especificacions i característiques establertes. No obstant això, a mesura que el volum de producció anava augmentant, la inspecció massiva es feia cada vegada més difícil i costosa, i finalment s'havia de recórrer a tècniques estadístiques a fi de reduir l'àrea d'inspecció.

El control per inspecció té moltes limitacions, entre les quals podem destacar les següents (Fernández *et alii*, 2003; Belzunegui i Brunet, 2006):

- No afegeix valor al producte, però incrementa els costos de producció.
- Hi ha un període de temps sovint massa llarg entre la detecció i la correcció del problema.
- Despreocupació dels operaris, en recaure la responsabilitat de la qualitat únicament sobre la inspecció.
- La inspecció només distingeix entre acceptable-defectuós, i sempre *a posteriori*, quan el producte ja està acabat.
- No es dóna importància a altres processos diferents del de fabricació.
- Subjectivitat en la supervisió i errors a causa de la fatiga.

B. Control estadístic de la qualitat. La concepció de qualitat com a inspecció té el principal *handicap* en el fet que no se centra en la prevenció, sinó que detecta els defectes una vegada ja s'han produït i amb el producte acabat. En canvi, el control de la qualitat suposa fer un pas més, ja que centra l'atenció en el mateix procés de producció, i recull i estudia dades que permetin extraure conclusions més enllà que el producte compleixi o no les especificacions. Un dels pioners en aquest tipus de control va ser Shewart (1931), creador de les tècniques de control estadístic de processos (SPC). Aquest autor va ser un dels primers a reconèixer que la variabilitat, o diferència entre productes aparentment idèntics, és consubstancial a la producció industrial i intrínseca als processos productius, és a dir, que existeix i que es pot mesurar i controlar. Per a això, va desenvolupar eines estadístiques basades principalment en lleis probabilístiques, tècniques de mostreig i gràfics de control de mitjanes i rangs. Cal matisar que l'objectiu que es persegueix no és l'eliminació d'aquesta variabilitat, sinó distingir les fluctuacions acceptables, que són petites i no assignables a cap causa coneguda, d'aquelles que clarament

indiquen l'existència d'algun problema o anomalia assignable a una causa detectable (Deming, 1989; Juran i Gryna, 1995). En aquest sentit, tot i demostrar-se que aquest tipus de control de qualitat és més eficient, per contra cal assenyalar el fet que continua sent responsabilitat d'un departament especialitzat, ja que la direcció encara no confia en els operaris perquè duguin a terme el mostratge i les tasques de control de manera autònoma. A més, el procés de detecció i correcció d'errors continua sent reactiu i no es proposen activitats de prevenció. En definitiva, continua sent rígid i mecànic, no preventiu i limitat exclusivament a les funcions productives.

L'aplicació d'aquest tipus de tècniques d'SPC va tenir el seu major impuls durant la segona guerra mundial, quan es van convertir en una exigència per als proveïdors de l'exèrcit nord-americà, els quals moltes vegades les aplicaven sense aprofitar-ne el vertader potencial. Posteriorment, a causa de la gran expansió experimentada per la demanda, les empreses van tornar a interessar-se més per la producció que per la qualitat i van recuperar l'antiga idea de produir com més millor realitzant les inspeccions al final del procés, la qual cosa va provocar que fins a finals dels anys cinquanta l'SPC no es tornés a utilitzar.

C. Assegurament de la qualitat. Els enfocaments d'assegurament de la qualitat, també anomenats de control de qualitat total, van sorgir una vegada el control de la variació dels processos i la detecció d'errors van aconseguir realitzar-se de manera efectiva. Els especialistes van enfocar els seus esforços cap al disseny de mètodes de treball capaços d'evitar errors abans que es produïssin. Igualment, el disseny de productes, la seva fiabilitat i el seu rendiment passaren a ser factors clau de competitivitat, i s'exigia cada vegada més el treball coordinat de tots els departaments que intervenien en el disseny, fabricació, instal·lació i manteniment postvenda. La qualitat va evolucionar des d'una perspectiva estreta, totalment en mans dels especialistes, fins a una altra molt més àmplia i extensa. Ja no era eficaç la diferenciació i especialització dels treballs. Calia un major coneixement de les implicacions de la qualitat en tots els recursos humans, en la direcció i, per descomptat, en el client (Garvin, 1988). En aquest sentit, Feigenbaum (1951: 6) va definir el control de qualitat total com "un sistema efectiu per integrar els esforços de desenvolupament, manteniment i millora de la qualitat de diversos grups d'una organització a fi de fer possibles màrqueting, enginyeria, producció i servei a plena satisfacció del consumidor i als nivells més econòmics".

A banda de l'orientació al client i de la implicació de tots els departaments de l'empresa en la funció de qualitat, una de les majors aportacions d'aquest sistema és l'enfocament cap a la prevenció (Crosby, 1987, 1988). L'important és trobar l'arrel dels problemes i corregir-los, cercar solucions i estandarditzar-les per evitar que tornin a produir-se. Això s'aconsegueix dirigint els esforços de

l'organització cap a la planificació de procediments de treball, així com cap al disseny lliure d'errors de productes i serveis. Així, l'assegurament de la qualitat pot definir-se com el desenvolupament d'un sistema intern que, amb el temps, genera dades que indicaran que un determinat producte o servei ha sigut fabricat segons les especificacions i que qualsevol error ha sigut detectat i eliminat del sistema. Aquest sistema necessitarà auditories i inspeccions periòdiques independents que permetin evidenciar el manteniment de la seva integritat. Un dels màxims exponents de l'assegurament de la qualitat són les normes ISO 9000, com indica el seu títol, tot i que en les versions més actuals —a partir de l'any 2000—, s'ha substituït el terme "assegurament" pel concepte més ampli de "gestió", que a la vegada integra l'anterior.

D. Gestió de la qualitat total (TQM). La gestió de la qualitat ha anat evolucionant cap a una visió cada vegada més global fins a convertir-se en una filosofia de cultura empresarial. En aquest aspecte, el seu principal objectiu consisteix a aconseguir la millora contínua de la gestió i dels resultats de l'organització en el sentit més ampli del terme. L'evolució cap a aquest nou enfocament és conseqüència dels nous reptes a què han d'enfrontar-se les organitzacions en l'actual context econòmic i social, concretament: 1) Globalització dels mercats i competència a escala internacional; 2) expectatives i necessitats dels clients més elevades i canviants; 3) Acceleració del canvi tecnològic i reducció del cicle de vida dels productes, i 4) èxit de les primeres formes globals i participatives de gestió de qualitat.

Per afrontar totes aquestes noves exigències, no serveixen els enfocaments de qualitat precedents, i és necessari un sistema de gestió de qualitat orientat totalment al mercat i al client. Una orientació que, a més, ha de tenir caràcter multidimensional i ha de ser dinàmica (Feigenbaum, 1956). La qualitat es transforma en "qualitat total", la qual afecta no sols els productes, sinó també els recursos humans, els processos, els mitjans de producció, els mètodes, l'organització, etc. En definitiva, es converteix en un concepte que engloba tota l'empresa i que involucra tots els seus estaments i àrees, incloent l'alta direcció, el paper de líder actiu de la qual serà fonamental en la motivació de les persones i consecució dels objectius (Cuatrecasas, 2005). Així, doncs, el concepte de qualitat s'amplia amb els criteris següents (Belzunegui i Brunet, 2006):

- Consideració de la qualitat en totes les activitats que es realitzen a l'empresa.
- El factor humà és fonamental per a la consecució de la qualitat total (formació, motivació, ambient de treball agradable, instal·lacions i màquines apropiades, etc.).

- Participació, informació i comunicació.
- La prevenció preval sobre la correcció.
- Orientació al client, tant a l'extern com a l'intern (entès com a destinatari del nostre treball dins de l'organització).

Segons Cuatrecasas (2005), els quatre aspectes bàsics de la gestió de la qualitat total que cal tenir en compte són els següents:

1. Adaptació als requeriments del consumidor o client, de manera que tota l'activitat de l'organització implicada estigui orientada a satisfer el destinatari del producte o servei.
2. Eliminació total dels malbarataments, assegurant la realització dels processos amb el mínim d'activitats i consum de recursos en general, i reduint costos i temps d'entrega.
3. Millora contínua en l'organització, els processos i el consum de recursos, així com augment constant de la qualitat obtinguda.
4. Participació total dels integrants de l'organització, com a únic camí perquè les tres condicions anteriors aconseguixin els seus objectius de forma òptima.

La major o menor implantació d'aquestes quatre condicions es veurà afavorida per l'existència o implantació d'una adequada estructura organitzativa. Actualment, les estructures planes i orientades a processos són les que permeten més bons resultats. Com podem veure, encara que expressat de diferents formes, tots els autors coincideixen que la gestió de la qualitat total suposa un pas més en la recerca de l'excel·lència, i s'ha passat en relativament poc temps d'un enfocament de la qualitat entès com un simple suport del procés principal de producció —i sempre “a remolc”— a un nou concepte eminentment proactiu, global i estratègic. En el cas de Japó, l'evolució del control de la qualitat total (CCT) s'encamina cap al *company wide quality control* (CWQC), o control de qualitat en tota la companyia, també denominat enfocament japonès de gestió de la qualitat total, que pot considerar-se com un concepte alternatiu a l'occidental de gestió de la qualitat total. En principi resulta difícil distingir entre el CCT i el CWQC, ja que moltes de les característiques del CWQC ja havien sigut enunciades prèviament a Occident; les diferències essencials residien en l'enfocament d'equip donat al CWQC, en la major intensitat en el desenvolupament d'alguns conceptes plantejats només de forma superficial en el CCT, i en l'enriquiment del model amb noves pràctiques de disseny de productes, control de processos, gestió organitzacional i gestió de recursos humans. Així, doncs, pot afirmar-se que la filosofia principal del CWQC es troba en la introducció de la millora contínua de la qualitat en els processos i en els productes a través de les persones i del treball en equip del conjunt de l'organització, aconseguint

tots aquests objectius a baix cost. En aquest sentit, a més de les característiques anteriors, els principis diferencials del CWQC són els següents (Camisón *et alii*, 2007: 246):

- Orientació real i completa cap al client, tant extern com intern, mantenint l'esmentada orientació en cada procés de l'organització.
- Èmfasi en la millora del disseny del producte des de molt abans de l'inici de la producció, en contraposició a la recerca del benefici i la reducció de costos a curt termini.
- Filosofia basada en la millora contínua o Kaizen (Imai, 1991), mitjançant la introducció d'innovacions incrementals que vagin reduint progressivament la taxa de defectes a llarg termini i els estocs d'existències.
- Eficàcia en la gestió del temps a través de la gestió de processos, per intentar reduir en la mesura que es pugui el temps de desenvolupament i la posada al mercat dels nous productes, així com el temps de servei al client.
- Extensió del control de qualitat a tota la cadena de valor, que involucri tant les activitats bàsiques com les de suport (màrqueting, servei al client, compres, R+D), a més de la gestió de recursos humans i la infraestructura tecnològica per a la producció.
- Adopció d'un enfocament horitzontal o per processos de l'organització, enfront de les estructures de tipus jerarquicofuncional.
- Treball en equip.
- Gestió basada en l'observació curosa dels fets, utilitzant només *a posteriori* mètodes estadístics per convertir-los en dades (xifres).
- Compromís, participació i cessió d'autonomia als empleats. Se'ls imbuirà la convicció que la qualitat és el primer, s'incentivarà l'autocontrol i el compromís en la resolució d'errors, s'estimularà la seva formació i participació a través del treball en equip i es transmetrà poder decisorí als nivells inferiors de la jerarquia.
- Lideratge de la direcció, que doni exemple a la resta de treballadors.

Tots aquests elements constitueixen l'herència acumulada deixada per l'enfocament japonès per a les futures perspectives de gestió de la qualitat.

E. Gestió estratègica de la qualitat total. Finalment, arribem a l'últim estadi de la qualitat i un dels enfocaments més actuals a través dels quals es manifesta: la gestió estratègica de la qualitat total. La inclusió d'aquest nou concepte no persegueix solament el reconeixement i assumptió definitiva de la qualitat com a estratègia de gestió integral de l'empresa, sinó que, atès el seu alt component filosòfic,

sociològic i psicològic, a més entronca amb un altre tipus de corrents com ara la teoria econòmica del comportament, la qual centra la seva atenció en qüestions com el procés d'adopció de decisions, la fixació d'objectius, el conflicte organitzacional, la revisió d'alguns dels principis bàsics de l'administració, la comunicació i la informació en l'organització (Belzunegui i Brunet, 2006).

La gestió estratègica de la qualitat total es caracteritza pel següent (Plaza, 2002):

- Es tracta d'una alternativa metodològica, un esquema mental de raonament per a l'evolució progressiva cap a una cultura de qualitat total a l'empresa.
- Ofereix una perspectiva humanista respecte a la gestió de la qualitat, ja que converteix els treballadors no sols en els autèntics actors que contribueixen amb les seves actituds i aptituds a la gestió de la qualitat, sinó també en agents que han de veure satisfetes les seves expectatives personals, socials i laborals.
- Emfatitza els conceptes *gestió* i *total*, atès que la qualitat no és solament allò que fa l'organització, sinó la manera com ho fa tot.
- Adopta una postura preventiva per eliminar alguns dels problemes sorgits en els processos d'implantació; per exemple, l'existència de conflictes entre la cultura de la qualitat i la cultura existent a l'empresa.
- Emfatitza la importància de l'entorn i d'un enfocament a llarg termini respecte a la qualitat, ja que el seu objectiu és desenvolupar a través del temps sistemes de gestió complets que permetin la satisfacció no sols dels clients, sinó també de la resta d'*stakeholders*.

Però la qualitat entesa com a valor estratègic no es dona a l'atzar, sinó que ha de ser gestionada correctament. En aquest sentit, cal considerar l'estratègia de la qualitat com un pla, elaborat amb anterioritat a l'execució de determinades actuacions i resultat d'una acció conscient amb un objectiu predeterminat. Això significa que l'empresa ha de treballar per informar-se, educar-se i motivar-se, tant amb relació a ella mateixa com envers tots aquells amb qui interactua (*stakeholders*), amb l'objectiu de millorar contínuament i reforçar els seus recursos humans, processos, dependències, relacions i resultats que la conformen i la relacionen amb el seu entorn. És important entendre que la qualitat total implica una filosofia de treball i un camí cap a l'excel·lència, i també és evident que tot l'anterior comporta necessàriament un canvi organitzacional i una nova cultura corporativa basats, des del punt de vista dels agents implicats, en les dimensions següents:

Quadre 1. Dimensions principals de la gestió estratègica de la qualitat total

DIMENSIONS	ACTUACIONS
Satisfacció del client	Establir i millorar les relacions client-proveïdor Satisfer els clients interns Conèixer els requisits dels clients Mesurar el seu grau de satisfacció Respondre a totes les seves expectatives
Implicació de la direcció	Aconseguir el compromís per la qualitat Facilitar els mitjans per aconseguir la qualitat Liderar la implantació de la qualitat total Planificar a llarg termini i de forma permanent Establir noves vies de comunicació Prioritzar la informació permanent, fins i tot la referent a qüestions estratègiques Comprometre's amb el canvi organitzacional
Participació del personal de l'organització	Aconseguir la coordinació i participació de tots els departaments Especificar l'atribució de responsabilitats i aconseguir més motivació Fomentar i aconseguir l'adhesió i participació del personal Possibilitar el desenvolupament personal i professional Comunicar i negociar amb els treballadors la implantació de sistemes de qualitat Modificar les estructures organitzatives a favor del treball en equip i l'autogestió
Innovació i millora contínua	Basar l'estratègia en la contínua innovació tecnològica de productes i de processos Prevenir i avaluar permanentment Innovar els sistemes de gestió i organització Implicar tot el personal per tal que adopti la millora contínua Establir estratègies de millora contínua
Formació permanent	Crear la necessitat de formació en el lloc de treball Establir plans de formació i polítiques de formació permanent Oferir possibilitats de promoció a través de la requalificació Assignar llocs de treball basant-se en la qualificació personal

Font: Belzunequi i Brunet (2006).

En l'àmbit tècnic, i ja per acabar, cal esmentar que en els desenvolupaments més recents corresponents a aquesta etapa hi apareixen instruments que permeten introduir la qualitat en l'etapa de disseny dels productes i en el procés mateix, de manera que s'aconsegueixen nivells elevats de qualitat a costos molt baixos. Entre d'altres, destaquen les tècniques QFD (desplegament de les funcions de qualitat) i AMFE (anàlisi modal d'errades i defectes), les quals constitueixen vertaderes eines de qualitat per al futur. Totes dues intenten traduir, des de la fase de disseny de productes i processos, les expectatives del client en especificacions, i transmetre-les a totes les funcions involucrades, des del disseny fins al servei postventa.

A manera de síntesi, en el següent quadre comparatiu s'intenta recopilar les principals característiques del concepte de qualitat en cada un dels moments de la seva evolució:

Quadre 2. Evolució dels principals paràmetres del concepte *qualitat*

	Inspecció de la qualitat	Control estadístic de la qualitat	Assegurament de la qualitat	Gestió de la qualitat total (TQM)	Gestió estratègica de la qualitat total
Finalitat principal	Control dels productes	Control del procés productiu	Coordinació i prevenció	Impacte estratègic	Avantatge competitiu i estratègia global
Visió de la qualitat	Problema per resoldre	Problema per resoldre	Problema per resoldre i prevenir de forma proactiva	Avantatge competitiu	Qualitat com a cultura i forma de vida
Èmfasi de la qualitat	En la uniformitat del producte	En la uniformitat del producte i en la reducció de la inspecció	En totes les àrees, incloses les de suport i R+D	En el mercat i a satisfer les necessitats del client	En el client (intern i extern), en la resta d' <i>stakeholders</i> i en l'entorn organitzatiu
Mètodes	Determinació d'estàndards i mesurament dels productes	Eines de qualitat i mètodes estadístics. Especificacions	Plans i sistemes de qualitat. Normes ISO 9000	Pla estratègic que mobilitzi tota l'organització	Model europeu de la qualitat EFQM, model americà i model japonès
Paper dels facultatius	Inspeccionar, separar, comptar i mesurar productes	Utilitzar les eines de mostreig i control estadístic de processos	Planificar i mesurar el grau de qualitat	Establir objectius, formació, coordinació i treball en equip. Ser consultors d'altres departaments	Presa de decisions ètiques, socialment responsables, respectuoses amb el medi ambient i d'acord amb la filosofia de millora contínua
Responsable de la qualitat	Departament d'inspecció	Departaments d'enginyeria i producció	Tots els departaments. La direcció es limita a establir la política, planificar, coordinar i seguir el procés	La totalitat de components de l'organització, sota el lideratge de la direcció	Tant components de l'organització com membres d'altres grups d'interès, sota el lideratge de la direcció
Orientació	Qualitat comprovada	Qualitat controlada	Qualitat generada i planificada	Qualitat gestionada	
Costos	Increment dels costos	Menor increment dels costos si s'aplica bé	Reducció dels costos si s'aplica bé	Reducció dels costos i més productivitat	Menys costos, més productivitat i més bona imatge
Estructura organitzativa	Burocràtica, rígida i amb restriccions en els fluxos d'informació	Burocràtica, rígida i amb restriccions en els fluxos d'informació	Burocràtica i rígida, però amb alguns processos transversals	Estructura horitzontal i amb cert grau de flexibilitat	Estructura horitzontal i vertical. Grups d'interès amb capacitat per a la presa de decisions formats per components de diferents nivells jeràrquics
Procés de presa de decisions	De dalt a baix	De dalt a baix	De dalt a baix, però amb certa transversalitat	Per equips de treball formats per empleats	Per equips de treball compostos per empleats i per persones de diferents grups d'interès

Font: Elaboració pròpia a partir de l'adaptació de Belzunegui i Brunet (2006), Plaza (2002), Cuatrecasas (2005) i Costa (1998).

1.3 La qualitat en el sector serveis

El concepte qualitat neix en l'entorn de l'empresa de producció industrial. Històricament, aquest vincle ha sigut molt fort, i encara avui continua mantenint-se. En aquest sentit, fins i tot les empreses industrials o fabricants de béns de consum disposen de serveis al client (entrega, postvenda, etc.), els quals són d'una importància decisiva per a la competitivitat, atès que es tracta d'una atenció directa al comprador, a la seva qualitat percebuda i a les seves reclamacions. A més, hi ha moltes empreses dedicades exclusivament a oferir serveis al client. L'èxit del sector terciari als països desenvolupats queda palès en gran part per la reducció dels sectors agrícola i industrial, i acapara aproximadament el 70% de les ocupacions globals. Amb les seves característiques particulars, dins d'aquesta tipologia d'organitzacions també hi ha les administracions públiques. Per tant, atès l'elevat grau de competitivitat existent i vista la gran importància atorgada al client, podem fàcilment entendre perquè la qualitat és tan necessària en aquest tipus d'empreses.

En aquest sentit, per poder adaptar amb garanties el concepte de qualitat als serveis és necessari conèixer en primer lloc les característiques pròpies (Cuatrecasas, 2005; Costa, 1998; Camisón *et alii*, 2007: 895):

1. *Intangibilitat dels serveis*: Això comporta que sigui més complicat establir les especificacions precises per elaborar-la. Tampoc poden emmagatzemar-se.
2. *Heterogeneïtat dels serveis*: Sobretot a causa de la variabilitat i la subjectivitat de certs factors humans intrínsecs, tant per part dels proveïdors com dels clients.
3. *Inseparabilitat entre l'elaboració i el consum*: Tots dos es produeixen al mateix temps. Els usuaris avaluen tant el producte final com els processos. Això comporta una major complexitat a l'hora d'entendre els criteris de valoració que utilitzen els usuaris.
4. *Caràcter peremptori*: Els serveis han de consumir-se quan són produïts, ja que no són emmagatzemables ni inventariables. Moltes vegades, aquesta característica provoca que les empreses desenvolupin diferents tàctiques de preus com a estratègia per pal·liar els efectes negatius ocasionats per les fluctuacions en la demanda.

Basant-se en tot això, la qualitat de servei pot definir-se com el judici global del consumidor sobre l'excel·lència o superioritat global del producte (Zeithaml *et alii*, 1993), aspecte que revela un desplaçament del concepte clàssic de qualitat en sentit objectiu cap a un concepte subjectiu de la qualitat basat en la percepció del client. En aquest sentit, la qualitat de servei percebuda sol valorar-se com un desajust entre les expectatives dels clients i les seves percepcions. Les expectatives serien els desitjos i necessitats dels consumidors i les percepcions serien les seves creences amb relació al servei rebut, de manera que els clients valoraran la qualitat de servei comparant el que desitgen i esperen amb el que realment reben o perceben que reben. Per tant, la identificació de les dimensions de la qualitat resultarà molt útil a l'organització a l'hora de

resoldre totes aquestes qüestions, i li permetrà centrar els esforços en els aspectes del servei realment valorats pels clients.

Els principals models que estudien la qualitat en els serveis i les seves dimensions, al seu torn representatius de tres escoles principals: la nord-americana (Zeithaml *et alii*, 1993), l'escandinava (Grönroos, 1984, 1988, 1994) i la francesa (Eiglier i Langgaard, 1989), són els següents:

A. Model SERVQUAL de Zeithaml *et alii* (1993). Des de la meitat dels anys vuitanta, aquests professors s'han dedicat a recollir diverses aportacions basades en la qualitat dels serveis, i han constatat el següent:

1. Per a l'usuari en general, la qualitat d'un servei és més difícil d'avaluar que la qualitat d'un producte tangible. Per consegüent, és possible que els criteris utilitzats per aquest tipus de clients siguin també més difícils de comprendre per part de l'organització que presta el servei.
2. Els usuaris d'un servei mesuren la qualitat des de dues perspectives: la qualitat del resultat rebut i la qualitat durant el procés de prestació.
3. Els criteris per avaluar la qualitat d'un servei els estableix el client. En aquest aspecte, ell és qui té l'última paraula, en funció de com ho ha fet de bé el servidor i de les seves expectatives prèvies, la qual cosa converteix la percepció en un aspecte altament subjectiu. En definitiva, els requisits del servei percebuts pel client han de tractar d'igualar o sobrepassar les seves expectatives.

Pels autors, "la qualitat del servei és l'amplitud de la discrepància o diferència existent entre les expectatives o desitjos dels clients i les seves percepcions". Segons ells, els factors que influeixen en les expectatives són quatre:

1. *Comunicació client-client*: És la informació que transmet un client antic a un client potencial en comunicar-li les seves experiències sobre un determinat servei.
2. *Necessitats personals*: El que desitja el client per satisfer les seves necessitats també condiona les expectatives. Així, els desitjos varien d'un client a un altre.
3. *Experiències anteriors*: Les experiències anteriors en un mateix servei provoquen que es modifiquin les expectatives. Generalment, seran més altes com més vegades s'hagi usat l'esmentat servei.
4. *Comunicació externa*: És la que ofereixen les empreses als clients. Pot ser directa (publicitat en un mitjà de comunicació) o indirecta (aparença de les oficines o bon servei d'atenció al públic).

El cinquè factor, "preu del servei", complementarà i modularà els quatre anteriors, especialment a la comunicació externa, i configurarà les expectatives dels clients.

Paral·lelament, les dimensions que defineixen la qualitat d'un servei són les següents:

1. Elements tangibles (aparença de les instal·lacions, equips, personal i materials de comunicació)
2. Fiabilitat (habilitat per executar el servei promès de forma fiable i acurada)
3. Capacitat de resposta (disposició d'ajudar els clients i proveir-los d'un servei ràpid)
4. Professionalitat (possessió de les destreses requerides i coneixement de l'execució del servei)
5. Cortesia (atenció, consideració, respecte i amabilitat del personal de contacte)
6. Credibilitat (veracitat, creença, honestedat en el servei que es proveeix)
7. Seguretat (inexistència de perills, riscos o dubtes)
8. Accessibilitat (fàcil de contactar)
9. Comunicació (mantenir els clients informats utilitzant un llenguatge que puguin entendre, així com escoltar-los)
10. Comprensió del client (fer l'esforç de conèixer els clients i les seves necessitats)

Posteriorment, aquests elements es van reduir a cinc: elements tangibles, fiabilitat, capacitat de resposta, seguretat (agrupa professionalitat, cortesia, credibilitat i seguretat) i empatia (agrupa accessibilitat, comunicació i comprensió del client).

Així mateix, Zeithaml *et alii* (1993) estableixen cinc causes potencials de deficiències en els serveis:

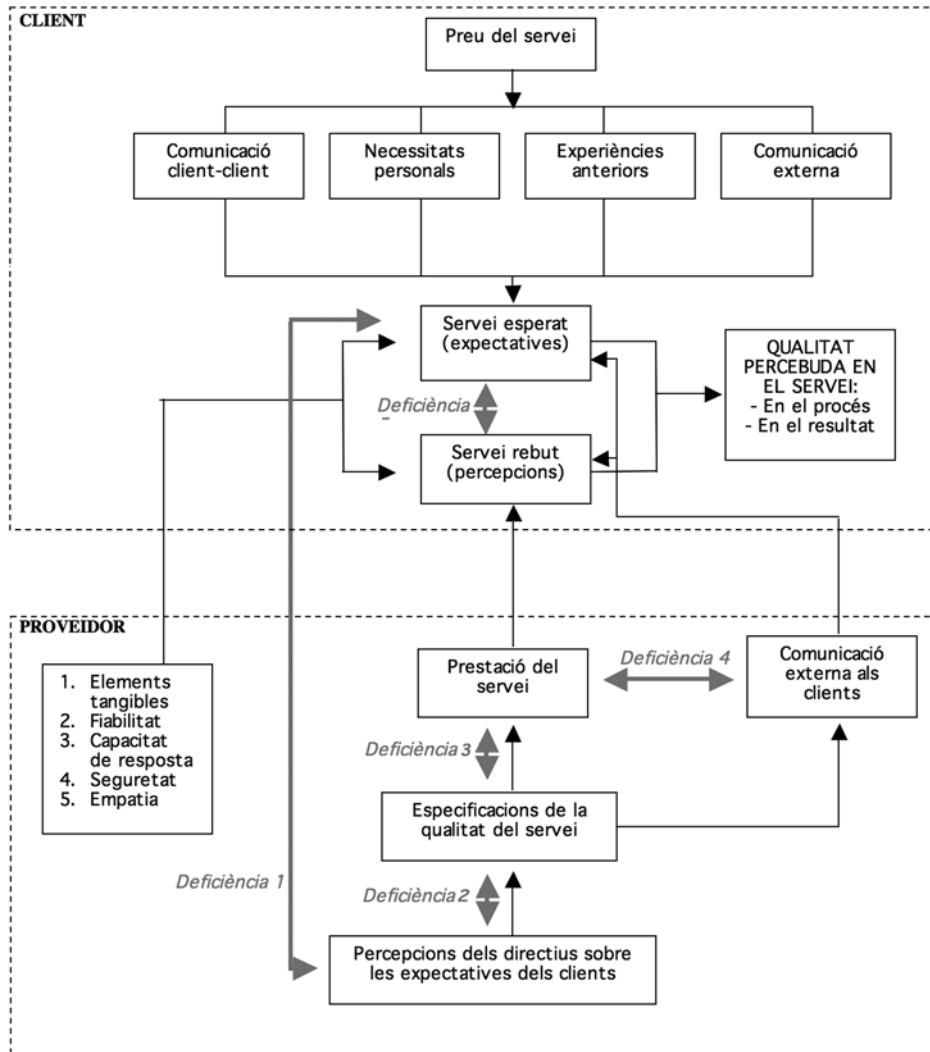
1. *Discrepància entre les expectatives dels usuaris i les percepcions dels directius.* A causa de la falta d'una cultura orientada cap a la investigació, falta de comunicació ascendent, excessius nivells jeràrquics, baix compromís de la direcció i mala especificació d'objectius.
2. *Discrepància entre les percepcions dels directius i les especificacions o normes de qualitat.* A causa d'un inexistent o defectuós establiment de normes estàndard per a l'execució de tasques, mala percepció de la viabilitat de certes accions, falta de treball en equip, desajust entre els col·laboradors i les seves funcions i desajust entre la tecnologia i les funcions.
3. *Discrepància entre les especificacions del servei de qualitat i la prestació del servei.* Les empreses defineixen uns estàndards de servei que ben sovint no aconsegueixen satisfer, a causa de la falta de control percebut, sistemes de supervisió inadequats, existència de conflictes funcionals i ambigüitat en les funcions.

4. *Discrepància entre la prestació del servei i la comunicació externa.* A causa de la comunicació descendent i de la promissió a prometre en excés. Quan el client no observa el compliment d'allò que s'ha promès, considera que hi falta qualitat.
5. *Discrepància entre les expectatives de l'usuari i el servei percebut.* Aquesta deficiència es diferencia substancialment de les quatre anteriors pel fet que sorgeix de la perspectiva que té l'usuari de la qualitat i, en contraposició amb les altres, es genera a l'exterior de l'empresa, és a dir, al mercat. Perquè disminueixi caldrà mantenir les quatre anteriors en el nivell més baix possible.

Zeithaml *et alii* (1993) proposen una bateria de preguntes per mesurar l'escletxa entre expectatives i percepcions. Es tracta d'una forma de quantificar la deficiència número 5. A aquest instrument se li ha donat el nom de SERVQUAL. El model SERVQUAL és una escala de valoració obtinguda a través d'enquestes als usuaris del servei, la consistència de la qual ha sigut demostrada en nombrosos estudis empírics, i que respon al desig dels seus creadors de convertir-se en un instrument genèric de mesura de la distància entre expectatives i percepcions de qualitat, aplicable sense ajustos a qualsevol activitat. No obstant això, l'instrument també ha sigut qüestionat per altres treballs que assenyalen la necessitat d'ajustos específics per a l'aplicació en cada indústria, i han posat en dubte la seva validesa universal (Camisón *et alii*, 2007).

L'esmentat model comprèn dues parts simètriques: una mesura expectatives i l'altra mesura percepcions. En total, són 22 declaracions en cada part que han de ser puntuades de l'1 al 7 segons l'escala de Likert. Els resultats que ofereix aquesta tècnica serveixen de diagnòstic global del procés de servei. Tot allò que s'ha exposat fins ara se sintetitza en l'esquema següent:

Figura 1: Model SERVQUAL



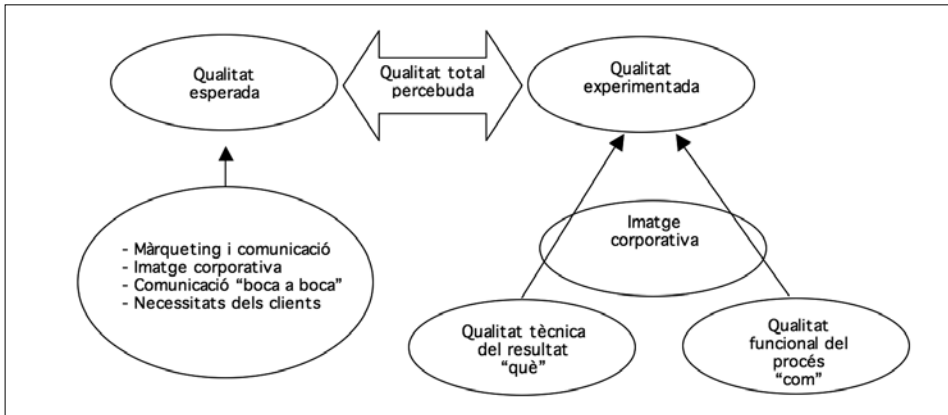
Font: Elaboració pròpia a partir de Zeithaml et alii (1993).

Al llarg de la seva evolució, el model SERVQUAL ha patit diverses modificacions, així com també algunes crítiques (Belzunegui i Brunet, 2006):

- Cal adaptar els ítems canviant-ne la redacció o bé afegint-ne o suprimint-ne uns quants per poder reflectir les característiques específiques de cada sector estudiat.
- Aquestes modificacions poden fer variar les dimensions subjacents de la qualitat. No queda garantida la universalitat de les cinc dimensions del model.
- La utilització d'expectatives en l'escala de mesura presenta nombroses dificultats, ja que poden aparèixer valoracions distintes segons moments diferents del temps, sense que el servei hagi canviat gens. A més, hi ha una tendència generalitzada a valorar altes les expectatives. Això fa que les diferències entre aquestes i les percepcions siguin més grans del que seria desitjable. Per resoldre aquest problema va sorgir el model SERVPERF (Cronin i Taylor, 1992) com a evolució de l'anterior, que valora exclusivament les percepcions del servei.

B. Model de Grönroos (1984, 1988, 1994). En aquest model, també conegut com a model de la imatge, s'avalua la qualitat percebuda comparant el servei esperat amb el rebut. Així, la bona qualitat percebuda s'obté quan la qualitat experimentada satisfà les expectatives esperades pel client. La qualitat esperada està en funció de la comunicació i el màrqueting, de les relacions informals entre clients, de les seves necessitats i de la imatge corporativa de l'empresa. La qualitat experimentada està influïda per la qualitat tècnica, o resultat acceptable del servei; per la qualitat funcional, o forma en què el consumidor és tractat al llarg del procés de producció d'aquest servei, i, finalment, per la imatge corporativa de l'empresa, la qual al seu torn es crea a través de la percepció de la qualitat tècnica i la qualitat funcional. Tot i així, el nivell de qualitat total percebuda no es troba solament determinat per la qualitat tècnica i funcional, sinó més aviat per les diferències entre qualitat esperada i qualitat experimentada. El model pot resumir-se mitjançant la figura següent:

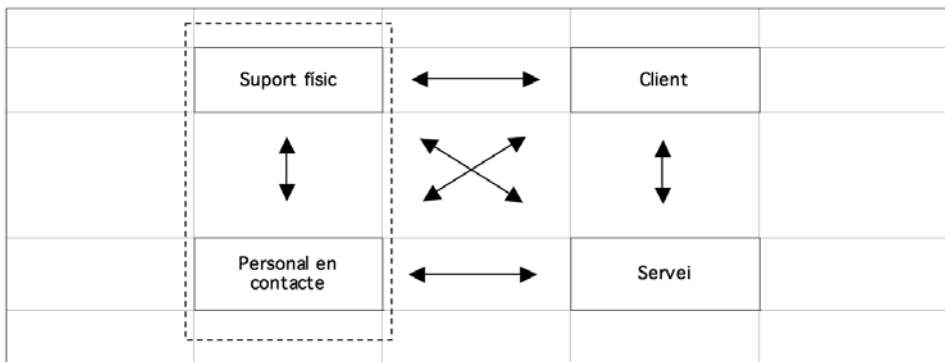
Figura 2: Model de Grönroos



Font: Grönroos (1988).

C. Model SERVUCCIÓ d'Eiglier i Langeard (1989). El model SERVUCCIÓ intenta aplicar al procés de creació de serveis el mateix rigor que el que caracteritza les activitats de fabricació de productes, quant a la concepció i posada en funcionament, per arribar a un servei de qualitat. Eiglier i Langeard (1989: 12) defineixen la servucció de l'empresa de serveis com "l'organització sistemàtica i coherent de tots els elements físics i humans de la relació client-empresa, necessària per a la realització d'una prestació de servei, les característiques comercials i nivells de qualitat de la qual han sigut determinats". Els elements del sistema de servucció es mostren en la figura següent:

Figura 3: Model SERVUCCIÓ



Font: Eiglier i Langeard (1989).

Com es pot veure, el suport físic i el personal són només la part visible de l'empresa de serveis. Al seu torn, aquests dos elements estan condicionats pel seu sistema organitzatiu intern, tant per les funcions clàssiques (finances, màrqueting, personal, etc.) com per un altre tipus de funcions més específiques (subministraments, manteniment, neteja, sistemes de compra, emmagatzemament, etc.). Així mateix, cal assenyalar que quan es presta un servei, és freqüent la presència d'altres clients a més de l'interessat, i de vegades es produeixen interaccions entre ells. Per tant, és de màxima importància prestar la deguda atenció a les relacions que tenen lloc entre els elements del sistema i al seu nivell d'integració. Segons els autors, les esmentades relacions es classifiquen en primàries (mostren la interacció dels elements de l'empresa amb el mercat), internes (uneixen la part visible i la no visible de l'organització) i de concomitància (apareixen per la presència simultània de diversos clients). Per tot això, s'afirma que una de les diferències fonamentals entre la producció i la servucció és que en aquesta última el client també forma part del procés, ja que es converteix en una entrada més del sistema i queda totalment integrat en l'organització. En aquest sentit, no ha d'oblidar-se que la satisfacció dels clients és, en gran mesura, conseqüència de la satisfacció dels propis empleats. Per tant, l'empresa haurà igualment de prestar atenció a la consecució d'un òptim grau de qualitat de servei intern, de manera que repercuteixi de forma positiva sobre la satisfacció del client extern i del desenvolupament organitzatiu.

Finalment, i a pesar de l'existència dels models anteriors, cal indicar que en la pràctica empresarial són nombroses les organitzacions que opten per l'alternativa de dissenyar qüestionaris específics per conèixer la qualitat dels seus serveis i la satisfacció dels seus clients. Posteriorment, la informació recollida pels esmentats qüestionaris és explotada estadísticament per obtenir-ne conclusions i possibles vies de millora. En aquest mateix sentit, també són freqüents els sistemes de formulació de queixes, reclamacions i suggeriments posats a disposició dels consumidors.

1.4 La qualitat en l'Administració Pública

Entre les organitzacions que presten serveis a clients hi ha les administracions públiques. Així mateix, la majoria de les tècniques de gestió de qualitat aplicables a les empreses, especialment a les de serveis, són també utilitzables a l'administració, ja que s'adapten perfectament al sector públic. La qüestió que es planteja tot seguit és si la gestió de la qualitat total té realment sentit en el sector públic.

Els defensors d'aquest enfocament sostenen que els principis de la gestió de la qualitat total només han de modificar-se lleugerament per ser aplicats a l'Administració Pública, ja que, des d'un punt de vista ampli, la provisió d'un servei pot ser considerada com un producte. Per tant, la irrupció del moviment de la qualitat en l'Administració Pública significa

rellegir el sentit dels serveis públics des d'una lògica atenta al fet que el ciutadà-client no rep gratuïtament un servei, sinó que hi accedeix perquè el paga, sia en forma de prestació econòmica directa, sia indirectament, a través dels seus impostos. Des d'aquesta nova perspectiva, el client té dret a exigir al prestador del servei, sigui ens públic o privat concertat, una atenció i un producte de qualitat. L'organització s'orienta a respondre les necessitats dels clients i aquests a la vegada tenen els seus drets i poden fer-los valdre, i rebutjar el prestador del servei si ho consideren oportú. Des d'aquest punt de vista, "sentén, per exemple, l'avaluació com a *accountability* o la participació del client (famílies i alumnes, famílies i pacients en l'avaluació dels serveis públics, escoles o hospitals, entre d'altres)" (Álvarez, 1998: 21). Per això, s'insisteix en el fet que l'Administració Pública no ha de ser aliena a aquest corrent; al contrari. La qualitat, l'eficiència en la gestió i l'administració dels recursos públics "són exigències cada vegada més demandades pel ciutadà que, a més, espera ser tractat adequadament en les relacions més o menys esporàdiques amb l'administració. Així cobra sentit aquest concepte controvertit de ciutadà-client, encara que només sigui per exigir que als ciutadans se'ls prestin uns serveis eficients i a l'alçada de les seves demandes, i es fa més palès l'objectiu estratègic de satisfer el client de forma eficient" (Nalda, 1992: 12).

A partir de l'anterior consideració, s'afirma que l'Administració Pública ha de millorar i innovar la pròpia gestió d'acord amb els conceptes en què es fonamenta la qualitat total, i és que "en les Administracions Públiques, el terme client és un concepte indeterminat, amb prou ambivalències, que únicament pot entendre's com un recurs per promoure un canvi cultural en les organitzacions públiques" (López i Gadea, 2001: 112). Canvi avalat pel fet que la gestió de la qualitat, en preocupar-se per reduir els costos de la no-qualitat, ajuda a reduir part del dèficit públic. Amb la gestió de la qualitat és possible aplicar un sistema de gestió nou, és a dir, un sistema autogestionat que, per les seves característiques pròpies d'organització, permeti emprendre el camí d'un estalvi metòdic a partir de l'eliminació de tot allò que no aporta valor afegit a la gestió i que és font d'errors o defectes.

Atès que la gestió de la qualitat total facilita la reducció del dèficit públic, l'OCDE (1995) considera que l'enfocament cap a la qualitat en el servei és part de l'orientació general de les reformes en l'Administració que els seus països membres estan intentant instrumentar, a fi de millorar la capacitat de resposta i sensibilitat de les institucions del sector públic, a través de requerir i encoratjar un major èmfasi en el rendiment o resultats. Aquest èmfasi en l'eficàcia es justifica basant-se en el fet que la raó fonamental de l'existència de les institucions del sector públic és la provisió d'un servei o bé a un client.

La qualitat en el servei públic cal situar-la, segons l'OCDE (1995), en els fets o factors següents:

- Pressions derivades dels recursos o del pressupost, enfocades a millorar la qualitat dels serveis, que es contempen com una manera de reduir costos o de fer més amb menys.

- Un públic més demandant que vol millors serveis i una major ingerència en quins serveis es proporcionen i com.
- Reconèixer el fet que un sector públic amb major capacitat de resposta i més eficient millorarà substancialment el rendiment econòmic en termes globals.
- Pressions per incrementar la legitimitat i transparència de les accions de govern a través de l'especificació dels drets dels ciutadans als serveis i d'incrementar-hi la igualtat d'accés.
- Noves possibilitats tecnològiques per millorar la qualitat dels serveis.
- Canvis en la teoria de l'administració en el sector privat, que es contemplan com pertinents o transferibles a l'administració en el sector públic.

Vist tot l'anterior, i des d'un punt de vista més concret i pragmàtic, cal apuntar que els premis a la qualitat constitueixen una eina molt útil per avaluar la gestió de la qualitat en els organismes públics, i al mateix temps són un instrument adequat de mesura del seu rendiment, que promou la innovació, la implicació del personal i la qualitat en el servei. L'objectiu d'aquests premis és fer públicament visibles els factors d'èxit que condueixen a l'excel·lència en les pràctiques administratives.

Paral·lelament, i a causa de l'estreta vinculació amb els anteriors, les normes ISO també constitueixen uns excel·lents instruments d'avaluació. L'enfocament normalitzador de les normes ISO contribueix que les organitzacions aconseguixin uns nivells mínims de qualitat i un disseny propi d'un sistema específic de millora, que pot ser el punt de partida per a la consecució d'un vertader sistema integral de gestió de la qualitat. En aquest sentit, la participació d'una organització en un programa de premis només té sentit si prèviament s'ha aconseguit un cert nivell de gestió de la qualitat (Belzunegui i Brunet, 2006). Per tant, el compliment de les normes ISO per part d'una administració és un indicador que els seus procediments estan controlats i que ofereix un servei de qualitat, que s'ajusta a la demanda de la nova gestió pública d'augmentar l'eficiència del sector públic, a banda d'esdevenir un estímul per als seus empleats.

Finalment, cal apuntar que una forma d'exteriorització d'aquests procediments i normes cap als ciutadans-clients i la resta d'*stakeholders* de les administracions són les cartes de serveis. Aquest concepte, molt relacionat amb el corrent de l'ètica pública, s'instrumentalitza mitjançant una sèrie de documents a través dels quals es donen a conèixer els serveis que presta cada departament administratiu, els compromisos que públicament i explícitament adquireix l'administració amb els ciutadans usuaris, els estàndards de qualitat amb què es prestaran i les compensacions que obtindrà l'administrat si no s'aconsegueixen els esmentats nivells. Comencen amb una declaració general d'intencions per descendir després fins a aspectes més concrets del servei, i es converteix al seu torn en un mecanisme àgil de comunicació entre l'administració i el ciutadà.

En definitiva, observem com en l'àmbit de l'Administració Pública s'efectua una transferència terminològica del pensament-gestió de direcció que suposa tot un treball de redefinició, i en la qual la qualitat total "sembla haver-se convertit en les noves Taules de la Llei" (Laval, 2004: 253); s'afirma que les referències contingudes en la filosofia de la nova gestió pública i de la qualitat total són transposables, amb escasses modificacions, de l'àmbit del sector privat al del públic. En tot cas, en els capítols dedicats a la nova gestió pública s'aprofundirà més, encara que des d'una altra perspectiva, en alguns aspectes clau d'aquest fenomen.

1.5 Introducció a la gestió per processos

A continuació, s'aborda l'estudi d'una de les pràctiques de gestió més habituals entre les organitzacions d'avui en dia que lluiten per ser competitives: la gestió per processos. En contraposició a la gestió per funcions, suposa una nova forma tant de definir l'empresa com de gestionar-la. Des d'aquesta nova perspectiva, s'observa l'organització com un conjunt de processos relacionats entre si que es duen a terme de manera simultània; se centra l'atenció en cadascun amb l'objectiu de disminuir la variabilitat no desitjada i millorar l'eficiència empresarial. D'altra banda, i atès que els processos són seqüències d'activitats que aporten valor afegit, el client adquireix la màxima importància en la seva gestió. En aquest sentit, el concepte de client s'amplia considerablement, i es refereix no sols als clients externs, sinó també als interns, de manera que l'organització pot ser entesa com una immensa xarxa de relacions client-proveïdor intern.

En una primera aproximació, definim procés com el conjunt d'activitats realitzades per un individu, o grup d'individus, l'objectiu del qual és transformar entrades en sortides útils per a un determinat client. Continuant amb la definició, pot afegir-se que l'agrupació de totes aquestes activitats conformarà una cadena de valor, mitjançant la qual es pretén satisfer l'esmentat client a través de la generació de valor afegit en cada una. Per consegüent, pot afirmar-se que un dels objectius més importants de la gestió per processos és l'orientació al client, entenent aquest concepte en el sentit més ampli, és a dir, referit a totes les persones sobre les quals repercuteixen els processos o productes de l'empresa. Així, es consideren dos tipus de clients: els externs —tota persona que no forma part de l'empresa i n'adquireix els productes o serveis— i els interns —tota persona pertanyent a l'organització que "compra" documents, informació, procediments, materials o peces per agregar-los el seu treball i "vendre'ls" a un altre client— (Brunet i Vidal, 2004).

Per tant, pot afirmar-se que el concepte de gestió per processos neix de la consideració de tots els empleats com a membres involucrats en una relació client-proveïdor intern, el propòsit de la qual no és un altre que aconseguir la plena satisfacció, de manera que quan les esmentades relacions afectin el client extern també pugui obtenir la màxima satisfacció. Així, doncs, en la gestió organitzativa tradicional, cada persona concen-

tra el seu esforç en les tasques que té encomanades, i tracta de realitzar-les d'acord amb les instruccions o especificacions rebudes, però desconeix o posseeix poca informació sobre la manera com repercuteix el seu treball en el resultat final de l'empresa. En canvi, en la gestió per processos, el treball de cada persona és vist com una generació de valor que s'entrega a un determinat client —intern o extern—, i els empleats són conscients d'aquest fet; en conseqüència, canvien el seu comportament i accepten obligacions i responsabilitats per treballar més eficaçment i aconseguir objectius comuns.

1.6 Què és la gestió per funcions?

Per entendre què és la gestió per processos cal partir del concepte inicial alternatiu anomenat gestió per funcions, al seu torn estretament relacionat amb la departamentalització. La departamentalització és una forma d'organitzar el treball consistent en la divisió o agrupació de les funcions i activitats d'una organització en unitats específiques, generalment en funció de les similituds. Sense aquesta tècnica, la limitació del nombre de subordinats que poden dirigir-se eficaçment i de forma directa per una sola persona restringiria la grandària de les organitzacions. D'acord amb la situació específica de cada empresa, els tipus de departamentalització més usuals són els següents (Mintzberg, 1995):

- Funcional o burocràtica*: És la més comuna. Consisteix a agrupar les activitats anàlogues segons la seva funció principal; les més utilitzades són les de finances, producció, compres, disseny, logística, màrqueting, vendes i recursos humans, les quals no tenen perquè aparèixer necessàriament en totes les organitzacions. Aquest tipus de departamentalització té l'avantatge de mantenir el poder i prestigi de les funcions principals, a més de tractar-se d'un mètode lògic molt utilitzat i de permetre controls estrictes per part de l'alta direcció. Com a inconvenients, l'especialització que comporta pot robar protagonisme als objectius globals de l'organització i a la promoció i desenvolupament de gerents generals, al mateix temps que pot suposar una adaptació més lenta als canvis de l'entorn.
- Per producte*: És característica de les multinacionals que fabriquen diverses línies de producte i s'instrumentalitzen basant-se en uns productes o serveis relacionats entre si. Generalment, es tracta d'una evolució de la departamentalització funcional (que sol continuar mantenint-se en els serveis centrals, encara que moltes vegades de forma quasi testimonial) deguda als problemes de control provocats pel creixement organitzacional. Aquest tipus d'estructura departamental permet que l'alta direcció delegui un ampli grau d'autoritat en els executius de cada una de les divisions que conformen l'organització, i exigir-los al seu torn un alt grau de responsabilitat. Els avantatges principals són l'especialització, la capacitat de creixement i la possibilitat de comparació entre diferents línies de productes o serveis. Per contra, aquesta tècnica requereix

directors de divisió molt qualificats i amb habilitats de gerent general, dificulta el control de l'alta direcció central i genera duplicitats entre l'organització funcional central i la de cada divisió.

- Geogràfica o territorial*: Sol donar-se en organitzacions que operen en àmplies àrees geogràfiques, generalment a través de les activitats de vendes o de producció. En aquestes circumstàncies, les activitats d'un determinat territori s'agrupen i s'assignen a un director de zona. El seu principal avantatge és que col·loca la responsabilitat i la presa de decisions a un nivell local, millora l'adaptació i comunicació amb els clients i proveïdors de la regió i redueix costos de transport i laborals, segons les condicions de la zona. En l'aspecte negatiu, la zonificació tendeix a duplicar algunes activitats de l'organització, dificulta el control per part de l'alta direcció general i requereix gerents de zona competents i amb habilitats administratives generals.
- Per clients*: Generalment s'utilitza en empreses comercials i el seu objectiu consisteix a crear unitats l'interès primordial de les quals és servir i satisfer un determinat client o *target group* clarament definit, que permet atendre les seves necessitats especials o facilitar les seves activitats. Això requerirà costosos gerents especialistes familiaritzats amb els clients que sàpiguen distingir a quin grup pertanyen, la qual cosa de vegades no és tasca fàcil.
- Per procés o equip*: Típica de les empreses industrials, es tracta d'una espècie de subdivisió de la departamentalització funcional (per exemple, dins de la funció de producció podem trobar diferents equips d'operaris segons quin sigui el procés que executen: soldadors, muntadors, mecànics, etc.). L'agrupació d'equips en seccions diferents reportarà eficiència, eficàcia i estalvi de temps a través de la utilització de tecnologia especialitzada, però també suposarà un esforç addicional a l'hora de coordinar departaments.
- Per seqüència o torn*: És una de les més antigues. S'utilitza en les organitzacions que treballen sense interrupció. El seu principal avantatge és que la intensitat de producció o de servei es manté de forma constant, aspecte que, a l'empresa industrial, permet aconseguir una amortització eficient del capital. Per contra, la departamentalització per torns pot generar problemes de coordinació, comunicació i adaptabilitat.
- Mixta*: Finalment, i a la vista de les classificacions anteriors, sembla clar que no hi ha cap mètode que pugui considerar-se ideal, sinó que la majoria de vegades, depenent de les característiques de l'organització objecte de departamentalització i dels objectius perseguits, caldrà adoptar estructures mixtes o matricials, que combinin dos o tres tipus de departamentalització: funcional i per productes, per unitats estratègiques de negocis, etc.

Tenint en compte que l'existència, la grandària i el tipus d'organització de cada departament han d'estar en concordança amb la dimensió i necessitats específiques de l'empresa, així com de les funcions involucrades, al departamentalitzar per funcions se sol observar la seqüència de passos següent:

- Llistar la totalitat de funcions de l'organització per departamentalitzar.
- Classificar-les.
- Agrupar-les d'acord amb un ordre jeràrquic.
- Assignar activitats a cada una d'aquestes àrees agrupades.
- Especificar les relacions d'autoritat i responsabilitat entre les funcions.
- Establir canals de comunicació entre els departaments.

La descripció de les funcions s'opera a través dels organigrames, definits com a representacions gràfiques de l'estructura formal de l'organització, que mostren les interrelacions, les funcions, els nivells, les jerarquies, les obligacions i l'autoritat existents dins seu. En funció de tot això, els principals tipus d'estructures organitzacionals són els següents:

- Organització lineal o militar*: Es caracteritza per concentrar l'activitat de decisió piramidalment en una sola persona, que pren les decisions i ostenta la responsabilitat bàsica del comandament. Així, el cap immediat superior assigna i distribueix el treball als subordinats, els quals, al seu torn, reportaran a un sol cap a través de les línies formals de comunicació reflectides en l'organigrama. Aquest senzill i estable tipus d'organització evita els conflictes d'autoritat i les fugues de responsabilitat, facilita la presa de decisions i l'execució, però també provoca rigidesa i inflexibilitat, inadaptabilitat a l'entorn canviant, autoritarisme i manca d'especialització, per la qual cosa el seu camp d'aplicació es redueix a organitzacions petites o molt estandarditzades que utilitzen serveis de consultoria externa.
- Organització funcional*: Igual que en la departamentalització, aquest tipus d'organització basa la seva estructura en el principi funcional o de l'especialització de funcions per a cada tasca. Defensada per Taylor (1911), consisteix a dividir el treball de manera que cada home, des del gerent fins a l'operari, executi el menor nombre possible de funcions. D'aquesta manera, l'especialització és màxima, l'autoritat dels superiors és parcial i relativa, la línia de comunicació entre cap i subordinat és la més directa possible i sense intermediaris i les decisions estan descentralitzades i delegades a òrgans i càrrecs especialitzats, ja que el treball intel·lectual es troba separat del treball manual. Com a inconvenients, podem citar la pèrdua de la unitat i autoritat de comandament, la falta de coordinació a causa de la subordinació múltiple, rivalitat i competència entre els especialistes, així com la confusió quant als objectius per complir, per la qual

cosa només és aconsellable en organitzacions reduïdes i ben compenetrades o en cas de delegacions temporals de funcions a òrgans especialitzats.

- Organització lineofuncional o de tipus línia-staff*: Combinació de les dues anteriors sorgida com a conseqüència dels avanços tecnològics i la proliferació de les grans empreses. Per organitzar i fer funcionar de manera eficient la seva estructura operativa (línia) en un entorn complex, les grans organitzacions requereixen cada vegada més informació experta i d'assessoria, la qual els serà proporcionada per òrgans interns independents (*staff*). Aquesta separació entre òrgans operacionals o executius i òrgans de suport o assessoria també incideix en les relacions d'autoritat: mentre que l'àrea de línia ostenta el poder decisiu i executiu sobre els plans de l'empresa, l'àrea d'*staff* exerceix l'autoritat sobre les idees que suggereix o recomana a l'organització operativa, i no assumeix responsabilitat immediata pels resultats dels plans esmentats. L'organització línia-*staff* aconsegueix coordinar capacitat operativa i l'assessoria especialitzada i innovadora sota una única autoritat, però també pot suposar conflictes entre ambdues àrees i costos elevats. Tot i amb això, es tracta de la forma d'organització més utilitzada.

Quant a les principals debilitats que planteja l'organització funcional, nombrosos autors, des dels clàssics fins a Mintzberg (1992, 1995), passant pels gurus de la qualitat i pels defensors de la gestió per processos, han coincidit en la determinació de les següents carències en les estructures burocràtiques:

- En l'actualitat, l'entorn canviant en què es mouen les organitzacions requereix donar respostes dinàmiques i creatives als problemes que van sorgint al llarg de la seva existència i, al seu torn, exigeix l'aparició d'un nou tipus de líders, amb visió i formació generalista, capaços de dirigir i orientar els equips de forma global. El problema rau en el fet que és bastant difícil encaixar aquests directius en una estructura funcional d'estil tradicional.
- Els equips han de ser multidisciplinaris i, al mateix temps, disposar de prou capacitat per autogestionar-se i autodirigir-se, i poder funcionar de manera autònoma, cosa que no succeeix en l'organització funcional.
- Al seu torn, les estructures també han de ser radials, flexibles i adaptar-se amb rapidesa als canvis, aspecte que tampoc permeten les configuracions de tipus burocràtic tradicionals.

Per tal de solucionar els problemes esmentats, hauran de reduir-se els nivells jeràrquics, i substituir-se les configuracions de tipus vertical per altres de més aplanades o horitzontals, d'acord amb la nova estructura. L'organització haurà d'estar orientada al client, la satisfacció del qual serà l'objectiu fonamental; d'aquí la gran importància donada al personal que es troba en contacte amb el públic. D'altra banda, l'organització

ja no es regirà per funcions, sinó per processos. Finalment, es perseguirà la implicació i la motivació dels seus membres, que ja no treballaran per submissió, sinó per compromís amb la bona marxa de l'empresa, i se'n promourà la formació, així com la possibilitat d'accés a la informació, la qual haurà de trobar-se no sols a disposició de la cúpula directiva, sinó també de tothom que la necessiti, independentment de la seva posició jeràrquica.

Tot i així, i malgrat tots els problemes esmentats, no pot interpretar-se de manera estricta que, per raons d'incompatibilitat, existeixi la necessitat irrenunciable d'una substitució radical de l'organització funcional per la forma de gestió objecte d'estudi en l'apartat següent, ja que les dues estructures són complementàries; poden i han de subsistir a fi d'aconseguir la forma d'organització que s'adapti millor a les nostres necessitats. Aquesta circumstància resultarà enormement facilitada per la gran varietat de configuracions de què disposen ambdós tipus d'organització, tal com hem vist i com veurem a continuació en l'estudi de la gestió per processos.

1.7 Concepte i definició de gestió per processos

En l'actual context de canvi organitzacional i de gestió de la qualitat total existeix, com a mínim, una constant, un comportament comú i indiferenciat que es repeteix en totes les organitzacions, especialment en les de serveis: sempre es dona el cas que hi ha persones que realitzen coses per a altres. En efecte, els empleats participen i treballen en equip per poder millorar i simplificar les seves tasques i, d'aquesta manera, satisfer i fidelitzar els seus clients. Així, doncs, aquesta relació ve configurada per tres elements clau (Costa, 1998):

- Proveïdors*: Són els integrants de l'organització productora o prestadora de serveis.
- Clients*: Són els que reben els productes o serveis.
- Processos*: És el que els proveïdors fan per satisfer els seus clients.

Els esmentats elements no poden ser tractats de forma separada, ja que els tres estan íntimament relacionats. En aquest sentit, es dona sempre la correspondència següent: *persones-processos-persones*, que en termes de gestió organitzacional equival a *proveïdors-processos-clients*. El simple fet de comprovar com els tres conceptes estan connectats evidencia que tota acció que es produeixi sobre qualsevol concepte repercutirà en els dos restants. Aquesta relació es reproduirà en tots els àmbits de l'empresa, la qual cosa ens portarà a contemplar les organitzacions des d'un punt de vista holístic, és a dir, entenent-les com a sistemes únics que funcionen com un tot. En gestió, aquesta consideració, al seu torn molt relacionada amb el pensament sistèmic, implica que, en estudiar individualment cada una de les parts que componen una empresa, necessàriament haurà de prendre's també en consideració el seu encaix dins del conjunt global de l'organització. No obstant això, a causa del seu major grau de complexitat i importància

dins de la relació, pel fet de tractar-se de l'element que actua de nexa entre els altres dos, ens detindrem una mica més en el concepte denominat procés.

Podem definir procés com el conjunt d'activitats de treball interrelacionades que es caracteritzen per requerir certes entrades (productes o serveis obtinguts d'altres proveïdors) i tasques particulars que generen valor afegit, amb vista a obtenir determinats resultats. Una altra possible definició seria la de gestió de totes les activitats de l'empresa generadores de valor afegit; o bé, conjunt d'activitats mútuament relacionades, o que interactuen, les quals transformen elements d'entrada en resultats.

No s'ha de confondre procés amb procediment. Un procediment és el conjunt de regles i instruccions que determinen la manera de procedir o d'obrar per aconseguir un determinat resultat. Un procés defineix el que es fa, i un procediment, com fer-ho. Així mateix, no totes les activitats que es realitzen són processos. Per determinar si una activitat realitzada per una organització és un procés o subprocés, ha de complir els criteris següents:

- Ha de tenir una missió o propòsit clar.
- Ha de contenir entrades i sortides, i poder-se identificar clarament els clients, els proveïdors i el producte final.
- Ha de ser susceptible de descompondre's en operacions o tasques.
- Ha de poder ser estabilitzada a través de l'aplicació de la metodologia de gestió per processos (temps, recursos, costos).
- Pot assignar-se la responsabilitat de l'esmentada activitat a una persona concreta.

Paral·lelament a aquest comportament comú i en el mateix context, sorgeix la necessitat de no deixar a l'atzar ni a la improvisació el canvi organitzacional, vertadera pedra angular de la millora contínua, de manera que la seva planificació es realitzi adequadament i assegurant que els resultats siguin en benefici de l'organització. En aquest sentit, ens trobem que, durant molts anys, quasi totes les empreses s'han organitzat verticalment i per funcions. L'estructura piramidal, molt vàlida en organitzacions on les decisions les pren sempre el cap principal, comença a tenir dificultats quan s'exigeix una gestió de qualitat total en totes les seves activitats, ja que obliga el líder a multiplicar-se, sobretot en la supervisió. És en aquest moment quan entra en joc l'organització per processos, la qual permet prestar més atenció a la satisfacció del client, autèntica prioritat del nou model.

Aquest nou tipus de gestió tracta de reunificar les activitats entorn dels processos que prèviament van ser fragmentats com a conseqüència de la implantació de l'organització funcional, i veure'ls com una forma natural d'organització del treball, la qual cosa suposa reconèixer que primer van existir els processos i després l'organització que els sustenta per fer-los operatius. Així, l'organigrama coincidirà o no amb el mapa de processos, i pot donar-se el cas que un mateix lloc de treball intervingui en més de un procés.

La gestió per processos consisteix a gestionar integralment cada un dels processos que fa l'organització, de manera que els sistemes per si sols coordinin les funcions,

independentment de qui les realitzi. Això implica que cada persona que intervé en un procés no ha de pensar únicament en com fer millor el que està fent (divisió del treball), sinó també per què i per a qui ho fa, ja que la satisfacció del client, intern o extern, ve més determinada pel desenvolupament coherent del procés en conjunt que per l'exercici correcte de cada funció individual. Per a una aplicació adequada, caldrà assignar la responsabilitat de cada procés a una determinada persona, anomenada "propietari del procés", independentment de l'estructura departamental de l'organització, la qual, no obstant això, sol mantenir-se. Llevat d'excepcions, la direcció general únicament intervinrà en la coordinació i quan es produeixin conflictes entre processos.

Els principals objectius de la gestió per processos són els següents:

- Analitzar les limitacions de l'organització funcional vertical per millorar l'eficiència de l'empresa.
- Entendre les diferències d'abast entre la millora enfocada als departaments o a les funcions (com es fan les coses) i l'orientada als processos (què i per a qui es fan), en la qual preval:
 - La productivitat conjunta enfront de la individual.
 - La consideració dels departaments com a anelles d'una cadena a la qual afegixen valor.
 - L'organització orientada als resultats i no a les tasques.
- Reconèixer l'existència dels processos interns:
 - Identificant els esmentats processos i relacionant-los amb els factors crítics d'èxit de l'organització.
 - Mesurant-ne l'eficiència i eficàcia, i posant-la en relació amb el valor afegit percebut pel client.
 - Reduint els costos interns innecessaris (activitats que no generen valor afegit).
 - Escurçant els terminis i temps de cicle.
- Identificar les necessitats del client extern i orientar l'empresa cap a la satisfacció, millorant la qualitat i el valor percebut.
- Assignar responsabilitats personals a cada procés.
- Establir en cada procés indicadors de funcionament i objectius de millora contínua, avaluant la seva capacitat per satisfer-los.
- Mantenir els processos sota control, reduint-ne la variabilitat i dependència de causes no aleatòries, utilitzant tècniques com ara el control estadístic de processos.

- Mesurar el grau de satisfacció del client intern o extern, posant-lo en relació amb el rendiment del personal.

Això comporta necessàriament un canvi de comportament en el personal de l'organització, que pot concretar-se en els aspectes següents:

- Pensament i acció de millora enfront de la lògica tayloriana. No es tracta de treballar més, sinó de fer-ho d'una altra manera.
- Compromís amb els resultats enfront de simple compliment de les obligacions laborals.
- Processos i clients enfront de departaments i caps.
- Participació i suport enfront de jerarquització i control.
- Responsabilitat sobre el procés enfront d'autoritat jeràrquica funcional.

En definitiva, els processos són una espècie de “caixa negra”, una pura abstracció (Costa, 1998; Brunet i Vidal, 2004). De fet, sense més ajuda i fins i tot coneixent-los, no seriem capaços de definir com es duu a terme l'activitat operativa que hi està inclosa. Per entendre en els processos les relacions entre les activitats del sistema en què es troben haurem de modelitzar-los. Sovint, els sistemes (conjunts de processos i subprocessos d'una organització) són amplis i complexos, amb molts punts de contacte entre si i amb un gran nombre d'àrees funcionals, departaments i llocs de treball implicats, per la qual cosa necessiten un model organitzador i documentador de la informació que contenen, que serveixi al mateix temps per posar de manifest els problemes existents i doni l'oportunitat d'iniciar accions de millora.

Un model és la representació d'una realitat complexa. Modelar un procés és sintetitzar les relacions dinàmiques que hi existeixen, provar-ne les premisses i predir-ne els efectes. En definitiva, es tracta de realitzar una descripció tan exacta com sigui possible d'un sistema i de les activitats que s'hi duen a terme. Encara que també poden representar-se de forma escrita, generalment la modelització dels processos s'instrumentalitzava a través d'una sèrie de representacions gràfiques denominades *diagrames de flux* (*flowcharts*) o *mapes de procés*. Es tracta d'esquemes que mostren l'organització com un sistema de processos interrelacionats. La representació visual dels processos i subprocessos permet obtenir informació preliminar sobre la seva amplitud, els seus temps i les seves activitats, i en facilita l'anàlisi, la descomposició en activitats discretes i la distinció de les activitats generadores de valor afegit. Les principals metodologies de representació de processos són les següents:

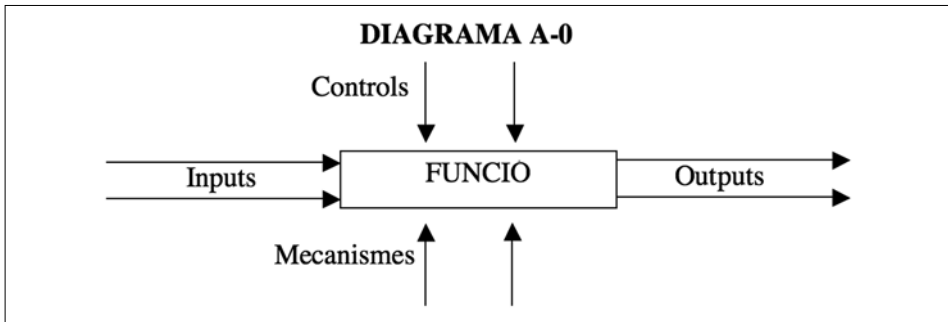
- A. Metodologia IDEF.** La metodologia IDEF (*Integrated Definition Methods*) va ser ideada inicialment dins del programa ICAM (*Integrated Computer Aided Manufacturing*), patrocinat per la força aèria dels Estats Units, i està composta

d'una sèrie de mètodes independents però que, al seu torn, se suporten mútuament, a fi d'aconseguir el màxim grau d'integració si és requerit. Cada un d'aquests mètodes posseeix la seva pròpia definició (motivació, concepte i fonaments teòrics), la seva particular disciplina (sintaxi del mètode, procediment d'aplicació i representació) i el seu camp específic d'aplicació.

En l'actualitat, la família IDEF està formada per diferents mètodes; l'IDEF0 de modelització de funcions és el primer i el més conegut de tots. Ideat per reflectir les decisions, accions i activitats d'una determinada organització o sistema i derivat del llenguatge gràfic SADT (*Structured Analysis and Design Technique*), es tracta d'un mètode dissenyat per modelitzar les decisions, accions i activitats d'una determinada organització o sistema, i proporciona un marc de treball per poder representar i entendre els processos, determinar l'impacte dels diferents successos i definir com aquests processos interactuen uns amb altres, la qual cosa permet identificar activitats poc eficients o redundants. Consisteix en una sèrie de diagrames jeràrquics, juntament amb uns textos i referències encreuades, que es representen mitjançant uns rectangles o caixes i una sèrie de fletxes. La descripció de cada procés és considerat com la combinació de les cinc magnituds bàsiques següents, les quals poden agrupar-se sota l'acrònim ICOM (*inputs, controls, outputs, mechanisms*):

- Funcions*: Es representen mitjançant una caixa, en la qual es tanquen totes les activitats que els conformen.
- Entrades o inputs*: Representen el material o la informació que és consumida o transformada pel procés amb l'objectiu de produir les sortides o *outputs*. És possible que alguns processos no tinguin entrada.
- Sortides o outputs*: Material o informació producte del procés. Per ser considerat com a tal, tot procés ha de tenir com a mínim una sortida.
- Controls*: Reglamenten, limiten o estableixen la forma mitjançant la qual els processos desenvolupen les seves activitats. Cada procés ha de tenir necessàriament un control. Generalment es tracta de lleis, decrets, normatives, directrius o procediments.
- Mecanismes*: Són aquells recursos que el procés necessita i que generalment no són consumits durant el procés, per exemple: personal especialitzat no adscrit al procés representat, assessors externs, maquinària, equips informàtics, copiadores, etc.

Figura 4: Magnituds bàsiques d'un diagrama segons la metodologia IDEF



Font: Mayer et alii (1992).

Al seu torn, aquests diagrames es representen mitjançant una sèrie de components i seguint unes normes determinades.

Un dels aspectes més significatius del model és que va introduint, gradualment i a través de la seva estructura, tants nivells de detall com siguin necessaris en les activitats del sistema, i ofereix una informació perfectament definida de les funcions modelitzades. Així, les activitats poden ser descrites a partir de les seves entrades, sortides, controls i mecanismes. En organitzacions ja existents i estructurades (modelitzacions AS-IS), la naturalesa jeràrquica del mètode facilita la construcció de models amb representació i interpretació del tipus “de dalt a baix”, però basats al seu torn en processos d’anàlisi “de baix a dalt”. En aquests casos, partint d’informació bàsica i de tipus rutinari (generalment resultats d’entrevistes al personal operatiu), el dissenyador del procés comença agrupant activitats relacionades o funcionalment semblants, i emergeix finalment la jerarquia.

Contràriament, en les organitzacions on l’arquitectura funcional es dissenya partint de zero (modelitzacions TO-BE), les construccions del tipus “de dalt a baix” solen ser més apropiades. Així, començant per les activitats principals, aquest tipus d’estructures poden ser descrites mitjançant una descomposició lògica fins a aconseguir el nivell de detall desitjat. Una altra de les fortaleses de l’IDEF0 és la separació i independència de les funcions que representa respecte de l’estructura orgànica o organitzacional, és a dir, de l’organigrama. De vegades, aquestes funcions seran transversals i involucraràn més d’un departament. Respecte a les debilitats, cal citar, en tot cas, la naturalesa atemporal del model. En efecte, l’IDEF0 està pensat per representar de manera organitzada una sèrie d’activitats, així com les relacions existents entre elles, però no suporta descripcions detallades sobre seqüències lògiques o temporals associades a aquestes activitats, ni contempla les possibles transformacions d’un objecte al llarg d’un procés, ja que el factor temps i la lògica seqüencial restarien concisió al model. No obstant això, a causa de la

seva operativa (activitats contigües d'esquerra a dreta connectades per fletxes), és fàcil interpretar o associar per error una certa temporalitat a la representació.

B. Metodologia BPMN. El model BPMN (*Business Process Modeling Notation*) va sorgir de la necessitat de dotar el llenguatge BPML (*Business Process Modeling Language*) d'execució de processos de tipus XML, creat i desenvolupat pel BPMI (*Business Process Management Institute*), d'un model estàndard que en permetés la representació gràfica. El primer grup de treball, format per 35 companyies, es va constituir l'any 2001, i va culminar la seva activitat amb la presentació de la primera versió del model l'any 2004. L'objectiu principal del projecte BPMN consistia a aconseguir una forma estàndard de representació gràfica dels processos empresarials que fos ràpidament intel·ligible per a tots els *stakeholders* de l'organització, des dels analistes i dissenyadors fins als usuaris finals, salvant així la separació existent entre disseny i aplicació dels esmentats processos. Amb aquesta finalitat, el model se serveix de diagrames compostos d'una sèrie d'elements gràfics de formes simples i familiars a la majoria de dissenyadors, però que a la vegada poden generar dissenys de gran complexitat (White, 2004). Els dissenyadors poden crear els seus tipus d'artefactes, els quals aportaran més detalls sobre la forma com es desenvoluparan els processos, sense que l'estructura bàsica, determinada per les activitats, portes i fluxos seqüencials que els formen, es vegi modificada.

Un dels principals avantatges del model BPMN resideix en el fet que, en l'actualitat, es troba avalat per una extensa comunitat d'organitzacions que l'utilitzen i desenvolupen. A més, la metodologia BPMN tracta d'unificar la gran varietat de tècniques de representació de processos existents (IDEF, UML, BPSS, ebXML, ADE, etc.), estandarditzant-les en una sola, per aconseguir d'aquesta manera més interoperativitat, i al mateix temps reduir la confusió entre els dissenyadors i els destinataris finals dels processos. En aquest sentit, utilitza una metodologia molt pròxima als llenguatges de programació orientada a objectes, que s'adapta fàcilment a entorns informàtics. Un altre dels punts forts del BPMN és que pot ser directament executat sense necessitat de traduccions o interpretacions addicionals, la qual cosa redueix considerablement els errors d'aplicació. Aquest fet també permetrà, en un futur no gaire llunyà, generar un *feedback* d'experiències entre els usuaris finals i els dissenyadors del model, els quals disposaran d'informació de gran valor a l'hora d'afinar-lo i desenvolupar-lo.

1.8 Tipus de processos

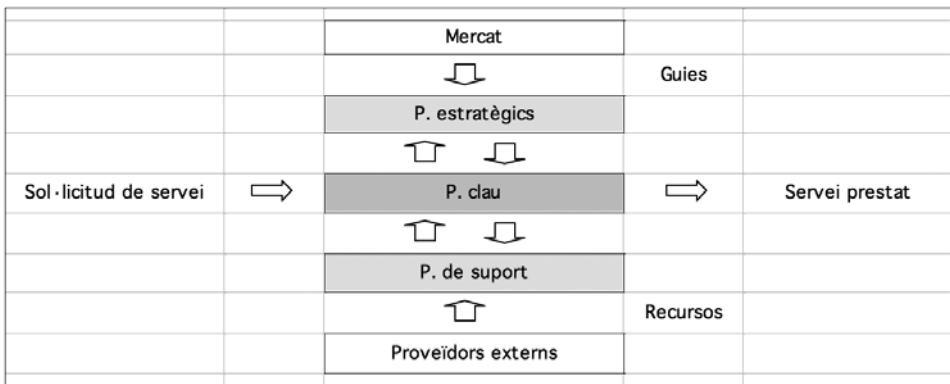
Una vegada definits i analitzades algunes de les seves formes de representació, seria necessari establir quines són les diferents característiques dels processos segons la seva missió dins de l'organització. En aquest sentit, tot i la gran varietat de classificacions possibles, només citarem la que divideix els processos en funció de la seva

importància amb relació als factors crítics de l'èxit organitzacional (Brunet i Vidal, 2004; Costa, 1998):

- *Processos clau*: Són els que el client extern veu. De fet, són els que exterioritzen la missió de l'empresa (p. ex., el procés de producció).
- *Processos de suport*: Són els que faciliten els recursos necessaris a la resta de processos perquè puguin dur a terme la seva missió (p. ex., el procés de compres).
- *Processos estratègics*: Són els que estan en contacte amb les necessitats i expectatives del mercat en general, coneixen les possibilitats de l'organització, n'avaluen l'eficiència i efectivitat en general i, per consegüent, marquen els objectius, fixen les pautes i serveixen de guia a la resta de processos (p. ex., el procés d'investigació de mercats).

La comprensió de la diferència i interrelació entre les modalitats anteriors és absolutament necessària per entendre els nous models de gestió. La figura següent pretén mostrar les esmentades relacions en sentit ampli:

Figura 5: Processos estratègics, clau i de suport



Font: Costa (1998).

1.9 Evolució de la gestió per processos: de la qualitat total a la reenginyeria de processos

Com hem vist fins ara, la gestió de la qualitat total ha jugat un paper decisiu en la millora contínua dels processos organitzatius ja existents, i s'ha servit per a això d'eines tan importants com el *benchmarking*. No obstant això, si volem avançar una mica més i endinsar-nos en les millores organitzacionals de tipus estructural, haurem de recórrer necessàriament a les tècniques de reenginyeria de processos. En aquest sentit,

el concepte de reenginyeria no és nou, i es defineix com la revisió total i el consegüent redisseny profund dels processos, per aconseguir millores espectaculars en aspectes importants com els costos, qualitat, servei o temps (Hammer i Champy, 1994; Cuatrecasas, 2005). De l'anàlisi detallada de cada un dels aspectes de la definició s'obtenen les consideracions següents:

- Revisió total*: Totes les parts i particularitats del procés han de ser qüestionades profundament, cal evitar passar per alt o donar per fet certs aspectes tradicionals per considerar que no admeten discussió. La idea és evolucionar des de “com es fan les coses i com millorar-les” fins a “per què fem les coses així i com s’haurien de fer”.
- Redisseny profund*: Amb això no es pretén aconseguir una simple millora o un petit canvi, sinó una remodelació dràstica “des de zero” d’estructures i processos, i abandonar les pràctiques poc eficients.
- Millores espectaculars*: No es tracta de realitzar petits ajustos o retocs, sinó projectes ambiciosos que impliquin canvis importants. En aquest sentit, serà de gran ajuda la innovació tecnològica i els processos informàtics.
- Orientació clara cap als processos*: En “detriment” de l’organització, persones o altres estructures, la qual cosa comporta l’adopció d’organigrames menys jerarquititzats.

Els principis clau en què es basa la reenginyeria són els següents (Mateos, 2001):

- Lideratge de la direcció en el desenvolupament de tot el programa.
- L’estratègia de l’empresa ha de guiar i conduir els programes de reenginyeria en el seu objectiu de crear avantatges competitius.
- L’objectiu final és crear valor per al client.
- Observació contínua de les necessitats dels clients i del seu grau de satisfacció.
- Necessitat d’equips de treball responsables i amb les millors capacitats i habilitats.
- És necessària la flexibilitat en la implantació del programa. Ha de ser possible modificar els plans d’actuació a mesura que es desenvolupa el programa de reenginyeria i s’observen i avaluen els resultats obtinguts.
- Establir sistemes correctes de mesurament del grau de compliment dels objectius.
- Prestar atenció al canvi, especialment a la dimensió humana, per intentar evitar o reduir-ne la resistència, la qual cosa podria produir retards en el programa i fins i tot el seu fracàs. Cal avaluar, planificar i posar en marxa el canvi, tenint la

capacitat de visualitzar i simular les modificacions proposades i l'habilitat per analitzar-ne l'impacte total.

- La reenginyeria s'ha de considerar com un procés continu en què es plantegen sempre nous reptes, i no com un procés únic que es duu a terme només una vegada dins de l'organització.
- La comunicació és un element essencial per al desenvolupament correcte i l'èxit del programa, no sols en tots els àmbits interns de l'organització, sinó també fora.

La reenginyeria és una estratègia que pot aplicar-se a qualsevol situació dins de l'organització, i és tan beneficiosa en aquelles empreses que necessiten imperiosament un canvi per evitar la seva desaparició com en aquelles que volen mantenir o superar la posició que ocupen enfront de la competència. A manera de resum, els beneficis que poden aconseguir-se amb la reenginyeria són els següents (Cuatrecasas, 2005):

- Canvi positiu cap a processos més eficients. Les accions es duen a terme de forma més organitzada i seguint un ordre lògic.
- Comportament actiu de les persones, que aporten noves idees i opinions, implicant-se en l'evolució i millora dels processos.
- Reducció de controls i verificacions en els nous processos, ja que pràcticament no es produeixen errors deguts al disseny.
- Interacció de treballs. Diverses tasques es converteixen en una sola. La reenginyeria és contrària a la divisió del treball.
- Millor organització del treball. De les estructures funcionals i jeràrquiques es passa a equips de procés, gerents entrenadors i estructures planes i flexibles.

Generalment, la implantació de la reenginyeria en una organització es realitza a través de les fases sintètiques següents:

1. Coneixement i estudi dels processos actuals (etapes, estructura, etc.).
2. Anàlisi profunda dels processos, dels seus punts forts i àrees de millora, així com avaluació d'aspectes clau com el cost, la qualitat o el temps.
3. Investigació i desenvolupament de nous processos que aportin solucions diferents per augmentar l'eficiència.
4. Disseny i documentació dels nous processos per utilitzar (estructura, procés d'implantació, etc.).
5. Implementació dels nous processos, controlant-ne la posada en funcionament, realitzant-hi ajustos o accions correctives i verificant-ne els resultats obtinguts.

En tot cas, l'èxit o fracàs de la implantació de la reenginyeria de processos dependrà en gran mesura de les fases inicials, és a dir, del disseny, del tipus de metodolo-

gia emprada, de la justificació de les accions importants per emprendre, del suport de la direcció, dels instruments de què disposi l'organització i de la capacitat que tingui a l'hora de coordinar les diverses iniciatives a què s'haurà d'enfrontar (Champy, 1995).

En la majoria d'organitzacions hi convergeixen nombrosos tipus d'activitats i de característiques molt diverses. A causa d'aquesta gran diversitat i de la complexitat d'alguns processos, existeixen altes probabilitats d'incórrer en errors i de desaprofitar recursos, tant humans com materials. Una gestió per processos estructurada i amb els recursos i coordinació adequats, juntament amb l'aplicació de les tècniques de millora contínua i de reenginyeria de processos, permetrà optimitzar-ne de forma significativa la utilització, i millorar-ne l'eficiència, l'eficàcia i la qualitat de servei, de manera que cada integrant del procés, des del mateix moment que s'incorpori, coneixerà quina és la funció que haurà d'exercir sense necessitar informacions addicionals. D'altra banda, les activitats empresarials gaudiran d'una gran transparència de cara als *stakeholders* de l'organització.

Tot i amb això, aquesta mateixa complexitat organitzacional i el canvi radical que representa la implantació de les tècniques de gestió per processos també es convertiran en els principals obstacles per a l'èxit de la seva consecució. En efecte, l'empresa moderna sovint es troba sotmesa a una gran variabilitat i està regida per persones amb formacions i criteris dispers, les quals condicionaran el transcórrer de cada procés amb les seves decisions. Igualment, l'organització en compartiments estancs també entorpirà la fluïdesa de les activitats que conformen els processos.

Capítol 2

La nova gestió pública

2.1 Marc teòric

Hi ha diverses raons justificatives dels canvis succeïts en el model de gestió de les administracions públiques al llarg dels darrers quaranta anys (Aberbach i Rockman, 1999; Barzelay i Armajani, 1992; Cunill, 1997; O'Connor, 1981). En efecte, hi ha qui els relaciona de manera directa amb la crisi de l'estat del benestar, entesa com a crisi de les finances públiques, mentre que altres opinen que es tracta d'un replantejament necessari dels hàbits del model tradicional, el qual, amb el pas del temps, ha deixat de respondre als requeriments plantejats per l'entorn canviant i per les economies d'alt rendiment per adequar-se en major grau a interessos corporatius i de l'*statu quo* (Hirsch, 2001; Holloway, 2002). En tot cas, en el nou context socioeconòmic, la funció del sector públic adquireix una rellevància important, no com a ens productor de serveis, sinó més aviat com a responsable de la provisió i manteniment del marc general necessari que faci possible el desenvolupament econòmic i la creació de capital social. De la mateixa manera, es persegueix una actuació pública que presti més atenció als instruments i a la manera d'intervenir en l'economia i en la societat, i que no es basi únicament a identificar l'existència d'errades en el mercat que n'habilitin la irrupció (Evans, 1992). En altres paraules, el que ha de justificar realment l'acció pública és l'avantatge comparatiu que té respecte de l'acció privada, una vegada vista la seva execució pràctica, i no la simple existència d'errades o ruptures en el mercat, ja que en alguns casos (en monopolis naturals o en certs supòsits de competència imperfecta) la intervenció del sector públic fins i tot podria arribar a ser contraproduent, i incrementar els costos i la ineficiència (Echebarría i Mendoza, 1999).

Per contribuir que tot això sigui possible sorgeix la denominada *nova gestió pública*, que disposa d'una sèrie de mitjans, com ara els mecanismes de cofinançament, l'agencialització, les noves tècniques pressupostàries, la utilització d'indicadors, el nou gerencialisme, la gestió de recursos humans (RRHH), el control basat en els resultats,

la creació de mercats interns dins del sector públic o l'externalització, entre d'altres, els quals, al seu torn, veuran condicionada la seva aplicació per un conjunt de factors operants des de l'interior de les organitzacions públiques, entre els quals podem destacar els següents (Lane, 1997; Metcalfe, 1993; OCDE, 1999; Pierre, 1995; Pollit, 1993):

- *Un pes excessiu de la política en les administracions públiques.* Desemboca de vegades en un alt grau d'intervenció política en les activitats ordinàries de l'organització, en l'emissió d'informes viciats per part dels funcionaris per complaure els càrrecs electes que els sol·liciten, en un augment de la burocratització orientada a la fiscalització dels polítics, en la dissolució i absència de responsabilitats en els errors de gestió, en la manca de lideratge, en un excés de centralisme, en una perspectiva excessivament a curt termini i dependent de la conjuntura (la legislatura), en les decisions administratives, etc.
- *Un alt grau de gerencialisme clàssic i de garantisme burocràtic en l'activitat administrativa.* De fet, les garanties jurídiques atorgades pel dret administratiu es tradueixen en un funcionament intern de l'administració basat fonamentalment en el compliment dels procediments de la manera més exacta possible, que fomenta al seu torn, encara que de manera indirecta, l'adopció d'estructures organitzatives fortament jerarquitzades.

Encara que la nova gestió pública es presenta generalment com una resposta políticament neutra i no menys instrumental que l'adoptada pel model weberian (Barzelay, 1992), és evident l'àmplia inspiració en el pensament neoliberal (Hirsch, 2001; Holloway, 2002). En aquest sentit, les fonts teòriques que configuren la nova gerència es troben principalment en la teoria de la *public choice*, en el gerencialisme clàssic i en l'escola de l'economia de l'organització. Totes tenen en comú la crítica a les institucions i al model burocràtic d'administració (Castells i Oller, 2004; Lane, 1997; Colet, 2006).

Tant la teoria de l'elecció pública, la més elaborada i sistemàtica, com el gerencialisme clàssic parteixen de la idea àmpliament difosa que els empleats públics són bona gent atrapada en un mal sistema (Niskanen, 1971), així com que els organismes públics recompensen un tipus de comportament diferent del que es valora en altres organitzacions. En efecte, l'absència d'incentius directes que premiïn l'eficiència (ni els ingressos principals d'aquestes organitzacions provenen de la venda d'un *output* a un determinat preu/unitat, ni els empleats participen en el benefici obtingut per l'entitat) impulsa els buròcrates a perseguir la maximització de la font dels seus incentius (poder, promocions, estabilitat) i, d'altra banda, a adaptar-se al rendiment mitjà esperat pel seu patrocinador (els polítics). Com que els polítics no posseeixen prou informació sobre els processos de producció, accepten aquest rendiment estàndard mentre les seves expectatives siguin satisfetes. Aquesta situació, les particulars característiques dels serveis públics i la teoria del monopoli bilateral govern-administració (ni els buròcrates

ni de bon tros els polítics disposen d'opcions alternatives per aconseguir objectius de forma independent, es necessiten mútuament) tanquen el cercle de la ineficiència de la burocràcia. Així, la teoria de l'elecció pública se centra en la necessitat de restablir l'hegemonia de la política sobre aquesta burocràcia, en limita l'autonomia i en recupera el control en nom del govern representatiu. En canvi, el gerencialisme advoca per la supeditació de l'esmentada burocràcia als principis gerencials, i preserva al seu torn els gerents de la intromissió dels polítics (Cunill i Ospina, 2003).

D'altra banda, cal també destacar la influència exercida per la teoria de l'economia de l'organització. Aquesta teoria, que s'ocupa d'organitzar les relacions entre els agents que cooperen en les activitats de producció i intercanvi, parteix de l'estudi de les errades del mercat per a arribar a les "errades del govern". Des d'aquesta perspectiva, aquestes errades es refereixen a la dificultat de mesurar i incentivar una relació positiva entre costos i beneficis, a la desigualtat distributiva generada quan els controls no aconsegueixen evitar corrupteles, al clientelisme o arbitrarietats, a la dificultat de controlar les externalitats de les organitzacions públiques o les internalitats que porten a establir com a criteris de referència de la provisió de serveis públics els valors o les fites de la cultura organitzativa, etc. (Albi *et alii*, 1997). La constatació d'aquestes errades de govern posa de manifest que l'existència d'errades de mercat és simplement una condició necessària però no suficient per a la intervenció pública, l'actuació de la qual podria de vegades fins i tot empitjorar l'assignació dels recursos i la distribució del benestar, i es faria palesa la necessitat cercar noves fórmules d'actuació. Malgrat tot, és evident que no podem explicar la presència d'errades en el sector públic i la seva permanència o la seva evitabilitat sense estudiar prèviament les institucions i la seva organització interna (Crozier, 1988, 1989; Downs i Larkey, 1986; Ebers, 1997).

Finalment, cal esmentar l'existència de nombroses veus crítiques que afirmen que aquestes teories són incompletes, ja que centren tota l'argumentació en atacs al model burocràtic sense aportar solucions globals i consistents, i no poden ser de cap manera la base de la nova gestió pública. Altres pensen que amb la nova gestió pública el poder de l'Estat no ha fet més que transformar-se, s'ha adaptat a les circumstàncies, però sense perdre gens ni mica de la seva capacitat d'influència, ja que les jerarquies encara juguen un important paper en un ampli i sorprenent nombre de contextos institucionals i nacionals, i no n'és previsible la desaparició. Però no hi ha dubte que les reformes empreses, l'impuls de les noves tecnologies i els nous corrents de gestió pública són reals i tenen molt a veure amb les teories comentades (Echebarría *et alii*, 2005; Eggers, 2005).

2.2 Evolució

El camí de canvis i reformes en què es troben immerses la gran majoria d'organitzacions del sector públic per superar aquests condicionants i passar del que tradicionalment

s'entenia per administració als nous models de gestió és llarg i difícil, i afecta tant la totalitat de les seves àrees i departaments interns com les relacions amb el seu entorn. En aquest sentit, la majoria d'autors coincideix que l'esmentada evolució queda plasmada genèricament en les següents etapes temporals (López Casanovas, 2003; Olías, 2001; Rockman, 2003; Salama i Mathias, 1986):

- La dècada del 1970.* Dècada caracteritzada per la recerca de millores en la utilització dels *inputs* i dels recursos, així com per la intenció d'instrumentalitzar els mitjans materials i humans a través de diverses reformes, fonamentalment presupostàries, per aconseguir la màxima eficiència tècnica possible. Es tracta del model *neotaylorista* (Clarke-Newman, 1997; Crozier, 1988), que emprèn una sèrie de reformes l'objectiu principal de les quals consisteix a superar la burocràcia a través de la gestió flexible del pressupost i del personal. És el període de les privatitzacions, l'expansió del model de l'agència i dels models empresarials de gerència. És també l'època de les tres *e*: economia, eficàcia i eficiència.
- La dècada del 1980.* Dècada en què predomina l'enfocament sociotècnic, evolució de l'anterior i consistent en la recerca de la superació de l'enfocament tradicional sobre la base de la definició d'un contingut modular i no fragmentat del treball, que pren com a unitat organitzativa l'equip, i afavoreix la comunicació ràpida i horitzontal, la presa de decisions delegada, els procediments flexibles, la formació permanent i la generació d'una cultura corporativa. En aquest període, també denominat de l'estat *neoadministratiu* (Durant, 1998; Zeller, 1996), s'emfatitza el mercat, les noves tècniques de gestió i el paper del gerent públic com a *policy entrepreneur*, i s'utilitzen al seu torn termes com flexibilitat, responsabilitat, reenginyeria de processos, *empowerment*, optimisme i igualtat d'oportunitats. Prevalent les tres *d*: descentralització, desinstitucionalització i devolució.
- La dècada del 1990.* Dècada caracteritzada per la introducció de la idea d'un nou i ampli repartiment de tasques i responsabilitats entre l'Estat, la societat i el mercat, l'orientació dels serveis al ciutadà-client, la gestió de qualitat i la introducció de mecanismes concurrents en la provisió, cap al que s'ha anat anomenant *Estat relacional*, en l'accepció d'ens en permanent relació amb els altres que persegueix la consecució d'una sèrie d'objectius actuant com un agent més, i que exerceix funcions no de forma coactiva, aïllada i autosuficient, sinó a manera d'interlocutor de la interrelació social (Thwaites i López, 2005).
- Finalment, a la *primera dècada del segle XXI* sorgeix el debat sobre si l'eficiència administrativa serveix realment als objectius socialment desitjats. Al seu torn, l'esmentada incògnita condueix a pensar que l'avaluació de la funció pública, així com la capacitat de decisió sobre ella, recaurà cada vegada més en el client, el qual triarà en funció del grau d'utilitat individual —i social, en termes agregats— que

l'esmentada actuació li reporti. En aquest context indeterminat, les tècniques de control públic tradicionals resulten clarament insuficients, per la qual cosa la seva utilització serà previsiblement molt reduïda i *ex ante*, i es tendirà a traspassar cada vegada més la valoració de l'eficiència de l'actuació pública a l'opinió, decisió i elecció de l'administrat-consumidor (Albareda *et alii*, 2005; Agranoff *et alii*, 2003; Badaracco, 2002). Tot això implicarà la necessitat de flexibilitzar i descentralitzar les formes organitzatives de les institucions públiques, al mateix temps que traslladarà a l'administrat part de la responsabilitat pel resultat de l'elecció d'un determinat servei, que abans s'hauria considerat únicament conseqüència de l'eficiència en l'actuació administrativa, la qual cosa farà disminuir les reclamacions. De vegades, assenyala Olías (2001), aquesta descentralització pot portar a la fragmentació institucional. Es tracta d'una de les conseqüències no intencionades de les reformes. Així, per arribar a acords, moltes vegades les administracions implicades hauran de deixar de costat el control, en benefici de l'entesa, i posposar objectius individuals, que se substituiran per la negociació col·lectiva.

Com es pot veure, dels plantejaments inicials, clarament economicistes i anties-tatals, s'ha passat a posicions més matisades en què la recerca de noves formes d'acon-seguir valor públic s'enllaça amb el servei als ciutadans i la democratització de l'actuació pública (Barzelay, 2001). Els problemes de la fragmentació institucional, així com els límits del mercat, posats de manifest en el deteriorament d'alguns serveis públics priva-titzats, han deixat al descobert el dubtós èxit de fórmules del tipus "més amb menys" o "timonejar però no remar", demostrant que l'eficiència dels mercats està sotmesa a res-triccions característiques que no sempre es compadeixen de les exigències de producció dels béns públics. Aquest nou context provoca un profund replantejament de l'activitat del sector públic. Ara, únicament és un ens més que ha d'adaptar-se i interrelacionar-se obligatòriament amb la resta d'actors socials i econòmics en condicions socials i de mercat, amb un poder coactiu limitat i circumscrit a determinats supòsits, i avaluat pels seus administrats en funció de la utilitat individual que cada un percep de la seva activitat (Bel, 2006; Behn, 2001).

A causa del canvi d'escenari, els corrents que combinen "Estat, mercat i socie-tat" fan ressorgir la preocupació per l'ètica pública i pels valors d'empleats i directius públics. La nova cultura que es preconitzava com a requisit imprescindible per dur a terme el procés de renovació emfatitzant els costos, els resultats, l'hegemonia del client i la qualitat en els productes cedeix terreny davant la preocupació pels valors de lleialtat i probitat del servei públic (Berman, 1998; BID, 2006). Així, mentre l'ètica del servei públic va estar assegurada per la sòlida formació dels funcionaris públics i pels seus codis deontològics, imbuir-los d'esperit emprenedor, demostrar-los les seves capacitats de gestió i orientar-los cap al rendiment eren les prioritats essencials. Però quan la nova cultura amenaça de relegar al bagul de l'oblit els valors essencials de l'esperit públic, es

fan paleses les dificultats i els desafiaments. Per més que l'administració proporcioni serveis adequats que puguin cobrir les aspiracions essencials dels ciutadans, si no hi ha la convicció que els proveïdors actuen amb absoluta honestedat, de poc servirà tota la resta (Olías, 2001; Bresser-Pereira, 2004; Bresser-Pereira i Cunill, 1998; Mueller, 1976).

2.3 Principals models en els països de l'OCDE

L'opció d'analitzar els membres de l'OCDE es justifica pel fet que es tracta de democràcies liberals, pel que fa a l'aspecte polític, i de sistemes capitalistes avançats, en termes econòmics, mantenint tots elevades condicions de benestar social, de serveis públics assegurats i de despesa pública (Olías, 2001). Encara que en alguns estats les reformes van començar molt abans, pot afirmar-se que l'impuls definitiu no es va produir fins al 1992, l'any que es va signar el Tractat de la Unió Europea, que contemplava l'adopció d'una moneda única i obligava els estats membres a respectar uns estrictes principis de convergència en les seves polítiques econòmiques (reducció del dèficit, del deute públic i de la inflació). Al seu torn, també va ser l'any que Bill Clinton va accedir a la presidència dels EUA. El seu programa electoral va establir com a prioritària la reforma de l'Administració Federal amb el lema "un govern que treballi millor i costi menys" (Gore, 1993). Per aconseguir aquests èxits, ambdós esdeveniments fixaven l'horitzó 2000 com a meta a què arribar amb unes estructures públiques sanejades, àgils, flexibles i eficients. La implantació de processos d'innovació en la gestió pública ha seguit camins diferents en funció dels trets diferencials de cada país o grup de països que els han adoptat (Frederickson, 1997, 1999). Tot i així, i com es podrà veure, en tots el contingut de la modernització és semblant, i es repeteixen principis com ara la consideració de l'usuari com a client, la introducció de la competència en els serveis públics, les privatitzacions, la descentralització, la desconcentració, la reducció de la grandària de les organitzacions, l'interès per l'avaluació com a forma de control democràtic, l'assegurament de la qualitat, l'ús de tècniques contractuals alternatives a l'acció unilateral de l'Estat, la pressupostació lligada a objectius i resultats, la gerencialització, l'*empowerment* o la flexibilització de les formes de gestió (European Commission, 2003b; Fox i Miller, 1996). D'altra banda, els nous principis i eines de gestió pública s'han vist enormement influïts pel fenomen de la globalització internacional, el qual es manifesta (Fukuyama, 2004):

- Quant a l'economia*: per l'evolució de la responsabilitat econòmica dels estats a causa de la necessitat d'adaptació de les finances al nou escenari mundial.
- Quant a gestió del coneixement*: per la transmissió de les informacions i la circulació de les idees per sobre de les fronteres.

—*Quant a la integració política i institucional:* per la incidència de les organitzacions internacionals (OCDE, UE, ONU, Banc Mundial) sobre l'actuació dels estats.

De la mateixa manera, a l'hora de definir els seus objectius, tots els models s'enfronten a la dicotomia entre les següents alternatives imperfectes: Estat o mercat, teoria de l'elecció pública o desburocratització a través de la privatització i, finalment, inspiració tecnocràtica o política dels programes d'actuació. Les característiques principals dels dos corrents es resumeixen en el quadre següent (García-Pelayo, 1982, 1986; Gallego *et alii*, 2000):

Quadre 3. Característiques principals dels models centralitzat i descentralitzat de gestió pública

	Model centralitzat, jeràrquic o tradicional	Model descentralitzat, autònom o multidivisional
Filosofia i cultura de gestió	Èmfasi en els procediments Legalitat <i>ex ante</i> Escassa autonomia del gestor Ciudadà administrat	Èmfasi en els resultats Auditoria <i>ex post</i> Alta autonomia del gestor Ciudadà client
Separació entre responsabilitat política i de gestió	Escassa	Elevada
Gestió econòmica i financera	Centralitzada	Descentralitzada
Rigidesa financera en la negociació pressupostària	Escassa	Elevada
Connexió entre pressupost i planificació plurianual	Escassa	Elevada
Finalitat del control intern	Legalitat i aplicació comptable <i>ex ante</i>	Resultats i objectius (legalitat <i>ex post</i>)
Gestió i RRHH	Centralitzada	Descentralitzada
Presència d'elements competitiu en la producció	Escassa	Elevada
Correspondència estructura organitzativa – àrees funcionals – responsabilitat de gestió	Escassa	Elevada
Adaptació a les demandes ciutadanes	Escassa	Elevada

Font: Albi *et alii* (1997).

2.3.1 Model anglosaxó

Els països anglosaxons van ser els pioners en la posada en pràctica de reformes en la gestió pública i el seu model va ser font d'inspiració per a altres estats. Les seves actuacions estan basades en l'anomenat *new public management*, corrent que assumeix els postulats de la teoria de l'elecció pública, propugna la desburocratització dels aparells públics i la recuperació del control de les organitzacions per part dels responsables polítics, així com les pràctiques administratives del *management* nord-americà, que sostenen la superioritat de la gestió privada sobre la pública (Hogwood *et alii*, 1985; Jennergren, 1981; Osborne, 2000). Així, la recerca de l'eficiència va acompanyada de l'objectiu de garantir la responsabilitat administrativa davant del poder polític (Goss, 2001; Graham *et alii*, 1999). En aquest sentit, no és fàcil trobar l'equilibri davant del dilema centralització-descentralització, és a dir, entre el control de les agències per part dels responsables polítics que defensa la teoria de l'elecció pública i la necessària autonomia de les diferents unitats administratives defensada per la doctrina del *management*.

A continuació, passem a detallar esquemàticament les aportacions més significatives dels principals països del model anglosaxó:

A. Austràlia. Les grans línies de la reforma iniciada el 1996 són les següents:

- Gestió dels serveis públics basada, en la mesura que sigui possible, en els mateixos principis que el sector privat.
- Flexibilitat en la gestió dels recursos humans.
- Cada agència ha de responsabilitzar-se del seu funcionament, i ostentar el més elevat grau d'autonomia possible en gestió financera i dels recursos humans.
- Supressió dels procediments administratius derivats d'obligacions legals que imposen elevats costos a l'administració (teoria de l'economia dels costos de transacció).
- Superació del concepte d'administració pública com a mercat de treball homogeni definit en termes d'estàndards comuns d'ocupació.
- Importància de l'ètica i dels valors.

B. Regne Unit. Es tracta d'un dels models de més difusió i ambició reformadora, a més de ser un dels primers d'aplicar-se. Encara que moltes vegades ha sigut identificat amb l'època Thatcher, el seu abast desborda aquest període legislatiu, i igualment els governs laboristes han participat en el seu impuls.

Des dels primers anys de la dècada dels seixanta del segle xx, es produeix a la Gran Bretanya el diagnòstic que el declivi estructural del país en termes comparatius podia ser abordat mitjançant la intervenció sobre els mecanismes

d'actuació de l'Estat. A partir d'aquest moment, es desenvolupen ambiciosos esquemes de reestructuració departamental i de reorganització de les activitats governamentals, i es pretén al seu torn millorar els mecanismes de coordinació de les polítiques, així com atorgar una major autonomia en la gestió en els àmbits intermedis del servei públic. El fracàs inicial va donar pas a un nou intent, instrumentalitzat amb l'anomenat informe Fulton, del 1968, mitjançant el qual pretenia aconseguir-se una nova professionalitat en l'administració que garantís el control polític de l'aparell burocràtic (teoria de l'elecció pública) a través de la creació d'un departament de servei civil. A la dècada del 1970, la burocràcia britànica va ser fortament criticada i acusada de sabotejar els primers intents de modernització, i es va donar un nou impuls polític en el període Thatcher, centrat en les quatre grans àrees d'actuació següents:

- Retallada de despeses mitjançant la reducció d'efectius (teoria de l'economia en els costos de transacció).
- Quantificació i mesurament de resultats.
- Concentració del poder al voltant dels polítics i creació d'unitats sota la seva direcció amb grans responsabilitats administratives (teoria de l'agència). Iniciativa Next Steps, dirigida a augmentar l'autonomia de gestió de les agències governamentals responsables de l'execució de polítiques.
- Separació de les funcions de disseny i control de polítiques de les funcions de gestió; aquestes funcions s'encarreguen a agències autònomes.

A partir de la dècada del 1980, les agències, les privatitzacions i l'externalització d'activitats es van generalitzar. A l'inici de la dècada del 1990 apareixen les cartes de servei, el referent més important de les quals és l'anomenada *Carta del ciutadà* del 1991, que pretén plasmar els drets dels administrats a l'obtenció de serveis públics de qualitat. En definitiva, i a manera de conclusió, el sentit general de les reformes britàniques ha de ser interpretat com un esforç de la classe política dirigit a desmantellar les pràctiques corporatives de l'administració en l'àmbit macroorganitzatiu i a aconseguir que l'actuació administrativa s'inspiri en la recerca de l'eficiència en l'àmbit microorganitzatiu (Keraudren, 1998; Kehane i Nye, 2001; Lawton, 1999).

C. Nova Zelanda. Caracteritzat per la radicalitat de les seves actuacions i per la continuïtat malgrat l'alternança política, el programa de reforma a Nova Zelanda va començar a mitjan anys vuitanta del segle xx amb el propòsit de combinar enfocaments eminentment liberals en política econòmica amb un interès destacat pel manteniment de les polítiques socials. L'origen cal situar-lo en els problemes econòmics de l'època, caracteritzats per un greu endeutament, així com en

un diagnòstic unànime sobre la ineficiència de les administracions públiques. Les polítiques d'ocupació dutes a terme fins aquell moment havien donat lloc a una administració sobredimensionada que suposava una greu càrrega fiscal per a l'economia del país. Així, els principis del programa de reforma es basaven, d'una banda, en la separació de les funcions comercials i no comercials, i, de l'altra, en la separació de les funcions assessores i administratives, i es propugnava la descentralització funcional i l'autonomia dels gestors, juntament amb la millora dels mecanismes de control polític i de responsabilitat, en la línia dels postulats formulats per la teoria de l'agència.

La reforma es va dur a terme incidint de manera integrada i sincronitzada sobre tres àmbits diferents:

- Estructures públiques. Mitjançant la reorganització de les empreses públiques per garantir un funcionament transparent i en condicions de mercat com a pas previ a la privatització. El tractament de les funcions no comercials es va abordar a través de la conversió de les estructures administratives al model de l'agència, d'inspiració britànica.
- Funció pública. Es va atorgar als caps d'agència un ampli marge de maniobra en la gestió de recursos humans, seguint-se la tendència general d'equiparar l'estatut dels empleats públics al del sector privat.
- Gestió pressupostària i financera. es va vincular el finançament de les agències als resultats obtinguts.

D. Estats Units. La seva filosofia es basa en els mateixos principis econòmics que han sigut impulsats sota la presidència de Clinton. Es parteix de la idea que les transformacions econòmiques i socials lligades a la globalització i la revolució tecnològica exigeixen reforçar les capacitats d'aprenentatge i adaptació flexible al nou context. En el pla administratiu, es requereix que les burocràcies públiques s'adaptin a un entorn radicalment diferent d'aquell en què van ser creades. Per a això, serà necessari modificar la cultura administrativa, introduint-hi l'assoliment d'objectius, l'orientació al client i l'ús dels incentius del mercat. Específicament, el mètode utilitzat es basa en la modificació de les fórmules de gestió dirigida a fomentar el paper autònom dels gestors, la qual cosa s'aconsegueix a través de les accions següents: 1) Desburocratització del funcionament administratiu, mitjançant la descentralització a les agències d'una part rellevant dels poders de gestió dels recursos humans i financers; 2) orientació al client no limitada a la recerca de la satisfacció de l'usuari i la participació en la formulació d'objectius, sinó dirigida a procurar que les agències treballin en condicions de mercat, augmentant el grau de llibertat d'elecció dels usuaris; 3) més capaci-

tat d'acció i decisió als nivells més baixos de l'organització i en les institucions individualment considerades, de manera que doni lloc a un alleugeriment de les estructures administratives en els nivells intermedis, i, finalment, 4) concentració de les tasques bàsiques de govern, limitant l'actuació governamental a allò estrictament necessari, evitant solapaments i perseguint la consecució d'objectius d'estalvi pressupostari a través d'una significativa reducció del nombre d'empleats (Gore, 1993).

Cal subratllar que, al contrari que als països defensors de les teories de l'agència i de l'elecció pública, la tendència nord-americana pretén reforçar la capacitat dels gestors a l'hora d'orientar estratègicament les seves agències. Això es deu fonamentalment al doble control polític (per part del president i per part del congrés) que pateix l'Administració (Peters, 1988b).

E. Irlanda. A causa de l'existència d'una cultura política clientelista fortament vinculada a la història administrativa del país i que exerceix un destacat paper de patronatge, el moviment de reforma no ha estat dut a terme amb la radicalitat de la resta del model anglosaxó. El caràcter protector de l'administració i la seva utilització com a instrument d'ocupació en un país amb una economia pobra va donar lloc en els anys de desenvolupament de l'estat del benestar a un augment desproporcionat del nombre d'empleats públics. Així, l'activitat modernitzadora es va iniciar a la dècada del 1980 amb l'objectiu fixat en els recursos humans. A més, es van introduir per primera vegada en el model administratiu elements de la cultura del *management*, es van desconcentrar serveis en agències separades dels ministeris i es van introduir mecanismes de gestió per objectius. No obstant això, aquestes iniciatives només van ser posades en pràctica de manera parcial. A la dècada del 1990 es llança una nova estratègia de reforma integral, aplicada mitjançant tècniques *bottom-up* (cada departament, per petit que sigui, a l'hora de posar en marxa un sistema de gestió estratègica, ha d'identificar les seves fortaleses i debilitats), que posteriorment va donar pas a una sèrie d'accions encaminades a proveir serveis públics de qualitat, oberts i transparents, a incrementar l'eficiència administrativa i a introduir nous principis en la gestió dels recursos humans.

F. Canadà. Emmarcat dins del model anglosaxó, l'aspecte més significatiu del cas canadenc és que la reforma va avançar de la mateixa manera i al mateix ritme en tots els nivells de l'administració (Sindicatura, 2000).

Els canvis en el model de gestió pública canadenca poden situar-se en dues etapes ben diferenciades:

- A la dècada del 1980, els diferents governs no van adoptar postures radicals de reforma de les administracions. Una economia en expansió, malgrat algunes recessions, va distreure l'atenció pública de les preocupants tendències subjacents en les finances. Els governs eren conscients d'aquests problemes, però no volien rebre crítiques dels ciutadans per la reestructuració o la retallada de programes. Així mateix, la prioritat en aquell moment era solucionar el debat sobre les conseqüències del lliure comerç, la reforma constitucional i la reforma fiscal. Per tant, només es van dur a terme petits ajustos administratius de caràcter gerencialista, com ara la creació dels pressupostos únics de funcionament, que oferien una major flexibilitat pressupostària als gestors, o la proliferació de les anomenades agències operatives especials, en els mateixos termes que els instruments anteriors.
- La dècada del 1990 va començar amb una forta recessió econòmica, seguida d'una recuperació sense creació de llocs de treball. Els dèficits en totes les administracions eren cada vegada més elevats i els ciutadans no estaven disposats a suportar més augmentos en els nivells impositius, la qual cosa va fer veure als gestors públics la necessitat d'aplicar estratègies indirectes i decrementals centrades a reestructurar i eliminar programes de despesa, les quals al seu torn incidirien de forma directa en les estructures burocràtiques. Les transferències federals a les províncies també es van reduir, la qual cosa va motivar que moltes vegades s'avancesin, per pròpia necessitat, a les reformes estatals, introduint organigrames més horitzontals, així com altres tècniques per aconseguir més eficiència, com ara consultes als ciutadans i a experts sobre les prioritats pressupostàries i sobre les estratègies per reduir el dèficit abans de donar a conèixer els seus pressupostos. Tots aquests mètodes presentaven la reducció del dèficit com una estratègia dirigida a afavorir el benestar de tota la comunitat, i es produïa un efecte de contagi entre les administracions i entre les administracions i els seus administrats.

Així, doncs, es pot concloure que la reforma canadenca, probablement per necessitat pròpia, presenta una evolució diferent de la de la resta de països del model anglosaxó, amb un major impuls en la dècada dels noranta, planificat, sostenible i transmès en tots els àmbits de la seva administració (Losada, 2003; Longo i Echebarría, 2001).

2.3.2 Model europeu continental

Pot definir-se com de reforma incremental, ja que el model clàssic d'administració pública només es veu modificat per determinats canvis graduals i parcials que no n'afecten els elements constitutius. Així, característiques com la seguretat en l'ocupació o

la promoció basada en l'antiguitat continuen vigents. Dins del context continental, la gestió pública es considera diferent de la privada; els valors quant al paper de l'Estat en l'economia i la societat són radicalment oposats als del model anglosaxó. Així, mentre que la perspectiva liberal britànica persegueix la reducció del paper de l'Estat en l'economia i en la societat, les reformes continentals van dirigides a reforçar la legitimitat de la seva intervenció a través de les noves fórmules d'actuació (MAP, 1990, 1991). Per països, Grècia i Itàlia dirigeixen els seus esforços a reforçar les estructures estatals, dins de la lluita contra la corrupció i per a un major sanejament de la vida pública. En certa manera, es tracta de promoure novament l'administració weberiana, així com el control de legalitat en el sector públic. Contràriament, a França, Alemanya i Espanya tracten de desburocratitzar i agilitar unes administracions l'orientació de les quals no es dirigeix amb prou intensitat cap a l'eficiència i l'èxit d'objectius (Lowndes i Skelcher, 1998; Longo, 1999, 2004, 2005; Lozano *et alii*, 2005).

A. França. És el paradigma del sistema administratiu tradicional, caracteritzat per dos aspectes fonamentals: estructures considerablement jerarquitzades i centralitzades, i impuls estatal fortament dirigista i intervencionista en la vida econòmica i social. Ara bé, quant al primer aspecte, la rigidesa estructural ha d'entendre's únicament amb referència al disseny i implementació de polítiques generals responsabilitat de l'administració central, ja que a l'hora de posar en pràctica aquestes directrius, i a causa del gran pes polític de les administracions territorials, la situació es torna molt més complexa, i requereix constants processos de negociació i ajust mutu. Per tant, el model francès està definit per un disseny institucional de tipus *top-down* basat en la jerarquia, juntament amb una adaptació més concreta i sobre el terreny que permet una integració des de baix, que facilita l'eficiència de la intervenció de l'Estat. Així, al costat d'una concepció jeràrquica del canvi administratiu, de conseqüències limitades i manifestada en una estratègia basada en la regulació general per part del primer ministre, s'observa una implantació reeixida d'innovacions parcials adaptades a determinades necessitats particulars.

Els diferents programes de reforma a França parteixen de la proclamació dels valors republicans, que atorguen un paper capital als poders públics com a garants de la cohesió social, la igualtat d'accés als serveis públics i el respecte de la igualtat davant la llei. Les primeres actuacions de gran abast van començar a mitjan dècada del 1980, i van continuar en anys successius malgrat les diverses alternances en el poder, mantenint l'èmfasi en els recursos humans, en la desconcentració, en la gestió flexible i en el paper dels usuaris. A la dècada del 1990 va sorgir un nou impuls reformista que va ser precedit d'una labor d'anàlisi intel·lectual promoguda per la cúspide política. En aquest sentit, destaca l'anomenat

rapport Picq, el qual s'ocupava tant del paper de l'Estat en la societat i l'economia com de la seva organització. Pel que fa a aquesta darrera qüestió, és manifesta la preocupació per l'escassa funcionalitat de l'organització administrativa francesa i dels seus processos de decisió, i se subratlla la importància de modificar les relacions entre l'Estat, les col·lectivitats locals i els organismes autònoms de finalitat social, introduint fonamentalment més dosis de responsabilitat financera, fomentant la capacitat gestora de la funció pública i establint polítiques efectives de recursos humans, tot això afegit a un major control i transparència en la despesa pública, mitjançant processos de reforma del cicle pressupostari. L'operacionalització de totes aquestes propostes s'ha dut a terme mitjançant programes plurianuals de modernització, els quals han suposat la millora de les relacions entre els usuaris i l'administració, la reducció de l'administració central a través de fórmules de desconcentració, més mobilitat professional, la renovació del procediment pressupostari i un augment de la capacitat de gestió dels responsables públics. Malgrat tot, una gran dosi d'escepticisme plana sobre l'èxit i l'efectivitat de la modernització administrativa. El sector públic francès és excessivament rígid i sense cultura organitzativa orientada al canvi, d'aquí que moltes vegades les estratègies globals de transformació no hagin progressat en la mesura que caldria esperar, atès el voluntarisme polític amb què han estat impulsades. En canvi, cal destacar la rellevància de determinades innovacions parcials, com ara les dirigides a crear centres de responsabilitat als ministeris mitjançant la delegació en l'establiment d'objectius de programació pressupostària plurianual, la creació d'agències reguladores independents (el defensor del poble, la comissió nacional d'accés als documents administratius o la comissió nacional d'informàtica i llibertats, per exemple), l'avaluació de polítiques públiques o certes privatitzacions posades en pràctica.

B. Alemanya. Igual que en el cas francès, es caracteritza fonamentalment per aplicar ajustos parcials que no posen en dubte l'estructura administrativa tradicional. Així, els elements clàssics de la cultura i tradició administrativa es mantenen. Poden distingir-se dos períodes: el previ i el posterior a la unificació de les dues repúbliques. En la primera etapa, l'administració alemanya s'inscriu dins del moviment general d'adaptacions parcials als nous fenòmens socials. Contràriament, a partir de la unificació, en un primer moment es deté l'impuls transformador, es concentra l'esforç organitzatiu de l'administració federal a adaptar-se a la nova situació territorial i es paralitza la introducció de noves fórmules en aquest àmbit. No obstant això, sí que es produeixen transformacions substancials en l'administració local, les quals s'emmarquen dins de la tradició alemanya d'administració comunal. El nou model de direcció dels ens locals es caracteritza

za per presentar una estructura semblant a la d'un grup privat, és a dir, separació funcional entre política i administració, gestió descentralitzada de recursos, noves fórmules contractuals, innovacions en la gestió pressupostària i de personal, i polítiques de privatització i desregulació.

Finalment, en l'actualitat s'advoca per un reforçament de les estructures en tots els àmbits sota la inspiració dels instruments de gestió de qualitat, tot això operacionalitzat mitjançant la creació de l'anomenada Oficina de l'Estat Modern, dependent del Ministeri de l'Interior, que haurà de coordinar l'aplicació de les innovacions en les diferents administracions.

C. Espanya. Els dos impulsos principals es produeixen amb l'arribada de la democràcia i amb l'ingrés i posterior compliment dels indicadors de convergència establerts per la Unió Europea (Sindicatura, 2000; Mendoza, 1990, 1991, 1995). Anteriorment, a la fi de la dictadura franquista, ja s'havia produït un gran canvi en el sistema administratiu, fins al moment fortament centralitzat. La descentralització s'accentua amb la constitució de l'Estat autonòmic i amb el reconeixement constitucional del principi d'autonomia local, en virtut del qual els ens locals recuperen un poder administratiu real dins del seu àmbit d'actuació que fins aleshores només havia sigut teòric. D'altra banda, és indubtable que els actuals principis de privatització i contractualització estan a l'ordre del dia, amb les corresponents millores en els serveis, així com les anomenades *cartes de serveis*, inspirades en el model anglosaxó. En aquest darrer sentit, el Reial Decret 1259/99 estableix els objectius següents:

- Compromís governamental amb els nivells de qualitat en els serveis.
- Creació de mecanismes de comunicació i informació general o personalitzada amb el ciutadà.
- Facilitat d'accés als serveis, millorant les seves condicions de prestació.
- Assegurament de la qualitat en els serveis i la protecció del medi ambient.
- Establiment d'estàndards i indicadors de qualitat.
- Autoavaluació i avaluació externa dels serveis, recollint l'opinió dels usuaris.
- Obligació d'establir plans de millora contínua.

L'esmentada disposició legal defensa en el preàmbul la necessitat d'aquests principis quan afirma que els mecanismes administratius convencionals ben sovint no són suficients ni eficaços per garantir els drets dels ciutadans. Per això, l'administració haurà d'assegurar la millora contínua dels serveis i de les prestacions. Com a aspecte negatiu, encara que la creació d'ens autònoms i l'aplicació dels principis de modularització i corporatització han augmentat de forma

considerable durant els últims anys, les activitats modernitzadores topen sovint amb una legislació inadequada i desil·lusionadora. De la mateixa manera, la majoria dels nous ens tampoc disposen a mitjà termini de programes d'actuació raonats o detallats ni estan subjectes a controls d'eficiència i eficàcia.

2.3.3 Model europeu septentrional

S'aplica als Països Baixos i als països escandinaus. En general presenta un perfil reflexiu, pragmàtic, gradual i negociat que el separa de la concepció radical de l'àmbit anglosaxó. Així, no rebutja de manera categòrica el model de gestió administrativa tradicional, sinó que únicament en qüestiona la utilitat en alguns àmbits d'actuació, i el substitueix en conseqüència per altres fórmules més eficients. A l'Europa septentrional, una gran part dels serveis públics són proporcionats en col·laboració amb diverses institucions socials de naturalesa privada i, en el cas escandinau, amb un gran protagonisme dels governs locals. Igualment, el caràcter fortament igualitari de la seva cultura política i administrativa ha impedit històricament l'apropiació de l'Estat per part de l'elit burocràtica (Metcalf i Richards, 1987; Meyer i Allen, 1997; Moore, 1998).

A. Països Baixos. Les reformes introduïdes han mantingut un impuls constant al llarg de les dècades dels vuitanta i els noranta. L'objectiu global ha sigut la reducció de la grandària i abast del govern a través de la privatització, la creació d'agències i l'anàlisi de les diferents formes d'intervenció i despesa pública. Les iniciatives dels primers anys, inspirades en les reformes anglosaxones i en la crítica als excessos de la intervenció estatal en l'economia, van donar lloc a transformacions substancials i estaven dirigides a assolir els objectius següents:

- Reconsideració de la despesa pública, identificant-se una sèrie d'àrees d'actuació la necessitat de les quals fou analitzada en termes d'eficiència i eficàcia. Aquesta pràctica s'ha convertit en una labor anual sistemàtica realitzada pel Ministeri de Finances neerlandès.
- Reorganització dels serveis administratius centrals.
- Desregulació de la intervenció governamental.
- Descentralització. Aquest objectiu no es va aconseguir.
- Desburocratització de l'organització governamental.
- Inici d'un procés de privatitzacions.

A la dècada del 1990 es va desenvolupar un nou projecte a fi de reduir les tasques governamentals i millorar les estructures organitzatives. El nou programa accentuava la preocupació per les conseqüències econòmiques de la gestió pública i la reducció de la despesa. A partir d'aquell moment, les transformacions

holandeses es van centrar en objectius més concrets: creació d'agències, orientació cap al client, augment de la productivitat del sector públic o privatització de la Seguretat Social, entre d'altres.

B. Suècia. Les innovacions als països escandinaus són semblants al cas neerlandès: d'una banda, es pretén mantenir una concepció del servei públic que garanteixi la predictibilitat i el tractament igualitari dels ciutadans, allunyant-se dels models que opten per la utilització de mecanismes de mercat; de l'altra, s'introdueixen reformes substancials en determinats àmbits parcials. La reforma sueca es va iniciar com a conseqüència de la crisi econòmica dels noranta i dels reptes que va plantejar al país la internacionalització i l'ingrés a la Unió Europea. Concretament, els objectius de la modernització es van centrar en la revisió dels processos pressupostaris, mitjançant la introducció de mecanismes de gestió per resultats, així com en la delegació de la presa de decisions en matèria d'organització, personal i finances del govern a les agències.

C. Dinamarca. El procés reformista a Dinamarca pretén combinar l'imperatiu de l'eficiència juntament amb l'objectiu de la defensa de l'economia social de mercat a través del protagonisme estatal, i s'identifica en major grau amb les fórmules del model anglosaxó. Es defensa una orientació cap al consumidor, que amplia la seva participació en el disseny dels serveis públics; s'introdueixen reformes pressupostàries encaminades a descentralitzar les decisions i el mesurament de resultats, i, finalment, s'intensifica l'ús de fórmules contractuals en la gestió de polítiques a través de la creació de societats limitades públiques, traducció danesa de la fórmula de l'agència. La particularitat danesa rau en el fet que el sistema d'agència ja havia sigut profusament utilitzat a la dècada del 1970, amb anterioritat a la generalització de la fórmula. Als anys vuitanta i noranta del segle xx, es va reestructurar el sistema mitjançant la introducció d'una certa dosi de centralització i d'un control governamental més estricte, ja que els dirigents van arribar a la conclusió que les agències en funcionament exercien un protagonisme polític que no els corresponia (Olías, 2001). En definitiva, la reforma danesa persegueix canviar l'èmfasi en el simple control de la despesa per formes de gestió orientades als resultats, i establir objectius exigibles, prioritats i mesuraments de rendiment, però sense descuidar la responsabilitat ministerial en el disseny, control i avaluació de les polítiques.

2.3.4 Països en transició

S'agrupa sota aquest epígraf un conjunt de països que, a pesar de la seva disparitat i separació geogràfica, tenen com a característica comuna la recerca i consecució de la

convivència i l'equilibri sostenible entre determinats principis de l'administració tradicional i certes fórmules de *management* moderat. La majoria ha de fer front al repte d'afermar un fràgil estat de dret; d'aquí la utilització, de vegades obligada, de fórmules de tipus mixt.

A. Mèxic i Turquia. Presenten les similituds següents:

- El seu menor nivell de desenvolupament els enfronta al repte del creixement econòmic, fortament determinat per la integració en espais econòmics i comercials oberts com l'uropeu o el nord-americà, segons el cas.
- Assumeixen principis democràtics el trasllat dels quals a la pràctica quotidiana resulta insuficient en diversos àmbits, per la qual cosa l'aprofundiment democràtic constitueix una part destacada de la seva agenda política.

B. Polònia, Hongria i la República Txeca. Igual que en els anteriors, la reforma de les estructures i la gestió administrativa és una condició inexcusable per a l'ingrés a la Unió Europea. En aquest context, la reestructuració de les institucions públiques és essencial per a la transició a l'economia de mercat.

C. Corea. El seu rapidíssim creixement econòmic, protagonitzat en gran part per un Estat intervencionista, ha generat moltes tensions polítiques i socials. Aquest factor, afegit al fràgil estat de dret, a la corrupció i a la greu crisi econòmica asiàtica de finals dels noranta, va provocar l'impuls de diversos programes de reforma.

2.3.5 El model de la Unió Europea

En l'actualitat, els estats nacionals es troben sumits en un doble procés de translació de les capacitats de govern. *Ad intra*, a institucions subnacionals, de caràcter federal, regional o local, i *ad extra*, a organitzacions internacionals o supranacionals. Un dels més representatius entre aquests darrers és el de la integració europea. En efecte, la Comunitat Europea és una organització complexa composta per diferents lògiques intergovernamentals i supranacionals que suporta l'actuació de diversos actors a diferents nivells i amb diferents estatuts, i privilegia la noció de sobirania compartida.

Per a l'estudi de la gestió pública comunitària i de les seves innovacions, cal partir de la base que l'actuació de la Comissió Europea està concentrada en tres categories d'intervencions:

- Regulacions de caràcter estratègic.
- Control d'aplicació dels actes comunitaris.
- Finançament d'alguns programes.

En aquests processos, la fase d'aplicació de les polítiques, és a dir, aquella en què essencialment prenen cos els valors operatius de gestió, només l'efectuen excepcionalment de manera directa els òrgans comunitaris, i és d'allò més habitual la instrumentalització a través de les administracions nacionals; d'aquí que quan es parla de gestió pública a la Unió Europea ens estem referint a la capacitat, més abstracta que operativa, d'intervenir en la realitat a través de regulacions, finançaments, controls i tercers actors.

Per tal que aquesta gestió intergovernamental pugui ser plena i efectiva, caldrà tenir en compte les prioritats següents:

- Aconseguir la capacitat del personal de les diverses administracions a fi que s'adaptin al caràcter multinacional i multicultural de la intervenció pública comunitària, així com a la cooperació i al consens entre els estats.
- Aprofitar les sinergies sorgides arran del caràcter complex i desestandarditzat dels processos d'implementació dels actes comunitaris, que exigeixen en la seva aplicació noves pautes de funcionament i nombrosos elements modernitzadors.
- Fomentar les pràctiques de reforma coordinades, les quals no cal que incloguin sempre tots els estats membres.
- Promoure la utilització de xarxes que combinin relacions formals i informals, juntament amb comportaments que privilegïin la negociació entre multitud d'actors amb diferents estatuts, recursos i nacionalitats.

En aquest context, la Comissió Europea es troba actualment immersa en un procés de reforma i canvi que afecta principalment la gestió interna de la institució, les línies d'actuació més importants de la qual són les següents:

- Gestió basada en les activitats*. Es tracta d'adoptar conjuntament i per a tots els nivells organitzatius les decisions derivades de les prioritats polítiques i dels recursos corresponents. D'aquesta manera es pretén aconseguir l'articulació de la planificació estratègica amb la programació operativa de les activitats, així com la supervisió i avaluació de l'execució; l'increment de la sensibilització amb referència als costos mitjançant decisions integrades de prioritats, objectius, activitats i recursos, i, finalment, l'establiment d'un tipus de gestió orientat a l'eficàcia més que al control. Tot això requereix harmonitzar les tasques següents:
 - Planificació estratègica i pressupostària, establint prioritats quinquennals, així com estratègies polítiques anuals.
 - Programació operativa i de gestió, per traduir les esmentades estratègies anuals en programes de treball específics i plenament operatius.

- Supervisió i elaboració d'informes que garanteixin la recollida regular d'informació sobre resultats i utilització de recursos, i que serveixin de base per a l'informe anual d'activitat.
 - Avaluació de l'eficàcia i del valor afegit obtingut per les unitats operatives.
 - Auditoria interna que avalui de manera independent els sistemes de gestió dels serveis.
- Externalitzacions.* Sorgides arran del debat més ampli sobre quines han de ser les tasques en què ha de centrar-se la Comissió perquè la seva comesa resulti eficaç i d'acord amb les disposicions dels tractats. En aquest sentit, i seguint la màxima “actuar menys per actuar millor”, la Comissió s'encarregarà sempre de l'execució de les activitats essencials, i podrà delegar determinades tasques accessòries que no siguin fonamentals per a la seva activitat tenint en compte les consideracions següents:
- Prevalença del mètode més eficient i eficaç.
 - Respecte a les normes legislatives i pressupostàries.
 - Visibilitat del paper de la Unió Europea.
 - Reserva per part de la Comissió d'un nivell adequat de coneixements especialitzats.
 - Conservació de la llibertat d'acció i actuació de la institució comunitària.
 - Objectivitat, imparcialitat i proporcionalitat.
 - Obligatorietat de rendir comptes.
- La descentralització podrà prendre tres formes essencials:
- Desconcentració, o delegació de responsabilitats en organismes públics integrats en les estructures administratives comunitàries o en organismes públics nacionals o transnacionals que actuïn com a intermediaris en l'execució de determinades polítiques comunitàries.
 - Descentralització, o delegació de responsabilitats en organismes públics nacionals.
 - Subcontractació, o delegació de tasques a entitats privades a través de relacions contractuals.
- Mètodes de treball més eficaços i orientats als resultats: els programes de treball.* Pel fet que la simplificació dels procediments administratius afavoreix l'eficàcia, la Comissió advoca per la gestió descentralitzada, així com pel desenvolupament de bones pràctiques. En aquest sentit, el Llibre Blanc complementa ambdós

objectius amb l'assumpció de més responsabilitat per part dels empleats públics mitjançant la desconcentració interna, la simplificació de les decisions, la descripció adequada dels llocs de treball, l'assignació de tasques concretes, la cooperació entre serveis i els intercanvis d'informació entre actors públics i privats. Totes aquestes activitats hauran de ser supervisades de manera contínua i aplicant mètodes de gestió de qualitat.

- Noves tecnologies.* L'acció administrativa conjunta i integrada requereix fortes inversions en tecnologia que facilitin la gestió i interacció entre l'administració comunitària i les dels estats membres, així com les relacions amb els ciutadans i la resta d'*stakeholders*. En aquest sentit, la Comissió atorga una rellevància especial a l'ús d'Internet, a l'actualització de les xarxes de comunicacions, al reforç de la seva seguretat, a les consultes interactives i a l'adaptació del marc legal per permetre utilitzar mitjans electrònics en els procediments de contractació pública o en altres transaccions.

2.4 Principis inspiradors de la reforma del sector públic

Tal com s'ha pogut constatar al llarg d'aquest treball, la conversió de l'Estat gestor en Estat impulsor ha donat lloc a un canvi gradual en les administracions públiques, que n'ha modificat el concepte, la grandària, l'estructura i la cultura corporativa. L'Estat impulsor ha deixat en part de ser burocràtic per adoptar certes pràctiques de tipus gerencial i, al seu torn, s'ha produït la generalització de determinats conceptes i actuacions que constitueixen la base d'allò que ha de ser l'administració pública del segle XXI (Osborne i Gaebler, 1994; Sindicatura, 2000; OCDE, 1995, 1997, 1998, 2002*b*, 2004, 2005; Peters, 1988*a*, 1988*b*; Pollit i Bouckaert, 2000; Prats, 2005; Putnam, 1993):

1. *Principi de privatització i contractualització.* Segons aquest principi, totes aquelles activitats que puguin ser desenvolupades pel sector privat no haurien de ser retingudes pel sector públic. Dit d'una altra manera: és millor facultar que servir directament. La reducció del sector públic en grandària, recursos, àmbit i influència és una de les tècniques més utilitzades de la nova gestió pública, i es du a terme a través de les privatitzacions –que es produeixen des dels anys setanta, coincidint amb la primera crisi de l'estat del benestar–, que impliquen al seu torn la desregularització d'amplis sectors de l'activitat. Es parteix de la idea que “ningú, ni l'Estat, pot remar i portar el timó al mateix temps”, així com que el seu intervencionisme ha de deixar de controlar la societat i de llastar la lliure competència. D'altra banda, mitjançant els contractes es persegueix obtenir més transparència i reducció dels costos.

La privatització pot produir-se a través de les formes següents:

- Privatització material: Transferència de serveis del sector públic al privat de forma directa. Tot i amb això, l'agent finançador continua sent l'administració (per exemple, la recollida d'escombraries).
- Concessions: En aquest cas, els serveis transferits al sector privat han de finançar-se mitjançant les tarifes que cobra als usuaris (per exemple, les autopistes).
- Contractació: Béns o serveis contractats a empreses o subministradors privats (per exemple, l'execució d'obres públiques).
- Privatització implícita: Alliberament de sectors monopolístics o dominats per empreses estatals introduint el concepte de lliure competència (per exemple, el servei postal).
- Privatització finançada: Finançament privat d'activitats que correspondrien al sector públic (per exemple, l'activitat de les ONG).
- Privatització real: Transferències d'empreses públiques al sector privat (per exemple, la privatització de Telefónica).
- Empreses mixtes: Societats amb capital mixt públic i privat (per exemple, Agbar).

2. *Principi de modularització o corporatització.* Defensa que els grans sistemes operatius que, a causa de la seva dimensió, arriben a un important grau de complexitat, han de ser substituïts per subsistemes més àgils, manejables i efectius (principi holístic). D'aquesta manera, es tendeix cap a una organització modular de l'administració a través de la utilització d'ens autònoms, agències o *authorities*, juntament amb una disminució de la grandària dels organismes superiors. Aquest tipus de pràctiques han estat àmpliament utilitzades en països com Austràlia i Nova Zelanda com a pas previ a les privatitzacions, i ha donat lloc a una disminució de les lleis administratives en favor de la legislació comuna civil i mercantil. Un altre dels efectes de l'esmentat principi és que fomenta el *benchmarking* i la competència directa entre aquests ens autònoms i l'empresa privada, com a base de la seva supervivència, i aconsegueix al mateix temps un canvi de cultura en el govern i una major orientació cap al ciutadà.
3. *Principi de programació política i execució gerencial.* En un govern modern, els polítics han de marcar les estratègies i els objectius que cal aconseguir. Complementàriament, el gestor públic professional ha de desenvolupar la tàctica i la consecució material dels objectius marcats pels polítics (eficàcia). Tot això de manera que els límits entre ambdós camps no siguin traspassats.

Així, les característiques principals d'un govern adaptat a la nova gestió pública han de ser les següents:

- Visió i planificació estratègica a llarg termini i esglaonada o seqüencial, on es tinguin en compte els impactes previstos, que al seu torn hauran de ser projectats sobre evidències, i no sobre dogmes polítics.
- Transparència i informació clara i sense censura dels resultats obtinguts, així com de les mesures rectificatives adoptades, si escau.
- Administració pública modèlica amb funcionaris motivats i eficients.

El fet que sigui el govern qui fixi les estratègies i les polítiques no impedeix atorgar als gestors públics un alt grau de flexibilitat per aconseguir els objectius establerts, s'obtindrà a la vegada incentius en funció del grau d'assoliment i passaran a ser responsables directes de la seva gestió. Això suposarà crear unitats específiques l'objectiu de les quals serà valorar el grau d'eficàcia de les unitats modulars.

4. *Principi de descentralització.* Aquest principi es correspon, en certa manera, amb el principi de subsidiarietat. Consisteix a acostar les competències al nivell més bàsic i proper al ciutadà. D'aquesta manera, les funcions que pugui exercir l'administració local no les ha de realitzar la comunitat autònoma i, al seu torn, el que pugui fer la comunitat autònoma no cal que ho assumeixi el govern central. Per tant, ha de procurar-se que l'administració se situï tan a prop com sigui possible dels seus administrats, sense perjudici del dret de tutela reservat als organismes superiors.

Els avantatges de la descentralització són les següents:

- Contacte més directe amb el ciutadà.
- Possibilitat d'adaptació de les solucions a la problemàtica territorial concreta.
- Aparició de noves idees en determinades zones que poden ser traslladades a altres àmbits territorials. Aquest és un dels èxits de l'administració nord-americana: disposar d'un gran camp d'experimentació en els seus estats, comtats i municipis.

El moviment descentralitzador ha sigut general a tot Europa, l'han adoptat països com Holanda, Suècia i fins i tot França, de profundes arrels centralistes. A Espanya, la descentralització administrativa pròpiament dita es dona per primera vegada amb la creació de les autonomies.

5. *Principi d'eficiència i eficàcia.* L'administració pública ha d'actuar sota els criteris d'eficiència i eficàcia. Aquest principi es troba constitucionalment reconegut i l'obligatorietat del seu compliment desenvolupat tant per les lleis de procedi-

ment administratiu com per les d'organització i funcionament de les diferents administracions. Això és així fins al punt que, en països avançats com Holanda, la preocupació pel control parlamentari de legalitat ha deixat pas —evidentment sense abandonar-se— a l'interès pel coneixement de l'eficàcia i eficiència administratives. L'eficàcia es refereix tant al grau de consecució dels objectius previstos (*outputs*) com als resultats dels impactes efectuats (*outcomes*). Per tal que això sigui possible, i en relació directa amb la planificació estratègica i amb la millora de la qualitat de gestió, els esmentats objectius han de ser coneguts i avaluable. Així, la quantificació pot ser dinerària o no dinerària, i el seu grau de compliment ha de poder ser comprovat i comparat amb estàndards de tendència o predeterminats. D'altra banda, l'eficiència relaciona els *outputs* amb els mitjans humans, materials i financers utilitzats per obtenir-los. També en aquest cas són possibles els estàndards cronològics i el *benchmarking*. Els principis d'eficiència i eficàcia són la base necessària per al bon funcionament del principi de modularització, ja que la supervivència dels ens i agències que formen l'administració modular depèn en gran mesura d'una adequada i econòmica utilització dels recursos (eficiència), així com de la consecució dels resultats esperats (eficàcia). De la mateixa manera, també d'aquests factors en dependrà la retribució del seu personal.

6. *Principi de rendició de comptes i control de la gestió.* El gestor públic és el responsable de la veracitat dels comptes o estats financers, així com de l'operativitat, gestió i bon funcionament de l'entitat, servei o programa al seu càrrec. El significat de l'esmentat principi és equivalent al concepte anglosaxó d'*accountability*, de difícil traducció, que implica que el responsable pot ser cridat a justificar o retre comptes davant els superiors que l'hagin autoritzat (en última instància, els ciutadans). Aquest procés, d'aplicació molt difícil en els països en vies de desenvolupament, ja que requereix conèixer en tot moment el que passa a l'administració, implica al seu torn la demostració que les condicions d'eficàcia i eficiència han estat òptimes, així com el coneixement previ dels objectius perseguits, el seu grau i manera de consecució. En aquest sentit, es fa necessari disposar, per part dels alts càrrecs, d'informació periòdica i continuada suficient i al nivell adequat, facilitada a través de quadres de comandament que agrupin multitud d'indicadors de gestió. El coneixement del cost dels serveis públics, sia mitjançant sistemes comptables de costos per activitats (*activity based costing*), sia a través de mètodes extracomptables, és un dels principals objectius de les administracions modernes, a més d'objecte d'interès per a multitud d'*stakeholders*. Per tant, sembla clar que els ens públics han de dotar-se dels instruments necessaris per poder conèixer i jutjar la seva gestió, a més d'informar el ciutadà

dels seus drets i dels resultats d'aquesta gestió (cartes de serveis). A la Gran Bretanya, per exemple, el departament Next Steps inclou en una sola publicació les memòries resumides de cada agència governamental, així com els resultats previstos i els aconseguits durant l'any anterior, mitjançant la utilització de sèries cronològiques comparatives.

7. *Principi de simplificació administrativa.* Les disposicions administratives han de ser tan simples com sigui possible, i han de ser redactades amb un llenguatge prou pla per poder ser enteses per qualsevol persona mitjanament informada. Així mateix, l'administració pública ha d'intentar evitar les gestions i actuacions duplicades i desproporcionadament costoses o innecessàries.

Ha sigut als Estats Units on l'aplicació d'aquest principi ha aconseguit un major grau de pragmatisme. Les principals actuacions dutes a terme han estat les següents:

- Estimulació dels funcionaris per tal que reinventessin la part de treball o servei al seu càrrec (reenginyeria de processos).
- Instància al Congrés per promulgar les lleis necessàries per reduir el personal administratiu.
- Revisió i anul·lació de programes improcedents.
- Establiment de pràctiques de *benchmarking*.
- Utilització d'indicadors de rendiment o de *performance*.
- Implantació d'un sistema de costos de tipus ABC.
- Mesures per donar a conèixer al públic les actuacions administratives.
- Assignacions pressupostàries bàsiques i de fàcil mobilitat.

8. *Principi de col·laboració entre el sector públic i el sector privat.* Encara que sense arribar a desaparèixer totalment, la línia que separa el sector públic del privat és cada vegada més difusa, per la qual cosa, és una realitat habitual en l'actualitat el treball conjunt entre els dos sectors per consensuar programes i acostar-los al màxim als ciutadans. Aquest objectiu s'aconsegueix a través de les aportacions i participació dels diferents tipus d'organitzacions civils existents: federacions, col·legis professionals, patronal, sindicats, universitats, ONG, agrupacions ciutadanes, etc. L'intercanvi d'idees, procediments i conceptes és cada vegada més freqüent. Així, per exemple, cal destacar la implantació en el sector públic del sistema comptable de la doble partida i del principi de la meritació, tots dos procedents del món privat, a més de la proliferació de comissions mixtes amb representació paritària pública i privada. En definitiva, l'esmentada col·laboració pretén aconseguir que el ciutadà percebi que l'administració s'avança a les seves

necessitats abans que les reclami. En aquest sentit, i també a tall d'exemple, la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, tipifica normativament els nous contractes de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, el finançament dels quals pot ser assumit, en un principi, per l'operador privat, mentre que el preu que pagarà l'Administració podrà compassar-se a la utilització efectiva dels béns i serveis que constitueixen el seu objecte.

9. *Principi d'innovació.* Com tota activitat humana, l'administració pública està subjecta a la necessitat d'innovar-se contínuament. Els constants canvis de l'economia, de la tecnologia i de la percepció de l'opinió pública no permeten mantenir posicionaments estàtics. S'imposa l'anomenada administració electrònica, que se serveix de les noves tecnologies per relacionar-se amb els ciutadans i amb les altres administracions. Per implantar-la, seran necessaris tant la voluntat política com la implicació de tots els usuaris. En aquest sentit, les reformes s'hauran de dur a terme de forma integral, ja que comporten un canvi de cultura en tota l'organització. Contràriament, les innovacions parcials pateixen d'una manca d'encaix amb la resta d'administracions no reformades que les empeny al fracàs.

Capítol 3

Efectes de la nova gestió pública

3.1 Efectes sobre les organitzacions

Els canvis produïts en les administracions fruit de l'adaptació als models de nova gestió pública es manifesten de manera general en els seus empleats o clients interns, en els clients externs o administrats, en la resta de grups d'interès i en els processos i models de gestió organitzatius:

1. **Clients interns: els recursos humans.** Quan parlem de personal de les administracions públiques, ens estem referint a un col·lectiu ampli, variat i profundament afectat pels canvis succeïts en el sector públic al llarg dels darrers vint anys, entre els quals cal destacar els següents:
 - El reconeixement constitucional a Espanya de l'Estat de les autonomies, procés nou i únic en la seva forma d'execució, que va provocar la descentralització de l'Estat en diversos nuclis de poder (estatal, autonòmic i local) diferenciats entre si, l'existència de tres tipus d'administracions públiques, cada una amb problemàtica i dinàmica de funcionament pròpies, i, finalment, la pèrdua de personal de l'administració central en favor de les autonòmiques.
 - La construcció d'un model avançat de benestar social, en la línia de la resta dels països europeus, va donar lloc a un elevat creixement de les estructures administratives.
 - L'ingrés d'Espanya en la Unió Europea.
 - El continu increment de la despesa pública.
 - La crisi fiscal de l'Estat, que va fer trontollar el model de benestar que s'havia anat imposant i provocà nombrosos ajustos pressupostaris i retallades de serveis.

—L'adaptació obligada i general de les administracions als canvis tecnològics.

Davant d'aquest escenari totalment nou i canviant, el personal públic es converteix en un factor estratègic, fonamental i diferenciador de les organitzacions administratives, tret que a la vegada farà replantejar-ne de forma radical el model de gestió en els aspectes següents:

1A. *Ingrés, provisió de llocs, organització, avaluació del rendiment i plans d'ocupació.* S'imposa l'anomenada *gestió estratègica del personal*, que suposa, entre d'altres:

- Aprofitar les potencialitats de l'oferta d'ocupació pública com a element de planificació a llarg termini i més enllà de l'exercici pressupostari.
- Utilitzar models nous de selecció, com ara convenis amb universitats o centres de formació.
- Gestió estratègica dels registres de personal i de les relacions de llocs de treball, considerant-los instruments vius i en permanent evolució segons les necessitats, aprofitant la informació que ofereixen per a la provisió dels llocs i utilitzant-los com a marc per a l'establiment de polítiques retributives, plans de formació, planificació de carreres o substitució d'efectius. De la mateixa manera, es persegueix la interrelació de les relacions de llocs de treball amb els mapes de processos organitzatius, de manera que tots dos se superposin i complementin, a fi d'una comprensió millor de l'estructura i activitats de l'organització.
- Replantejament i implantació no traumàtica de l'avaluació del rendiment per a la remuneració de la productivitat, mitjançant la creació de mètodes objectius de valoració en què tinguin participació els diversos actors implicats, i s'arribi a un consens per aplicar-los de manera que tota l'organització sigui conscient del procés i n'assumeixi els resultats. En aquest sentit, és de vital importància establir indicadors de procés, assignar tasques, etc.
- Respecte als plans d'ocupació, plantejament del problema de forma global, mitjançant pactes polítics i amb la participació activa i el consens dels sindicats i la resta d'organitzacions d'empleats públics.

1B. *Gestió directiva i lideratge.* A banda de les teories gerencialistes i de la separació entre planificació (política) i execució (administració), de les quals ja hem parlat, s'assumeix l'existència de dues classes de directius: els directius líders, encarregats de promoure la transformació global de les organitzacions públiques, i els directius gestors, encarregats de gestionar la transacció, és a dir, el detall i la planificació concreta de la transformació, així com l'activitat rutinària de l'administració. Generalment, els primers ocupen els llocs destinats a l'alta direcció, amb un alt grau de component polític. Els gestors, al contrari, solen

ocupar posicions de tipus intermedi. En aquest sentit, i malgrat la separació conceptual, tot directiu pot ser un bon líder i alhora un bon gestor, de la mateixa manera que tampoc pot concebre's en una organització òptima l'existència de l'un sense l'altre. La relació entre les aptituds i l'eficàcia en l'exercici del lideratge són importants en l'estratificació organitzativa. Així, les habilitats tècniques adquirides durant el període formatiu són més importants per als gestors que per als líders. En canvi, el pensament analític i les relacions interpersonals poden ser de gran ajuda per als directius líders.

El quadre següent mostra l'evolució de l'entorn intern al qual s'enfronta la gestió directiva pública:

Quadre 4. Evolució de l'entorn intern de la direcció pública

	Passat	Present i futur
Tasques	Rutinàries i fàcilment controlables des de dalt	Complexes, poc estructurades, canviants i difícilment controlables des de dalt
Tecnologia	Rutinització	Tecnologies no rutinàries
Tipus d'empleats	Es prefereixen treballadors poc qualificats i controlables des de dalt mitjançant directives	Es busquen treballadors qualificats que incorporin la seva motivació en el treball quotidià
Valors dominants dels empleats	El deure, l'acceptació d'ordres i la disposició a l'obediència incondicional	Es valora l'autodesenvolupament, i no tant la disposició incondicional a obeir
Tipus d'organització	Organització burocràtica a l'estil weberianà, en què prevalgui la jerarquia, les normes i el control	Organització descentralitzada i d'estructura plana, composta d'unitats operatives amb capacitat de decisió, autocontrol i maniobra

Font: Olías (2001).

1C. Ètica pública i cultura organitzativa. Més enllà de la modernització i de la reforma administrativa, la nova gestió pública suposa una vertadera revolució cultural en l'administració. En aquest sentit, l'ètica pública —entesa com a ètica de l'empleat públic, i no com a ètica política, ja que, en estar relacionada amb altres elements del sistema polític, com ara l'estructura i funcionament dels partits, requereix un altre tipus específic d'anàlisi— es configura com un dels elements per destacar dins del conjunt més ampli i complex de valors que comprèn la cultura de les organitzacions públiques. La cultura organitzativa pot definir-se com un model de suposicions bàsiques, inventades, descobertes o desenvolupades per un grup determinat a mesura que va aprenent a fer front als problemes d'adaptació interna i integració externa, que ha obtingut resultats prou positius per ser considerat com a vàlid i ensenyar-lo, per tant, als socis nous com la forma correcta de percebre, sentir i pensar en relació amb els pro-

blesmes referits (Shein, 1993). Per tant, l'ètica pot considerar-se com el cor de la cultura organitzativa. Els valors ètics i morals són els que justifiquen el comportament dels membres d'una organització i els que ens permeten entendre'l. De fet, cal tenir en compte que les organitzacions no són solament normes, sinó també el que la gent creu sobre com aplicar aquestes normes. De la mateixa manera, el canvi cultural en l'organització no sols es produeix, ni pot produir-se, canviant les lleis que ordenen el comportament dins seu.

En el cas de la nova gestió pública, el problema ètic al qual s'enfrontaran les organitzacions es valorarà principalment en termes de responsabilitat. Així, la flexibilitat de les noves estructures qüestionarà el reconeixement de la responsabilitat burocràtica —centrada exclusivament en el compliment del procediment establert— com l'única possible, ja que dosis més elevades d'autonomia en la gestió impliquen necessàriament un major grau de responsabilitat en les tasques encomanades. D'aquesta manera, la responsabilitat postburocràtica estarà formada per una combinació entre l'ètica de la convicció i la de la responsabilitat procedimental tradicional: allò que estigui “bé” no solament haurà de seguir el procediment establert, sinó també assumir les conseqüències del mal ús que es faci d'aquest procediment. Això comportarà canviar la “mentalitat de funcionari” als treballadors de les administracions públiques, que hauran de redefinir les responsabilitats, de manera que ja no puguin “refugiar-se en els procediments”, i tornar-los la moralitat perduda. Entre les iniciatives més importants en aquest sentit, destaquen les empreses pels països de l'OCDE per evitar conductes inapropiades i promoure el comportament ètic en les seves administracions públiques. Agrupades sota la denominació d'*infraestructura ètica*, prenen en consideració el compromís polític, estableixen òrgans de coordinació, elaboren codis de conducta, promouen la realització de programes de formació i altres activitats de socialització professional, i revisen i elaboren mecanismes de control com ara el marc legal, les avaluacions internes i la conscienciació ciutadana a rebre un tracte just (Rogers, 2003; Ruiz Ojeda *et alii*, 2000).

En definitiva, encara que la manera de combinar els vells i els nous valors resti pendent de resoldre totalment, és evident que els dos han de ser tinguts en compte. En aquest mateix sentit, i a causa d'una major indeterminació i amplitud, els valors ètics haurien de ser sotmesos a discussió i consens abans d'aplicar-se de forma directa.

1D. Comunicació interna. Concepte que engloba tot el procés comunicacional que es desenvolupa de manera permanent i dinàmica a l'interior de les organitzacions. Les seves funcions principals són les següents:

- Informar sobre els objectius organitzacionals, difonent els principals missatges, assumptes i notícies d'interès general en relació amb els objectius perseguits per l'organització.
- Motivar, promovent una major participació dels empleats mitjançant la utilització d'eines adequades, com ara bústies de suggeriments, votació de les notícies, etc.
- Ajudar a la presa de decisions, conseqüència de l'existència d'una bona comunicació interna.
- Gestionar i facilitar el canvi organitzacional, a través de la transmissió de les noves creences i valors organitzatius.
- Oferir una bona projecció cap a l'exterior. En aquest sentit, si gràcies a la bona comunicació interna els membres de l'organització se senten més identificats amb ella, transmetran aquesta mateixa imatge a l'exterior. Així, doncs, per tal que existeixi una bona comunicació externa ha de donar-se abans una comunicació interna eficaç.

Hi ha molts tipus de comunicació interna: formal, informal, horitzontal, vertical ascendent i vertical descendent, entre d'altres, cadascuna amb la seva pròpia problemàtica, però del que no hi ha dubte, sota el prisma de la nova gestió pública, és que no es pot improvisar, i sorgeix així la necessitat d'elaborar plans de comunicació.

D'altra banda, les noves tendències en gestió pública avancen cap a un nou model de comunicació interna: la intracomunicació. El quadre següent ens mostra les principals diferències entre la comunicació interna tradicional i la intracomunicació:

Quadre 5. Diferències entre comunicació interna i intracomunicació

	Comunicació interna tradicional	Intracomunicació
Origen	Espontani. Procés intrínsec de les organitzacions	Procés estratègic de gestió
Què és?	Instrument o tècnica de gestió	Filosofia, posicionament i actitud envers la gestió
Objectiu principal	Descriure els mitjans o instruments de comunicació	Descriure l'objectiu i l'estratègia de comunicació. Els mitjans resten subordinats a l'objectiu i a l'estratègia
Finalitat. Per a què?	Gestió dels RRHH	Gestió del canvi organitzatiu

Font: Olías (2001).

Per implantar el nou model d'intracomunicació, han de donar-se *a priori* les condicions següents:

- Ha de superar-se el plantejament bel·licista de la comunicació personal entesa com a persuasió i entendre que comunicar significa compartir, posar en comú i dialogar de manera positiva amb l'altre. Així, es promou un tipus de comunicació oberta i no defensiva.
- La intracomunicació només podrà dur-se a terme en un tipus d'organització participativa i democràtica, que ofereixi als empleats la possibilitat de participar en la gestió.
- S'ha de controlar la saturació informativa generada per la utilització massiva de les noves tecnologies de la informació, i evitar la sobreinformació.

2. **Clients externs: administrats i resta d'*stakeholders*.** Des d'un punt de vista teòric és difícil establir una diferenciació clara entre clients interns i externs, ja que la nova gestió pública considera ambdós clients iguals. Per tant, gran part del que s'ha dit en aquest sentit en l'apartat anterior servirà per al present. D'altra banda, el concepte client comprèn tant ciutadans com empreses, administracions i grups de pressió (Chías, 1995; Pollit i Bouckaert, 2000; Prats, 2005), i inclou tot aquell que estigui directament o indirectament relacionat amb l'administració. El que realment determinarà la diferenciació entre clients interns i externs és el nou paper de l'administració respecte a ells, així com les relacions i l'efecte que hi exerceixi cada tipus de client. En efecte, la dilució de les línies que delimitaven l'activitat pública de la privada i la difícil separació entre Estat i societat han provocat la configuració de nous i diferents espais públics i el qüestionament del paper de l'Estat en aquestes relacions. Així, l'entorn extern actual es caracteritza pels trets següents:

Quadre 6. Principals trets de l'entorn extern actual de les administracions públiques

Món exterior	Dinàmic, interdependent i complex
Pressió fiscal	Increment de funcions amb menys personal
Pressió democràtica	Increment de la demanda de millors serveis, d'administracions transparents, obertes, personalitzades, responsables amb els ciutadans i representatives dels interessos de la comunitat
Tecnologies de la informació	Potencial per reformar les administracions i la relació que tenen amb els ciutadans

Font: Olías (2001).

En aquest context, les esmentades transformacions han conduït a reconceptualitzar el ciutadà des de la perspectiva del client-contribuent, és a dir, a considerar-lo com un individu que veu l'administració pública com un proveïdor més de serveis entre els quals pot triar i amb els quals pretén aconseguir la satisfacció de les seves necessitats i expectatives personals, relacionant-se amb els ens públics en termes d'intercanvi mercantil. D'altra banda, l'administració pública presenta els següents trets distintius en la manera de concebre les relacions amb l'exterior:

2A. Intercanvi d'informació. Mitjançant la utilització de les noves tecnologies de la informació (teleassistència, Internet, oficines d'atenció ciutadana, etc.) i les tècniques de màrqueting públic, les quals li permetran relacionar-se eficientment amb altres administracions, així com obtenir molta informació del ciutadà-client, de manera que coneixerà les seves preferències i, en certa manera, li permetrà modelar les seves decisions.

2B. Prestació de serveis. A través de la recerca i aplicació de processos de millora que siguin capaços de satisfer i donar resposta a les expectatives dels clients consumidors de serveis. En aquest apartat, les noves formes de gestió, així com les tècniques de qualitat total i la recerca d'indicadors que reflecteixin aquestes expectatives, tindran un paper primordial, tant com a formuladores de necessitats com a referents en l'evolució, com es veurà més endavant.

2C. Processos d'avaluació. No solament s'avaluen els *inputs* i *outputs*, sinó que també es reforça el *feedback*, és a dir, la percepció i impacte que les decisions provoquen en la societat. Per a això, les valoracions dels ciutadans-clients, així com les dels diferents grups d'interès (consells d'usuaris, observatoris de qualitat i punts d'informació, entre d'altres) són tingudes molt en compte, i s'abandona la posició impersonal imperant en l'administració burocràtica. Es tracta del denominat *paradigma del client*, que promou la implicació conjunta de clients i gestors en el canvi i modernització de l'administració pública. L'esmentada receptivitat es troba limitada per la necessitat de reduir la despesa pública, la qual cosa provoca la jerarquització i prioritització de les demandes socials (Chías, 1995; Savas, 2000). Per això, els criteris de què parteix la satisfacció de les demandes socials no sempre implicaran un interès públic, sinó que seran moltes vegades el reflex de la disputa entre la satisfacció del client i el mínim cost. Finalment, en cap cas aquesta situació de servei al client no ha de convertir l'administració en estatge de les necessitats i expectatives del client.

2D. Interès públic i servei públic. Segons els defensors de la nova gestió pública, el concepte històric d'interès general —com a suma dels interessos individuals i legitimador de l'exercici dels poders públics— no té en compte l'exis-

tència d'interessos contradictoris dins de la societat que sovint resten desatesos. Aquest aspecte presenta una relació directa amb el concepte de servei públic. En efecte, de les tres vies de relació entre l'administració pública i la societat —la legal i jurídica, la destinada a satisfer utilitats públiques que no presta el mercat i la centrada en la construcció i vertebració de valors col·lectius—, les dues darreres entren sovint en col·lisió amb altres valors presents en la societat i que pertanyen a l'àmbit de les relacions privades. La confrontació de les referides postures provoca que l'interès públic passi a articular-se en dos sistemes de resposta: un de tradicional, dirigit a garantir les necessitats bàsiques que respectin un mínim interès públic (seguretat pública, salut i educació, bàsicament) i sobre les quals s'assenti una mínima cohesió social, i un altre de dirigit a donar respostes directes i conjunturals a les expectatives individuals o dels grups d'interès, que com a màxim crearan sentiments de pertinença al grup amb el qual es compartiran les esmentades expectatives.

El segon tipus d'actuació, de tipus discrecional, és el defensat pel corrent del management públic, en el qual valors com la identitat o el sentit de pertinença i igualtat són substituïts per altres que es relacionen més amb la utilitat individual o grupal, el consum de productes i serveis (Chías, 1995; Self, 1985), les tècniques de màrqueting públic i la competència pública i privada. Al valor de la utilitat individual s'hi afegiran els valors d'eficiència i eficàcia aportats des de l'òptica de la prestació del servei, que cerquen la major satisfacció al mínim cost. També la nova activitat pública, a causa de la seva heterogeneïtat, requerirà més reglamentació que la norma general utilitzada fins ara. La participació de l'Estat en el mercat donarà pas al xoc i convivència del dret públic amb el dret privat. Aquesta convivència va intentar plasmar-se inicialment en les cartes ciutadanes o de serveis; per aquest motiu, en el redactat havien d'especificar-s'hi els drets i obligacions de les parts del contracte: institució pública i client. No obstant això, l'esmentat instrument s'ha convertit més en un indicador de qualitat dels serveis i en una simple declaració d'intencions que en un glossari de condicions contractuals, i ha sorgit el dubte no resolt de com i qui respondrà del compliment en cas que les condicions establertes no siguin respectades.

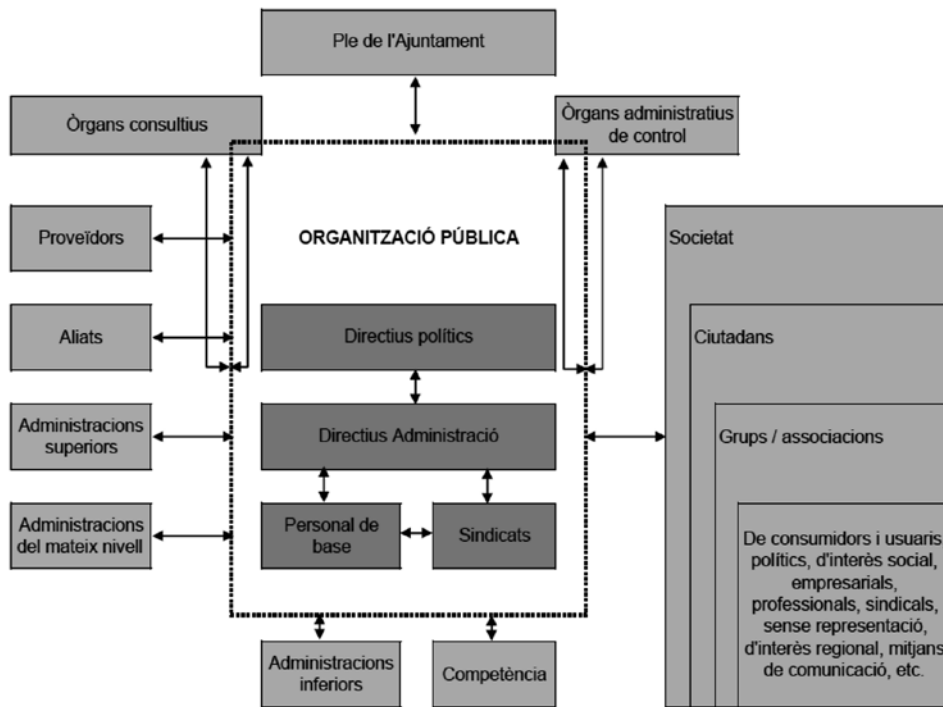
Arribats a aquest punt, queda patent la dificultat que genera el nou paper de l'administració en la societat, així com que els valors d'eficiència i eficàcia reclamats pels ciutadans-clients no suposen l'únic pilar en què han de basar-se les polítiques públiques. D'aquesta manera, sorgeixen nous corrents que assumiran el paper de l'administració com el d'un actor més, però amb unes característiques particulars, en una complexa trama de relacions en què, per ser eficient i eficaç, haurà de desenvolupar una estratègia pròpia dins d'un mercat regulat per l'oferta i la demanda. Concretament:

—*La governance o governança*. Partint de la modernització de les dècades anteriors, pretén construir un model basat en l'autonomia dels agents socials, polítics i econòmics, juntament amb la confirmació de l'existència de valors diferents, per superar la dualitat públic-privat i establir àmbits on concorren ambdues tendències. Així, les relacions entre aquests actors es regiran, més que per regles, per l'ètica i per codis de conducta, intentant recuperar la seva legitimitat d'origen, pels resultats obtinguts i pel suport intern i extern de les organitzacions públiques i privades (Stoker, 1998).

—*El network analysis*. Planteja superar la dualitat públic-privat en termes d'interconnexió de diferents nivells d'organització. Així, la nova eficiència haurà de cercar la coordinació entre organitzacions que actuïn formalment de manera autònoma, però que funcionalment siguin interdependents, representant els interessos dels ciutadans-clients. En aquest sentit, les xarxes s'establiran no solament entre el sector públic i el privat, sinó també dins de l'espai públic, i la participació directa en els processos serà la principal via de control de responsabilitats (Trosa, 1999a, 1999b).

3. **Gestió de la qualitat total i per processos**. En aquest apartat serà aplicable quasi tot el que s'ha exposat en el capítol precedent, ja que les tècniques descrites anteriorment són plenament vàlides i adaptables a les particularitats de l'administració pública. Tot i amb això, apareixen alguns trets diferencials quan es tracta d'avaluar la gestió dels serveis públics i la nova gestió pública aplicada als ens locals, com veurem en els dos subcapítols següents. Així, doncs, enfront de la visió funcional i orgànica dels enfocaments tradicionals, l'administració pública ha d'adoptar una visió per processos orientats a prestar serveis públics. Des de l'òptica de la gestió per processos, la prestació pública és un servei, constituït per l'addició d'una sèrie de serveis individuals mitjançant una cadena de valor, o de proveïdor-client, on un agent intermediari, a més de ser receptor d'un servei, n'és al seu torn proveïdor. D'aquesta manera, l'addició de valor seqüencial dels diferents agents es destina en última instància a satisfer les necessitats i expectatives de tots els ciutadans, siguin usuaris o no dels serveis, i tant des del punt de vista del servei prestat com de l'adequada gestió pública, tenint en compte tant les necessitats presents com les futures que puguin sorgir i perseguint el sosteniment de la societat del benestar. D'altra banda, convé recordar que en l'àmbit de l'administració pública hi intervé una sèrie d'agents, o grups d'interès, que participen o poden veure's afectats per les actuacions o resultats d'aquesta administració i pels que han de dissenyar processos *ad hoc*, cercant l'equilibri en la satisfacció de les seves necessitats i expectatives. Els esmentats *stakeholders* estan representats en la figura següent:

Figura 6. Principals grups d'interès en l'administració pública



Font: Martín Castilla (2005).

Són diverses les raons que es poden esgrimir per explicar la importància de la gestió de qualitat i per processos en les entitats públiques que vulguin iniciar o recórrer el camí cap a l'excel·lència. En destaquen les següents:

- Permet orientar els processos de l'organització pública a la satisfacció de les necessitats i expectatives de la ciutadania, així com dels clients interns, i optimitzar l'alineació d'aquests processos amb la política i l'estratègia.
- Permet establir una visió de cap a on es vol dirigir l'organització i els mitjans per aconseguir-ho.
- Facilita el control, la prevenció dels possibles errors i la millora contínua dels processos.
- La millora dels processos és el pas fonamental per millorar l'organització. Una administració pública excel·lent centra els esforços en els processos, i no en si mateixa.
- Millora la competitivitat de l'organització pública i optimitza la gestió dels recursos disponibles, així com les aliances o relacions de col·laboració.

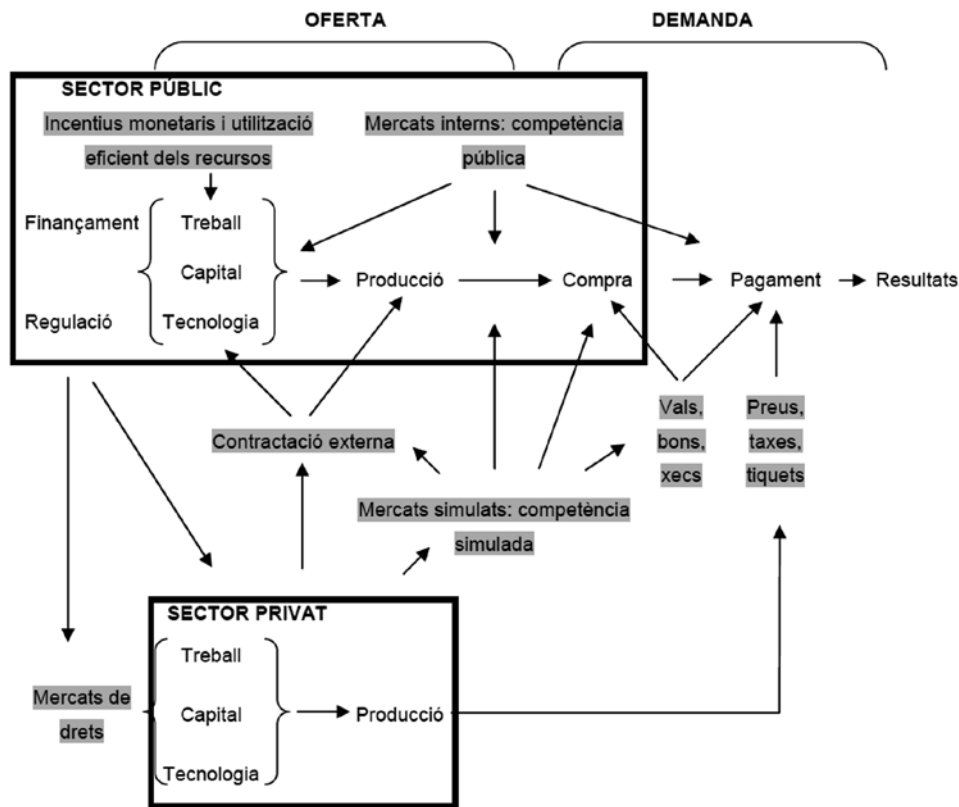
- Contribueix a la flexibilitat i adaptabilitat al canvi de l'organització, fins i tot en entorns complexos, i permet una administració àgil i amb capacitat d'anticipació davant les potencials variacions de l'entorn i de les necessitats de la ciutadania.
- Afavoreix el manteniment de la raó de ser de l'administració, orientada al servei públic.
- Involucra, implica i faculta les persones en la política i estratègia de l'organització orientada a la satisfacció de la ciutadania, de manera que sàpiguen quin és el seu paper en la consecució dels objectius estratègics. Suposa un enfocament que presta importància al desenvolupament de les persones i al seu paper en la millora contínua. Addicionalment, promou la formació contínua i contribueix a motivar el personal.
- Promou la innovació, la creativitat i la sensibilitat pel servei públic, així com l'esperit emprenedor.
- Comporta racionalitzar les estructures organitzatives i l'establiment de les funcions. Així mateix, permet homogeneïtzar les activitats i el suport en el desenvolupament de les funcions en cada lloc de treball.
- Es desenvolupa un sistema de seguiment i avaluació dels processos, i no un control i supervisió dels individus.
- Permet una visió sistemàtica i global de les activitats de l'organització.
- És fonamental per a la modernització, transformació i recerca de l'excel·lència en l'administració pública.

3.2 Efectes en els serveis públics: gestió indirecta, externalitzacions i privatitzacions. Els mecanismes de cofinançament

La prestació de serveis públics és una de les principals activitats de l'administració, mitjançant la qual transforma els objectius polítics establerts en accions tangibles per als ciutadans. En aquest sentit, l'aplicació de la nova gestió pública ha introduït canvis importants, tant en la concepció de servei públic com en la forma d'articular la seva prestació. Quant a la concepció del terme servei públic, com ja hem vist en anteriors apartats, es passa de fer prevaldre valors com la identitat o el sentit de pertinença i igualtat a defensar-ne altres que estan més relacionats amb la utilitat individual o grupal i amb el consum de béns i serveis. Aquesta heterogeneïtat, afegida al major grau de responsabilitat exigida als gestors públics, justificarà la utilització cada vegada més estesa dels anomenats mecanismes quasi competitiu i de mercat (MCM), que l'OCDE defineix com a instruments de gestió o dissenys organitzatius públics en els quals es

troba present almenys una característica significativa dels mercats: competència, ús de senyals de preu, presa de decisions descentralitzada i dispersa, i incentius monetaris, fonamentalment (Albi *et alii*, 1997). Els MCM són nombrosos, poden emprar-se combinats entre si i es troben flanquejats en els extrems per la producció pública tradicional i per la privatització completa, influïts per tècniques com ara el gerencialisme i limitats per les normes i restriccions pressupostàries (Van Wart, 1998; Vernis, 2000). Els més utilitzats es relacionen en la figura següent:

Figura 7. Principals mecanismes quasi competitius i de mercat



Font: Albi *et alii* (1997).

1. **Incentius monetaris a la productivitat i eficient utilització dels recursos dins de l'administració.** Ambdós mecanismes, encara que de diferent manera, afecten directament l'oferta, i suposen un escassa variació en les estructures burocràtiques tradicionals. Quant al primer, es tracta de generar els incentius necessaris perquè els empleats de l'organització pública realitzin l'esforç adequat. La seva aplicació en el sector públic genera principalment dos problemes:

la necessitat garantir el principi d'objectivitat i de no-discriminació entre els treballadors públics, respectant una certa homogeneïtat salarial, i la necessitat d'establir mètodes d'avaluació de la productivitat del treball realitzat. Com ja hem dit, l'efectivitat d'aquest tipus de mesures serà més elevada com més fàcilment mesurables siguin els objectius i més gran la rendibilitat marginal dels increments d'esforç.

En aquest sentit, i a pesar de l'elevat cost de disseny i implantació, és comuna i necessària la utilització de sistemes d'avaluació periòdica dels serveis, a causa, fonamentalment, de tres raons:

- Es tracta d'una condició prèvia a qualsevol esforç de racionalització de la gestió de serveis.
- Permet als decisors públics adaptar les seves decisions als resultats de la prestació.
- Afavoreix la transparència de l'acció pública i, amb ella, la legitimitat del sistema polític.

En efecte, la concepció tradicional de gestió pública, que descansa sobre un procés regulat d'assignació de recursos, és incompatible amb les tècniques modernes de control de gestió. Aquestes tècniques permeten conèixer detalladament el metabolisme de les organitzacions, i ofereixen un alt grau de transparència gràcies a la visió que tenen de la realitat operativa des de molts angles, diferents nivells d'agregació de la informació i horitzons temporals diversos. Aquesta transparència es convertirà en el principal suport per a la delegació de responsabilitats, per a l'exercici responsable de l'acció pública i, en definitiva, per a la competitivitat de l'organització. La provisió de serveis públics amb un alt grau de qualitat i rendiment no és solament una exigència per part de la gerència, sinó que es converteix en font de legitimitat de l'administració i del poder polític. En aquest sentit, cal assenyalar que el concepte de rendiment presenta una accepció diferent quan es tracta d'avaluació de serveis públics: si bé en principi res no impedeix que a serveis públics de naturalesa comercial o industrial puguin aplicar-s'hi els mateixos criteris de rendiment que als prestats per organitzacions privades, el perill sorgeix quan es relega a un segon pla el paper de cohesió social i de satisfacció de l'interès general propi del servei públic en favor de criteris de rendibilitat i benefici econòmic.

D'altra banda, les formes tradicionals de direcció es basen en hipòtesi d'estabilitat i de simplicitat —alt grau d'estandardització— de les necessitats socials. No obstant això, els actuals canvis socials posen en relleu una demanda social cada vegada més diferenciada, individualitzada —personalment o a escala de grup—, dinàmica i evolutiva. Així, doncs, la definició de la noció de rendiment aplicada al sector públic requerirà el coneixement previ dels mecanismes

de definició del “valor públic” (Moore, 1998). Aquesta qüestió sol descriure’s utilitzant el model denominat de *principal-agent*, en el qual el principal encarrega una tasca a l’agent. El problema sorgeix quan el principal no pot observar directament l’esforç de l’agent, ja que aquest depèn en gran manera de variables aleatòries que no es poden mesurar. Per tant, l’única forma d’avaluació possible serà la dels resultats obtinguts (López Casasnovas *et alii*, 2003).

En definitiva, el seguiment i l’avaluació dels resultats dels serveis públics asseguren als seus gestors la informació necessària per definir les estratègies de producció adequades, i conèixer millor l’estat del servei i detectant-ne els defectes amb més rapidesa. També resulten útils les tècniques de *benchmarking*, consistents a intercanviar informació i experiències entre serveis prestats per organitzacions diferents, o l’anàlisi *expost* de les expectatives dels usuaris. Finalment, el control de gestió afavoreix la transparència de l’acció pública de cara als ciutadans, ja que pren en consideració les seves demandes i fomenta la participació.

Pel fet que l’acció pública requereix per intervenir, a més de la legitimitat democràtica, la legitimitat que li confereixen els resultats positius de la seva gestió, caldrà elaborar una sèrie d’indicadors de rendiment justificatius d’aquests beneficis, els quals seran aplicats sobre els tipus d’informació següents:

- Dades sobre costos.* Convé que les despeses estiguin vinculades als serveis o activitats que han finançat o, fins i tot, als objectius a què s’han compromès. Així, per exemple, el personal ha de relacionar-se directament amb l’activitat que exerceix, més que amb el departament en què treballa. En tot cas, els costos han de calcular-se i comptabilitzar-se mitjançant regles homogènies, que en permetin la comparabilitat.
- Dades relatives a productes o resultats.* En aquest cas, facilitarà la labor l’elaboració prèvia de llistats de serveis o activitats, i conèixer per endavant el grau de disposició d’informació sobre la producció de cadascun. També caldrà utilitzar indicadors de rendiment i l’elaboració de qüestionaris, i es procurarà conservar la mateixa metodologia, de manera que la informació pugui ser igualment aprofitable amb el pas del temps.
- Variables vinculades a l’entorn.* Es tracta de vincular les variables objecte d’estudi amb altres de presents en l’entorn, com ara el nombre d’habitants, la superfície, les variables temporals, entre d’altres.
- Altres dades.* Informació procedent d’altres estudis sobre la naturalesa del servei o del prestatari, xifres de negoci o un altre tipus de dades sobre gestió financera, preus o taxes.

A pesar de l'ampli ventall disponible de tècniques d'avaluació del rendiment, podem concloure afirmant que resulta analíticament molt complex aïllar els efectes d'una intervenció pública sobre l'evolució d'un problema social induït per factors externs, per la qual cosa sembla més factible definir els indicadors des del punt de vista intern de l'administració i dels seus productes, conceptualment i pràcticament més controlables. D'altra banda, els instruments d'avaluació han de demostrar ràpidament la seva utilitat, ja que aplicar-los representa una alteració del funcionament rutinari de l'organització, moltes vegades difícil de justificar. Finalment, existeix el risc que els decisors no acceptin l'avaluació del resultat de les seves polítiques, i intentin eludir la seva part de responsabilitat, per la qual cosa la definició i la mesura d'indicadors només serà possible i efectiva si es defineixen, accepten i publiquen *a priori* i de manera clara els objectius polítics que es pretenen aconseguir.

2. **Preus, taxes i tiquets moderadors del consum o copagaments.** Tracten de repercutir als consumidors de serveis públics una part del seu cost, de manera que se'n racioni el consum, se'n limiti l'accés i es financïi en part el seu productor. Poden adoptar diverses formes d'aplicació: preus o tarifes directes associades al consum de determinats béns i serveis públics, pagaments pel dret a l'opció d'utilitzar determinats serveis proporcionats pel sector públic, llicències o franquícies i peatges. Generalment, no contribueixen a la funció redistributiva pròpia del sector públic, però tampoc no hi són incompatibles. En aquest sentit, únicament es requerirà que es garanteixi l'accés al servei i que els preus siguin tan baixos com ho exigeixi la correcció de l'error de mercat o la característica redistributiva corresponent. La consciència de cost també evita una excessiva demanda de serveis, així com una utilització poc eficient. A més, ofereixen un mecanisme de sortida: no comprar, i trenquen la separació que pugui existir entre beneficiaris i finançadors.
3. **Vals, bons i xecs.** Es tracta de transferències d'import limitat, encara que ben sovint suplementables amb aportacions del beneficiari, que només poden fer-se efectives en adquirir béns o serveis específics l'oferta dels quals sigui susceptible d'ajustar-se a les demandes ciutadanes. La seva utilització és freqüent en el sistema educatiu, en sanitat, en els serveis socials i a través de les bonificacions fiscals. Una de les variants d'aquest mecanisme són els xecs servei, utilitzats per promoure determinades ocupacions que, a causa de les seves característiques especials, dificulten la coincidència entre oferta i demanda. Així, els xecs servei es defineixen com un mitjà de pagament no universal i condicionat al consum de certs serveis que impliquen la participació financera de l'Estat, i permeten al ciu-

tadà destinar els recursos que l'Estat li assigna a l'empresa que li ofereixi el servei que s'adeqüi millor a les seves necessitats (López Casanovas *et alii*, 2003).

Com a mecanisme, poden augmentar el poder del consumidor, trencar la resistència al canvi dels productors, facilitar la reducció de costos, la millora de la qualitat i la diversificació de l'oferta, i contribueixen a limitar la despesa pública. No obstant això, podrien fracassar si no s'hi introdueix prou competència —pública o simulada, com es veurà més endavant—, ni es lluita contra la desigualtat d'accés a la informació ni contra la discrecionalitat en l'adjudicació.

4. **Mercats de drets, permisos o quotes per gestionar l'ús dels recursos de propietat comuna.** Es tracta d'un dels instruments més potenciats i amb més futur. La seva creació respon al fet que l'accés no restringit a l'explotació dels esmenats recursos és ineficient, ja que els interessos socials no coincideixen amb els interessos individuals. Consisteix a assignar, mitjançant transferència, venda directa o subhasta, drets transferibles, divisibles i permanents sobre una fracció determinada del total disponible prèviament fixat d'un determinat bé o servei públic.

La seva permanència elimina la celeritat en l'explotació dels recursos gestionats, i la seva mateixa naturalesa promou la compra de drets per part de les empreses més eficients, l'augment de la productivitat i la disminució de les peticions de subsidis, de manera que s'incentiva el control de compliment per part dels participants i se'n redueixen en conseqüència els costos d'administració.

5. **Contractació externa de la producció de béns o serveis subministrats sota provisió pública.** Es tracta d'un dels mecanismes amb més tradició. Suposa que una o diverses activitats del procés públic de producció passi a prestar-les el sector privat, totalment o parcialment, sota alguna de les diferents modalitats de contractació pública possibles: contracte d'obres, de prestació de serveis, de subministrament, de consultoria i assistència tècnica, etc., i a través de les tècniques del concurs o de la subhasta, però també a través de sistemes de rënting, lísing o franquícies. Mitjançant aquest instrument es vol aprofitar les forces del mercat per reduir costos, disposar dels serveis d'una determinada tecnologia difícil d'obtenir en el sector públic o gaudir de l'èxit d'una certa capacitat gerencial. Per aconseguir resultats satisfactoris, requereix establir procediments de supervisió ràpids i clars, així com que col·laborin els gestors públics i adjudicataris en defensa de la bona marxa del servei i la salvaguarda de la propietat i l'origen públic de la seva prestació.

En el següent quadre es resumeixen els principals arguments a favor i en contra de la contractació externa enfront de la producció directa per part del sector públic, o integració vertical:

Quadre 7. Avantatges i inconvenients de l'externalització en el sector públic

Avantatges	Inconvenients
<ul style="list-style-type: none"> —Millora de l'eficiència i reducció de costos. —Millores en la gestió que augmenten la productivitat. —Possibilitat d'utilitzar sistemes de remuneració en funció dels resultats obtinguts. —Possibilitat d'inversió sense necessitat d'augmentar la despesa pública. —Incentius a l'adopció d'innovacions. —Els gestors públics poden concentrar-se en els serveis d'atenció directa al ciutadà. —Utilització de l'especialització i l'experiència del sector privat. —Major sensibilitat del proveïdor cap a l'usuari si la continuïtat del contracte pot veure's afectada. 	<ul style="list-style-type: none"> —Reducció de salaris i pitjors condicions laborals. —Reducció del poder de negociació dels sindicats al sector públic. —Costos de transacció derivats de la contractació (concursos, definició del producte o servei, sistema de pagament, seguiment i avaluació). —Risc major per al sector públic. —Possible inflexibilitat quan es tracta de contractes de llarga durada. —Necessitat de capacitat professional i sistemes de gestió de contractes.

Font: López Casanovas *et alii* (2003).

Una de les tècniques de contractació més utilitzades en l'actualitat i, al seu torn, molt relacionada amb l'apartat dels incentius al rendiment, desenvolupat anteriorment, són els anomenats contractes programa entre l'administració —normalment l'Estat— i les empreses públiques. Aquest tipus d'incentius va néixer a França a finals dels anys seixanta del segle xx com a resposta als problemes de gestió que presentaven les empreses públiques, a causa, fonamentalment, del gran nombre d'intervencions per part de l'administració, aspecte que impedia assignar responsabilitats als directius.

Els contractes programa cerquen garantir l'autonomia de gestió de les empreses públiques a través de la clara delimitació dels seus compromisos i responsabilitats, tant d'elles mateixes com de l'Estat (López Casanovas *et alii*, 2003; Vernis, 2000). Aquest objectiu s'aconseguirà fent explícita la finalitat econòmica de l'organització, separant les decisions que depenen del seu equip gestor de les que s'imposen per raons de política econòmica i social, establint un pla d'actuació amb objectius clars —quantificables i avaluables a través d'indicadors robustos i fiables— i seguint de forma contínua l'execució del contracte, així

com les possibles desviacions. Per la seva banda, l'administració es compromet a realitzar inversions i a compensar —o penar— l'empresa en funció de l'activitat realitzada i dels resultats obtinguts. En definitiva, a més de possibilitar una planificació temporal a mitjà i llarg termini, els contractes programa permeten avaluar la gestió empresarial, i generar incentius per millorar-la.

6. **Competència pública.** Mecanisme mitjançant el qual s'intenten emular les condicions del mercat en la provisió de serveis produïts pel sector públic i per al sector públic a través de la creació de mercats públics interns. Aquesta creació és possible sobre la base de la separació entre les funcions de finançament, compra de serveis i producció. Així, els productors han de competir entre si pels escassos fons disponibles, de manera que es redueix la ineficiència tècnica. Un dels principals problemes d'aquest instrument en relació amb l'equitat distributiva és l'anomenat *cream skinning*, o *descremat de la demanda*, consistent que els proveïdors en competència pública intenten seleccionar la demanda que implica més rendibilitat a menys cost, però es produeix una disminució de les garanties d'igualtat a l'accés als serveis i, en darrera instància, una falta de proveïdors disposats a oferir determinats serveis (López Casasnovas *et alii*, 2003).

Per al funcionament adequat de la competència pública, caldrà realitzar importants modificacions en les estructures administratives tradicionals, moltes de les quals ja hem vist, com ara la implantació de sistemes de comptabilitat de costos, la descentralització, els canvis tecnològics, la flexibilització de les polítiques de personal, l'adopció de tècniques de *benchmarking* o la utilització de copagaments i bons.

7. **Competència simulada.** Consisteix a crear mercats simulats en els quals els productors públics i els privats competeixen entre si per uns fons limitats. Aquest mecanisme pretén afegir a la competència pública els avantatges de flexibilitat, capacitat, cost i varietat que pot proporcionar el concurs del sector privat o la contractació externa, tenint en compte que també haurà de compartir les seves limitacions. Les millores de la gestió aportades per aquesta tècnica poden veure's limitades si no es resolen adequadament els problemes de complexitat organitzativa, el manteniment de la garantia pública dels drets dels usuaris i el manteniment de les condicions de competència.

8. **Privatització.** Encara que existeix la creença generalitzada que la competència millora substancialment la gestió pública, la privatització és només una resposta, no la panacea (Osborne i Gaebler, 1994). En efecte, a primera vista sembla clar que la privatització no és la millor pràctica en cas que hi hagi errades de mercat o mancances de caràcter social; però en altres sectors, en canvi, pot aportar millores d'eficiència interna, i generar un augment dels ingressos públics. Les

principals diferències entre gestió pública i gestió privada s'exposen de manera gradual en el quadre següent:

Quadre 8. Principals diferències entre gestió pública i gestió privada

	Agència pública	Empresa privada regulada	Empresa privada no regulada
Propietat	Vorants	Accionistes	Accionistes
Delegació de la propietat	Govern	Consell d'administració	Consell d'administració
Gerència	Directius buròcrates	Directius	Directius
Control intern	Govern (via directius) Grups de interès	Accionistes (via consell)	Accionistes (via consell)
Control extern	Govern (via directius i regulació) Grups de interès	Govern (via regulació)	No existeix
Senyals externs d'eficiència	Escassos	Mercat de directius Mercat de capitals (preu, fallida, OPA...)	

Font: Albi *et alii* (1997).

Encara que el terme privatització és prou actual, no hi ha res de nou en les tècniques que proposa, les quals han anat apareixent de manera intermitent al llarg de la història econòmica. En sentit ampli, engloba tot tipus d'iniciatives governamentals destinades a reduir el rol del sector públic, i pot fins i tot parlar-se de privatització sense que es produeixi la transferència de la titularitat pública de l'activitat. Algunes de les formes de privatització d'empreses públiques són la sortida a borsa, les ofertes públiques de venda, la venda directa, l'adquisició de l'empresa pel seu personal, increments de capital amb renúncia al dret de subscripció, emissió d'actius convertibles en accions, operacions de fusió i escissió i aportacions d'actius i canvi de valors. És important també la distinció entre privatització total i privatització parcial —majoritària i minoritària—, així com entre desregulació —promoció de la competitivitat a través del mecanisme del mercat, introduint canvis legals que permetin la liberalització, encara que reglamentada, de sectors econòmics que passarien a les mans privades— i privatització pròpiament dita —transferència o venda d'actius públics d'empreses a persones o entitats privades—; en alguns casos és aconsellable la primera com a mesura prèvia a la segona. Tot i així, la desregulació no ha significat la fi de la intervenció pública sobre l'economia, ja que la necessitat de regulació s'ha des-

plaçat cap a altres sectors en funció dels canvis succeïts en els objectius polítics i en el funcionament dels mercats (Olías, 2001; Villoria, 2000).

9. **Gerencialisme.** Encara que ja s'ha parlat extensament sobre aquest corrent, sobre les agències i sobre l'*accountability* amb anterioritat, s'inclou en la present classificació pel fet que el principal camp d'aplicació de les pràctiques gerencials és la provisió de serveis públics.
10. **Normes i restriccions pressupostàries.** Actuen com a clàusula suprema de tancament en la provisió de serveis públics. Aquestes normes, que poden ser tant de rang constitucional com d'àmbit legislatiu —europeu o nacional— o procedimental, presenten un marcat caràcter limitador de la despesa pública. Com a conseqüència, les restriccions fomenten la creació de multitud de procediments evasius, entre els quals destaca la delegació de funcions i de capacitat d'endeutament en agències extrapressupostàries —societats mixtes, empreses públiques, *holding*, etc.—. Tot i amb això, sembla clara la necessitat de revisar els procediments pressupostaris per aconseguir un cert grau de disciplina i control, sense que això repercuteixi negativament en la qualitat de la gestió pública.

Com a conclusió, en analitzar els mecanismes quasi competitius i de mercat, no podem oblidar que tant les possibilitats d'aplicació com l'elecció dels més adequats dependran quasi exclusivament del grau d'economia política que suposi la reforma de les estructures de gestió que es dugui a terme. Així, la millor alternativa pot ser políticament inviable, i l'elecció específica depèn de la forma organitzativa dels beneficis polítics derivats de la provisió pública en relació amb els impostos necessaris, així com de les pèrdues polítiques que puguin desprendre's de la delegació (Albi *et alii*, 1997). D'altra banda, les reformes en les estructures de gestió són en molts casos tècnicament complexes, i es requereix un suport popular ampli, recursos addicionals i un canvi cultural de la burocràcia liderat políticament; d'aquí que s'imposi gradualment l'adopció d'una estratègia de tipus *radical selectiu*, basada en transformacions concretes de gran abast sobre un front clau reduït.

3.3 Repercussions en l'administració local

El sector públic local no ha romàs aliè als canvis que ha suposat la nova gestió pública, els quals, en major o menor mesura, han estat adaptats a les especials característiques d'aquest tipus d'administracions. Així, s'ha produït una important modernització, tant en les relacions amb els ciutadans —cartes de serveis, modernització de processos administratius, gestió de la qualitat, llocs web municipals, oficines d'atenció al ciutadà, relacions amb altres administracions, etc.— com en la prestació obligatòria de serveis públics, activitat tradicionalment de la seva competència.

1. **La nova dimensió estratègica dels governs locals.** En el context actual, els governs locals es troben desenvolupant activitats en un entorn de globalització i al servei d'una societat contínuament en canvi i cada vegada més complexa. Moltes són, en aquest sentit, les transformacions que directament o indirectament afecten l'àmbit local:
 - Fenòmens demogràfics i econòmics.* L'envelliment de la població, els moviments migratoris i els problemes de cohesió inherents a aquests moviments, el diferent nivell de desenvolupament econòmic mundial i els seus efectes, etc.
 - Fenòmens socials.* La incorporació de la dona al món laboral, l'aparició de nous hàbits i necessitats que impliquen la modificació de les demandes ciutadanes, la sensibilitat creixent cap a aspectes com el medi ambient i la promoció del desenvolupament sostenible, l'impacte del desenvolupament tecnològic, la societat de la informació i del coneixement i les noves formes d'oci, entre d'altres.
 - Fenòmens polítics.* La globalització, entesa com a fenomen que difumina cada vegada més el paper dels estats; per això el ciutadà s'interessa al mateix temps tant pels assumptes locals com pels mundials, o la plena integració d'Espanya en la Unió Europea i els seus efectes.

Les transformacions econòmiques, socials i polítiques posen de manifest la necessitat de dotar els governs locals d'instruments per intervenir, ja que, davant d'aquests fenòmens, els municipis adquireixen cada vegada més rellevància com a agents locals i globals en l'escenari mundial i el seu paper s'incrementa. Els governs locals poden assumir el lideratge, contribuir a disminuir les tensions i, al mateix temps, aprofitar les oportunitats que crea la globalització.

En la conferència del Global Forum de Roma, al maig del 2002, ja es va introduir el debat sobre la denominada *globalització*, un terme amb què es designa una estratègia que pretén acostar relacions entre ciutats, així com entre institucions internacionals i organitzacions del sector privat, per garantir la intervenció dels municipis en un context global (Gray, 2000; Hirsch, 2001). Tot això implica noves formes i prioritats en l'exercici del govern local, amb més flexibilitat i capacitat d'adaptació, ja que les administracions locals són les entitats més properes a la ciutadania i, per tant, són les que es veuen més afectades pels canvis en les necessitats i demandes dels ciutadans, tant en nombre com en la qualitat de la prestació dels serveis, a la qual cosa cal afegir l'esforç per crear-ne uns altres de nous que donin resposta a les demandes d'unes societats cada vegada més plurals, exigents, madures i complexes. D'altra banda, l'inevitable procés de descentralització, en acostar els serveis als ciutadans receptors o usuaris, atorgarà a les corporacions locals la possibilitat de gestionar més quantitat de recursos, però també obligarà a proporcionar més qualitat, i millor, en la prestació dels serveis, per la qual cosa s'hauran de cercar nous paradigmes de gestió (Banc Mundial, 1997; Cunill, 1997).

Efectivament, en tots els països del nostre entorn es viu un procés de reconfiguració i adaptació de les institucions públiques en el que destaca cada vegada més el paper clau dels governs locals. Els municipis assumeixen responsabilitats i obligacions impulsats per transformacions socials, polítiques i econòmiques que no sempre impliquen l'assignació dels recursos necessaris (Metcalf, 1993). Aquesta situació fa que avui dia els governs locals s'enfrontin a diversos desafiaments:

- La definició competencial ambigua i insuficient.
- El caràcter uniformista del règim local.
- Les limitacions normatives, que frenen la intenció municipal.
- Els mecanismes de control i tutela que exerceixen altres administracions.
- L'increment de les obligacions i càrregues municipals sense compensació financera.

En aquest sentit, la situació actual dels governs locals ens porta a realitzar una reflexió en un triple eix:

- El competencial*. Cal dotar els ens municipals de més competències ben finançades.
- Els nivells de govern*. És necessari realitzar un profunda anàlisi de la situació actual i definir el model de les entitats supramunicipals.
- L'organització i el funcionament*. Han d'establir-se línies clares d'organització i funcionament de les entitats locals i reforçar la potestat d'autoorganització.

L'esmentada reflexió no serà vàlida si no s'articulen vies de solució, que hauran d'anar en un doble sentit. D'una banda, el sistema politicoadministratiu —l'Estat—, que té la responsabilitat de dotar els municipis de competències, de recursos financers suficients i de formes instrumentals d'intervenció adaptades a les exigències i desafiaments de la nova societat oberta. De l'altra, les entitats locals han d'adoptar una orientació més estratègica i gestionar amb eficàcia i creativitat, sota el paradigma de la qualitat total. Per tant, la reforma del govern i l'administració local a Espanya ha de fonamentar-se en el patrimoni europeu en la matèria, recollit substancialment en el conjunt de Recomanacions i convenis del Consell d'Europa sobre la democràcia local, i especialment en la Carta europea de l'autonomia local, ratificada per Espanya, com a "constitució" europea del règim local, així com en el principi de subsidiarietat, consagrat en el dret de la Unió Europea i en el projecte de Constitució Europea. En aquest sentit, el compromís pel desenvolupament de la dimensió política i competencial de les corporacions locals és fonamental, per ser aquestes les institucions més pròximes als ciutadans i millor valorades per ells. Aquest compromís es fonamenta en els principis constitucionals d'autonomia local i subsidiarietat —és a dir, que la competència pública l'ha d'exercir l'administració

més propera al ciutadà, en la mesura que disposi de la capacitat per fer-ho—, igualment previstos en la Carta europea de l'autonomia local.

Els principis que han de regir el model competencial són els següents:

1. *Autonomia*. Principi essencial del règim local espanyol que ha d'estar definit de manera clara, completa i sistemàtica, i que inclou conseqüències d'ordre competencial. Aquest principi haurà d'establir per a la gestió d'interessos municipals:
 - L'exercici de les competències atribuïdes per llei, amb la finalitat de satisfer els interessos de la població a la qual es dirigeixen, d'acord amb el principi de subsidiarietat.
 - El desenvolupament de les competències pròpies sota la seva responsabilitat i amb els mecanismes establerts de coordinació intergovernamental.
 - El principi de lleialtat institucional com a eix fonamental de les relacions entre les administracions públiques.
 - La consulta i participació dels municipis en les decisions que afecten directament les seves col·lectivitats i la seva gestió.
 - Les fonts de finançament suficients.
 - La plena potestat d'autoorganització.

L'article 3.1 de la Carta europea de l'administració local conté, en aquest sentit, un concepte avançat i ambiciós, quan disposa que per autonomia local s'entén "el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants".

2. *Subsidiarietat*. Complement del principi anterior, segons el qual s'han d'establir els criteris bàsics següents:
 - Els municipis exerciran les activitats de naturalesa executiva i administrativa que puguin desenvolupar en l'àmbit municipal i que la llei no atribueixi a altres administracions públiques.
 - Les lleis sectorials que regulen àmbits materials on concorren interessos locals han de justificar l'existència d'interessos estatals o autònoms per atribuir a l'administració de l'Estat o de la comunitat autònoma competències executives.
 - En casos com l'anterior, es possibilitarà que les administracions locals que acreditin voluntat i capacitat de gestió puguin exercir aquestes competències com a delegades.

3. *Proporcionalitat*. Un altre element que cal tenir en compte en el model competencial ha de ser la disparitat en la capacitat de gestió dels municipis, perquè d'aquesta manera, i en aplicació del principi de proporcionalitat, es garanteixi l'eficàcia en la gestió municipal. La definició de competències municipals ha de fer-se amb flexibilitat, tenint en compte la diversitat existent en la capacitat de gestió i permetent en cada cas l'aplicació efectiva del principi de subsidiarietat.

Els esmentats principis, en combinació amb els problemes d'escassetat en el finançament local, les necessitats de millora del funcionament dels serveis i la manca d'infraestructures especialitzades, principalment en l'àmbit municipal, han provocat una tendència creixent cap a la gestió indirecta dels serveis públics, la major part dels quals han passat a prestar-se a través de concessions administratives. En aquest sentit, a pesar que els ja tradicionals avantatges oferts per aquest tipus d'instruments es fan molt més palesos en l'administració local a causa de la falta de mitjans, óexisteix un risc més elevat, precisament pel mateix motiu, que els esmentats ens quedin exposats i a mercè de la voluntat de grans monopolis empresarials molt més poderosos que ells, malgrat les seves prerrogatives.

D'altra banda, la Llei de bases de règim local estableix un àmbit mínim de competències municipals, que desenvoluparan les comunitats autònomes. L'àmbit competencial mínim hauria de referir-se a:

- Competències relatives a la determinació i gestió dels ingressos i a la disposició de les despeses.
- Competències relatives al desenvolupament, organització i funcionament municipal.
- Competències relatives a les relacions del govern local amb els ciutadans.
- Competències referides a la disposició i gestió dels béns municipals.
- Competències relatives a l'ordenació, protecció i control dels usos de què pugui ser objecte el territori municipal.
- Competències referents a l'ordenació i control de les activitats exercides al municipi.
- Competències relatives a la seguretat i protecció de la col·lectivitat local.
- Competències relatives a l'establiment i gestió dels serveis urbans.
- Competències relatives a la capacitat local d'incidir i participar en la gestió dels problemes generals.

En l'àmbit material, el Llibre blanc per a la reforma del govern local (primer esborrany) presentat el 17 de gener del 2005, estima que han d'atribuir-se de-

terminades competències als ajuntaments en les matèries següents: seguretat ciutadana, circulació de vehicles i serveis de mobilitat, protecció civil i prevenció i extinció d'incendis, urbanisme i ordenació del territori i d'espais públics, habitatge, medi ambient, aigua, energia, telecomunicacions i societat de la informació, neteja i residus, salut pública, cementeris i serveis funeraris, assistència sanitària, serveis per a la integració i la cohesió social, esports i oci, cultura, educació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica i col·laboració amb l'administració de justícia. A l'hora de fixar els continguts d'aquesta "llista" i des del punt de vista de la modernització i la qualitat, haurien de tenir-se en compte les consideracions següents:

- a) Aquelles funcions i serveis en què preval la relació directa amb l'usuari o receptor —els denominats *serveis de frontera*— han d'atribuir-se de forma plena i efectiva a les entitats locals, sempre que disposin de capacitat. En aquest sentit, des del punt de vista de la relació, la clau és la receptivitat i la capacitat de resposta a temps; en canvi, des del punt de vista material, en general es tracta de polítiques preventives, i les entitats locals són les que poden desenvolupar-les més bé i més eficaçment.
- b) S'han d'evitar duplicitats i situacions confuses per al ciutadà sobre la responsabilitat de cada administració, ja que aquest aspecte és fonamental per a l'eficàcia i qualitat de servei.

En tot cas, l'aplicació d'aquesta nova normativa suposaria l'assumpció d'un nombre important de noves competències per a les quals, per garantir-ne un exercici eficaç i eficient, caldria que els governs locals disposessin d'eines de gestió adequades. En aquest sentit, i a tall d'exemple, tal com recull el Llibre blanc de l'administració local andalusa, els representants polítics dels ajuntaments andalusos enquestats consideren que un dels principals reptes dels seus ajuntaments és el de millorar la qualitat dels serveis que actualment presten i, en menor grau, estendre a tota la ciutadania dels municipis de la comunitat aquells serveis que en l'actualitat no arriben a la totalitat de sectors de la població. Aquest exemple posa en evidència que la qualitat és un principi clau en la gestió municipal. Així, doncs, la gestió de la qualitat es presenta no solament com una filosofia de millora, sinó també com una forma diferent de governar, més atenta a les expectatives dels ciutadans, més participativa i democràtica i que, per tant, s'ha de tenir en compte en la configuració organicofuncional de l'administració local.

En el procés d'aplicació de la gestió de qualitat en l'àmbit públic, els grans municipis han sigut pioners i, generalment, l'administració local és la que presenta pràctiques més reeixides i millors resultats. Dues són les claus que han

impulsat aquest fenomen: 1) l'escassetat de recursos de les hisendes locals, i 2) les creixents demandes ciutadanes, provocades per les transformacions sociopolítiques i incrementades per la proximitat administració-administrat.

Hem de contemplar també que cada vegada més es donaran situacions en què, per assegurar l'efectivitat del control sobre el govern local, els membres electius hauran de desenvolupar actuacions de seguiment de la gestió municipal en les comissions de Ple, on estaran obligats a comparèixer els responsables de la gestió, els empleats públics amb funcions directives i els concessionaris de serveis, per informar quan se'ls ho requereixi. L'interès per la millora en la gestió ha de desenvolupar-se amb la prioritat de la transparència i la informació per la qual es validen les actuacions municipals. Per aquest motiu, l'excel·lència també es fonamenta en una millora de la relació amb els usuaris dels serveis, com a principi per adequar les prestacions a les expectatives i a les necessitats, i com a fi per informar de les actuacions desenvolupades. Cercar la participació activa dels ciutadans a través de mecanismes senzills, objectius, intel·ligibles i consensuats, de manera que suposi un punt de partida per millorar la prestació dels serveis i per comparar i detectar les millors pràctiques de gestió.

Tenint en compte l'esmentat escenari, i a l'hora d'aplicar les eines de gestió de qualitat, les administracions locals es troben amb l'existència de moltes fonts de coneixement: lleis, comentaris de lleis, regulacions específiques, precedents, documents referits a casos determinats, etc. Generalment, aquestes fonts romanen disperses en diferents llocs i adopten variades formes o representacions, i presenten també diversos nivells de formalitat i molts vincles. La presa de decisions basada en el rigor i en la transparència requereix que aquesta informació sigui filtrada en un marc coherent. Tanmateix, la pràctica diària demostra que les corporacions locals no realitzen el millor emmagatzemament possible de la informació amb vista a la integració de sistemes que satisfacin els interessos d'un entorn administratiu complex. El coneixement explícit rellevant per a una tasca específica o decisió està disseminat en una gran quantitat de documents, impresos, textos legislatius, etc. En altres paraules, les lliçons apreses estan incloses en diversos contenidors de coneixement, des de la memòria personal fins al paper i els sistemes electrònics. Com a conseqüència d'això, sorgeixen cel·les organitzatives aïllades, vinculades a una diversitat de tecnologies de vegades incompatibles entre si, que no estan associades a un entorn i a una experiència que permeti la seva transformació en coneixement directament utilitzable internament i externament (Barrero i Criado, 2004).

En la majoria de les ocasions, la informació es troba dispersa en diverses unitats administratives, per la qual cosa certes consideracions tècniques poden

fer aconsellable la utilització de diferents suports de generació i emmagatzemament. Fins i tot els mecanismes per capturar les millors pràctiques estan descoordinats i escassament contextualitzats. El resultat de tot això és que les entitats locals no estan orientades al coneixement i es converteixen en administracions autoreferencials. Aquesta situació posa de manifest la necessitat d'integrar la gestió del coneixement en el treball diari. Per a això, cal propiciar un emmagatzemament contextualitzat de la informació en una estructura orientada als processos que ofereixi proactivament el coneixement necessari per desenvolupar les tasques (Papavassiliou *et alii*, 2003). Tot i així, malgrat el fet cert que els ens locals posseeixen grans quantitats de coneixement, el caràcter jeràrquic i burocràtic dels departaments municipals fa que sigui difícil posar en comú el saber que atresoren. En aquestes circumstàncies, es fa cada vegada més evident que l'habilitat d'utilitzar el coneixement de forma efectiva i creativa és més valuosa que la seva capacitat d'emmagatzemament. Per això, cal que el coneixement públic local s'organitzi de manera que promogui la intel·ligència sobre els ciutadans, proveïdors de serveis i grups d'interès.

D'altra banda, és indubtable que els funcionaris locals han de posseir coneixements experts i col·laborar amb especialistes que tinguin formació avançada en determinades matèries; però, al mateix temps, és imprescindible implicar els grups d'interès i la societat en el procés de captació i desenvolupament del coneixement. Només així serà possible evitar la consolidació d'unes entitats locals en permanent estat de transitorietat, en les quals els fluxos de coneixement corporatiu es perden de forma alarmant. D'aquesta manera, el nou coneixement públic local ha d'unir l'element temporal i l'element espacial de la gestió del coneixement. Aquesta nova perspectiva suposa una reformulació del paper de les institucions municipals i de la seva capacitat de ser el centre de gravetat del coneixement de la comunitat de propòsit local general. El lideratge de la gestió del coneixement en l'Administració Pública local ha d'estar compartit entre els propis funcionaris públics i els grups d'interès. En aquest sentit, la formació de xarxes que vinculin agents públics i privats representa una alternativa essencial en la recerca d'altres formes de coneixement utilitzable. No es pot oblidar tampoc que l'efectivitat dels serveis públics depèn també de l'adquisició d'un repertori de coneixement tàcit integrat per estructures de coneixement, mapes cognitius i models mentals. Per aquesta raó, cal recalcar la necessitat que els directius públics gestionin correctament aquest "coneixement difús", ja que pot ser essencial per a la millora contínua.

Com s'ha assenyalat amb anterioritat, les corporacions que saben obtenir el màxim rendiment del coneixement que atresoren gaudeixen d'una situació avantatjosa enfront d'altres organitzacions. En l'àmbit municipal, la intel·ligència

organitzativa centrada en les necessitats del ciutadà pot originar una superioritat de coneixements que diferencia favorablement els serveis locals. Aquesta diferenciació incrementa el valor dels esmentats serveis, i facilita la consecució dels objectius organitzatius. La diferenciació dels serveis de les administracions locals planteja la qüestió que les ciutats competeixin realment entre si. En principi, pot afirmar-se que les entitats locals no competeixen com ho fan els països o les empreses multinacionals amb el comerç mundial (Sanguino, 2005). No obstant això, sí que ho fan en l'atracció de turistes i inversions, en la captació de recursos públics, en la generació d'ocupació, en la ubicació de centres de decisió i en la celebració d'esdeveniments internacionals. Des d'aquest punt de vista, cal considerar que si els municipis, províncies, illes, comarques, àrees metropolitanes i mancomunitats gestionen el coneixement, aconsegueixen un avantatge competitiu de tipus dinàmic (Pollitt, 1993; Barzelay, 2001).

Com assenyala Willcocks (2002), les administracions públiques s'han convertit en "organitzacions sense fronteres". L'eficàcia en la prestació dels serveis és fonamentalment una eficàcia interorganitzativa. A causa d'això, l'intercanvi de coneixement explícit i tàcit entre els ens locals redunda en una notòria millora dels serveis que presten. Des d'aquesta perspectiva, l'*Observatori de qualitat dels serveis públics* (MAP, 2004) i el *Primer esborrany del llibre blanc per a la reforma del govern local a Espanya* (MAP, 2005) destaquen la importància de la col·laboració i coordinació en el sistema reticular de les administracions locals espanyoles, en el qual el municipi té el caràcter de node principal. La connectivitat del coneixement dels municipis, els ens intermedis locals i els ens locals intermunicipals de caràcter voluntari constitueix un fita decisiva en la prestació de serveis públics d'excel·lència; per tant, la necessitat d'establir la comunicació amb altres organitzacions es configura com un dels principals reptes de les autoritats locals.

D'aquí la importància de compartir el coneixement a través de consorcis estratègics en què participin ajuntaments, representants del sistema de salut, membres de la policia i dels serveis de transport, organitzacions no lucratives i grups comunitaris. Els representants d'aquestes organitzacions amb trajectòries, agendes i capacitats diferents han de compartir el coneixement en un ambient de confiança. Aquesta confiança propicia que els empleats locals exterioritzin el seu comportament no declarat, i aconsegueixin posar en comú les cel·les organitzatives de coneixement disponibles. Dins de la col·laboració metropolitana, cal fer referència també a la formació de xarxes de ciutats, que treballen juntes per definir problemes i arribar a solucions basant-se en una experiència compartida. Aquest tipus de col·laboració permet detectar avantatges competitius i factors d'èxit dels municipis.

La col·laboració en xarxa és, per tant, una de les principals formes de coordinació estratègica en el sector públic local. Els seus beneficis s'evidencien a través de l'aparició d'avantatges derivats de la col·laboració, els quals es concreten en relacions basades en la confiança. Un gran nombre d'exemples de consorcis públics per a la regeneració urbana, activitats de policia, educació, habitatge, salut i protecció social posen de manifest les oportunitats que brinda la gestió del coneixement per compartir informació, millorar la comunicació, promoure l'entesa dels agents socials i evitar duplicitats.

Vist tot el que s'ha exposat anteriorment, s'arriba a la conclusió que, en l'actualitat, la gestió de la qualitat és un concepte ampli i aplicable a tot tipus d'organitzacions públiques i privades, i ha de ser entesa com una estratègia d'orientació al client basada en el compromís i la millora contínua. Constitueix, al cap i a la fi, un sistema de direcció i gestió. En aquest sentit, l'aplicació d'instruments i mètodes de gestió de la qualitat en el context actual es torna estratègica per a les entitats locals. Però la qualitat no s'aconsegueix amb actuacions aïllades i menys encara amb simples declaracions propagandístiques. El canvi només és possible des de l'acció global, planificada de forma oberta però integral.

Així, doncs, una entitat local que vulgui gestionar amb qualitat haurà de construir el seu propi sistema de direcció i gestió, basat en la pràctica i en les tècniques de la qualitat total. El sistema ha de ser veritablement propi, pensat per l'administració municipal i per a l'administració municipal que es tracti. Cada ciutat té una problemàtica i cada govern local uns reptes; cada organització una estructura i una dinàmica peculiars, que han de ser adequadament diagnosticades. En el pla de les tècniques i instruments, convé un sistema mixt-eclèctic, no solament perquè la tendència general és a la convergència de models, sinó perquè la complexitat de l'organització municipal ho aconsella. Ha de ser un sistema endogen, que el personal intern desenvoluparà en les qüestions fonamentals. Atès que la qualitat és gestió integral orientada a la millora contínua, ningú extern no pot "fer-nos" la gestió. Un sistema que es desenvolupi mitjançant l'externalització condueix a l'existència de "camins paral·lels", i no servirà per millorar realment l'organització.

D'altra banda, el desenvolupament del pla o sistema de qualitat no pot imposar-se des del nucli central especialitzat, perquè es corre el risc que es percebi com una càrrega afegida pels empleats. El compromís amb el canvi ha de partir de les unitats gestores i ha de ser impulsat per un lideratge fort que, com no pot ser d'una altra manera, correspondrà a l'alcalde. Així mateix, el desenvolupament ha de basar-se en abundant informació interna, formació i estímuls concrets a les iniciatives dels gestors i de tots els agents implicats. En l'aspecte del lideratge, l'administració local disposa d'un avantatge important: té en la figura

de l'alcalde un lideratge fort i de fàcil identificació. Es tracta d'un lideratge "posicional", i per això únicament potencial, però summament important en relació amb la qualitat total i la gestió per objectius. La posició forta de l'alcalde prové de la seva doble configuració constitucional i legal: d'una banda, és president de la corporació i, de l'altra, un òrgan en si mateix, amb funcions de direcció i execució. L'alcalde, com a president de la corporació, efectua una representació politicoinstitucional cap a l'exterior que el dota d'una gran força simbòlica, que contribueix a la seva identificació amb la ciutat. A més, i en el pla orgànic, ostenta la presidència dels òrgans col·legiats de l'entitat, especialment el ple municipal, la qual cosa enforteix la seva posició interna i externa. Com a titular de l'òrgan Alcaldia, destaca la tècnica de concentració d'atribucions, acompanyada d'una gran flexibilitat en les facultats de delegació. Això li confereix una posició forta en termes de direcció política i de l'aparell administratiu. Aquesta doble configuració l'atorga una posició molt favorable per desenvolupar un lideratge, tant extern —en l'àmbit de la ciutat— com intern —en l'administració municipal—. Per tant, el lideratge de l'alcalde té una gran importància en el subsistema politicoadministratiu municipal, ja que:

- Contribueix poderosament a dotar l'entitat d'una visió i unes estratègies, i sobretot a comunicar-les i involucrar-hi l'entramat ciutadà.
- Afavoreix el desenvolupament de la cultura corporativa en l'administració municipal.
- Facilita el domini de la complexitat organitzativa.
- Contribueix a identificar i canalitzar les demandes i interessos veïnals.
- Impulsa fortament la gestió.
- Personifica l'acció de govern i simplifica la política, i contribueix a identificar els ciutadans amb el seu govern municipal.

El lideratge de l'alcalde és llavors un factor molt positiu a l'hora de desenvolupar un sistema de gestió de qualitat total. La innovació, els canvis culturals i els compromisos només seran possibles si estan impulsats per un lideratge fort que contribueixi a vèncer les inèrcies, les resistències i l'apatia. Així, doncs, es constata que el compromís de servei i d'eficiència formulat per un alcalde fort davant la ciutadania té un poderós efecte mobilitzador. Tot i amb això, al marge del tan necessari lideratge polític, també és imprescindible que cada entitat local desenvolupi una política de recursos humans adaptada a la seva realitat i que, al mateix temps, asseguri la carrera professional, la independència i l'objectivitat dels seus empleats en el marc de la regulació vigent, atès que el lideratge directiu-gerencial és igualment important.

Finalment, a l'hora d'aplicar els principis, tècniques i instruments de qualitat i d'excel·lència en l'administració local, cal tenir en compte la seva especificitat com a organització, en consideració a la funció central que desenvolupa, al sistema de valors i al context en què es mou. Així, el motor que ha d'impulsar l'administració pública en general i els governs locals en particular a treballar en la recerca de l'excel·lència en la gestió és l'afany de sostenir o incrementar la seva legitimitat. En les administracions locals, la legitimitat per rendiments té més pes específic i connotacions pròpies; per això, i per determinades característiques relacionades amb el tipus de funcions i amb la posició que ocupen en el sistema politicoadministratiu, ens constitueixen l'àmbit idoni per al desenvolupament d'instruments d'excel·lència en la gestió. Els esmentats instruments enforteixen la posició del ciutadà corrent en el desenvolupament i control de les polítiques públiques i incrementen la seva participació, i reforcen la dimensió democràtica i la legitimitat general dels governs locals. Tot això sense oblidar que, com ja s'ha indicat anteriorment, una entitat local que vulgui gestionar amb qualitat ha de construir el seu sistema de direcció i gestió, atès que el marc conceptual i les experiències desenvolupades per altres únicament ofereixen un conjunt d'orientacions bàsiques que mai no podran substituir l'esforç de reflexió i adaptació necessari per configurar un model propi.

2. **Aspectes diferenciadors.** A continuació se sintetitzen les principals eines i metodologies que han de contribuir a millorar la gestió, atenent les particularitats de la nova realitat local:

- Plans de qualitat.
- Cartes de servei al ciutadà.
- Models d'excel·lència en l'àmbit de l'administració local.
- Gestió per processos, sistemes de qualitat en la gestió i certificació ISO 9000.
- Mesurament de la percepció i satisfacció ciutadana.
- Sistemes de queixes i suggeriments.
- Sistemes de seguiment, avaluació i millora del servei ofert al ciutadà per l'administració local: indicadors d'activitat i quadre de comandament.

2A. *Plans de qualitat.* La clau per a una bona gestió i orientació al ciutadà es troba en l'equilibri entre les expectatives sobre el servei i les percepcions que tinguin els usuaris del seu funcionament. Un pla de qualitat haurà de complir els objectius següents:

- Iniciar l'avaluació institucional i fomentar la implantació de sistemes de qualitat integral per a la millora contínua.

- Promoure la participació dels grups d'interès local en el desenvolupament i gestió del pla de qualitat.
- Desenvolupar metodologies, alineades amb les existents en altres nivells de l'administració pública —fins i tot a la Unió Europea—, que permetin establir estàndards contrastats per a l'acreditació de la qualitat aconseguida.
- Implantar un sistema d'informació als ciutadans/usuaris dels serveis i grups d'interès en general, basat en l'avaluació per resultats i en un catàleg d'indicadors, que pugui servir de base per a la presa de decisions en l'àmbit competencial.
- Establir un sistema de prestació del servei que en garanteixi la qualitat, de conformitat amb els estàndards internacionals.

En el camí cap a l'excel·lència i la millora contínua dels serveis municipals a través dels plans de qualitat, innovació o modernització, el procés estratègic exigeix la consideració de les rutes o etapes següents:

- Definició del marc de referència –missió, visió i objectius estratègics— i consideració del marc competencial i institucional, legal i estratègic.
- Anàlisi i diagnòstic de la situació de partida. Anàlisi interna dels recursos, capacitats i rendiment de l'organització pública local; anàlisi de l'entorn i de les tendències globals en el marc de les administracions públiques locals; realització d'estudis comparatius amb altres organitzacions, considerades model de referència; anàlisi de l'operativa de l'organització, amb especial consideració dels processos de servei al ciutadà i dels processos de suport relacionats; segmentació de tipologies de ciutadans destinataris dels serveis i anàlisi del benefici aportat per aquests serveis a la societat; identificació de les necessitats i expectatives dels ciutadans; identificació de punts forts i febles, així com d'oportunitats de desenvolupament i d'amenaques estratègiques (anàlisi DAFO), i, finalment, anàlisi del posicionament global de l'organització. Així mateix, hauran d'identificar-se les possibles necessitats futures i, en general, l'entorn futur, preveient canvis i possibles escenaris alternatius, així com les reaccions dels diferents agents i de les organitzacions considerades "model a seguir".
- Generació i selecció de possibles opcions estratègiques.
- Establiment dels elements bàsics de la viabilitat tècnica, jurídica i econòmicofinancera de cadascun dels projectes inclosos dins de les opcions estratègiques.

- Planificació de l'estratègia de qualitat.
- Implantació de l'estratègia, o desenvolupament del pla.
- Control, revisió, avaluació i millora, tenint en compte que el pla tindrà una vigència al voltant de 4 anys.

2B. *Les cartes de serveis al ciutadà.* Les cartes de serveis són documents en què es dona a conèixer als ciutadans els compromisos, en termes d'utilitat, fiabilitat, celeritat, etc., que una administració assumeix en la prestació dels seus serveis. En la definició que en va realitzar l'Ajuntament de Barcelona, en el marc del Pla de qualitat municipal de l'any 1996, s'establia que: "Són vehicles de comunicació dels compromisos de qualitat en el servei que una empresa, institut o servei municipal pren davant del ciutadà. Per a això, es defineixen estàndards de servei d'una manera objectiva i mesurable; es fa un seguiment del grau de compliment dels compromisos i es despleguen les accions necessàries per al seu èxit."

Les cartes de serveis pretenen ser l'expressió d'un "contracte" entre l'administració i els ciutadans, i han d'elaborar-se partint de les necessitats i expectatives dels ciutadans, que tindran dret a reclamar i a obtenir una compensació, o almenys una disculpa formal, en cas d'incompliment dels compromisos.

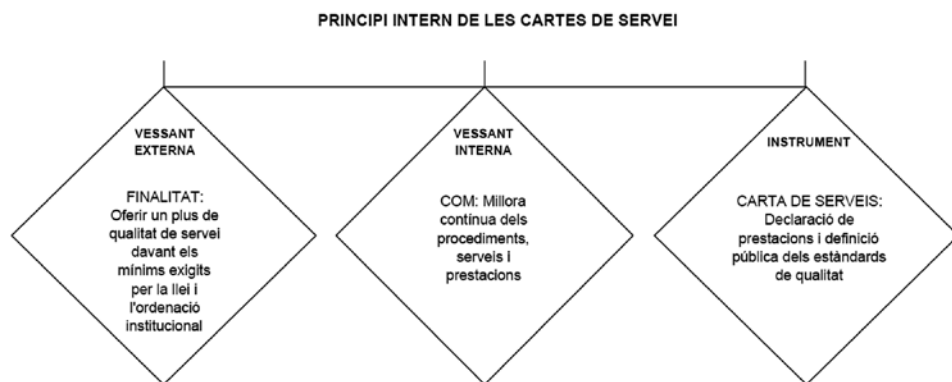
Les cartes de serveis són un instrument de qualitat, en primer lloc, perquè estableixen un compromís de servei i, en segon lloc, perquè expressen una forma de treball orientada al ciutadà. Una manera de treballar que implica l'abandó de la tradicional programació "condicional", i la substitueix per una programació "per objectius", en funció dels destinataris de l'activitat, és a dir, dels ciutadans/usuaris dels serveis. Constitueixen un model d'aplicació senzill i potencial elevat per a la millora contínua, especialment en l'administració local, que gestiona els serveis més "visibles", propers i quotidians. En aquest sentit, els gestors de serveis municipals han d'establir compromisos explícits, concrets, públics, accessibles al control dels receptors o usuaris i suportats per un bon sistema de mesurament. La missió fonamental de les cartes de serveis és definir i difondre els compromisos de servei que assumeixen els diferents ens públics, a fi de donar resposta als requeriments del ciutadà, així com realitzar un seguiment del grau de compliment d'aquests compromisos i comunicar-ne els resultats.

Les cartes de serveis impulsen la millora contínua dels estàndards de servei mitjançant l'aplicació de metodologies, instruments i tècniques des d'un enfocament de gestió total de la qualitat. Podem dir, per tant, que les cartes de serveis ofereixen una doble vessant:

- Una vessant externa, com a mitjà de comunicació dels compromisos que l'organització pren amb els ciutadans.
- Una vessant interna, que obliga el servei a reconsiderar tots els processos per assegurar els estàndards que es reflectiran en la carta de serveis. Això implica definir els estàndards d'una manera fidel, objectiva i sobretot mesurable, així com la monitorització i el seguiment del grau de compliment dels compromisos, i desplegar les accions de millora necessàries per aconseguir-los.

El principi intern que regeix les cartes de serveis no és cap altre que servir els ciutadans, mitjançant la millora i optimització dels recursos i processos de treball de l'òrgan prestador dels serveis, tal com mostra la figura següent:

Figura 8. Vessants i instrumentalització del principi intern de les cartes de serveis



Font: Martín Castilla (2004).

La carta de serveis és l'instrument mitjançant el qual es relacionen les demandes i necessitats del ciutadà respecte d'un determinat servei públic amb la millora que s'ha de produir a l'interior del referit servei per poder satisfer-les. En definitiva, podem resumir els objectius de les cartes de serveis en aquests quatre punts:

- Garantir l'exercici dels drets dels ciutadans.
- Explicitar compromisos de qualitat als veïns.
- Fixar expectatives i exigències dels usuaris respecte als serveis públics.
- Estimular iniciatives de millora dels serveis.

El motiu de la creació de cartes de serveis en les administracions locals es justifica per les raons següents:

- Per la importància de qüestionar-nos la manera com desenvolupem les nostres activitats. Perquè només amb reflexió i debat és possible iniciar una millora, cercar la crítica constructiva, l'enfrontament i la participació.
- Per fomentar la participació dels diferents sectors de la unitat administrativa.
- Per la necessitat de seduir els nostres clients —els ciutadans—, i transmetre'ls confiança.
- Per la necessitat d'establir aliances amb els ciutadans, de comprometre'ns per oferir serveis de qualitat i garantir una administració moderna d'acord amb la nostra societat.
- Per la necessitat de donar visibilitat i transparència a tot el procés administratiu.
- Pel convenciment que un correcte enfocament de col·laboració entre diferents organitzacions, tant públiques com privades, pot suposar un gran benefici per a la societat.

El contingut mínim d'una carta de serveis se sol estructurar en els blocs següents:

- Dades identificatives de l'òrgan o entitat prestadora del servei: denominació, direcció, horari d'atenció al ciutadà, telèfon, *e-mail*, lloc web, fax...
- Principals serveis prestats.
- Compromisos de qualitat: objectius.
- Indicadors.
- Espai per implicar el ciutadà en la millora del servei, del tipus "Ajuda'ns a millorar la qualitat del servei amb els teus suggeriments".

2C. *Models d'excel·lència en l'àmbit de l'administració local.* A continuació es descriuen, esquemàticament i sense perjudici d'allò ja argumentat en apartats anteriors sobre els principals models de qualitat "generals" o "genuïnament empresarials" —EFQM, Deming, Malcolm Baldrige i model iberoamericà—, les premisses dels quals, sia directament, sia a través de versions adaptades, ja són aplicables a les administracions, els diversos models de qualitat o gestió excel·lent especialment adaptats i adequats a les característiques de les administracions, en general, i a les dels ens lo-

cals, en particular. En aquest sentit, els models CAF, Ciutadania i els models propis són els que més s'adapten a la realitat del sector públic: CAF i Ciutadania per ser models elaborats per directius de l'administració que coneixen les necessitats que s'han de cobrir, i els models propis per adequar-se a les particulars necessitats de l'administració que els crea.

a) **MARC COMÚ D'AVALUACIÓ (CAF)**. La utilització de sistemes i d'instruments de gestió de la qualitat ha estat identificada fins a principis dels anys noranta del segle xx amb el sector privat. És en aquest moment que s'introdueix en el sector públic com a estratègia de modernització de la seva gestió. Així, durant l'esmentada dècada, diverses eines i sistemes de gestió van ser implantats en el sector públic en el marc de la Unió Europea, però fins aquest moment no havia sigut possible parlar de gestió de la qualitat d'una manera homogènia. En aquest context, l'IPSG (Grup d'Innovació dels Serveis Públics) de la Unió Europea va desenvolupar el CAF com una eina senzilla per ajudar les administracions públiques europees a iniciar-se en la gestió de la qualitat total i, al seu torn, proporcionar-los un marc d'excel·lència que permetés establir comparacions entre organitzacions de caràcter públic. El Marc Comú d'Avaluació (CAF, sigles en anglès de *Common Assessment Framework*) és un instrument de gestió de qualitat específicament elaborat per introduir l'autoavaluació i la gestió de qualitat en el sector públic dels països de la Unió Europea i, per tant, reflectir les necessitats d'aquest sector. El CAF ha sigut dissenyat per promoure un llenguatge comú i un coneixement de la gestió de qualitat en el sector públic dels països europeus, així com per compartir experiències i bones pràctiques, i desenvolupar activitats de *benchmarking* entre organitzacions del sector públic.

Aquest model és resultat de la cooperació entre els ministres responsables d'administració pública de la Unió Europea. A petició dels directors generals del ram, la versió actual del CAF va ser desenvolupada per l'IPSG, òrgan estable de cooperació internacional en qüestions de modernització del servei públic a través de la qualitat i de les comparacions del grau de desenvolupament. Entre les línies de treball de l'IPSG destaca l'establiment d'una xarxa de *Benchmarking* Europea (EBN) per a l'intercanvi de les millors pràctiques, **per** aprofitar així els avantatges que aporta el CAF com a model comú d'avaluació. Al maig del 2001, el CAF va passar a formar part de l'Institut

Europeu d'Administració Pública (EIPA) per decisió dels directors generals del ram. En la Primera Conferència Europea de Qualitat per a les Administracions Públiques, celebrada a Lisboa al maig del 2000, es va presentar una versió pilot del CAF, l'experiència de la qual en implantació i ús ha servit de base a la versió actual, que després de dos d'assaig va ser llançada definitivament en la Conferència de Copenhaguen del 2002.

El CAF es presenta com un instrument perquè les organitzacions del sector públic d'Europa utilitzin tècniques de gestió de qualitat per millorar el seu rendiment. Constitueix, per tant, la metodologia europea d'avaluació, i proporciona un marc senzill i fàcil d'usar, apropiat perquè les organitzacions del sector públic duguin a terme la seva autoavaluació, ja que conté elements que permeten analitzar on es troba una organització i cap a on es vol dirigir. El CAF ha tingut una gran acceptació en els estats membres de la Unió Europea que no havien adoptat un model únic, així com en els d'incorporació recent. La darrera versió d'aquest model es va presentar en la Quarta Conferència Europea de Qualitat, que va tenir lloc a Tampere al setembre del 2006.

L'estructura del CAF, simplificació del model EFQM, és la següent:

Figura 9. Criteris del model CAF



Font: MAP (2006).

El CAF té quatre propòsits principals:

1. Identificar les característiques comunes de les organitzacions del sector públic.
2. Servir com a eina per als administradors públics que vulguin millorar el rendiment de la seva organització.
3. Fer de pont entre diferents models utilitzats en la gestió de qualitat.
4. Facilitar el *benchmarking* entre les organitzacions del sector públic.

El CAF ha estat dissenyat perquè pugui utilitzar-se en tots els àmbits del sector públic, tant en l'administració nacional o federal com en la regional i local. Pot aplicar-se en diferents situacions i circumstàncies, com ara formant part d'un programa sistemàtic de reforma, o com a base per orientar els esforços de millora en organitzacions del sector públic. Fins i tot en alguns casos, especialment en organitzacions molt grans, es poden dur a terme autoavaluacions en una part de l'organització, en una unitat concreta o en un departament. Comparat amb un model de gestió de qualitat total plenament desenvolupat, el CAF és un model "lleuger", especialment idoni per obtenir una primera impressió de com actua una organització. Òbviament, qualsevol organització que vulgui aprofundir en aquest coneixement pot seleccionar un model més complet d'entre els existents. En aquest sentit, el CAF té l'avantatge de ser compatible amb els models d'excel·lència més utilitzats —especialment amb l'EFQM— i pot a més ser un primer pas per a una organització que vulgui avançar en la gestió de qualitat. Amb la finalitat de difondre el seu ús en les corporacions locals espanyoles, el Ministeri d'Administracions Públiques ha subscrit un conveni amb la FEMP. Així, doncs, el CAF proporciona:

- a) Un marc d'actuació per iniciar el procés de millora continua.
- b) Una avaluació basada en evidències.
- c) Un mitjà per donar coherència a la direcció i aconseguir el consens sobre allò que cal realitzar per millorar una organització.
- d) Una avaluació utilitzant un conjunt de criteris que han sigut acceptats a tot Europa.
- e) Un mitjà de mesurar el progrés en el temps a través d'autoavaluacions periòdiques.
- f) Un nexa d'unió entre les finalitats i les estratègies i processos de suport.
- g) Un mitjà per dirigir les activitats de millora cap allà on siguin més necessàries.

- h) Oportunitats de promoure i compartir bones pràctiques entre diferents àrees d'una organització i amb altres organitzacions.
- i) Un mitjà per motivar els empleats de les organitzacions, involucrant-los en els processos de millora.
- j) Oportunitats d'identificar progressos i nivells destacats d'èxit.
- k) Un mitjà d'integrar diverses iniciatives de qualitat en l'activitat normal de l'organització.

Tot i que no s'ha desenvolupat un premi propi per al model CAF, l'organització que l'apliqui pot plantejar-se la participació en un dels premis nacionals o internacionals que es convoquen periòdicament, i que són cada vegada més utilitzats per les organitzacions públiques. En referència a Espanya, el Ministeri d'Administracions Públiques convoca anualment el Premi a l'Excel·lència en la Gestió Pública, basat en el model EFQM. Igualment, existeixen programes de similars característiques en diverses comunitats autònomes.

b) MODEL CIUTADANIA. El Premi Ciutadania a la Qualitat dels Serveis Públics és un guardó creat per l'Observatori per a la Qualitat dels Serveis Públics (OCSP), associació sense ànim de lucre d'àmbit nacional. En cada una de les edicions convocades del premi es constitueix un "cercle de promotors", compost per diverses organitzacions públiques invitades pel seu decidit compromís amb la millora en els serveis prestats i per la seva representativitat política i territorial. Entre les finalitats de l'OCSP, com a organització que contribueix a la difusió dels principis i valors de la qualitat en els serveis públics, destaquen les següents:

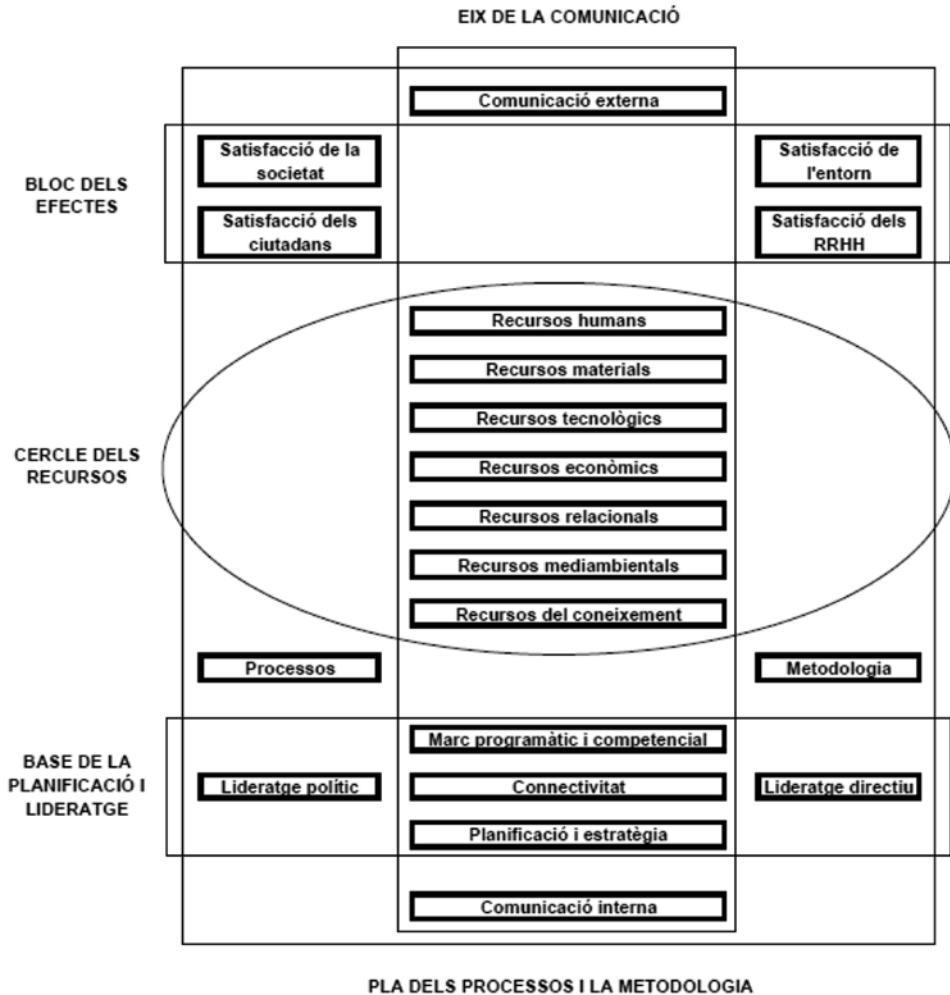
- Ser un instrument d'interlocució per als responsables públics que pretenguin iniciar, dins del seu àmbit competencial, un procés de qualitat en els serveis públics.
- Constituir un fòrum d'intercanvi d'experiències i millora de la formació dels gestors dels serveis públics.
- Crear un espai tècnic de publicació de metodologies i dels resultats de projectes de millora de la qualitat en els serveis públics.
- Servir de referent a aquelles administracions que tinguin voluntat de transformació de les seves estructures i serveis.
- Ser una garantia per als ciutadans destinataris de tots els esforços dels professionals implicats en els processos de qualitat.

Per aconseguir totes aquestes finalitats, l'OCSP ha elaborat el model Ciutadania, en el qual es basa el premi anteriorment esmentat. Aquest model disposa d'un enfocament de clara orientació ciutadana i vocació pública. Així, encara que l'estructura del model Ciutadania i la seva representació gràfica puguin fer pensar que és molt diferent dels més coneguts, en comparteix els principis de l'excel·lència, especialment amb el model ISO i l'EFQM. Manté amb aquests models un perfil molt coincident en la majoria dels conceptes fonamentals de gestió de qualitat: gestió per processos, implicació de les persones, millora contínua, desenvolupament d'aliances i responsabilitat social. Quant a l'orientació al client/ciudadà i al lideratge, el model Ciutadania proposa una ampliació en dues direccions: en el primer concepte, incloent els paràmetres entorn i societat, i en el segon, reservant un espai per al lideratge polític.

La major diferència —dins de la coincidència— amb altres models més coneguts s'estableix en el concepte d'orientació a resultats, atès que en el model Ciutadania la constatació de bons resultats en una institució pública es basa fonamentalment en l'anàlisi de la satisfacció dels seus RRHH, dels ciutadans, de l'entorn organitzacional i de la societat, i és un model extraordinàriament compromès amb l'orientació al client. D'altres models menys coneguts a Europa, com el Malcolm Baldrige, el model Ciutadania en pren l'exemple de situar en primer pla la informació, però des de la nova accepció de la comunicació, disciplina imprescindible en la construcció de les expectatives i en l'assumpció dels compromisos públics d'avui en dia. Hi ha altres peculiaritats menors que es van descobrint a mesura que s'analitzen criteris i subcriteris, i fins i tot orientadors, com ara l'extensa reflexió sobre el marc programàtic i competencial i la funció de la planificació estratègica, la interpretació de les aliances, molt més enllà de les establertes amb els proveïdors, o la dimensió d'elements com ara la gestió del coneixement. Finalment, el model Ciutadania proposa un concepte nou i poc consolidat en el panorama de la gestió pública: la connectivitat.

El model Ciutadania es compon de cinc variables, vint criteris i cinquanta subcriteris. La seva representació gràfica està basada en l'esquema següent:

Figura 10. Variables, criteris i subcriteris del model Ciutadania



Font: OCSP (2004).

D'aquest model cal destacar-ne la inclusió d'alguns criteris típics de l'acció pública que l'evolució dels models provinents del sector privat no ha acabat de plasmar. Així, l'interès per la satisfacció ciutadana i la importància donada a la comunicació fan que aquest model sigui de clara especificitat del sector públic. Una de les actuacions de l'OCSP ha estat la creació d'un mecanisme de reconeixement de les iniciatives més destacades, des de la perspectiva dels principis i els valors de la qualitat, dutes a terme per qualsevol de les unitats prestadores de serveis públics de les diferents administracions espanyoles. En aquesta

tasca, va promoure i va animar la constitució d'un grup d'organitzacions públiques —tres ajuntaments, dues diputacions, tres governs autònoms, tres organismes de l'Administració General de l'Estat i una universitat— que van formar el “cercle de promotors” de la primera edició del premi, convocat el 1999. Aquestes organitzacions públiques tenien la missió de garantir el bon funcionament del premi i d'afavorir la presentació de les candidatures. Entre les característiques que reforcen la singularitat d'aquest premi hi ha també el seu sistema d'avaluació, concretament:

1. L'avaluació dels principis i valors de la qualitat en les organitzacions que presenten les candidatures es realitza de forma semblant a altres models, però molt adaptada al sector públic, i és responsabilitat d'un grup d'avaluadors designats per l'OCSP.
2. En l'avaluació de les iniciatives es té en compte que aquestes provenen d'òrgans i administracions molt diferents entre si, així com que corresponen a serveis públics de naturalesa molt variada.
3. L'avaluació de l'exposició i defensa pública de la iniciativa i de la candidatura té com a finalitat impulsar la transparència del premi i acostar el coneixement de les millors pràctiques als experts i institucions interessats a accedir-hi.

A partir de la creació del Premi a la Qualitat i la Innovació en la Gestió Pública, convocat pel Ministeri d'Administracions Públiques però obert a totes les administracions públiques espanyoles, el premi Ciutadania s'integrà en l'esmentat guardó com una categoria dins de la modalitat dels premis a les bones pràctiques, i va restar destinat a reconèixer les iniciatives de bona gestió amb impacte directe en els ciutadans i usuaris dels serveis públics.

- c) **MODEL PROPI D'AVALUACIÓ DE L'AJUNTAMENT DE MÀLAGA (ASPA)**. El mètode ASPA (Autoavaluació de Serveis, Planificació i Actuacions) s'ha configurat com un instrument d'autoavaluació aplicable a tots els nivells departamentals —directius, comandaments intermedis i personal de base—, i té com a àmbit d'aplicació el de tota l'organització municipal —àrees, districtes, organismes i empreses—. A l'Ajuntament de Màlaga, aquesta autoavaluació sorgeix de la creença que només plantejant qüestions com “què s'està fent?”, “com s'està fent?”, “de què serveix el que s'està fent?”, “per on s'ha d'avançar?” o “com està repercutint l'activitat realitzada en la millora a l'usuari?” s'aconsegueix avançar en el camí de la modernització, la millora, la

qualitat i l'excel·lència. Els objectius inicials de l'elaboració d'aquesta metodologia són:

- La disponibilitat d'una eina permanent d'autoavaluació dels diversos departaments municipals que faciliti claus i àrees de millora de la gestió i prestació de serveis.
- El desenvolupament d'un instrument que permeti, d'una banda, realitzar un diagnòstic i, de l'altra, planificar les actuacions de millora corresponents.

Els objectius que des de l'Ajuntament de Màlaga es van plantejar per aplicar aquesta eina van ser:

- Actualitzar el diagnòstic situacional del Pla d'Acció en Qualitat (PAC) i obtenir una visió del desenvolupament i maduresa organitzativa de la institució.
- Analitzar el grau d'aplicació de les actuacions en qualitat previstes en el PAC, tant les orientades al ciutadà i a l'empleat com les previstes per millorar processos transversals o interns a cada departament.
- Analitzar, departament per departament, el resultat de les actuacions realitzades, el nivell d'èxit dels objectius de millora, l'orientació correcta i la incidència en la millora dels serveis i de l'atenció a l'usuari.
- Detectar àrees de millora i claus per impulsar els objectius de modernització i qualitat, així com per a l'extensió i l'èxit de les actuacions.
- Elaborar el pla de qualitat municipal de forma ajustada a la realitat de cada departament i amb una visió integrada de tota l'organització.
- Possibilitar una àmplia participació en la planificació de les actuacions i obrir vies de sensibilització i implicació dels empleats cada vegada més grans.

Amb aquesta finalitat, el model presenta sis blocs d'anàlisi:

- Dos blocs funcionals: analitzen el funcionament organitzatiu dels departaments quant al nivell de qualitat de la gestió, concretament:
 - Funcionament actual.
 - Àrees de millora.
- Dos blocs d'anàlisi d'actuacions de qualitat: analitzen el grau de participació de cada departament en les actuacions transversals promogudes pel PAC i en les actuacions específiques de qualitat o modernització dutes a terme internament, siguin de certificació, d'intervenció en processos, de reorganització, de millora de siste-

mes i mètodes de treball, d'aplicacions informàtiques, de formació i entrenament o de comunicació, entre d'altres.

Els blocs són:

- ✦ Aplicacions de qualitat realitzades.
- ✦ PAC.

— Dos blocs de suport, considerats bàsics en planificació de qualitat. Els blocs són:

- ✦ Definició estratègica en qualitat.
- ✦ Recursos i oportunitats.

El procés d'avaluació previst en aquesta metodologia segueix els passos següents:

- Grup nominal: cada departament crearà un equip d'anàlisi, el qual es realitzarà a través d'una tècnica nominal —document d'anàlisi individual i posterior treball en grup.
- Entrevista en l'àmbit directiu i de llocs clau de responsabilitat.
- Enquesta d'anàlisi voluntària per a tots els empleats del departament.

d) MODEL PROPI D'AVALUACIÓ DE L'AJUNTAMENT DE GETAFE. El projecte d'autoavaluació dels serveis municipals de l'Ajuntament de Getafe va començar a desenvolupar-se l'any 2005 i consistia en la implantació dins de l'Ajuntament d'un sistema d'autoavaluació de la gestió dels serveis que permetés identificar els punts forts i les àrees de millora dels serveis, i encaminar-los en:

- La identificació d'objectius del servei que donin resposta a les necessitats dels ciutadans de Getafe, del personal del servei, del pla estratègic de l'Ajuntament i de la societat en general.
- L'assignació eficient dels recursos per al compliment dels objectius.
- La gestió adequada de les activitats crítiques per tal de complir els objectius definits pel servei.
- La identificació d'indicadors que permetin mesurar la satisfacció dels usuaris del servei, el compliment dels objectius i el rendiment de les activitats crítiques anteriorment seleccionades.
- L'avanç en la millora contínua.

En el desenvolupament d'aquest mètode d'avaluació dels serveis municipals es va disposar de l'ajuda activa del personal municipal de

diverses àrees: Qualitat i Modernització, Esports, Serveis Generals, Àrea Social, Servei de Prevenció, Joventut, Educació, Serveis Fiscals, Personal, etc. El model d'avaluació elaborat està estructurat de la manera següent:

- Criteris: estratègia, recursos, processos i resultats.
- Aspectes particulars per a cada un dels criteris.
- Associació d'accions per a cada un dels criteris.

El procés d'avaluació que preveu aquest model és el següent:

- Cada servei és avaluat a través de la seva memòria de gestió anual.
- La memòria de gestió és avaluada per personal de l'Ajuntament de Getafe de tots els serveis de l'Ajuntament, en grups de 3 o 4 persones.
- El resultat de l'avaluació és un informe on s'identifiquen els punts forts i àrees de millora del servei i les recomanacions per millorar en la gestió.
- Cada servei municipal haurà d'elaborar un pla d'acció per convertir els punts forts en àrees de millora.

2D. *La gestió per processos i la certificació ISO 9000.* Enfront de la visió funcional i orgànica dels enfocaments tradicionals, l'administració pública local ha d'adoptar una visió per processos orientats a prestar serveis públics. Així ho considera el model de la Fundació Europea per a la Gestió de la Qualitat (EFQM), en afirmar que l'excel·lència en la gestió implica inexorablement la gestió de les activitats en termes de processos. D'aquesta manera, l'organització excel·lent gestiona les activitats encaminades a desenvolupar la seva estratègia en termes de processos, identificant els propietaris i definint-los amb detall, desenvolupant les corresponents activitats de millora basant-se en informació rellevant i aplicant sistemes de gestió de la qualitat. La filosofia inherent a la gestió per processos en l'administració pública local suposa el pas d'una visió administrativa, en la qual el ciutadà tenia un paper d'administrat, a una de gestora, i a la vegada representa un canvi cultural radical que situa el ciutadà com a eix fonamental de la prestació pública municipal. Així mateix, també haurà de tenir-se en compte que les prestacions realitzades per l'administració en uns casos seran originades a instància del ciutadà i en altres d'ofici per l'ens públic mateix.

Com ja s'ha vist en anteriors capítols, tots els processos que realitza una organització, tant si és pública com privada, en el desenvolupament de la seva missió poden classificar-se en tres categories: a) processos estratègics, b) processos operatius o clau i c) processos de suport. Així ma-

teix, tota organització haurà d'identificar i cuidar els processos crítics, és a dir, aquells que incideixen de forma directa en els resultats perseguits per l'organització –els processos d'atenció al ciutadà, formació del personal, planificació estratègica, planificació de la qualitat, sistemes de gestió mediambiental, prevenció de riscos laborals, gestió de queixes, reclamacions o suggeriments, entre d'altres.

Els processos clau o operatius són aquells que constitueixen la raó de ser de l'organització i faciliten que aconseguixi la seva missió; a més, permeten el desenvolupament de la planificació i l'estratègia. Aquests processos s'orienten a la satisfacció de les necessitats i expectatives del ciutadà, aportant-li valor o incidint directament en la seva satisfacció. Els principals processos clau d'una administració local, agrupats per àrees de gestió, es mostren en el quadre següent:

Quadre 9. Principals processos clau en l'administració local

<p>Gestió de la Vivenda i Urbanisme</p> <p>Gestió de llicències urbanístiques</p> <p>Gestió de certificacions cadastrals</p>	<p>Gestió d'Esports, Cultura i Oci</p> <p>Gestió de convenis i programes esportius, culturals i d'oci</p> <p>Subvencions en matèria d'esports</p> <p>Subvencions en matèria de cultura</p>	<p>Gestió de l'Ocupació</p> <p>Gestió d'ajuts i programes per al foment de l'ocupació</p>	<p>Gestió de Serveis Socials</p> <p>Gestió de subvencions en matèria de serveis socials</p> <p>Gestió de la prestació de serveis socials en centres dependents</p>	<p>Gestió d'Economia i Hisenda</p> <p>Gestió d'ajuts i subvencions de promoció econòmica</p>	<p>Gestió Turística</p> <p>Gestió d'ajuts i subvencions per a la promoció del turisme</p>
---	---	--	---	---	--

Font: MAP (2006).

Els processos de suport són aquells que faciliten el desenvolupament de les activitats que integren els processos clau, i generen valor afegit al client intern. Poden localitzar-se en les següents àrees de l'entitat local:

—*Gestió economicofinancera*: processos comptables, administratius, tresoreria, control pressupostari, etc.

—*Gestió de compres i abastiment*: inclou tots aquells processos relacionats amb la contractació i compra de subministraments o serveis.

—*Gestió de personal*: nòmines, riscos laborals, vacances, gestió de torns, formació, avaluació del rendiment, etc.

—*Gestió de les tecnologies de la informació, comunicacions i gestió del coneixement*: elaboració d'informes per a l'equip directiu, gestió de la comunicació interna, etc.

—*Serveis generals*: manteniment, neteja, seguretat i vigilància, misatgeria, gestió del magatzem, assessoria jurídica, etc.

Finalment, els processos estratègics són aquells que relacionen l'organització amb el seu entorn i defineixen les seves polítiques i estratègies, alineant-les amb la seva missió, visió i valors, i marcant les directrius i límits d'actuació per a la resta dels processos. Són de caràcter global i travessen transversalment tota l'organització, i estan estretament relacionats amb l'organització, administració, direcció i planificació estratègiques, així com amb la millora contínua.

Figura 11. Principals processos estratègics de l'organització

DIRECCIÓ ESTRATÈGICA	ORGANITZACIÓ	PLANIFICACIÓ OPERATIVA	MILLORA CONTINUA
Definició de visió, missió i valors	Definició del mapa de processos i del manual de procediments	Fixació i seguiment d'objectius per unitats	Normalització de protocols i processos
Identificació de necessitats i expectatives dels clients	Definició de l'organigrama i dels mecanismes de coordinació	Comunicació d'objectius	Accions preventives
Anàlisi del rendiment	Definició dels llocs de treball	Definició del sistema de recursos humans	Definició de sistemes de detecció d'oportunitats de millora: mesurament i anàlisi, grups de millora, cercles de qualitat...
Identificació de les àrees de millora a través de l'aprenentatge, la creativitat i el <i>benchmarking</i>	Establiment de la dimensió de la plantilla	Coordinació de les unitats operatives	Control, seguiment, avaluació i anàlisi dels resultats d'autoavaluacions i auditories de processos
Identificació i definició d'objectius estratègics	Gestió de la comunicació interna	Gestió diària de les unitats operatives	Planificació i execució de millores
Establiment del pla d'actuació a mitjà i llarg termini		Supervisió de les unitats operatives	Investigació
Fixació i revisió d'objectius globals a mitjà i llarg termini			
Definició i actualització del pla d'inversions a mitjà i llarg termini			

Font: MAP (2006).

Al seu torn, tots aquests tipus de processos s'agrupen en mapes de primer nivell —quan es tracta de processos principals— o de segon nivell i superiors—en el cas dels subprocessos.

Respecte a les certificacions ISO 9000, a l'administració local hi són freqüents en certes àrees o departaments en contacte directe amb els ciutadans. Així, solen certificar-se les oficines d'atenció ciutadana (OAC)

dels ajuntaments, els serveis d'assistència municipal (SAM) de les diputacions provincials i els organismes autònoms i societats de diversa tipologia dependents dels anteriors, entre d'altres. El recurs a les certificacions de referència s'utilitza com a primer pas cap a la qualitat o, en absència de prou capacitat o maduresa, per implantar un sistema complet de gestió de la qualitat total en el conjunt de l'organització.

2E. El mesurament de la percepció i satisfacció ciutadana. Aquest enfocament es basa en la idea que, coneixent les expectatives i la percepció dels usuaris, s'adopten més bones decisions. En aquest sentit, per aconseguir un bon nivell de qualitat dels serveis locals cal atendre tres aspectes fonamentals:

- Els serveis són intangibles. Són prestacions, experiències que té un ciutadà en relació amb l'administració. Per això, és difícil establir especificacions precises sobre com elaborar aquestes prestacions, per tal de poder-ne estandarditzar la qualitat. El mateix passa amb l'avaluació: els criteris que els administrats utilitzen per avaluar les prestacions són difícils de precisar, ja que són personals i diferents d'un ciutadà a un altre.
- Els serveis són heterogenis. La prestació varia d'un dia a un altre, i fins i tot d'un usuari a un altre.
- Producció i consum són conceptes inseparables. En tots els serveis, tant públics com privats, la prestació es produeix en el mateix moment del seu consum. L'avaluació que el ciutadà faci del servei rebut tindrà en compte no sols el resultat final, sinó també el procés de recepció del servei, és a dir, les instal·lacions, el tracte, la professionalitat, l'accessibilitat, etc.

Així, doncs, com hem vist en els apartats corresponents als models generals de qualitat en els serveis, els únics criteris vàlids per avaluar la qualitat d'un servei són els que estableixen els usuaris, que ho fan en funció de les seves expectatives. Per tant, la qualitat en el servei pot definir-se com la diferència establerta per l'usuari entre les seves expectatives i el servei realment rebut o, en altres paraules, entre la seva expectativa i la seva percepció. La clau per oferir un servei de qualitat es troba en l'equilibri entre les expectatives de servei i les percepcions dels usuaris. Per proporcionar un servei de qualitat cal posar en pràctica un procés de mesurament continu de la qualitat que permeti: *a*) controlar i verificar la percepció dels usuaris sobre la qualitat del servei, *b*) identificar les causes de les deficiències en la seva qualitat i *c*) adoptar les mesures apropiades per millorar-lo.

2F. Sistema de queixes i suggeriments. Instrument estretament relacionat amb l'anterior, constitueix una oportunitat per a l'administració i també per al

ciudadà. Per a l'administració és una forma d'obtenir informació i oferir qualitat de servei, i per al ciutadà, de participar amb les seves aportacions. Cal gestionar eficientment el sistema de queixes i suggeriments per garantir: *a)* una resposta ràpida i, si és possible, una solució satisfactòria al ciutadà, i *b)* la identificació de la causa que ha produït la queixa del ciutadà, i tractar de cercar solucions preventives, és a dir, detectar l'errada en el procés mitjançant l'aplicació de mesures correctores de la no-qualitat.

Els suggeriments i queixes dels ciutadans han de concebre's com a oportunitats per al servei. Facilitar vies d'accés als ciutadans per realitzar suggeriments i queixes és també un mitjà per fomentar la seva participació en les activitats del sector públic.

2G. Sistemes de seguiment, avaluació i millora del servei ofert al ciutadà per les administracions locals: indicadors d'activitat i quadre de comandament. Igualment molt relacionats amb els dos enfocaments anteriors, els quadres de comandament i els indicadors són instruments que recullen de manera sintètica i sistematitzada la informació rellevant sobre la gestió, la realització d'actuacions i el compliment d'objectius d'una organització, amb la finalitat de ser emprada pel directiu en la presa de decisions. Són, per tant, instruments de gestió orientats a facilitar l'acció, formen part d'un sistema d'informació i estan suportats pels sistemes de gestió municipals.

L'usuari tipus d'aquests instruments és una persona amb responsabilitat en l'organització, independentment del nivell jeràrquic ocupat. Atès que cada una d'aquestes persones tindrà unes necessitats específiques d'informació, a part de les comunes a tot l'Ajuntament, el disseny del quadre de comandament les haurà de tenir en compte. Tot i amb això, tots els quadres de comandament hauran de respectar les condicions generals següents per garantir la seva homogeneïtat: *a)* consolidar el sistema de gestió de qualitat ja iniciat i continuar desenvolupant la cultura de la millora contínua en l'administració local, *b)* difondre la cultura de la qualitat de servei entre els directius de l'organització, *c)* millorar les relacions entre les unitats administratives i *d)* obtenir informació d'interès per millorar la gestió dels serveis municipals.

D'altra banda, amb el quadre de comandament es pretenen aconseguir els objectius específics següents: *a)* dissenyar un sistema bàsic d'indicadors de gestió per a totes les àrees i districtes municipals; *b)* dissenyar una metodologia per a aplicacions específiques en àrees concretes, que possibiliti la determinació d'indicadors de coordinació i comunicació en processos interdepartamentals; *c)* disposar de dades estàndard per als

càrrecs directius, i d) facilitar la realització d'informes de gestió de manera senzilla i homogènia.

Amb la implantació del quadre de comandament integral com a eina de gestió i amb el disseny, desenvolupament i implantació d'un observatori d'indicadors de qualitat es facilita el dret a l'accés a la informació i es fomenta la participació ciutadana (Kaplan i Norton, 1997). No s'ha d'oblidar que el bon govern i la qualitat de la democràcia exigeixen la implantació de mesures que contribueixin a millorar la legitimitat i credibilitat de les decisions públiques. En l'àmbit municipal, on la interacció entre govern i ciutadà és més gran, el dret a la informació i a la participació ciutadana guanyen més importància. Les recents polítiques de proximitat es fonamenten i legitimen en la intensitat d'aquesta interacció, i necessiten a la vegada un major grau d'implicació dels ciutadans. És responsabilitat del govern local habilitar els mecanismes que facin possible tot l'anterior, mitjançant la implantació d'eines com les que s'han exposat aquí. Així, doncs, reforçar la transparència i el sentit de responsabilitat mitjançant instruments que facilitin l'accés i la participació ciutadana serà un dels eixos principals del nou model local. Aprofundir en la democràcia local és també "generar ciutadania", a través de la recerca de mecanismes que facilitin la concurrència del dret a la informació, juntament amb la participació ciutadana, de manera que s'incorpora el ciutadà en la gestió local i es fa un pas més, en comparació del simple coneixement de les seves expectatives i demandes.

En aquest sentit, els indicadors de qualitat i el quadre de comandament proporcionen a l'equip de govern —i, en general, a tota l'organització— la informació necessària per conduir l'organització cap a l'èxit futur. Un sistema de quadre de comandament és un conjunt d'indicadors de gestió, organitzat de manera que permeti a l'equip directiu de l'organització prendre decisions ràpides i basades en dades. Aquests indicadors tradueixen l'estratègia i la missió de l'organització en un conjunt de mesures d'actuació, i proporcionen d'aquesta manera un sistema de gestió i mesurament de l'estratègia. Juntament amb aquests indicadors, cal no oblidar-ne altres de desenvolupament global de l'organització, de resultats en els empleats i de resultats en l'entorn organitzatiu. Tenint en compte aquestes necessitats, les organitzacions poden utilitzar diversos models de gestió que inclouen indicadors. Concretament:

—El quadre de comandament integral, en sentit pur, que mesura l'actuació de l'organització des de les quatre perspectives següents: mesures

financeres, clients, processos interns i formació i creixement. En la traducció a l'administració pública, el quadre de comandament mesura els resultats econòmics d'un ens públic, la satisfacció dels ciutadans i usuaris amb els serveis, els resultats dels processos de prestació dels serveis i el desenvolupament de les persones de l'administració.

- Els models d'excel·lència, que mesuren aspectes semblants. Així, el model EFQM, i també el CAF, es refereixen a mesuraments relacionats amb els clients —ciutadans i usuaris—, les persones, la societat i els resultats clau de l'organització —mesures econòmiques i resultats dels processos—. D'altra banda, el model Ciutadania parla de mesures envers els ciutadans/clients, la societat, l'entorn i els RRHH. En definitiva, tots aquests models mesuren els resultats aconseguits per l'organització en els ciutadans i els resultats econòmics, alhora que avaluen els progressos en altres elements com ara les persones, resultats en les activitats i en els processos, de manera que permetin gestionar l'organització i prendre decisions basades en fets.

No obstant això, el quadre de comandament és només un instrument de síntesi que agrupa la informació més rellevant, i es converteix en un sistema de gestió que permet conèixer ràpidament l'estat de la situació de l'organització d'una forma ràpida i global. No és, per tant, un sistema d'informació exhaustiva de l'organització. Amb referència als sistemes d'indicadors, amb la seva posada en marxa s'aconsegueixen principalment els beneficis següents:

- Aclarir, traduir, de vegades transformar la visió i l'estratègia organitzativa.
- Comunicar els objectius i l'estratègia a cada una de les unitats, així com identificar objectius en els programes i serveis que donin suport al desplegament de l'estratègia.
- Vincular els objectius estratègics als pressupostos anuals.
- Establir objectius a curt termini en els processos sobre les mesures importants i significatives.
- Mesurar si s'estan aconseguint els resultats òptims, comparant els resultats obtinguts amb els desitjats.
- Actuar ràpidament on s'hagin identificat problemes per corregir-los.
- Facilitar i accelerar el canvi dins de l'organització, alineant-la cap a la consecució dels objectius establerts.

En definitiva, amb la posada en marxa d'un sistema de quadre de comandament i d'indicadors s'augmenta la cohesió dins de l'organització, així

com la identificació d'informació periòdica i precisa. D'aquesta manera, cada servei haurà de dur a terme el mesurament periòdic de la consecució dels seus objectius. Aquest mesurament haurà de ser agrupat per presentar-lo a l'equip de govern o equip directiu de l'organització, el qual haurà de prendre decisions per resoldre els problemes que hagin pogut sorgir en la consecució dels objectius globals. No obstant això, cal tenir en compte que l'esforç realitzat per obtenir la informació ha de ser sempre menor que els beneficis resultants, per la qual cosa, la informació que identificarà cada un dels serveis de l'Ajuntament també haurà d'ajustar-se minuciosament.

2H. *Le-Administració*. Es tracta d'un poderós conjunt de mitjans, sistemes i infraestructures que, a través de la utilització de les noves tecnologies, permeten acostar l'administració al ciutadà, orientar els processos interns a satisfer les seves necessitats i expectatives i optimitzar els recursos emprats per l'administració. No obstant això, per a un ús efectiu i general d'aquesta metodologia en el món local, primer caldrà donar resposta als reptes següents:

—*Reducció de la bretxa digital*. *Le-Administració* exigeix estar en disposició d'uns determinats coneixements i formació sobre accés a Internet, així com dels mitjans tècnics per fer-ho, els quals de vegades queden lluny del nivell de formació i disponibilitat de certes capes de població i nivells socioculturals. Posar serveis a disposició dels ciutadans pels canals no presencials no ha de significar en cap cas un element de discriminació per a ningú, per la qual cosa tant els ajuntaments com la resta d'administracions han de ser especialment sensibles en aquest aspecte, i garantir la igualtat d'oportunitats de tots els ciutadans davant els serveis que ofereixen. Exemples clars de situacions discriminatòries es produeixen diàriament i de forma no conscient per part dels tècnics municipals que, en un intent de millorar l'oferta de servei i d'ampliar la capacitat de gestió dels diversos canals, cauen en el parany de la bretxa digital.

Així, per exemple, pot donar-se el cas d'ajuntaments que posin a disposició dels ciutadans la possibilitat de reservar l'ús d'instal·lacions municipals a través d'Internet. Encara que és cert que les reserves igualment podran continuar realitzant-se pels canals "tradicionals" —telèfon i presencial—, la disponibilitat i rapidesa d'Internet farà que els usuaris d'aquest canal aconseguixin copar quasi totes les vacants i sigui pràcticament impossible reservar pels canals presencial i telefònic. Per tant, es posa de manifest que, encara que l'administració hagi actuat de bona fe i amb la intenció de posar a disposició dels

ciutadans determinats serveis per la major quantitat de canals possibles, potenciant l'e-Administració, els ciutadans amb accés a les noves tecnologies han estat involuntàriament "premiats", en detriment d'altres administrats amb els mateixos drets, però amb menys mitjans o formació en aquest aspecte. Per això, reduir la bretxa digital ha de ser la tasca prèvia de tot ajuntament que vulgui posar en marxa plans per afavorir l'e-Administració, atès que la formació, la capacitat i el lliure accés dels ciutadans a les tecnologies de la informació i comunicació és un element clau per impulsar l'administració electrònica dins del respecte al principi d'igualtat.

- Les restriccions legislatives.* El segon dels factors que cal considerar per a un desenvolupament efectiu de l'e-Administració en el món local és el del marc legislatiu en què s'exerceix l'activitat pública. A tall d'exemple, fins fa molt poc, la Llei de contractes de l'Administració Pública (LCAP) suposava en molts casos un vertader impediment al desenvolupament de procediments àgils de compra de béns i serveis suportats per tecnologies de la informació i la comunicació. Les subhastes inverses a través d'Internet, o la creació de *marketplaces* a l'estil de l'administració anglosaxona eren quimeres en l'entorn legislatiu anterior, fins que va ser substituïda per la nova Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic. L'esmentada norma incorpora en els seus termes i sense reserves les directrius de la Directiva 2004/18/CE, assumeix les noves tendències a favor de la desmaterialització dels procediments i opta per la plena inserció dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en l'àmbit de la contractació pública, a fi de fer més fluides i transparents les relacions entre els òrgans de contractació i els operadors econòmics. Pel que fa a la regulació de la gestió contractual, la nova legislació avança en simplificació i racionalització, i disminueix d'aquesta manera els costos i càrregues que recauen sobre l'entitat contractant i els contractistes particulars. Encara que l'escassetat de mitjans probablement farà que les administracions locals siguin les últimes que despleguin les possibilitats que ofereix l'esmentada llei, ha de promoure's tant com sigui possible, dins de la capacitat normativa dels ajuntaments, l'adopció de mesures tendents si no a facilitar, almenys a no dificultar l'adopció de les noves tecnologies com a mitjà per millorar els processos de contractació i compres.

Dins d'aquest marc, els ajuntaments haurien de disposar d'aplicacions de seguiment d'expedients administratius que oferissin prou informació i traçabilitat de cada actuació per respondre les consultes

dels ciutadans i que, a més, les esmentades consultes poguessin realitzar-se des d'Internet. Així mateix, caldria fomentar l'ús de la tecnologia a l'hora de facilitar informació sobre concursos públics, i permetre la descàrrega dels plecs de condicions administratives i tècniques; la creació de registres de licitadors per reduir el volum de documentació per presentar i la disponibilitat de sistemes d'intercanvi de dades interadministratius, a fi de sol·licitar documentació que ja es troba en poder de l'administració —certificats negatius de deute, informació fiscal, etc.—. En definitiva, es tracta de promoure la reducció de la burocràcia i de les traves legislatives, emprant la tecnologia com facilitador del canvi, amb l'objecte de fer més fluida la relació ciutadà-administració.

En aquest sentit, resulten interessants algunes iniciatives noves com ara els projectes de notificació electrònica de denúncies per reduir el temps de resposta, eliminar treball innecessari —reduint el nombre de notificacions i recursos, així com el volum de paper— i augmentar el percentatge de recaptació, a través de l'establiment de convenis amb les companyies i organismes propietaris de flotes de vehicles —lísing, rènting, lloguer, vehicles oficials, etc.— que contemplin i permetin l'accés a través d'Internet al fitxer de notificacions d'infracció relatiu als seus vehicles. Abans d'emetre la notificació, la companyia titular del vehicle n'identificarà el conductor i comunicarà la dada a l'Ajuntament, el qual podrà notificar directament la multa a l'infractor, i s'estalviarà l'emissió de la notificació a la companyia, el recurs i la resposta amb el nom del conductor, l'anul·lació de la notificació incorrecta i l'emissió d'una nova notificació, aquesta vegada ben dirigida. En cap moment no es vulnera el marc legal, i s'empra la tecnologia com a facilitadora del procés.

—*La compartició d'informació entre administracions.* Tot i que, en teoria, la Llei de procediment administratiu és clara, en el sentit de no sol·licitar al ciutadà documentació que ja es trobi en poder de l'administració, en la pràctica es fa difícil complir aquest precepte. En el món local, el més proper al ciutadà, es disposa d'una gran quantitat d'informació —fitxers de contribuents, padrons d'habitants, etc.— de gran vàlua per a altres administracions, així com per als diferents departaments del mateix ajuntament. Si l'esmentada informació es pogués compartir, respectant la Llei orgànica de protecció de dades, es faria un gran pas per a la implantació efectiva de l'administració electrònica. A tall d'exemple, una d'aquestes situacions es produeix dins de la mateixa administració quan els responsables municipals

d'educació sol·liciten al ciutadà un certificat d'empadronament previ a la inscripció escolar. La tramitació de l'esmentada sol·licitud causa sobrecàrrega en el canal presencial –oficines d'atenció al ciutadà– i malestar en el sol·licitant, atès que la informació ja es troba en poder de l'ens públic que la sol·licita. La disposició de dades de padró a través d'un *web service* evitaria que el departament d'educació hagués de sol·licitar aquesta dada, ja que la podria consultar en línia.

No obstant això, si el ciutadà hagués efectuat un canvi domiciliari no recollit en la informació de padró existent, llavors sí que hauria d'acudir a esmenar l'error. La mateixa situació es dona entre les diferents administracions, per exemple, quan els ciutadans van a donar-se d'alta en un centre d'atenció primària dependent de l'administració autonòmica. En tot cas, hi ha iniciatives com el "projecte de notificació electrònica de canvi de domicili", que està duent a terme l'Administració Oberta de Catalunya (AOC) amb l'Ajuntament de Barcelona, destinades a resoldre aquest repte. Un darrer exemple de bona pràctica administrativa de compartició d'informació és la que es dona entre els ajuntaments que convenien amb la Direcció Regional del Cadastre –dependent de l'Administració General de l'Estat– l'actualització de dades directament sobre l'aplicació estatal en comptes de mitjançant l'intercanvi de fitxers (VARPAD...), que exigeixen una duplicació d'esforços i un retard en l'emissió de padrons cobradors.

—*La confiança en les transaccions en línia.* En aquest apartat cal destacar dues realitats: d'una banda, les garanties en la realització de transaccions per assegurar la titularitat del manador i l'absència de rebuig de l'actuació realitzada, i de l'altra, la seguretat física en les transaccions, especialment les que requereixen el pagament de diners atesa la fragilitat en la seguretat d'Internet. Per abordar el primer assumpte hi ha complexos mecanismes de certificació digital –signatura digital, diversos certificats–, així com altres de menys sofisticats –paraules de pas, codis personals d'identificació– que poden ser emprats en funció de la sensibilitat de la transacció. Cal recordar que una gran majoria de tràmits municipals poden ser realitzats amb unes mínimes necessitats de seguretat, per la qual cosa no s'entén com a causa de retard la necessitat de certificats o signatures digitals. En aquest sentit, no ha de caure en l'error, a l'hora d'habilitar "carpetes ciutadanes" a les pàgines web municipals, d'establir nivells de seguretat desproporcionats en relació amb els tràmits per realitzar, ja que, en cas contrari, es corre el risc que tinguin un nivell d'ús més baix de l'esperat.

—*Les infraestructures i recursos disponibles.* L'accés a Internet requereix una mínima infraestructura que no es troba a l'abast de tots els segments de població. A més, per progressar en la capacitat de tramitació i poder treballar amb més dades i a més velocitat es requereix una xarxa de banda ampla. La inversió en banda ampla ha de provenir del sector privat i, des del punt de vista local, se n'ha de facilitar la implantació, recorrent a la capacitat normativa en matèria d'ordenació urbana i territorial, entre altres mesures. En aquest sentit, la col·laboració entre el sector públic i privat es reflecteix en moltes bones pràctiques d'ajuntaments del nostre país, en els quals se sol·licita als operadors inversió i serveis —correu electrònic per a tots els ciutadans, un ample de banda determinat, serveis addicionals de telefonia i dades, etc.—, a canvi de facilitar la implantació territorial i la cobertura de determinats segments de més interès per al sector privat. És una situació “jo hi guanyo, tu hi guanyes”, altament beneficiosa per a la comunitat.

En aquest sentit, la recent aparició d'un nou marc legislatiu estatal favorable a la modernització de les administracions públiques, a través de la promoció i utilització de les noves tecnologies —especialment en les relacions amb els ciutadans—, juga un paper fonamental en la resolució de totes aquestes qüestions. La norma principal que configura l'esmentat marc és la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAECSP), l'objecte de la qual és reconèixer i regular el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les AAPP a través de mitjans electrònics. La norma posseeix caràcter bàsic, la major part del contingut és aplicable a totes les administracions. En primer lloc, la LAECSP estableix el principi d'igualtat en les relacions dels ciutadans amb les AAPP, per la qual cosa la utilització de comunicacions electròniques no podrà implicar discriminació per a les persones que s'hi relacionin de manera presencial. Altres principis als quals hauran d'ajustar-se les AAPP en la utilització de les tecnologies de la informació (TU) són: protecció de dades personals, accessibilitat, legalitat, cooperació, seguretat, proporcionalitat, responsabilitat, qualitat, neutralitat tecnològica, simplificació administrativa, transparència i publicitat.

Potser el més destacable d'aquesta llei és que recull tot un seguit de drets dels ciutadans en les relacions amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics —dret a la lliure elecció del canal de comunicació, a la no aportació de dades i documents que ja estiguin en poder de les AAPP, a la igualtat en l'accés electrònic, dret a conèixer electrònicament l'estat de tramitació dels procediments, a obtenir còpies electròni-

ques de documents electrònics, a utilitzar diferents sistemes de signatura electrònica i a la qualitat dels serveis electrònics, entre d'altres—. Paral·lelament, també imposa una sèrie d'obligacions a les AAPP, a fi de garantir l'accés als serveis electrònics, com ara la d'habilitar diferents canals o la de facilitar, en determinats supòsits, les dades dels interessats que se li requereixin i obrin en el seu poder. També s'hi regulen les formes d'identificació, autenticació i signatura electrònica, tant dels ciutadans com dels òrgans administratius; el DNI electrònic s'estableix com l'instrument d'acreditació general per a totes les relacions amb les AAPP, si bé es reconeix la possibilitat d'existència d'altres sistemes, i fins i tot l'opció que siguin funcionaris públics els qui acreditin la voluntat dels ciutadans en les seves relacions electròniques amb l'administració, amb les cauteles i garanties jurídiques que siguin necessàries. Igualment, es regulen els registres electrònics, que s'habiliten per rebre qualsevol sol·licitud, escrit o comunicació —les 24 hores del dia, cada dia de l'any— i és obligat emetre immediatament un rebut acreditatiu de la seva presentació.

Quant a les comunicacions electròniques dels ciutadans amb les AAPP, i a les de les administracions entre si mateixes, s'estableix un règim àgil i segur, al mateix temps que es reconeix el dret dels primers a triar el canal de comunicació desitjat. En aquest sentit, per tal que l'administració practiqui la notificació per algun mitjà electrònic, caldrà que el ciutadà hagi escollit prèviament l'esmentat mitjà o consentit la seva utilització. Pel que fa als documents i arxius, s'estableixen les condicions per reconèixer la validesa d'un document electrònic, es regula tot el sistema de còpies electròniques —tant a partir de paper com d'altres documents electrònics—, l'arxiu electrònic de documents i l'*expedient electrònic*, constituït pel conjunt de documents electrònics d'un procediment administratiu. Quant a les publicacions electròniques, els butlletins i diaris oficials tindran els mateixos efectes que els atribuïts a les edicions impreses.

La LAECSP també s'ocupa de la gestió dels procediments administratius; en regula la iniciació, instrucció i fi per mitjans electrònics, en paral·lel amb la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú. Així, cal fer especial referència a l'obligació d'informar els interessats, utilitzant mitjans electrònics, sobre l'estat de tramitació de tots els procediments, i no únicament dels gestionats totalment a través d'aquests mitjans. Igualment, es presta especial atenció a la cooperació entre AAPP per a l'impuls de l'e-Administració, establint l'anomenat *comitè sectorial d'administració electrònica* com a òrgan tècnic de cooperació entre les administracions estatal, autonòmica i local

en aquesta matèria. Així mateix, es determinen els principis, esquemes i xarxes necessaris per garantir la interoperabilitat, i destaca en aquest sentit la ja iniciada Xarxa Integrada d'Atenció al Ciutadà. Finalment, el text legislatiu assenyalava el 31 de desembre del 2009 com la data a partir de la qual havien d'adquirir plena efectivitat tots aquests drets, i establia per a les comunitats autònomes i els ens locals el mateix termini, però "sempre que ho permetessin les seves disponibilitats pressupostàries", clàusula a la qual es van acollir de manera quasi immediata la gran majoria d'ens locals de dimensió reduïda i escassos recursos econòmics.

2I. *La comunicació i el màrqueting públic municipal.* Un dels aspectes més relacionats amb la imatge dels ens locals és el de l'anomenada *marca de ciutat*. Cal que els municipis es dotin d'una marca de servei públic que constitueixi "la pedra angular de l'organització en horitzó de resultats i complicitat ciutadana" (CED, 2005). La marca de ciutat és una mescla dels següents elements: a) valor que el ciutadà concedeix al govern municipal; b) signatura corporativa o segell de la ciutat, c) símbol d'actualitat i d) estil diferenciat. Des de la perspectiva del ciutadà, la marca és un objectiu públic i compartit, amb la finalitat de transformar tots els serveis municipals en un projecte de vida en comú. En aquest sentit, Baker (1995) assenjala que "el màrqueting és un terme relativament nou en el vocabulari dels gestors locals". Tot i així, l'orientació al màrqueting s'ha convertit actualment en una necessitat perquè els municipis afrontin els reptes que els planteja l'entorn. Per aquesta raó, ha de ser entès com una via per millorar la qualitat, l'accés i la possibilitat d'elecció dels serveis municipals, així com el control participatiu. Per tant, cal entendre superades totes aquelles postures que proclamaven la incompatibilitat entre la filosofia del màrqueting i la gestió pública local, ja que l'objectiu comercial d'aconseguir avantatges competitiu sostenibles pot ser entès en l'esfera municipal com una forma de gestionar de forma eficaç i eficient els serveis públics. En aquest sentit, és evident que moltes decisions de l'autoritat local es refereixen a la distribució de recursos escassos, a l'optimització de la satisfacció del ciutadà i a la provisió de serveis en termes de cost-benefici.

Com ja se sap, la relació entre l'organització local i la ciutadania és el centre de gravetat de la gestió dels serveis públics municipals. Les tècniques de màrqueting permeten aprofundir en aquesta relació, ja que analitzen les necessitats i les expectatives dels ciutadans. D'aquesta manera, els serveis es poden prestar de forma eficaç, eficient i en benefici de l'interès general. En aquest context, l'administració local es veu abocada a gestionar simultàniament la lògica institucional i la lògica del màrqueting,

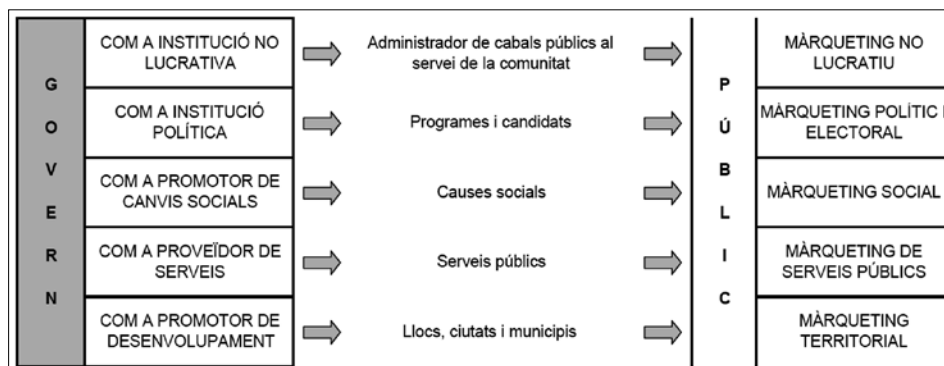
i a escollir contínuament entre els mitjans i les finalitats de cadascuna. Dins de la lògica de màrqueting, són elements bàsics la idea d'intercanvi amb el ciutadà, la competència entre els diferents actors que operen en l'oferta i els costos d'accessibilitat, tant si són monetaris com espacials o temporals. El grau d'orientació envers la societat d'un govern local està determinat per la concepció d'allò que és públic i allò que és privat, per la mesurabilitat dels objectius, per la cultura organitzativa i, finalment, per la necessitat d'entendre els seus ciutadans. Des d'aquesta perspectiva, pot considerar-se que el màrqueting públic local és una combinació del màrqueting de serveis i del màrqueting propi de les organitzacions no lucratives, que, preservant l'ètica de govern, se centra en la generació de valor afegit mitjançant un elevat nivell de servei (Day et alii, 1998).

Fins i tot pot afirmar-se que, de vegades, l'aplicació de principis de màrqueting en la gestió de les ciutats ha quedat reduïda a la utilització d'eines de comunicació per tractar de difondre la identitat municipal entre els diferents públics que es vol atraure (Gómez Rodríguez, 2003). Així, per exemple, un dels instruments que més s'ha emprat en aquest sentit és la publicitat, pel seu caràcter assequible i no controvertit. En canvi, processos habituals de màrqueting com la investigació i l'anàlisi dels usuaris han experimentat un menor desenvolupament. De forma més concreta, Cervera (2001) especifica una sèrie de funcions del govern local en què intervé el màrqueting públic, les quals es resumeixen a la figura següent:

Figura 12. Funcions del govern local i tipus de màrqueting públic

MÀRQUETING NO LUCRATIU	Estudis de mercat Interacció de l'organització amb el seu entorn
MÀRQUETING POLÍTIC I ELECTORAL	Estudis de mercat Avaluació de la satisfacció del ciutadà Gestió de queixes i suggeriments
MÀRQUETING SOCIAL	Estudis de mercat Identificació de grups amb necessitats específiques Polítiques adaptades a grups amb necessitats específiques
MÀRQUETING DE SERVEIS PÚBLICS	Disseny de polítiques i serveis públics Polítiques de distribució de serveis públics Polítiques de publicitat de serveis públics Preus o taxes per serveis Control de qualitat
MÀRQUETING TERRITORIAL	Estudis de mercat Diferenciació de serveis municipals Planificació d'accions municipals Motivació del personal de l'ajuntament

Quadre 10. Principals funcions dels tipus de màrqueting públic



Font: Cervera (2001).

La comunicació i el màrqueting públic tanquen el conjunt dels principals instruments de qualitat aplicables a les particulars condicions de l'esfera administrativa municipal. Com és lògic, presenten elements comuns i altres de particulars, i aporten visions i conceptes vàlids dins d'una tendència general a la convergència, atès que s'imposa cada vegada més l'anomenada *cultura comuna de la qualitat*. No obstant això, és important conèixer el conjunt de les seves especificitats per veure quins elements s'acomoden millor a la problemàtica i característiques organitzatives de cada entitat, ja que es podrà dissenyar així un model propi prou adaptat a la realitat concreta objecte d'anàlisi.

3.4 Avantatges i inconvenients de la nova gestió pública

Com ja s'ha anat veient, la nova gestió pública no és el remei universal de tots els mals de l'administració; existeixen tant avantatges com inconvenients en aplicar-la, entre els quals podem destacar els següents, a manera de resum (Sindicatura, 2000):

a) *Avantatges:*

- Més productivitat.
- Menys costos.
- Augment de la quantitat d'unitats produïdes o de serveis prestats.

(Aquests tres primers avantatges han de mantenir-se, ja que una major laxitud en el control per part de l'administració es traduirà a curt termini en una pèrdua d'eficiència del servei.)

—Transparència en la contractació, tant per a l'administració, que coneix els resultats obtinguts i el seu cost, com per als ciutadans.

b) Inconvenients:

—Disminució de la confiança ciutadana i del personal, en el sentit que els serveis —i, per tant, els seus professionals, que substitueixen els antics funcionaris— es troben subjectes a renovacions constants i condicionats per contractes públics imparcials, no renovables automàticament i que no premien la bona gestió anterior ni la seva fidelitat al servei prestat. Així, per intentar solucionar el problema, moltes vegades es produeixen promeses encobertes, la qual cosa no fa més que agreujar la situació i el clima de desconfiança i interinitat.

—Pèrdua de responsabilitat democràtica, pel fet que els contractes, encara que públics, són bàsicament acords privats que limiten la transparència i el debat públic. A més, l'esmentada contractació es produeix en dues etapes consecutives: en primer lloc, entre l'administració i els directors executius reclutats del sector empresarial privat i, en segon lloc, entre aquests i les unitats de producció, la qual cosa fa encara més difícil la delimitació de responsabilitats i l'*accountability*, que resten diluïdes entre la gran quantitat d'actors i de confuses clàusules contractuals existents.

—Augment dels costos de transacció. Com hem vist anteriorment, si bé un dels èxits de la nova gestió pública és la disminució dels costos de transacció quant a personal, inversions i costos de producció en general, l'experiència ens diu que s'acaba incurrint en aquests costos en concepte de negociacions, organització, preparació, formalització i execució dels contractes, litigis, etc. En aquest sentit, un tipus de cost de transacció freqüent és el cost de canvi d'operador, en el cas que el servei prestat sigui deficient, el qual pot comportar pèrdues de temps, plets i absències en la prestació dels serveis públics.

Així, doncs, es conclou constatant que la nova gestió pública no és apropiada per a tots els serveis públics, per la qual cosa han de valorar-se en la seva aplicació les característiques particulars de cada cas concret, així com els objectius que es pretenen aconseguir.

Capítol 4

El cas de l'Ajuntament de Salou: evolució de la gestió per funcions a la gestió per processos

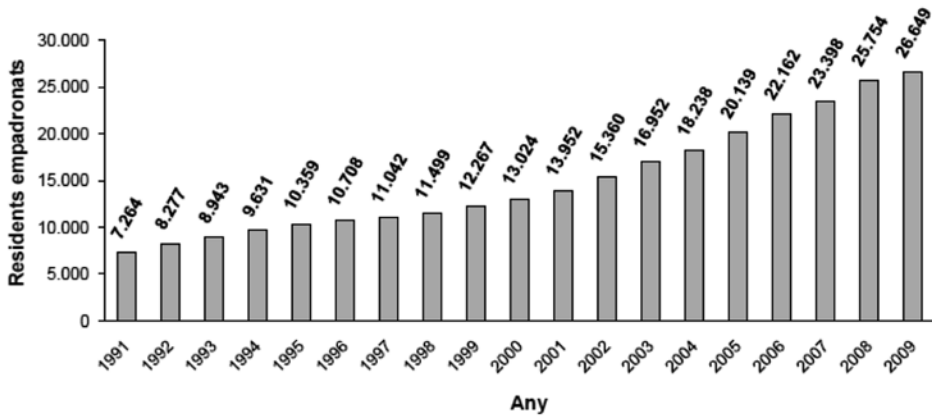
4.1 Característiques del municipi

L'Ajuntament de Salou gestiona administrativament un jove municipi turístic costaner de 15,13 km² de superfície situat en l'àmbit geogràfic del Camp de Tarragona. Sorgit d'un procés de segregació promogut i organitzat des dels anys setanta del segle xx per un ampli moviment popular, el procediment judicial associat culminà amb la sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre del 1989, la qual concedí la independència administrativa del nucli poblacional de Salou respecte del municipi matriu de Vila-seca i ordenà a la Generalitat de Catalunya la creació del nou ens local. L'Ajuntament es va constituir el 27 de gener de 1990 amb la presa de possessió de la Comissió Gestora de Salou com a primer govern municipal, que així donava compliment a una llarga i antiga aspiració ciutadana.

Pel que fa a la demografia, en l'actualitat el nombre oficial d'empadronats supera els 26.000, tot i que s'estima una població estable d'uns 40.000 residents, amb puntes estacionals de més de 200.000 persones en el període estival, segons dades de consum d'aigua i de producció de residus facilitades pels concessionaris municipals d'aquests serveis. El creixement demogràfic fins ara ha sigut alt i constant, amb un increment anual mitjà superior al miler de residents, partint dels 7.264 inicials del primer padró del 1991, i amb un important punt d'inflexió a partir de l'any 2000, a causa del fort ritme d'execució del planejament urbanístic. Es preveu que la tendència a l'alça es continuï mantenint —si més no, de manera estructural—, atesa l'evolució observada en la construcció d'habitatges i en la provisió de noves places hoteleres.

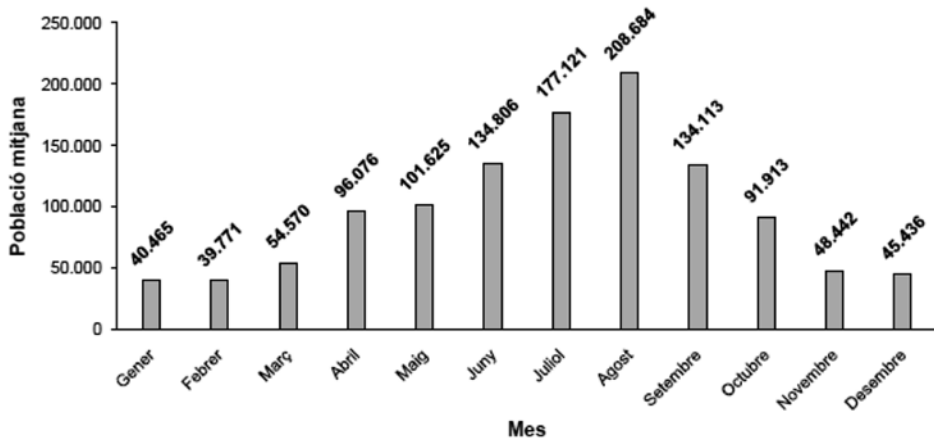
Així, doncs, la joventut, l'estacionalitat i l'elevat creixement ofereixen una primera imatge de les particularitats del municipi, així com de les grans transformacions experimentades per la seva població, tant socials com de necessitat i creació d'infraestructures i serveis. Les citades característiques resten recollides esquemàticament en els gràfics següents:

Gràfic 1. Evolució demogràfica del municipi de Salou



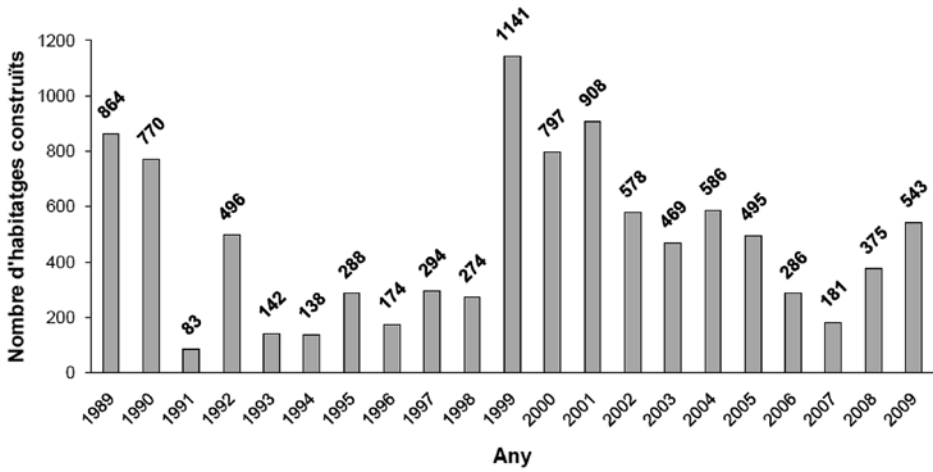
Font: Ajuntament de Salou.

Gràfic 2: Població mitjana mensual del municipi de Salou (resident i no resident)



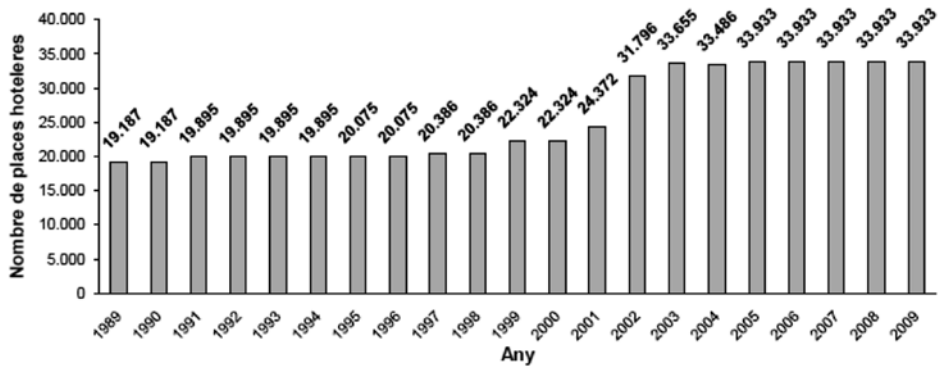
Font: Ajuntament de Salou

Gràfic 3. Construcció de nous habitatges a Salou



Font: Ajuntament de Salou.

Gràfic 4. Evolució de les places hoteleres a Salou



Font: Observatori de la Fundació d'Estudis Turístics Costa Daurada.

L'evolució urbanística de Salou pot explicar-se a través del seu planejament general. Abans de la segregació, els antecedents urbanístics del nucli poblacional es remunten al pla general d'eixample de 1963, primer instrument vertebrador del territori. Ideat per regular l'incipient *boom* de l'oferta turística tradicional de "sol i platja", l'esmentat pla va consolidar un model d'oci que ha perdurat quasi inalterat fins als nostres dies. Posteriorment, la crisi dels setanta va alentir el creixement precedent; en aquest període, el pla general de 1974 es limitava a actualitzar lleument el planejament anterior, per adaptar-lo a l'esquema director-territorial establert pel pla comarcal de 1971. Finalment, en la breu etapa de creixement 1987-1992, la creació del Centre Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou —Port Aventura— i la imminent segregació van impedir dur a terme la revisió del planejament prevista per al 1987, que va haver de posposar-se fins a l'any 1992.

Una vegada constituït el nou municipi, i després d'una primera etapa de subsistència, a conseqüència de la segregació, es va passar a un període de més estabilitat i acceptació de la nova realitat municipal, en el qual es va iniciar la redacció i posterior execució del pla general urbanístic municipal del 1992. Sota les directrius d'aquest planejament es van urbanitzar els primers sectors i es va adaptar el territori a la implantació del *resort* i parc temàtic Port Aventura, la construcció del qual, el 1995 i situant el 70% de la superfície en el terme municipal de Salou i el 30% restant es va localitzar en terrenys de Vila-seca, va requerir la constitució prèvia del Consorci Recreatiu i Turístic de Vila-seca i Salou, ens supramunicipal participat i gestionat per la Generalitat de Catalunya i pels dos municipis afectats, que funciona de manera independent amb un territori, uns recursos i una estructura administrativa propis. A més, es van projectar les principals infraestructures i equipaments bàsics per a la població: cementiri (1993), centre d'assistència primària (1994), institut d'educació secundària (1994), seu del Patronat de Turisme (1995), mercat municipal (1995), centre per a la tercera edat (1999), piscina coberta (1999), centre cívic (2000), escola de música (2000), teatre auditori (2002) i, finalment, la nova seu consistorial, inaugurada l'any 2005, i havent entrat ja en vigor el pla general d'ordenació urbana de 2003. Aquest nou pla, encara vigent en l'actualitat, efectua una profunda revisió de l'anterior, obsolet després de l'esgotament del sòl urbanitzable durant l'etapa de gran creixement 1997-2002 i, principalment, a causa de la concreció en aquest període del traçat definitiu de dues importants infraestructures viàries supramunicipals: la nova línia del ferrocarril —el corredor del Mediterrani— i el vial Salou-Cambrils per l'interior, aspectes que suposen una important millora, així com l'obertura d'un ampli ventall de possibilitats quant al potencial desenvolupament urbanístic del municipi, especialment en el sector de ponent.

Projectat per definir el creixement i desenvolupament urbanístic del municipi fins a l'any 2010, els objectius i solucions que proposa l'esmentat pla es basen en tres models de desenvolupament clarament diferenciats: 1) habilitació de sòl per a ús residencial, 2) reserva de sòl per a noves àrees d'ús turístic i hotelier i 3) creació de zones

estratègiques per acollir nous equipaments públics i de serveis. Tot això adaptant el creixement del municipi a les expectatives de desenvolupament social i econòmic al llarg de la seva vigència, així com equilibrant la zona de llevant i la de ponent, sobretot mitjançant la implantació de nous usos turístics. En definitiva, es tracta de dotar el sòl suficient per absorbir les demandes i necessitats socials, urbanes i econòmiques, i estructurar un creixement equilibrat i sostenible entre els usos residencials i els turístics. El fet que en l'actualitat ja s'hagin superat les previsions més optimistes quant a nombre de residents i s'estigui parlant d'una població màxima aproximada d'uns 35.000 empadronats, tenint en compte la limitació del sòl disponible i molt abans de la fi del pla, així com les previsions de creació de noves places hoteleres, donen fe d'aquesta necessitat.

4.2 L'activitat turística

Des dels anys seixanta del segle xx, Salou és un destí de referència dins del mercat turístic internacional, presentant-se als consumidors com un dels llocs de vacances amb més qualitat. La població presenta un clima mediterrani que proporciona una àmplia temporada de l'any amb temperatures suaus i poques precipitacions, fet que brinda una agradable estada als visitants. En aquest sentit, l'ocupació mitjana anual se situa en un 70%, amb quasi 1.900.000 visites l'any; el 45% d'aquest total correspon a arribades nacionals i el 55% restant, a arribades internacionals. Les vies d'accés a la població són els aeroports de Reus i Barcelona, l'AVE, les infraestructures ferroviàries convencionals i les carreteres —A-7 i C-14— i autopistes —AP-7.

Per ordre d'importància, els perfils tipus dels visitants són els següents: 1) *Famílies nacionals amb nens*. Procedents de Catalunya, Aragó, País Basc i Navarra. Interessats per les platges i el clima, s'allotgen en hotels de 3 estrelles, contractats directament o a través d'agències de viatges, i no és la primera vegada que visiten la destinació; 2) *Famílies internacionals amb nens*. Procedeixen principalment del Regne Unit, Irlanda, França, Bèlgica i Holanda. Interessats en les platges i en Port Aventura, s'allotgen en hotels de 4 estrelles que contracten a través d'agències de viatges i és la primera vegada que visiten el municipi; 3) *Famílies sense fills o amb fills adolescents*. Procedents tant d'Espanya com de l'estranger, cerquen les platges i la tranquil·litat. S'allotgen en hotels de 3 estrelles i en segones residències; 4) *Amics*. Grups d'amics nacionals entre 25 i 35 anys, atrets per la diversió nocturna i per Port Aventura. S'allotgen en hotels de 2 i 3 estrelles contractats a través d'Internet, i es tracta de la seva primera visita al destí, i 5) *Imsero*. Grups organitzats de gent gran, procedents del mercat nacional i beneficiaris de l'esmentat programa social. Sovint visiten el destí fora de temporada turística, aprofitant la poca ocupació de les instal·lacions de qualitat, i cerquen gaudir de la tranquil·litat, la cultura i la gastronomia de la zona.

Quant a l'allotjament, el municipi disposa actualment d'una de les infraestructures més modernes, variades, consolidades i nombroses de la costa mediterrània. Ofereix

reix al voltant de 154.000 places distribuïdes entre les tipologies següents: 50 hotels, 13 dels quals són de quatre estrelles, i 9 apart-hotels, 4 dels quals de quatre estrelles (34.000 places); 3 càmpings (5.500 places); 15.000 places en apartaments turístics regulats, i la resta de places (aproximadament unes 100.000), corresponents a segona residència i a oferta no regulada. Prova del seu elevat nivell és que 8 establiments posseeixen el certificat Q de qualitat, 5 el certificat EMAS de gestió mediambiental, 2 les certificacions ISO 14000 i 11 el distintiu de garantia de qualitat ambiental. Aprofitant la qualitat general de l'entorn i els serveis turístics bàsics, el municipi potencia i dinamitza una sèrie de productes turístics específics, complementaris i d'alta segmentació, la concreció dels quals va dirigida fonamentalment cap a la desestacionalització. Aquests productes són els següents:

- *Turisme familiar*. Es tracta del producte estrella, al qual es dediquen els màxims esforços de promoció; no en va, el 37,6% dels visitants de la destinació són famílies amb nens. A causa de la gran amplitud del concepte, l'esmentat producte engloba i aglutina tots els altres. En aquest sentit, Salou és el primer municipi català certificat amb el segell de qualitat Destinació Turística Familiar, obtingut l'any 2003. Aquesta marca representa un reconeixement a la qualitat obtinguda gràcies a la millora dels allotjaments, infraestructures, restauració i serveis i, al seu torn, un increment de la notorietat de la destinació dins del mapa turístic europeu. Els beneficis de l'esmentat segell per al sector es concreten en el fet que proporciona una poderosa eina de diferenciació de l'oferta, de creació de nous productes, de garantia de servei adaptat a la definició de producte familiar —seguretats a les instal·lacions, programes especials per a infants, variada oferta comercial, fàcil accés a la informació turística, etc.— i de fidelització dels clients.
- *Turisme de sol i platja*. Consolidat des dels anys seixanta del segle xx, és el producte que va donar nom i fama al municipi. Les platges de Salou també són objecte d'una aposta clara per la qualitat dels serveis. Així, totes —4 platges i 5 cales— disposen del certificat en gestió mediambiental ISO 14001, a més de disposar de tres banderes blaves. Altres serveis que cal destacar en aquest sentit són la guarderia de platja, espai lúdic de 200 m² que gaudeix de monitors qualificats; els serveis de socorrisme, que disposen d'equip sanitari i ambulància pròpia totalment equipada, o la comissaria d'estiu de la Policia Local, ubicada a la platja de Llevant.
- *Turisme esportiu*. Juntament amb el turisme familiar, un altre dels productes al qual s'està dedicant la màxima atenció com a font de diferenciació, de diversificació de l'oferta i d'avantatge competitiu. D'una banda, el destí presenta una interessant oferta d'infraestructures municipals per poder desenvolupar competicions i estades de qualsevol tipus. Les principals instal·lacions són les següents: 1) pavelló municipal d'esports, amb capacitat per a mil espectadors, que permet

multitud d'usos; 2) estadi municipal, que inclou dos camps de futbol 11, un dels quals de gespa artificial, i un camp de futbol 7, així com un pavelló cobert per a esports de sala i capacitat per a 250 espectadors; 3) piscina coberta municipal, que disposa de dues piscines, una de les quals de 25 metres, i també d'un centre de medicina de l'esport, així com de servei de fisioteràpia, i 4) zona esportiva de platja, ubicada a les platges de Ponent i de Llevant, disposa de zones de petanca, bitlles, ping-pong, pista de bàsquet i futbol sala, camp de vòlei platja, jocs infantils i zona de condicionament físic amb monitors especialitzats. En un futur, i en execució del planejament urbanístic vigent, es preveu augmentar considerablement l'esmentada oferta amb noves àrees ludicoesportives en el sector de Ponent, per consolidar el lideratge del municipi en aquest sector. D'altra banda, tant en el seu nucli com en algunes urbanitzacions, la població resident disposa d'unes quantes zones verdes adaptades, amb espais per practicar diferents modalitats esportives —futbol, patinatge, bàsquet, petanca, etc.

Quant als esports nàutics, el municipi ofereix la possibilitat de gaudir de diferents activitats relacionades amb el mar a través de l'estació nàutica de Salou–Cambrils–Miami Platja. Es tracta d'una central de reserves d'entreteniment i allotjament que ofereix una gran diversitat d'activitats nàutiques —surf de vela, vela, catamarà, piragüisme, esquí nàutic, esquí bus, vol nàutic, motonàutica, submarinisme, creuers, pesca esportiva, etc.—, a més de nombroses activitats complementàries coordinades i realitzades a mesura dels clients —rutes en BTT, quads, senderisme o golf—. Les instal·lacions disponibles per a aquestes pràctiques són les platges, el port esportiu i, en un futur no gaire llunyà, el nou port que s'ubicarà a la zona de Cap Salou, la construcció de la qual ja ha estat aprovada per la Direcció General de Costes.

Un altre dels nous tipus de turisme esportiu en augment és el basat en la pràctica del golf. D'un gran efecte desestacionalitzador, suposa al mateix temps un atractiu més per al turisme familiar. L'oferta es compon de tres camps situats dins del *resort* Port Aventura, dissenyats per l'empresa Green Project i pel prestigiós golfista Greg Norman. L'esmentat projecte, integrat dins del pla de desenvolupament del *resort*, també inclou la construcció d'un centre de convencions i d'un nou hotel. L'oferta local es complementa amb quatre camps de golf i tres *pitch & putt* addicionals, situats en poblacions veïnes.

Finalment, el municipi acull cada any una sèrie d'esdeveniments esportius de talla internacional, com ara el ral·li automobilístic RACC Costa Daurada, la volta ciclista a Espanya, la volta ciclista a Catalunya o el campionat d'Espanya de balls esportius.

—*Turisme d'oci i entreteniment.* Capitalitzat quasi completament pel parc temàtic Port Aventura, paradigma de l'oci familiar i desestacionalitzat, ja que aconsegueix allargar la temporada turística de març a novembre. En el *resort* també hi

ha el Carib Aquatic Park, únic parc aquàtic temàtic d'Europa, el qual disposa d'instal·lacions cobertes per banyar-se tot l'any, tres hotels, un *beach club* i els ja esmentats camps de golf.

Altres pols d'atracció són la festa major d'hivern, amb el multitudinari esdeveniment del Cós Blanc —carrosses, “pluja” de confeti, etc.—, la festa major d'estiu, amb les Nits Daurades —concerts i multitud d'actes per a tota la família—, tot això afegit a la ja molt consolidada oferta d'oci nocturn de discoteques i pubs.

—*Turisme de congressos i d'activitats culturals i promocionals.* En ser un dels primers municipis de la demarcació que va apostar per aquest tipus de producte desestacionalitzador, Salou lidera l'oferta d'organització de congressos i realització d'activitats culturals i promocionals. Per a això, disposa d'unes instal·lacions de primer ordre: palau de congressos amb capacitat per a 600 persones, auditoris de 90 i 150 persones, sales de 140 i 350 persones, així com diversos vestíbuls adaptables i sales d'exposicions més reduïdes. L'esmentada oferta es complementa amb els serveis següents: bar-restaurant, càtering, zona de pàrquing, accessos i WC per a discapacitats, accés rodat a l'escenari principal, possibilitat de traducció simultània en totes les sales, Internet, videoconferència, secretaria i hostesses, adequació de l'escenari, vestuari, seguretat privada i tècnics d'il·luminació i so, entre d'altres.

—*Turisme gastronòmic.* Com en tot municipi turístic, però també per la seva particular situació geogràfica —a prop del mar i, al mateix temps, de la muntanya i de l'horta del Camp de Tarragona—, l'oferta gastronòmica de Salou és molt àmplia i variada, i inclou tant plats mediterranis, elaborats amb els productes tradicionals de la terra, com receptes de la cuina internacional més sofisticada i llunyana. A aquest fet també hi contribueix de manera determinant el gran nombre i varietat d'establiments de restauració disponibles. Pel que fa a esdeveniments gastronòmics, cal esmentar la campanya del calamar, que se celebra cada any, i a la temàtica del qual s'adhereixen amb menús especials diversos restaurants de qualitat de la localitat.

—*Turisme de proximitat.* Les bones comunicacions existents i la proximitat del municipi a altres punts d'interès, a causa de la seva immillorable ubicació, al centre de la Costa Daurada, es converteixen en un al·licient més que cal tenir en compte, amb destins tan atractius com la Tàrraco romana, declarada Patrimoni de la Humanitat per la UNESCO; el Priorat, amb les seves rutes de turisme enològic; la Ruta del Cister; el modernisme de Reus; Barcelona, o el delta de l'Ebre.

Des dels inicis, concretament en els temps de la Comissió Gestora, l'Ajuntament de Salou ha participat de forma activa en l'impuls, foment i promoció de l'activi-

tat turística local. Així, el 29 de març de 1990 es va constituir mitjançant acord plenari el que en aquell moment es denominava una fundació pública municipal. L'esmentat ens, dotat de personalitat jurídica pública i pròpia, i compost per una junta, una comissió executiva i un director o gerent, va suposar la creació del Patronat Municipal de Turisme, el qual ha perdurat fins als nostres dies. Els primers estatuts de la fundació establien els objectius següents:

- Promoure la presència activa de Salou en el mercat turístic, procurant la coordinació dels sectors interessats en el seu foment.
- Produir els materials de propaganda necessaris per donar a conèixer la realitat turística del municipi.
- Fomentar la informació i animació turística, mitjançant la realització i estímulo de qualsevol tipus d'activitats que suposin un enriquitment de l'oferta d'oci, tant dels ciutadans com dels visitants.
- Contribuir de forma prioritària a defensar els recursos naturals com a focus d'atenció i atracció turística, igual que els valors socioculturals del municipi.
- Estudiar la problemàtica turística municipal, i proposar i adoptar les mesures més adequades per trobar-hi solució.
- Realitzar campanyes d'educació i conscienciació ciutadana amb relació als aspectes socioculturals del turisme.
- Promoure a l'uníson el desenvolupament turístic per a tots, tenint en compte que el municipi és al mateix temps un element generador d'aquest desenvolupament.
- Gestionar, proposar i dur a terme qualssevol altres accions que puguin contribuir al foment turístic del municipi.

Per a la consecució de les seves finalitats, el Patronat disposa d'un pressupost propi, finançat amb els recursos econòmics següents: 1) les aportacions inicials i subvencions anuals consignades en el pressupost ordinari de l'Ajuntament; 2) les ajudes i subvencions procedents d'altres organismes o entitats oficials, o de particulars, i 3) els ingressos que puguin derivar-se de la prestació de serveis per part de l'ens mateix —trent turístic i contractes de publicitat, principalment.

4.3 Evolució històrica de l'administració municipal de Salou

Com a proveïdora de serveis públics, l'administració salouenca ha evolucionat de forma paral·lela a la del municipi, com no podia ser d'una altra manera, començant pràcticament des de zero però aconseguint en poc temps una gran projecció. Així, històricament, el que en un principi eren les oficines de recaptació municipal desconcentrades de l'antic municipi matriu de Vila-seca i Salou es van convertir a partir de la segregació en

la seu permanent del nou consistori, que va iniciar les funcions amb una plantilla orgànica de només 17 empleats. Després d'una primera etapa de formació de les estructures administratives bàsiques, caracteritzada pel lògic "boicot" inicial per part de Vila-seca, la manca de liquiditat, l'absència de censos i de padrons, la falta de personal d'alt rang o especialitzat en certs àmbits de competència i la inexperiència de les noves incorporacions, es va passar a un període de més estabilitat i augment de l'oferta d'ocupació pública municipal, a fi de satisfer les creixents necessitats de la població.

En l'àmbit departamental, tant la redacció com l'execució posterior del planejament urbanístic van provocar que, en un primer moment, la principal demanda de recursos humans es concentrés en l'àrea d'Urbanisme, començant pels serveis tècnics —arquitectes, urbanistes, enginyers i delineants— i continuant pels serveis administratius —juristes, experts en contractació, llicències i disciplina urbanística—. Paral·lelament, la recuperació de la gestió de la recaptació voluntària i executiva, que fins aquell moment es trobava cedida a BASE, va requerir la provisió de més personal per a l'àrea d'Hisenda, que també va passar a acollir de forma estable les funcions legals d'Intervenció i de Tresoreria, exercides per funcionaris d'alt rang i cada una amb estructura administrativa pròpia i dependent, així com l'adscripció a l'esmentada àrea del departament d'Informàtica, a causa, fonamentalment, de les necessitats tècniques i de manteniment de les aplicacions de gestió tributària d'aquells temps. Finalment, la demanda de serveis de suport intern —Secretaria General, RRHH, patrimoni, serveis, assessoria jurídica— per part dels esmentats departaments emergents, així com l'assumpció de noves competències —responsabilitat patrimonial—, també van comportar el creixement de l'àrea de Governació. Aquestes tres grans àrees, juntament amb la Policia Local, que pot considerar-se com a independent, i el Patronat de Turisme, van configurar el nucli administratiu inicial sobre el qual es va assentar la nova corporació, que es distribuïa físicament en tres plantes separades dins de l'edifici consistorial. Posteriorment, la demanda de nous serveis de caràcter no estacional per part de la població resident es va traduir en la creació de nous departaments —benestar social, cultura, educació, joventut, promoció econòmica—, i es va constituir una vertadera quarta àrea, col·loquialment anomenada *àrea perifèrica*, de grandària i dotació de personal variables en funció de les necessitats ciutadanes i de les directrius polítiques de l'època. Una vegada configurada l'estructura administrativa bàsica, aquesta ha anat augmentant cada vegada més, sense patir gaires variacions quant a distribució, però amb un important punt d'inflexió a partir de 1999 quant a grandària, ja que des d'aquell moment l'organigrama va començar a reforçar-se gradualment mitjançant la provisió de diversos llocs de treball de responsabilitat reservats a tècnics de nivell superior. Així fins als nostres dies, en què s'ha arribat a una plantilla orgànica de 430 empleats, segons dades del 2010.

4.4 La gestió per funcions

4.4.1 Trets fonamentals

Les principals característiques organitzatives exposades fins ara —ràpid i elevat creixement, majoria de personal de nova incorporació, baixa mitjana d'edat, continguda grandària però elevat pressupost i gestió administrativa de gran quantitat de serveis— pressuposen un alt grau d'innovació, adaptabilitat, baixa resistència als canvis i predisposició a l'adopció de metodologies de gestió de la qualitat i per processos. No obstant això, la realitat fins fa ben poc ha sigut molt diferent. Excepte en comptades ocasions, l'estructura administrativa de l'Ajuntament de Salou ha sigut, i encara avui continua sent, majoritàriament burocràtica i de tipus funcional. Els motius de l'existència d'aquesta forma d'organització són diversos: d'una banda, l'escassetat de mitjans disponibles i la tumultuosa etapa inicial van motivar que els primers efectius dediquessin la major part dels esforços a solucionar aspectes de vital importància per a la supervivència de la nova corporació, sense que això els deixés temps per reflexionar sobre quin havia de ser el model idoni de gestió per adoptar. D'altra banda, la immaduresa de la institució i la manca d'experiència del personal en les noves tècniques de gestió —i també la mentalitat tradicional i conservadora d'uns quants alts càrrecs— van provocar que es prenguéssim com a referència teòrica l'estructura administrativa del municipi matriu de Vila-seca, clarament burocràtica i funcional. Finalment, encara que en els anys vuitanta del segle xx les tècniques de qualitat i de gestió per processos feien les primeres aparicions en les grans administracions públiques, la seva importància i grau d'implantació distava molt de l'actual, especialment en les administracions locals de l'àmbit territorial objecte d'estudi.

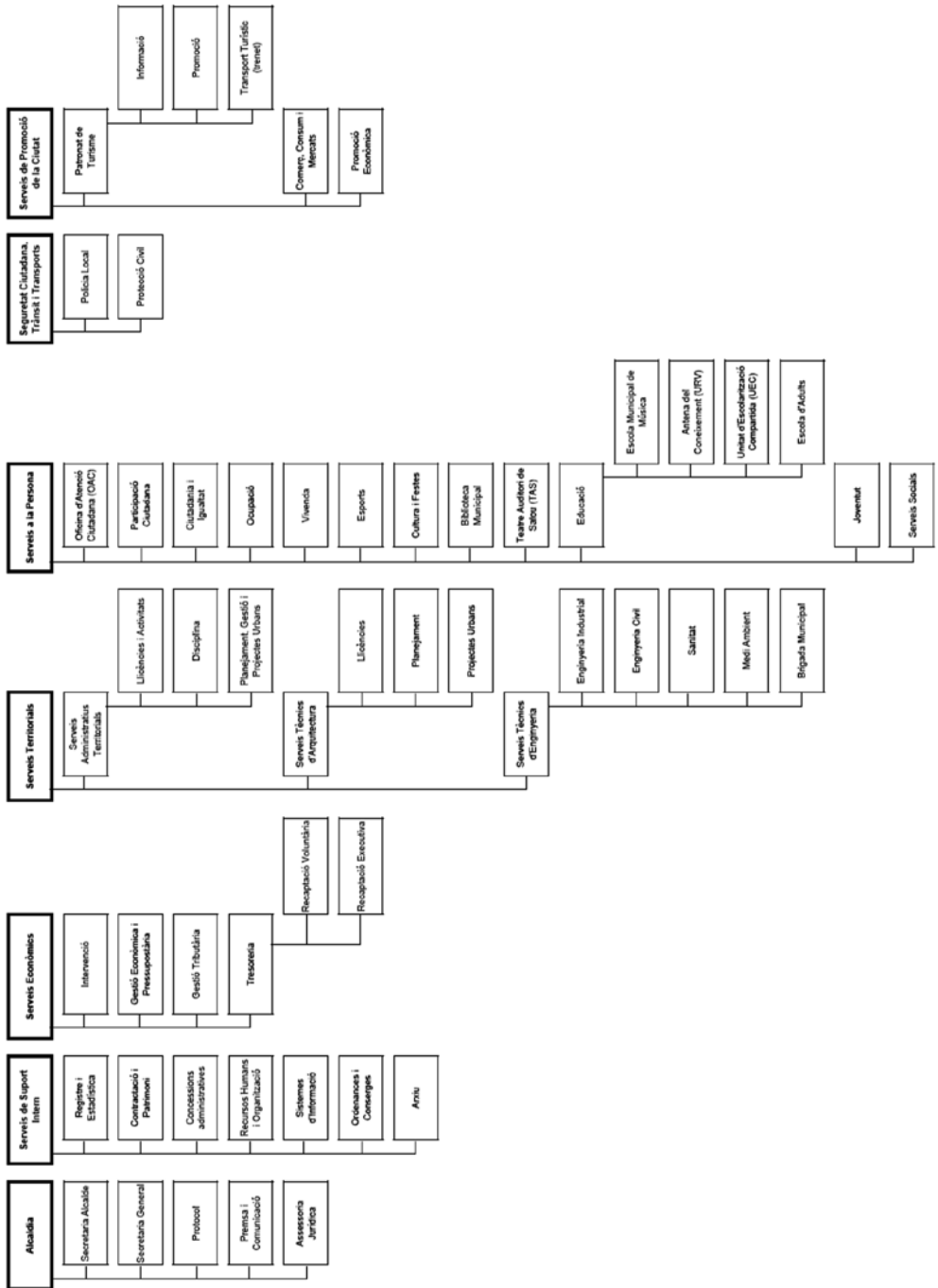
En l'esmentat context, els circuits administratius no estaven consolidats i anaven creant-se sobre la marxa. En un principi, atesa la gran confusió existent, tampoc no hi havia centralització, i ni tan sols la teòrica estructura funcional, pròpia de les administracions tradicionals, operava com a tal. Així, doncs, pot afirmar-se que es va començar a funcionar amb una adaptació de la tradicional estructura administrativa funcional jeràrquica dels ens locals, composta majoritàriament per personal funcionari —d'administració general i especial— i bàsicament articulada en tres grans àrees —Urbanisme, Hisenda i Governació—, comandades pels càrrecs de Secretaria i d'Intervenció —també pel de Tresoreria, encara que en menor grau—, seguits per les direccions de servei, secció, negociat, unitat i resta de categories de la funció pública. L'ajuntament creixia gradualment però continuava alhora conservant l'esmentada estructura separada, tant físicament com procedimentalment. Si bé inicialment el clima laboral emprenedor i ple d'entusiasme i companyonia no impedia la comunicació formal i informal entre els departaments, el pas del temps, el creixement, la burocràcia, els conflictes de competències entre departaments, el deteriorament de les relacions i la gelosia en determinades qüestions van provocar que les esmentades àrees es tanquessin i gradualment cerquessin la seva autosuficiència, i que proliferessin

cada vegada més les duplicitats de personal i els compartiments estancs de difícil —i de vegades impossible— intercomunicació. En aquest sentit, es donava el cas que certs departaments eminentment tècnics —p. ex., Arquitectura o Enginyeria— volien disposar de personal administratiu propi, per no haver de dependre dels Serveis Administratius d'Urbanisme, departament legítimament encarregat de prestar-los suport en aquest tipus de tasques. Igualment, algunes unitats de tipus jurídicoadministratiu —p. ex., Llicències— sol·licitaven personal tècnic propi, tot i l'existència de departaments tècnics de tipus general per a la finalitat esmentada. El principal problema raïa en què en cap dels casos no s'amortitzava el personal sobrant, amb la consegüent duplicitat i ineficiència de recursos.

Una altra de les particularitats de l'organització administrativa salouenca, malgrat que la seva estructura principal no havia patit canvis significatius des de la creació del nou municipi, era l'absència de representació formal-oficial mitjançant la corresponent relació de llocs de treball (RLT). Així, pot afirmar-se que fins a l'any 2005 únicament existia de forma tàcita, i la plantilla orgànica i la plantilla valorada que conforma el capítol pressupostari de personal n'eren els únics suports documentals. Igualment, tant la provisió i la mobilitat administrativa com la promoció dels càrrecs sempre s'havien fet sense tenir massa en compte el tipus d'adscripció al lloc i mitjançant el sistema de lliure designació, amb l'alt grau de subjectivitat implícita que això comportava. Després d'un intent inicial de representació a través d'una consultoria externa bastant traumàtic, a causa de la forta oposició que va generar per part d'alguns departaments, i davant la voluntat política de reprendre immediatament l'elaboració de l'RLT, encara que aquesta vegada d'una manera molt més consensuada, es va constituir una comissió interna de treball de tipus mixt, integrada per polítics —tant de l'equip de govern com de l'oposició—, per funcionaris representants de totes les àrees de l'organització i pels sindicats, de manera que la seva composició fos al més paritària possible. El nou projecte d'elaboració de l'RLT municipal constava de tres fases principals: 1) elaboració de l'organigrama de llocs de treball, 2) elaboració de les fitxes descriptives amb les característiques de cada lloc i 3) valoració econòmica dels llocs. El primer organigrama de la nova RLT va ser aprovat el 27 d'abril de 2006 mitjançant acord de Ple. Posteriorment, a finals de 2007, va aprovar-se la primera versió de les fitxes descriptives. Des d'aleshores, tant les fitxes com l'organigrama han patit diverses modificacions, per tal d'aconseguir l'adaptació a les característiques i necessitats de les noves regidories, així com a la creació de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà (OAC). Finalment, en l'actualitat només resta pendent la valoració econòmica dels llocs de treball, tasca que es pretén encomanar al Servei d'Assistència Municipal (SAM) de la Diputació Provincial de Tarragona.

El vigent organigrama es representa a través d'una estructura composta d'àrees funcionals, subdividides en serveis, seccions i unitats, dins dels quals s'integren els diferents llocs de treball, ordenats de dalt a baix en funció del seu nivell jeràrquic, determinat pel grup de funció —A1, A2, B, C1, C2 i E— i pel complement de destí o grau personal —de l'1 al 30—, i units per connectors segons la seva dependència jeràrquica. Un resum de l'esmentada estructura es representa mitjançant la figura següent:

Figura 13. Organigrama general de l'Ajuntament de Salou



Font: Ajuntament de Salou.

A cada lloc de treball li correspon una fitxa descriptiva, en la qual es detallen les característiques restants del càrrec, a banda de les que determinen el nivell jeràrquic, ja fixades en l'organigrama. Lloc i fitxa es relacionen mitjançant un codi numèric. Les característiques recollides per les fitxes descriptives s'emmagatzemen en una base de dades de tipus MS Access, realitzada pel departament d'Informàtica. A tall d'exemple, una fitxa descriptiva ofereix l'aspecte següent a la pantalla de l'ordinador:

Pantalla 1. Exemple de fitxa descriptiva de la relació de llocs de treball de l'Ajuntament de Salou

RELACIÓ DE LLOCS DE TREBALL - AJUNTAMENT DE SALOU			
Data: 15-mag-08			
Identificació			
Codi	11000	Nom del lloc	CAP DE SERVEI DE SUPORT INTERN
Classe de personal			
<input checked="" type="radio"/> Funcionari de carrera <input type="radio"/> Personal eventual <input type="radio"/> Personal laboral			
Escola	Administració General		
Subescala	Tècnica		
Classe			
Categoria			
Tipus	Lloc de comandament		
Raons	1	Vacants	0
Grup	A	Nivell de C.D.	2B
Complement específic	0,00 €		
Enquadrament orgànic			
Àrea	Àrea de Serveis de suport intern		
Servei/Secció	Contractació i Patrimoni		
Dependència orgànica			
Règim horari i incompatibilitats			
Dedicació horària			
Tipus jornada	Ordinaria		
Jornada especial			
Disponibilitat			
Incompatibilitats			
RÈGIM GENERAL D'INCOMPATIBILITATS			
Provisió del lloc			
Titulació	Licenciat/ Doctor o equivalent		
Formació			
Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Procediment i organització de l'Administració Local. Coordinació d'equips de treball.			
Fitxa descriptiva de lloc de treball			
Pàgina 6 de 280			

RELACIÓ DE LLOCS DE TREBALL - AJUNTAMENT DE SALOU	
Data: 15-maig-08	
-Gestió de compres.	
Experiència	
En l'àmbit de la gestió i contractació administrativa a l'Administració pública i/o al sector privat.	
Requisits	
Certificat C: coneixements de nivell de suficiència de català.	
Forma de provisió	
<input type="checkbox"/> Lliure nomenament <input checked="" type="checkbox"/> Lliure designació <input type="checkbox"/> Concurs de mèrits <input type="checkbox"/> Concurs específic	
Funcions del lloc	
Objectiu fonamental del lloc o missió	
Planificar, organitzar i dirigir el conjunt de tasques de la secció amb l'objectiu de que es gestionin i desenvolupin d'acord amb les prioritats fixades i segons les directrius marcades pel Secretari General.	
Funcions genèriques	
1.- Dirigir i gestionar els recursos humans, econòmics i materials de què disposa el Servei per tal d'assegurar la consecució dels seus objectius i programes. 2.- Dirigir i coordinar la gestió administrativa i tècnica del personal que integra el Servei. 3.- Fixar les directrius operatives a seguir pel personal del Servei i establir els criteris per tal d'avaluar els resultats, controlant periòdicament l'acompliment dels objectius amb els seus responsables per mitjà dels indicadors de gestió. 4.- Dirigir l'elaboració de l'avantprojecte dels pressupost del Servei, així com la realització de la memòria anual d'aquest. 5.- Coordinar-se i col·laborar amb altres àmbits de la Corporació sempre que sigui necessari per al millor funcionament global de la Corporació, així com garantir la transversalitat i el treball en xarxa. 6.- Encarregar-se de la contractació dels equipaments municipals i dels subministraments precisats per les diverses dependències, de la contractació de serveis de manteniment, conservació i neteja d'instal·lacions, així com de la contractació de l'assessorament de la prestació de serveis públics, sempre que s'escaigui. 7.- Controlar el compliment dels diferents contractes per part de les empreses contractades, així com les possibles incidències sorgides fins el seu esgotament. 8.- Dirigir i impulsar la tramitació administrativa legal i adient per contractar la gestió de tota mena de serveis públics municipals, així com fer el seguiment i la tramitació de les incidències sorgides. 9.- Preparar i elaborar els Plecs de Condicions dels diferents contractes que es duen a terme des de l'Ajuntament de Salou. 10.- Encarregar-se de la secretaria de la Comissió Informativa de l'àrea de Governació per delegació del Secretari General. 11.-I, en general, totes aquelles de caràcter similar que li siguin atribuïdes.	
<i>Fitxa descriptiva de lloc de treball</i>	<i>Pàgina 7 de 280</i>

4.4.2 Percepció dels empleats

La percepció general dels empleats pel que fa a la nova RLT difereix en funció de l'etapa que es valori. Durant la fase d'elaboració, els treballs de la comissió van causar una certa desconfiança entre els treballadors municipals, encara que molta menys que la provocada pels efectuats per l'empresa externa que va elaborar el primer organigrama. La falta de col·laboració, tant per part dels "oblidats, exclosos o represaliats", per raons òbvies, com pels que "ja ho tenien assegurat", la tendència l'"autobombo personal i grupal" a l'hora de descriure els llocs individuals o de certs col·lectius singulars, el menysteniment de la comissió pels caps superiors i per alguns polítics, encara que aquests darrers en menor mesura, a causa de la participació de l'oposició en els treballs, o el recel cap als sindicats participants van ser les principals dificultats. Tot i així, pot afirmar-se que, en general, la comissió tècnica elaboradora va actuar de manera objectiva, consensuada i independent; aquest darrer aspecte va quedar demostrat en part pel fet que les seves propostes foren sovint obviades —tot i que, sortosament, moltes vegades no modificades— quan no s'ajustaven a la voluntat política o tècnica superior imperant. En tot cas, es constata que els *stakeholders* van valorar positivament el fet que es tractés d'una comissió interna i fonamentalment de tipus tècnic, i és avui en dia com a mínim acceptada com un punt de partida prou vàlid per a l'organització del personal.

Pel que fa a l'aplicació, la percepció general de l'RLT també presenta diferents matisos. De fet, cal no oblidar que la posada en funcionament és recent, incompleta i subjecta a freqüents modificacions, i encara ha d'evolucionar i que ha d'adaptar-se a la progressiva implantació de la gestió per processos. Això és així perquè en la fase inicial de definició de procediments, en la qual es troba actualment l'organització, és difícil encaixar al cent per cent l'organigrama existent, per nou que sigui, amb els fluxos sorgits de l'esmentada activitat. A més, a causa de la seva gran importància i de l'elevat component estratègic de l'etapa, la tendència més usual és que l'RLT se subordini als processos, amb la consegüent inestabilitat i provisionalitat en la definició de llocs i tasques. Les principals debilitats d'aquest període són la falta d'un pla de carrera o de promoció professional, la provisió imperfecta de llocs o la incertesa sobre els criteris que cal adoptar en el procés valoratiu, encara pendent de realització: si la valoració serà homogènia per nivells o específica per a cada lloc, si la seva objectivitat i imparcialitat estan prou garantides, etc. En aquest sentit, i com ja s'ha indicat anteriorment, es preveu que aquest darrer procés es traslladi al Servei d'Assistència Municipal de la Diputació Provincial.

Així, doncs, en aquest context d'indefinició i canvi es dona el cas que, en els nivells més baixos de l'escalafó, la tendència preponderant és a voler escalar llocs sense fer oposicions o sense posseir la titulació suficient. De fet, molts dels llocs de treball

de l'RLT de Salou preveuen la possibilitat d'un doble grup d'accés —per exemple, B/C1 20—. Així, encara que l'esmentat sistema fou ideat per poder “encaixar” en l'organigrama certs comandaments intermedis que ja ocupaven llocs de responsabilitat sense posseir titulació universitària, igualment es dona el cas que, en cas de vacant, algunes d'aquestes places intermèdies també permetrien ser ocupades per personal de categories inferiors sense necessitat de superar una oposició de canvi de grup, amb el consegüent augment de la subjectivitat i del desànim dels qui sí que posseeixen l'esmentada categoria, ja que de vegades el seu avantatge respecte als primers és molt relatiu —menys antiguitat, experiència, etc.

Com no podia ser d'una altra manera, en els comandaments intermedis també es tendeix a voler “escalar posicions”, amb l'agreujant que es tracta de llocs on, malgrat les significatives diferències salarials, no estan establertes característiques tipus que puguin ser preses com a referència universal a l'hora de distingir-los —per exemple, certs serveis podrien ser perfectament seccions, i viceversa—, fet que augmenta encara més el component subjectiu. Davant l'absència d'un marc regulador fiable, ben sovint sol donar-se el cas que, amb l'excusa de l'adaptació a la gestió per processos, “les noves necessitats”, la invocació d'un malentès “*benchmarking* interdepartamental” o de qualsevol altre tipus d'astúcia, els caps tendeixin a voler “inflar” els seus departaments, dividint-los en diverses unitats o a través de la demanda constant de nous subordinats, per poder justificar així que la cúspide —és a dir, el seu propi lloc— hauria d'estar encara més amunt d'on es troba. Aquest tipus d'actituds fan que es perdi totalment de vista el vertader treball per realitzar i, evidentment, els processos.

Cal observar que, en aquest afany per progressar, encara que sigui de manera fictícia, els empleats “s'aferren” a l'estructura funcional, a les línies de l'organigrama o a les tasques taxativament detallades en les seves fitxes descriptives, sense prestar en cap moment atenció als procediments i, per consegüent, autolimitant en gran manera el seu potencial. En el moment en què ens trobem, la participació i la responsabilitat sobre determinats processos es veuen encara com quelcom massa abstracte i indefinit per poder fer-los valdre com a justificants d'un determinat estatus o promoció professional. Finalment, una altra de les conseqüències negatives del sistema funcional establert és que fomenta un escàs grau de flexibilitat, de polivalència i de rotació d'efectius, la qual cosa es manifesta pel fet que, de vegades, alguns empleats que ocupen determinats llocs durant gran part de la seva vida laboral, fins i tot encara que la provisió hagi sigut mitjançant el sistema de lliure designació, creuen que els esmentats llocs de treball i totes les seves característiques els pertanyen, i es converteixen pràcticament en inamovibles.

Malgrat tot, gràcies a un avançat disseny i a les darreres modificacions efectuades, l'estructura de la vigent RLT pot considerar-se moderna en conjunt i prou compatible en la seva aplicació amb les noves metodologies de gestió de la qualitat i per processos, i és actualment acceptada per la major part dels empleats. En aquest sentit, atès que un

dels primers passos cap a la modernització ha sigut la creació i consolidació posterior de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà (OAC), l'estructura originària de llocs de treball haurà d'anar adaptant-se en primer lloc a la implantació dels processos clau d'atenció al públic, els quals passaran a prestar-se des del nou departament, però també a la posterior definició i disseny dels processos interns. En aquest sentit, encara que la idea fins ara ha sigut implantar la gestió per processos començant per la definició i posada en pràctica dels procediments externs, clau o d'atenció al públic —és a dir, els que presta l'OAC—, cal assenyalar que, paral·lelament, també s'estan duent a terme diferents tasques de disseny i definició dels procediments interns. En aquest context, a mesura que els procediments externs aprofundeixin cap a l'interior de l'organització i els interns avancin cap a l'exterior, inevitablement sorgiran problemes de desajust, que requeriran accions de reenginyeria per aconseguir un òptim grau de connexió entre ambdues corrents. A causa de la subordinació als processos, les accions de referència implicaran necessàriament una adaptació de l'RLT.

Com es pot observar, en aquest cas compatibilitat és sinònim d'adaptabilitat, ja que els canvis seran necessaris en la majoria de les ocasions, la qual cosa, tractant-se d'una RLT de només tres anys d'antiguitat, produeix una certa sensació de falta de planificació i de la percepció que potser hauria estat millor començar pels processos. En la seva defensa cal dir que, durant la fase d'elaboració, es va plantejar en diverses ocasions l'alternativa de, si simplement, s'havia de plasmar en un document l'organigrama corporatiu historicotàctic existent o si, al contrari, resultava més convenient començar des de zero el disseny de l'estructura realment desitjada; i finalment va adoptar-se un criteri conciliador de les dues postures, tot i que bastant conservador, aspecte que va limitar en gran part les possibilitats del projecte. En tot cas, sembla clar que, avui en dia, el disseny d'una estructura organitzativa moderna no pot concebre's únicament des d'una perspectiva funcional, i requereix el canvi a una perspectiva per processos.

4.4.3 Situació actual del model

Paradoxalment, les particularitats que ha generat aquesta definició formal —o oficial— tardana de l'estructura funcional a través de l'RLT han donat lloc que, en l'actualitat, el model organitzatiu salouenc encara es trobi en gran manera en fase d'adaptació i de superació de les resistències pròpies de la implantació d'una estructura per funcions, amb la consegüent sensació de retard respecte a les administracions públiques més avançades. Igualment, l'esmentat model d'organització continua sent quasi l'únic referent vàlid per a la gran majoria dels *stakeholders* relacionats amb la institució, continuant a plena vigència i sense intenció de diluir-se o de passar a un segon pla davant la imminent entrada en funcionament de l'organització per processos. Així, inconvenients propis d'aquest sistema, com la manca de comunicació interdepartamental o

d'adaptabilitat, entre d'altres, s'intenten pal·liar mitjançant la creació de comissions de treball especialitzades, les quals els atenuen en part, però no resolen la situació de manera completa i satisfactòria.

No obstant això, ha de tenir-se en compte que el concepte d'administració moderna i avançada és molt subjectiu, polièdric i susceptible d'interpretacions variades. Igualment, són moltes les vies possibles per aconseguir la modernització, per la qual cosa, i en aquest sentit, les suposades diferències o retards respecte a altres organitzacions també es relativitzen en gran manera. Així, doncs, ens trobem amb el problema de la falta d'un marc comú d'avaluació general, consistent, fiable i acceptat que marqui les pautes per seguir en aquest aspecte. Al seu lloc, només hi ha els mínims establerts per les lleis administratives, però no els màxims, ni tampoc els camins que condueixen al bon servei i a la màxima satisfacció del ciutadà, per la qual cosa la llibertat en aquest aspecte és quasi total.

Capítol 5

Grau d'implantació de la gestió per processos a l'ajuntament de Salou

5.1 La gestió per processos

Com es desprèn del que s'ha exposat en el capítol anterior, l'organització interna de l'Ajuntament de Salou continua basant-se principalment en les tècniques de gestió per funcions. Així ho corroboren tant l'organigrama vigent com les fitxes descriptives dels llocs de treball, ja que cap dels dos documents no pren com a referència els processos ni s'hi subordina. En tot cas, cal remarcar que l'esmentada subordinació no ha d'entendre's en el sentit de desaparició o de submissió, sinó de retirada a un segon pla, per donar preferència a la gestió per competències i als mapes de processos, que són els que configuraran la vertadera estructura de les organitzacions modernes. De la mateixa manera, si els processos no es troben prou definits, difícilment l'RLT podrà prendre'ls com a referència.

Ara bé, això no sempre és o ha estat del tot així —almenys en certs serveis—. En aquest sentit, els antecedents municipals de la gestió per processos cal cercar-los en l'àrea d'Hisenda i en el projecte GHIA (Gestió d'Hisenda d'Ingressos Automatitzats). Ideat gràcies a la col·laboració entre els departaments d'Intervenció i d'Informàtica, i instrumentalitzat a través d'una senzilla aplicació informàtica en MS Access, l'esmentat gestor d'expedients d'ingressos va operar de manera satisfactòria des de l'any 1999 fins al 2005, i pot considerar-se a hores d'ara el precursor de la gestió per processos a l'Ajuntament de Salou. D'altra banda, malgrat el que s'ha indicat en el paràgraf anterior, les coses estan canviant a l'administració salouenca, ja que els darrers anys han començat a desenvolupar-se amb força diferents projectes basats en processos, la majoria dels quals es troben actualment en fase d'implantació. Les esmentades iniciatives, que seran descrites detalladament en els apartats següents, han suposat, suposen i, previsiblement, suposaran l'adaptació definitiva i imparabile de l'organització al nou model de gestió.

5.1.1 Primeres aplicacions particulars de gestió per processos: la normalització de la gestió d'ingressos municipals. El projecte GHIA

Com ja s'ha indicat, el camí de l'àrea d'Hisenda de Salou va començar l'any 1990 amb moltes dificultats, sense recursos econòmics clars, a causa principalment de l'absència de padrons fiscals, i amb nombroses despeses derivades de la constitució del nou municipi. Per raons estratègiques, la nova corporació va decidir recuperar la recaptació voluntària i l'executiva, encomanades fins llavors a BASE, organisme autònom de la Diputació Provincial. Durant els dos primers anys, l'àrea es va concentrar en els aspectes econòmics bàsics i en la divisió de béns, drets i obligacions entre els dos municipis. La major part dels funcionaris que havien assumit les responsabilitats principals abans de la segregació van decidir romandre a Vila-seca. Així, als empleats que van apostar per Salou s'hi van afegir diversos auxiliars administratius sense experiència nomenats pel nou consistori. En aquestes circumstàncies, l'organització de l'àrea d'Hisenda, entesa com a part integrant del conjunt orgànic municipal, no reunia pràcticament cap de les característiques de les estructures simples i estables pròpies dels ajuntaments tradicionals.

Els responsables de l'àrea eren conscients que havien de fer "alguna cosa" necessàriament. En aquest cas, no es va plantejar la coneguda disjuntiva entre evolució o revolució, que sol sorgir a l'hora d'iniciar un procés de reenginyeria, ja que, en no existir cap base sòlida preestablerta, es va optar directament per implantar un nou conjunt de processos. Així, doncs, es va decidir aprofitar l'oportunitat per crear un sistema modern de gestió d'ingressos que donés cobertura a les mancances fonamentals de l'àrea, i que al mateix temps fos normalitzador dels processos administratius principals d'Hisenda. A causa de l'existència de l'esmentada necessitat, de la gran il·lusió de l'equip de treball elaborador del projecte i de la cohesió inicialment existent entre els membres de l'àrea, així com pel fet que en aquell moment es disposés del suport polític suficient, la conjuntura va ser prou favorable per a la posada en pràctica de la nova metodologia.

El primer pas del projecte va ser realitzar un estudi de viabilitat, el qual valorà, entre d'altres: 1) l'aprofitament de les tecnologies de la informació, 2) la capacitat i l'impacte del projecte sobre l'organització i 3) el possible interès o suport de la corporació i dels altres departaments municipals. Pel que fa a la delimitació dels objectius que calia aconseguir, en un primer moment la normalització dels processos administratius només pretenia automatitzar i simplificar, a través de la utilització de mitjans informàtics, els expedients d'ingressos que finalitzaven amb un acord o resolució administrativa —un decret, una resolució, un acord de junta de govern local o un acord de Ple—, sense entrar en els procediments comptables ni en els tècnics de recaptació. Tot i amb això, posteriorment s'hi van anar afegint altres tipus de procediments, igualment susceptibles d'automatització i d'estalvi de tràmits, la característica comuna dels quals era el tractament en la Comissió Informativa d'Hisenda i en la Comissió Especial de

Comptes —relacions de factures per pagar, pressupostos, modificacions de crèdit, liquidacions, Compte General, ordenances fiscals, revisions de preus, etc.

Pel que fa al funcionament, les millores aconseguides amb el gestor d'expedients GHIA van ser força significatives, especialment quant a la seguretat, control, transparència i qualitat general dels expedients, a l'eliminació d'alguns passos innecessaris i a l'obtenció d'una base de dades electrònica única molt útil per a les consultes dels gestors, els quals ja no havien d'acudir necessàriament a l'expedient en paper. En aquest sentit, el GHIA cercava aconseguir tots aquests avantatges a través de la realització d'un tall perpendicular en la divisió clàssica departamental de l'àrea —tot i que sense anul·lar formalment l'estructura organitzativa funcional—, de manera que els expedients fossin tractats com una pilota que anés passant de la teulada d'un departament a la d'un altre, i incorporar en cada traspass algun valor afegit al treball, encara que no necessàriament. El més important era que, en tot moment, qualsevol operador del sistema podia saber com i on es trobava la tramitació, des de quan, per quins altres departaments havia passat i què havia incorporat en cadascun.

L'aplicació va tenir un gran èxit, van sobrepassar-se els 1.100 expedients GHIA ja en els set primers mesos de funcionament. El programa va arribar a utilitzar-se al 100% pel que fa a control, seguiment i comunicació, i va ser molt ben rebut des del principi, ja que resultava amigable i còmode, en gran part perquè en aquella època —any 1997, aproximadament— tots els usuaris ja estaven prou habituats a l'entorn Windows. En la formació bàsica dels operadors es va insistir en la idea que l'aplicació era molt flexible i es podia adaptar a les necessitats de cada departament. Arran d'aquest debat, va sorgir una gran quantitat de suggeriments, gràcies als quals el programa va continuar evolucionant i millorant les prestacions, al mateix temps que aportava informació molt valuosa sobre el funcionament de l'àrea. En aquest sentit, cal destacar que l'estructura del programa resultava prou robusta per donar solució a totes les qüestions plantejades sense necessitat de fer-hi canvis importants.

Evolució de l'aplicatiu: el GHIA versió 2.0. Encara que la primera versió del programa GHIA va ser de gran utilitat en la normalització dels tràmits administratius de l'àrea d'Hisenda, i va funcionar de manera òptima durant un llarg període de temps, a poc a poc van anar sorgint diferents aspectes que van acabar convertint-se en determinants de cara a l'abandonament de les millores, per centrar-se en la realització d'una nova versió de l'aplicatiu. Entre d'altres, en destaquen els següents:

- La proliferació de suggeriments de millora i adaptació, realitzats per part dels departaments de l'àrea, que no podien satisfer-se mitjançant simples evolucions o "pedaços" en l'aplicatiu existent, ja que l'arquitectura del programari no ho permetia.

- La utilització incorrecta o la no utilització de certes accions o assumptes a causa del desconeixement, l'abandó de la formació, la falta d'ajust immediat entre l'acció real i l'acció tipificada o simplement la falta d'interès, que provocava que els codis més usats fossin sempre els mateixos —és a dir, els més genèrics—, desvirtuava la tramitació dels expedients i requeria un profund replantejament de l'aplicació.
- La tramitació de certs expedients puntuals, específics o esporàdics —p. ex., expedients d'aprovació o modificació del pressupost, liquidació, Compte General o de revisió de preus— a causa, igualment, de tot l'anterior, de manera que es prescindia de l'aplicació.
- L'actualització del programa informàtic de gestió integrada municipal (GIM), que incloïa els mòduls de Comptabilitat, Gestió Tributària, Recaptació Voluntària, Executiva, Padró i Fitxer Unificat de Ciutadans, entre d'altres, a l'entorn Windows, sobre el qual el GHIA hauria d'operar. A causa de l'existència de nombrosos problemes d'integració amb l'anterior versió d'aquesta aplicació de gestió integrada, semblava quasi impossible aconseguir amb garanties la connexió de la primera versió del GHIA amb el nou programa GIM.
- El creixent desinterès envers una aplicació madura i en la recta final de la vida útil. Així, ben sovint s'oblidava annexar arxius amb informes o documents importants, anotar els assentaments comptables o els números de càrrec de les liquidacions, cosa que impedia treure partit de tot el seu potencial. De fet, tampoc es veia la necessitat de disposar de tot aquest tipus d'informació, la qual, d'altra banda, era igualment fàcil d'obtenir —tant pels comandaments com pel personal de base—, a través d'altres mitjans més informals —preguntant— o mitjançant les aplicacions de tipus específic —programa GIM—, molt més potents. Tot això provocà que els pocs comandaments "lleials" al GHIA que quedaven haguessin d'estar constantment a sobre dels operadors, per tal que continuessin aplicant unes rutines que no havien arribat mai a entendre del tot i que veien com quelcom sense gaire sentit imposat des de la cúspide directiva. Tant va ser així que l'aplicació original va acabar valorant-se només com un mer tràmit, pel qual necessàriament —encara que no sempre, com hem vist— havien de passar els assumptes o expedients per poder arribar a la Comissió Informativa d'Hisenda.
- La manca de formats de document específics per a procediments no habituals i l'abandó de l'evolució i actualització a les noves disposicions juridicoadministratives en els procediments de recaptació.
- La falta de projecció de l'aplicació i de les seves possibilitats fora de l'àrea d'Hisenda, més enllà de la qual no es coneixia amb exactitud, cosa que generà en la

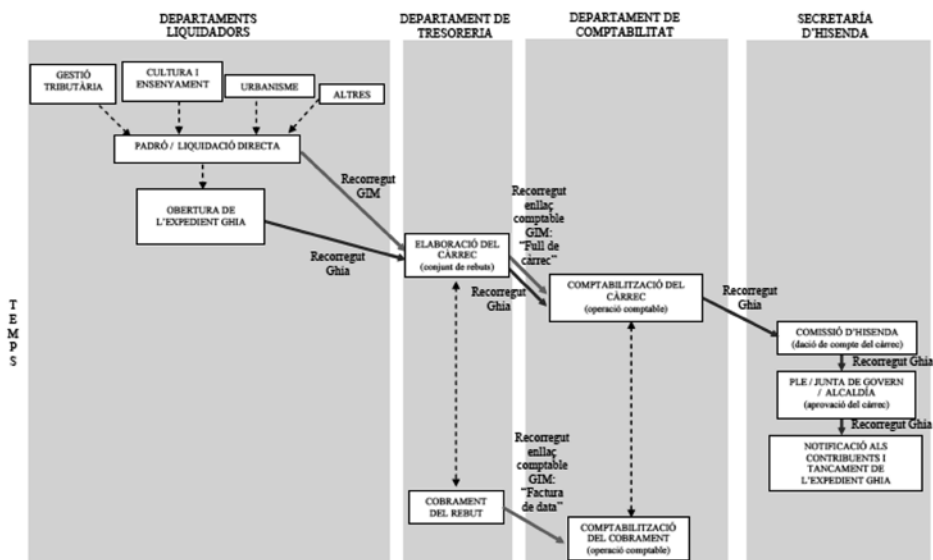
resta de departaments nombrosos dubtes i reticències sobre el seu funcionament, ja que la veien com una cosa estranya, tancada i vedada al seu coneixement.

Els primers treballs sobre la nova versió del GHIA es van iniciar a mitjan any 2005. La idea bàsica era la d'adaptar l'aplicació a la nova evolució del programa GIM, implantada ja des de l'any 2000, que oferia —i continua oferint en l'actualitat— interessants prestacions de cara a la transversalitat dels fluxos i a la gestió per processos. Una de les més importants era la possibilitat d'enllaçar diferents mòduls amb el de Comptabilitat, de manera que la seva operativa pogués ser automàticament traduïda a assentaments comptables. Així, per exemple, les relacions mensuals de nòmines generades mitjançant el mòdul de RRHH podien comptabilitzar-se una a una només prement un botó. No obstant això, i sense perjudici de les nòmines, l'anomenat *enllaç comptable* aconseguia la màxima expressió en l'execució del pressupost d'ingressos, ja que permetia traspassar de manera directa i automàtica tota l'operativa efectuada sobre els rebuts dels mòduls de Recaptació i de Tresoreria: càrrecs de padrons, anul·lacions, cancel·lacions, cobraments, devolucions d'ingressos, fraccionaments de deutes, rehabilitació de rebuts fallits, comptabilització de recàrrecs de constrenyiment, interessos de demora i costes procedimentals.

La nova versió, anomenada GHIA 2.0, pretenia dotar l'àrea d'Hisenda d'un suport actualitzat capaç de cobrir la vessant juridicoadministrativa de la tramitació dels expedients d'ingrés i de despesa, ja que la part tecniconumèrica o de comptabilització, si es vol, restava coberta amb la nova aplicació GIM. Les principals novetats, a banda de la integració amb el GIM, consistien en una profunda revisió dels assumptes i les accions, així com de la correspondència existent entre ells, la qual cosa simplificava en la mesura que fos possible els tràmits per efectuar; un major control de la situació de l'expedient; la possibilitat d'annexar informes en altres formats d'arxiu, a més del Word —fulls de càlcul, presentacions, PDF, etc.—; la incorporació de plantilles associades específiques per a cada tipus de procediment i, finalment, l'adopció d'un entorn més atractiu i amb més possibilitats que les disponibles fins aleshores —gràfics, estadístiques, fluxos de procediment, etc.—. En definitiva, es tractava d'igualar la transversalitat aconseguida en l'aspecte tècnic, numèric i comptable pel nou GIM, adaptant l'aplicació a la gestió per processos i a les noves tecnologies, així com dotant-la de noves funcionalitats no disponibles en les aplicacions especialitzades de l'àrea.

El recorregut dels fluxos juridicoadministratiu —aplicació GHIA— i tecniconumèric o de comptabilització —aplicació GIM— en el procediment d'execució del pressupost d'ingressos queda reflectit en la figura següent:

Figura 14. Diagrama de fluxos del procediment d'execució del pressupost d'ingressos de l'Ajuntament de Salou



Font: Ajuntament de Salou.

Malgrat tot, les bones intencions inicials no es van traduir en esforços dedicats al desenvolupament pràctic; la complementarietat entre els esmentats fluxos mai no es va aconseguir i la versió 2.0 del GHIA no va arribar a veure la llum, es va abandonar el projecte. En canvi, *l'enllaç comptable* del GIM ha continuat funcionant de manera òptima fins als nostres dies. De fet, recentment s'ha iniciat un procediment de licitació per contractar una evolució de l'aplicació que, conservant totes les funcionalitats actuals, solucioni les mancances de la versió precedent i, al mateix temps, sigui compatible amb els nous requeriments tecnològics, en especial amb els entorns de tipus *web service*.

Quant a la versió inicial del GHIA, va continuar utilitzant-se agònicament i per simple inèrcia fins que una inundació va danyar els servidors informàtics que l'acollien, i es va perdre definitivament. Finalment, el programa va ser substituït per una simple taula en MS Excel i una sèrie de correus electrònics sense gaire connexió ni mètode de funcionament. D'altra banda, l'antic arxiu físic d'expedients GHIA, ordenat i de fàcil accés, va donar pas a l'emmagatzemament en caixes, de manera que en resultava impossible la recerca o consulta sense l'ajuda dels responsables de la Secretaria d'Hisenda.

5.1.2 Antecedents de la normalització de processos corporatius a escala global

A mitjan 2006, i estant quasi finalitzada la primera versió de l'organigrama de personal, part de l'equip de treball que havia participat en la seva confecció va ser requerit pel regidor de Governació per tal d'intentar elaborar una primera aproximació del mapa

de processos corporatiu. Volia aprofitar-se l'impuls i la inèrcia de l'RLT, així com l'acceptable entesa aconseguida entre els membres de la comissió elaboradora, tenint en compte que el seu coneixement global de l'organització —tant l'inicial com l'adquirit durant l'esmentada etapa— els convertia en aquell moment en els millors especialistes per aconseguir l'objectiu de referència. En aquest sentit, tot i que l'ideal hauria estat elaborar primer els mapes de processos i després adaptar-hi les necessitats de personal, la visió tradicional i per funcions pròpia de la cultura organitzativa de l'Ajuntament de Salou en aquell moment, la dificultat i la falta de poder de decisió suficient per resoldre certes situacions històriques d'ineficiència en la distribució del personal, així com el desconeixement i l'escassa confiança en les noves tècniques de gestió, va fer que prevalgués en primer lloc la plasmació de l'*statu quo*, és a dir, de l'organigrama existent, abans que la de l'organigrama *a posteriori*, planificat partint de criteris objectius de gestió per processos.

Aquest fet va coincidir amb la convocatòria, per part del Ministeri d'Administracions Públiques i del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme, d'una sèrie de subvencions per a la modernització administrativa dels ens locals, a les quals es va optar a través del departament d'Informàtica, el responsable del qual també es va unir al projecte. De forma paral·lela, van començar a mantenir-se contactes amb altres administracions locals pioneres o destacades en la matèria, amb la intenció d'estudiar el seu sistema de treball i, especialment, la possibilitat d'adoptar per a Salou alguna de les aplicacions informàtiques de gestió de processos utilitzades per elles, com ara gestors d'expedients o instruments més elaborats de *business intelligence*. Amb aquesta finalitat, la Diputació de Tarragona, a través de l'Organisme Autònom per a la Societat de la Informació (OASI), va realitzar a l'ajuntament dues jornades de presentació de l'aplicació de gestió d'expedients Boonsai, elaborada per una empresa derivada de la URV. També es va assistir a la presentació d'una aplicació del mateix tipus desenvolupada per la Diputació de Barcelona i, a més a més, tècnics municipals dels departaments de Personal i d'Informàtica van viatjar a Alcobendas i a Sant Cugat del Vallès per conèixer *in situ* el funcionament dels seus programes de gestió integrada de RRHH.

A pesar d'un elevat component polític —pel que fa a la realització i urgència, no en relació amb el seu vertader contingut, ja que, en aquella primera etapa, es tractava més aviat de donar a conèixer la iniciativa, sense parar gaire atenció en la forma en què es dugués a terme ni en les possibles implicacions en el funcionament organitzatiu, sovint molt més importants del que en aquell moment es podia imaginar— i de l'absència de participació aliena al grup de treball, a causa del desconeixement del projecte modernitzador per part de la resta del personal, l'equip va prosseguir la seva activitat amb independència i interès, en gran part gràcies a l'indubtable atractiu de la matèria. Així, es van dibuixar alguns processos —provisió de llocs de treball, tramitació d'expedients de responsabilitat patrimonial, execució del pressupost d'ingressos i gestió de subvencions

rebudes, entre d'altres—, encara que sense seguir cap mètode de representació gràfica establert ni diferenciar entre procediments interns i externs, o d'atenció al públic.

Es va fixar un termini màxim de 6 mesos per realitzar el projecte, període excessivament curt, tenint en compte que coincidí pràcticament amb la fi del mandat corporatiu —maig del 2007—. Durant aquest semestre, la manca de suport institucional i d'impuls per part dels polítics, dedicats quasi completament a la campanya electoral, així com el desconeixement i l'absència d'implicació a escala global per part dels empleats, ja que l'activitat de l'equip de treball, encara que coneguda, es desenvolupava al marge de la resta de l'organització, van acabar provocant l'abandó temporal de les actuacions fins a la legislatura següent. Tot i així, s'havia creat un precedent que ja mai més no es tornaria a abandonar.

5.1.3 La normalització dels procediments d'atenció al públic: el procés d'implantació de l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC)

Amb el canvi de legislatura, al maig de 2007, el procés modernitzador va adquirir una nova direcció. L'equip de govern municipal entrant va decidir continuar apostant fortament pel nou tipus de gestió iniciat per l'anterior consistori, però adaptant-lo a les seves directrius. En aquest sentit, una de les primeres actuacions previstes en el seu programa polític va ser la creació d'una Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC), considerant-la com una de les parts visibles més importants de l'acció de govern. Conceptualment, l'OAC és un servei municipal especialitzat en atendre les demandes del ciutadà en les seves relacions amb l'ajuntament. Fins aquell moment, aquesta activitat es trobava dispersa per cada una de les finestretes d'atenció al públic dels diferents departaments que realitzaven aquesta funció. La novetat de l'OAC residia en el fet d'integrar en un sol espai físic totes les gestions que impliquen relació directa amb el ciutadà, tant presencialment com per via telefònica o a través d'Internet.

L'objectiu més important en aquest aspecte era aconseguir una gestió orientada a la qualitat en l'atenció ciutadana. Tradicionalment, per la mateixa inèrcia burocràtica de l'administració, l'atenció al ciutadà s'havia entès com una tasca residual que distorsionava la celeritat en la gestió interna dels expedients. No obstant això, la legislació cada dia garanteix més drets als ciutadans, els quals al seu torn exigeixen un major grau de qualitat en tot allò que té a veure amb les seves gestions administratives. Davant d'aquest fet, s'imposa la creació d'unitats especialitzades, amb empleats formats en tècniques i normativa d'atenció al públic, legislació sobre protecció de dades personals, idiomes, noves tecnologies, tràmits administratius, etc. Això implica dignificar la figura del funcionari que es troba "de cara al públic", convertint-lo en "informador ciutadà" amb una preparació especialitzada. Per tant, en aquest cas, els principals valors perseguits eren el servei al ciutadà i la millora contínua.

Així, doncs, l'OAC pretenia —i pretén— ser una unitat especialitzada en la funció d'informar sobre totes les activitats de l'Ajuntament i, al mateix temps, dur a terme tasques d'execució i seguiment de determinats tràmits municipals. Per a això, havia de gestionar autònomament procediments senzills i rutinaris, però de gran importància

quantitativa i amb una forta dimensió relacional amb el ciutadà, que anteriorment es trobaven repartits entre els diferents serveis municipals, mitjançant l'assumpció progressiva d'aquest tipus de competències. D'altra banda, atès que la complexitat tècnica d'algunes tasques d'atenció al públic requeria una preparació específica —per exemple, les consultes sobre normativa arquitectònica, o l'atenció personalitzada prèvia a l'obtenció d'ajudes, entre d'altres—, es va preveure l'habilitació d'un sistema de cita prèvia que permetés la derivació a l'especialista corresponent, i es contemplava també la possibilitat que els tècnics poguessin atendre personalment a les instal·lacions de l'OAC en un horari determinat.

En aquest sentit, l'OAC no havia de convertir-se en un ajuntament paral·lel, sinó només en una extensió dels procediments d'atenció al públic, transferits pels departaments que anteriorment realitzaven les esmentades funcions i unificats en un mateix espai físic. Per això, i encara que l'oficina podria gestionar alguns tràmits propis, la responsabilitat sobre cada assumpte continuaria en mans dels departaments d'origen. Així, doncs, com a unitat de suport, l'OAC responia exclusivament de tot allò relacionat amb l'atenció al públic: compliment de la legislació lingüística i de protecció de dades personals, correcció en el tracte i gestió informatitzada, entre les tasques més importants. D'aquesta manera, quan un departament delegava en l'OAC l'atenció al públic amb referència a un determinat assumpte, calia tenir en compte el següent:

- El departament d'origen continuava sent el responsable de mantenir informada l'OAC sobre els canvis normatius i les directrius per aplicar terminis, criteris, consells, etc.
- Si el tràmit era de resolució immediata —per exemple, volants d'empadronament, inscripcions a activitats o qualsevol informació de tipus simple—, l'informador de l'OAC introduïa la gestió en la base de dades, per tal que el departament d'origen tingués coneixement de la seva realització i als efectes oportuns.
- Si el tràmit no era de resolució immediata, sinó que implicava l'obertura d'un expedient, l'OAC només disposava de la competència per registrar d'entrada la documentació i per informar el ciutadà sol·licitant sobre aspectes com els passos que havia de realitzar, o l'estat de tramitació de l'expedient —una vegada implantat el programa de gestió d'expedients corporatiu—. En aquest cas, la responsabilitat sobre la tramitació i resolució de l'assumpte corresponia al departament intern d'origen.

Per tant, cal remarcar que només es delegava la dimensió purament relacional, i mai les gestions o decisions que haguessin de determinar el temps, la forma i el contingut d'una determinada resolució. Fins i tot els tràmits de resolució immediata amb inici i fi en l'OAC —inscripcions a activitats, altes en el registre d'animals de companyia, etc.— s'havien d'executar segons el temps, la forma i el contingut determinat prèviament pels departaments d'origen.

Els principals avantatges de disposar d'una OAC municipal poden resumir-se en els següents: a) Per als ciutadans: 1) afavoriment del tracte personal i individualitzat amb el públic, preservant la confidencialitat dels tràmits; 2) més agilitat en l'atenció; 3) realització de la totalitat dels tràmits en un únic espai físic; 4) resolució de totes les qüestions de tipus general, normalitzat i repetitiu, actuant de filtre dels serveis interns,

i 5) si funciona bé, millora de la imatge general de l'Ajuntament envers la ciutadania. b) Per a l'Ajuntament: 1) racionalització dels recursos humans i materials; 2) dinamisme i adaptació a les necessitats de les demandes ciutadanes i a les característiques de la resta de departaments; 3) filosofia de millora permanent del funcionament per acostar-se a un ciutadà cada vegada més exigent i que té el dret, legalment reconegut, a obtenir un servei de qualitat; 4) afavoriment del tracte amb el ciutadà, considerant-lo com un client/amic i no com un simple administrat; 5) concentració i dedicació a la gestió interna de cada servei sense l'element distorsionador de l'atenció al públic, i 6) funcionament a manera d'"oficina comercial" de l'Ajuntament, aprofitant la presència del ciutadà per prestar-li totes les atencions possibles, a part de les sol·licitades —per exemple, el ciutadà acudeix a l'ajuntament a canviar el domicili en el padró, i s'aprofita l'ocasió per oferir-li la possibilitat de canviar també el domicili fiscal com a contribuent.

Amb referència als terminis d'implantació del nou servei, la posada en funcionament estava prevista per a finals del primer semestre del 2008, i ja al juny del 2008 va començar a operar en fase de prova, encara que en una ubicació provisional, ja que la definitiva —al vestíbul de l'ajuntament— no va estar enllestida fins a finals d'octubre del mateix any. D'altra banda, l'assumpció de competències també va ser progressiva. Al llarg d'aquest període, les actuacions dutes a terme van ser les següents:

1. Implantació de l'organigrama del procés, distingint entre l'impuls polític i l'impuls tècnic, tots dos degudament coordinats entre si, i amb les característiques següents:
 - Òrgans polítics: representats per l'equip de govern municipal, el qual mostrava una ferma voluntat de dur a terme la iniciativa.
 - Òrgans tecnicoadministratius: representats per la Comissió d'Implantació de l'OAC (CIOAC). Composta per 9 persones, entre coordinació política, responsables tècnics d'àrees estratègiques, suport jurídic, suport tècnic i coordinació operativa, a les quals s'afegien regularment diversos polítics de l'equip de govern; l'esmentada comissió es reunia dues vegades per setmana, des del setembre del 2007, amb les funcions següents: 1) diagnòstic inicial de l'atenció al públic; 2) disseny del calendari d'implantació; 3) determinació dels processos per traspasar; 4) reenginyeria, simplificació i normalització dels processos; 5) disseny de les eines per al traspàs —plantilles, enquestes, etc.—; 6) *benchmarking* i treball de camp amb referents externs; 7) protocol·lització informàtica; 8) determinació dels recursos materials i humans; 9) disseny d'un pla formatiu per als informadors ciutadans; 10) coordinació amb el lideratge polític del procés, i 11) en general, qualsevol altra funció que servís per fer operativa la implantació de l'OAC.
2. Investigació bibliogràfica inicial, de tipus general i orientativa sobre el tema en concret.
3. Elaboració del cronograma d'implantació.

Quadre 11. Cronograma d'implantació de l'OAC de l'Ajuntament de Salou

	oct 07	nov 07	des 07	gen 08	feb 08	mar 08	abr 08	mai 08	jun 08	
FASE PREPARATÒRIA. EXPLORACIÓ I DIAGNÒSTIC DE LA SITUACIÓ DE L'ATENCIÓ AL PÚBLIC MUNICIPAL	Presentació del projecte, recollida inicial d'informació, organització, diagnòstic participatiu, punts forts i àrees de millora	Enquesta externa a través de formularis. Buidatges parcials segons les necessitats					Publicació i anàlisi dels resultats de l'enquesta interna	Publicació i anàlisi dels resultats de l'enquesta externa		
		Enquesta interna al personal a través de la Intranet municipal								
DETERMINACIÓ DELS TRÀMITS PER IMPLANTAR	La CIOAC normalitza les fitxes dels procediments elaborats pels referents d'àrea (RA), amb qui manté reunions periòdiques									
	Reunió amb personal de l'Organisme Autònom per a la Societat de la Informació (OASI)						Reunió amb personal de l'Organisme Autònom per a la Societat de la Informació (OASI)			
SELECCIÓ I FORMACIÓ DEL PERSONAL			Anunci al personal intern (administratiu i auxiliar)	Aprovació de la modificació de l'FRUT i de les fitxes descriptives	Elaboració i publicació de les bases de la convocatòria de selecció		Procés selectiu	Curs de formació	Adscripció a l'OAC i inici de les practiques a les instal·lacions provisionals	
INFRAESTRUCTURA IMOBILIARI								Licitació i contractació	Inici de les obres (entrega al setembre)	
SISTEMES D'INFORMACIÓ	Adaptació segons les necessitats canviant al llarg de tot el procés d'implantació									
	Elaboració de l'aplicació de fitxes								Licitació del gestor de cues i del gestor d'expedients	

Font: Ajuntament de Salou.

4. Visita i entrevista amb els responsables de les OAC de Cambrils, Reus i Tarragona, i primera reunió d'assessorament —octubre de 2007— amb responsables d'OASI, Organisme Autònom per a la Societat de la Informació, dependent de la Diputació de Tarragona.
5. Inici del procés de diagnòstic intern de l'atenció ciutadana. Creació, per part de la CIOAC, d'uns formularis que permetien obtenir informació inicial sobre els tràmits que implicaven atenció al públic. Els esmentats formularis els omplia el personal mateix, i es distingia entre:
 - Responsables de departament. Eren els que en última instància havien de determinar quines funcions es traspasaven realment a l'OAC, prioritzant aquells procediments que implicaven atenció al públic: informació ciutadana, tràmits senzills i repetitius, però rellevants quantitativament i amb una forta dimensió relacional externa. Els responsables de departament havien de treballar de manera conjunta amb els referents d'àrea (RA) i, indirectament, amb la CIOAC a través dels RA.
 - Referents d'àrea (RA). Designats consensuadament pels respectius responsables de departament i per la CIOAC, es tractava de personal que coneixia de primera mà el funcionament dels tràmits d'atenció al públic de la seva àrea —tipus de tràmit, freqüència, temps de resolució, etc.—. Per això, tenien com a funció omplir els formularis amb els procediments per traspasar, de manera que l'OAC els pogués fer operatius. S'organitzaven en grups de treball específics i mantenien reunions periòdiques. La llista d'RA era flexible i dinàmica, ja que la seva composició —inicialment, de 16 membres— va anar variant en funció de les necessitats sobrevingudes conforme avançava el procés d'implantació.

Inicialment, la informació recopilada s'emmagatzemava i normalitzava a través d'una senzilla aplicació informàtica elaborada per l'Ajuntament mateix. Així, doncs, fins que no es va implantar el gestor d'expedients corporatiu, l'aplicació va servir de guia per als informadors de l'OAC, així com de referent per a les tasques de configuració dels paràmetres del nou programa. En aquest sentit, el treball de recopilació continua realitzant-se en l'actualitat i, en certa manera, continuarà sempre, a causa de les modificacions provocades per la reenginyeria de processos.

Formalment, a mesura que els procediments anaven sent recollits i detallats, la primera versió es representava a través d'una plantilla de format predeterminat, al final de la qual es trobava habilitat un espai per a la signatura dels responsables o propietaris de cada un. Posteriorment, amb l'ús i aplicació de cada

un dels tràmits, i a mesura que l'OAC anés detectant punts febles i aspectes per millorar, es procediria a executar la fase de reenginyeria. Lesmentada activitat, clarament de millora contínua, els havia de dur a terme, quant als processos clau externs o d'atenció al públic, directament l'OAC, encara que de forma coordinada amb els departaments interns responsables. Així, les propostes de millora que efectués serien analitzades conjuntament amb les unitats implicades, es redissenyarien les parts del procediment que es consideressin necessàries i es generaria una nova versió del procés, que al seu torn hauria de ser novament validada pels responsables o propietaris.

En aquest sentit, des del començament es va plantejar un interessant debat sobre la dificultat a l'hora d'establir els criteris de separació entre procediments interns i externs. En efecte, encara que es partís de la base que l'OAC només havia de gestionar processos d'atenció al públic, molts no eren de resolució directa o immediata, per la qual cosa podien contenir connexions cap a l'interior de l'organització. El dilema, que condicionava enormement les relacions del nou departament amb la resta de l'Ajuntament, i que es presentaria de forma recurrent cada vegada que s'abordessin accions de reenginyeria, sorgia a l'hora de determinar quin era el radi d'acció intern de l'OAC. En altres paraules, en quin punt havia de dividir-se cada procés —si és que realment havia d'efectuar-se aquesta ruptura—, separant-ne la part interna de la part externa. La solució d'aquest problema consistia a aconseguir un òptim grau de modulabilitat i d'interconnexió, de manera que parts d'uns determinats processos poguessin ser utilitzades i aprofitades en altres, i que s'acoblessin fàcilment entre si. D'aquesta manera, encara que es decidís separar el procés en dos, ambdues parts continuarien disposant de connexió suficient, i en restaria garantida la transversalitat.

Finalment, respecte a aquesta fase, cal assenyalar que, al maig de 2008 i amb el procés de recopilació i normalització de procediments en estat avançat, es va celebrar la segona reunió amb els responsables d'OASI, que després de comprovar de primera mà els èxits aconseguits, van manifestar la seva conformitat, tant amb el treball realitzat com amb la forma com s'estava duent a terme tot el procés.

6. Enquesta interna i enquesta externa als ciutadans. Paral·lelament al procés de diagnòstic intern dut a terme per la CIOAC, i com a complement a la recollida, codificació i descripció dels processos corporatius, es van dur a terme dues enquestes per copsar l'opinió, tant dels administrats com dels treballadors, sobre la situació de l'atenció ciutadana municipal prèvia a la implantació de la OAC, per tal de poder-ne obtenir possibles propostes de millora.

L'enquesta externa, realitzada entre el novembre de 2007 i el març de 2008, va ser difosa mitjançant formularis disponibles en català, castellà i anglès, repartits

per totes les finestretes d'atenció al públic de l'ajuntament i de la resta de dependències municipals, així com a través del web corporatiu. Els ciutadans havien d'omplir-los anònimament i dipositar-los en una urna habilitada per a l'ocasió al vestíbul d'entrada de la seu consistorial. L'anonimat també es garantia a l'hora d'omplir l'enquesta via web. L'objectiu que es pretenia era fer el ciutadà particip de tot el procés, de manera que conegués i entengués el perquè del nou servei, al mateix temps que aportava els seus suggeriments, actuant de suport en la presa de decisions.

El formulari de l'enquesta externa, elaborat per la CIOAC i compost quasi totalment per preguntes de tipus tancat, va ser respost per un total de 57 persones, 43 de manera presencial i 14 a través d'Internet. A pesar del baix nivell de representativitat, en proporció al gran nombre d'*stakeholders* relacionats amb l'organització, se'n van poder extreure les dades següents:

- *Tipus de gestió realitzada.* En destacaven les gestions de tipus tributari (23%), les peticions d'informació i inscripcions (16%) i els tràmits relacionats amb el padró d'habitants (13%).
- *Valoració de la gestió.* L'enquesta revelava com a punts forts l'amabilitat (8,21) i la claredat de la informació (8), i reconeixia de manera especial la bona tasca dels empleats que ja prestaven aquestes funcions en els departaments interns. Quant als punts febles, destacaven la manca d'unificació en la gestió (5,53), gran fonament de la creació d'oficines de gestió integrada; l'escassa confidencialitat (5,82) —el projecte d'OAC contemplava la instal·lació de plafons per a cada punt d'atenció personalitzada, a fi de pal·liar aquesta mancança—, i, finalment, el reduït horari d'atenció al públic —el nou servei en preveia l'ampliació a algunes tardes.
- *Valoració, per ordre d'importància, dels tràmits de gestió al públic.* Es confirmà que el ciutadà valorava prioritàriament els aspectes més *soft* de l'atenció —amabilitat en el tracte, interès, preparació i claredat de la informació—, i l'òptima satisfacció d'aquests aspectes feia augmentar el grau de condescendència cap a la resta de factors —temps d'espera, rapidesa en la resolució, horari d'atenció o comoditat de les instal·lacions.
- *Percepció del grau d'atenció rebut.* Un 43% dels enquestats considerà que l'atenció havia sigut millor que l'esperada, i un 39% igual que l'esperada. Només un 17% s'esperava un tracte millor.
- *Localització de l'espai físic d'atenció.* La majoria dels enquestats (89%) no havia tingut cap problema per localitzar el punt d'atenció; hi havia un gran nivell de condescendència en aquest sentit.

- Dispersió dels llocs d'atenció.* Un important percentatge dels tràmits realitzats pels enquestats (38%) havia implicat algun tipus desplaçament dins de les instal·lacions municipals.
- Utilització d'altres OAC municipals.* La majoria d'enquestats (80%) no n'havia utilitzat cap. Les persones que n'havien fet ús es referien a les OAC de Cambrils, Reus, Tarragona, Barcelona, Lloret i Saragossa.
- Conveniència/necessitat d'una OAC municipal a Salou.* La pràctica totalitat dels enquestats coincidí a afirmar que seria positiu disposar d'aquest servei.
- Propostes de millora.* Les respostes recollides, de tipus obert, van ser molt variades, i podien classificar-se entre les que feien referència a aspectes generals, tant positius —qualitat, bon servei— com negatius —burocràcia excessiva—, i les referides a aspectes concrets —per exemple, accessibilitat i tracte a persones grans o amb disminucions.

L'enquesta interna es va dur a terme entre el desembre del 2007 i el febrer del 2008, paral·lelament a l'enquesta ciutadana, a través d'un qüestionari elaborat i anunciat per la CIOAC que es va penjar a la intranet municipal, en aquesta ocasió únicament en català. L'antecedent més proper era el qüestionari que el 2006 es va repartir entre els professionals de l'OAC de l'Ajuntament de Cambrils. Igual que l'enquesta externa, la finalitat era avaluar el grau d'acceptació del nou servei, encara que aquesta vegada per part del personal de l'Ajuntament, el qual podia participar lliurement i de forma anònima.

El formulari, format per preguntes de tipus mixt —la primera part, de tipus tancat i la part expositiva o justificativa, de tipus obert—, va ser respost per 45 empleats, d'un total de 364, i la gran majoria va emplenar la totalitat de les preguntes; tornava a constatar-se novament el baix nivell de representativitat de la informació obtinguda. En aquest sentit, la percepció general sobre l'espai d'atenció al ciutadà era bona, tot i que es creia que les zones d'espera eren millorables. Quant a l'horari d'atenció, malgrat que la majoria el considerava adequat, igualment s'estava d'acord que l'ampliació a algunes tardes suposaria una notable millora. La creació de l'OAC es considerava positiva en més del 90% de les respostes. Els comentaris emfatitzaven la millora que suposaria en el servei al ciutadà, i puntualitzaven que només seria possible "si es feia bé" i no es convertia en una actuació "de cara a la galeria". D'altra banda, el nou servei permetria un major grau de concentració en la gestió interna de cada departament, encara que també es creia que l'atenció telefònica no disminuiria tant com s'esperava, a causa de l'important nombre de consultes als departaments interns que haurien de realitzar els informadors de l'OAC. Finalment, respecte a la informació rebuda i a l'interès a treballar en el nou servei, el personal es mostrava prudent, i

manifestava que abans d'opinar en aquest sentit haurien de donar-se a conèixer les condicions laborals. Tot i així, en general la predisposició va ser prou bona.

7. Selecció i formació del personal. El plantejament inicial —encara en vigor— estava basat en els principis de voluntarietat i de provisió interna. Amb aquesta finalitat, es va realitzar una crida a tot el personal de l'organització interessat a participar en el procediment de selecció interna de futurs “informadors ciutadans” de l'OAC. Una vegada finalitzat aquest procés, els responsables de cada departament van haver de redistribuir les funcions de tipus intern entre els empleats que no havien optat als nous llocs. El procés es va iniciar al desembre del 2007 a través d'un anunci al personal intern administratiu i auxiliar —tant funcionari com laboral fix—. Tot seguit, es va aprovar la modificació de l'RLT, que contemplava 8 noves places d'auxiliar informador i 1 plaça d'administratiu responsable de l'oficina, així com les fitxes descriptives dels llocs.

Els candidats idonis per ocupar els llocs de treball de l'OAC serien aquells que posseïssin un grau suficient d'empatia i assertivitat per al tracte amb el ciutadà. En aquest sentit, la valoració de les esmentades qualitats en els llocs de treball podria considerar-se com un antecedent de la gestió de RRHH per competències a l'Ajuntament de Salou, encara que circumscrita únicament als llocs de l'OAC i només prenent en consideració les citades característiques, les quals, d'altra banda, potser no haurien de ser objecte de valoració especial, sinó fer-se extensives a tots els servidors públics. En el procediment de provisió, els aspirants van haver de superar una prova psicotècnica i una entrevista, a més d'un curs de formació teòrica i pràctica d'informadors d'OAC puntuable i eliminatori, ja que en principi només es van considerar necessàries 8 places. Quant a l'elecció del responsable del departament, es va seguir pràcticament el mateix procediment que en la provisió de la resta de personal, encara que es van valorar especialment els mèrits en direcció d'equips de treball, la carrera professional i l'exercici de funcions similars amb anterioritat. A més, el procés d'elecció del cap es va avançar premeditadament perquè els interessats en les places d'informador poguessin disposar prèviament d'aquesta informació, com un element més per valorar en la decisió de presentar-se o no al concurs.

Pel que fa a la jornada laboral, es va establir un horari habitual de les 8.00 h a les 15.00 h, de dilluns a divendres. Tot i amb això, per poder cobrir l'horari de tarda, un dia a la setmana, de dilluns a dijous, dos informadors haurien de treballar de forma continuada, d'11.30 h a 18.30 h. Finalment, quant a les retribucions per percebre, tant les del responsable com les de la resta de informadors afegien al sou ordinari un complement de productivitat fix en un 80% i variable en el 20% restant, en funció del grau de consecució dels objectius anuals fixats pels respon-

sables tècnics i polítics del projecte, els quals es donarien a conèixer a principis d'any. En aquest sentit, encara que amb un marge d'actuació reduït —només el 20% del complement de productivitat—, la retribució variable segons el grau de consecució dels objectius preestablerts suposava la introducció per primera vegada a l'Ajuntament de Salou d'aquest tipus d'instrument de nova gestió pública. Nogensmenys, la seva aplicació no podria ser plena ni totalment objectiva —actualment encara no ho és del tot— fins que no existissin indicadors objectius que permetessin avaluar individualitzadament aquest grau de compliment, i es requeriria la implantació d'un sistema integral de gestió per processos.

8. Contractació de l'obra, mobiliari i equips informàtics. Ja que l'OAC havia de ser, en tots els aspectes, un servei proper al ciutadà, l'equip de govern municipal va decidir que l'espai físic idoni per localitzar-lo fos el vestíbul d'entrada a l'edifici consistorial. Fins llavors, en aquesta zona s'hi localitzaven les oficines del departament de Registre i Estadística, però l'espai disponible no era suficient per ubicar-hi definitivament el nou servei. Per això es va realitzar un projecte d'obra que suposava l'ampliació de les instal·lacions en aproximadament 100 m², així com l'adequació als requeriments de l'OAC. De forma paral·lela, es va iniciar el procediment de contractació del mobiliari de la nova oficina, consistent en sis llocs d'informador, d'una banda, i en una sala d'espera amb seients per a unes 25 persones, de l'altra, així com dels equips informàtics —ordinadors, impressores ràpides, impressores validadores i escàners.

En aquest sentit, basant-se en l'adaptació global de l'organització a la gestió per processos i a l'administració electrònica, i com que l'OAC es configurava com la porta d'entrada i l'inici de la majoria d'expedients que havia de tramitar l'Ajuntament, totes les sol·licituds havien de ser escanejades i validades —impressió electrònica de la data i del número de registre d'entrada—. Per això, i a causa de la considerable aflluència d'administrats prevista en alguns moments i èpoques, es feia necessari disposar de tecnologia prou ràpida i robusta per poder complir els objectius establerts, i els equips informàtics eren de vital importància en aquest aspecte.

9. Posada en funcionament en fase de proves. A partir de l'1 de juny de 2008, el personal seleccionat per a l'OAC va passar a ocupar les dependències de Registre i Estadística —aquest departament es va traslladar provisionalment a la segona planta de l'edifici consistorial—, i va assumir-ne també les funcions quant a atenció al públic, a més de les d'informació general, en horari de 8.30 h a 14.30 h, de dilluns a divendres. Al cap de poc temps, es va incorporar a l'OAC el servei de caixa, però només com a extensió física de la Tresoreria municipal i prestat exclusivament per personal d'aquest departament.

10. Contractació del gestor de cues. Aquest procediment es va dur a terme paral·lelament a la posada en marxa provisional de l'oficina. El gestor de cues consisteix en una aplicació que destaca per la seva flexibilitat quant a configuració, així com per les possibilitats que ofereix a l'hora d'establir indicadors sobre els temps d'espera, tipus de tràmits realitzats, etc. En aquest sentit, el debat iniciat amb la classificació dels processos en interns i externs, així com amb la seva necessària interconnexió, ressorgeix amb la determinació i l'anàlisi dels indicadors. Així, la informació proporcionada pel gestor de cues haurà de complementar-se i coordinar-se amb les dades obtingudes pels indicadors del gestor d'expedients corporatiu.
11. Inici definitiu del servei en les noves instal·lacions. Es va produir el 28 d'octubre de 2008 amb tot el personal, les obres ja finalitzades, el mobiliari instal·lat i el gestor de cues en funcionament.

Pel que fa a la valoració del procés d'implantació del nou servei, a pesar de la il·lusió i de l'impuls de la CIOAC, tant en l'àmbit polític com per part de la resta del personal integrant, els inicis no van estar exempts de dificultats. Una de les més importants va ser la provisió dels llocs utilitzant només personal intern. En aquest sentit, els aspirants a informadors eren pocs, ja que hi havia molts recels —elecció del responsable del departament, dubtes sobre les retribucions, sobre els possibles companys o desconeixement de la vertadera magnitud del treball per realitzar, entre d'altres—, provocats principalment per la manca d'informació suficient, amb la qual cosa es va fer necessària la col·laboració inicial d'empleats municipals adscrits a altres àrees.

D'altra banda, la concentració de la majoria dels tràmits d'atenció al públic a l'OAC en teoria havia de reduir les necessitats de personal en els departaments interns. Per conèixer de primera mà les esmentades necessitats, la CIOAC va sol·licitar a cada responsable departamental que realitzés un autodiagnòstic de situació. Els resultats van ser força contradictoris: si bé en un primer moment, i exceptuant alguns supòsits molt determinats, els departaments van voler alliberar-se de les tasques d'atenció al públic, amb el temps els caps van adonar-se que si amortitzaven massa personal no necessari la importància relativa del seu servei o la seva secció —i consegüentment, la seva promoció personal— dins de l'organització disminuiria. Per aquest motiu, van continuar cedint tasques, però no efectius, la qual cosa va provocar que, proporcionalment, quedés alliberat menys personal intern que finestretes fora de servei. Paradoxalment, el pretès estalvi de personal fruit de la centralització dels tràmits d'atenció al públic es va transformar en més necessitats d'efectius en els departaments interns. Finalment, un altre dels efectes col·laterals no previstos d'aquesta redistribució va ser la tendència a alliberar únicament el personal no desitjat, de manera que es produïen noves ineficiències organitzatives.

Quant a la valoració del funcionament del servei, i malgrat la inexistència d'enquestes actualitzades, pot afirmar-se que és positiva, en termes generals. Els principals

aspectes per millorar de moment han sigut només conjunturals i conseqüència d'errades de joventut: falta de previsió, algunes cues en moments puntuals, problemes d'adaptació al ritme de treball d'alguns informadors, certa sensació d'estancament en l'assumpció de tràmits —tot i que continuen incorporant-se'n de nous, com ara el cobrament per datàfon o certs tràmits tributaris—, valoració subjectiva de la productivitat del personal o escassetat de pràctiques de reenginyeria de processos, entre d'altres. En aquest sentit, pot afirmar-se que l'aparició inicial de la majoria d'aquests problemes va ser conseqüència directa de la manca d'una aplicació informàtica de gestió centralitzada d'expedients. L'esmentat programa, adquirit amb posterioritat per l'Ajuntament i objecte d'estudi en l'apartat següent, va suposar el començament de l'adaptació del model organitzatiu vigent a la gestió per processos. L'aplicació hauria de permetre la informatització de la totalitat dels tràmits administratius, tant interns com externs o d'atenció al públic, i possibilitar al mateix temps l'avaluació del grau de consecució i d'eficiència en la tramitació mitjançant l'establiment d'indicadors de rendiment. D'altra banda, també hauria de contribuir a reforçar la connexió de l'OAC amb la resta de departaments de l'organització. Finalment, respecte a la situació actual de l'oficina, continua incorporant nous tràmits i procediments cedits pels departaments interns de l'organització, i resta pendent de realitzar una auditoria externa per tal de millorar i optimitzar el funcionament del servei.

5.1.4 La normalització dels procediments interns: el procés d'implantació del gestor d'expedients corporatiu

Poc temps després de l'inici del procediment d'implantació de l'OAC, el desenvolupament del projecte ràpidament va deixar entreveure que, per tal d'aconseguir la màxima eficiència del nou servei, i aprofitar al mateix temps les virtuts de la gestió per processos, era indispensable aconseguir una adequada connexió amb la resta dels departaments de l'organització. Des d'una perspectiva de modernització, la manera òptima d'aconseguir aquesta interoperativitat passava necessàriament per recopilar i normalitzar els processos interns, parametritzar-los i, finalment, adoptar els circuits resultants com a pauta obligada en la realització de la totalitat dels tràmits administratius de l'Ajuntament, tot això instrumentalitzat mitjançant una aplicació informàtica de gestió d'expedients corporatius de darrera generació.

Però no solament els treballadors municipals i els usuaris de l'OAC presencial serien els beneficiaris de tals millores. La recent aparició d'un nou marc legislatiu estatal favorable a modernitzar les administracions públiques —especialment en les relacions amb els ciutadans— a través de la utilització de les noves tecnologies va jugar un paper decisiu en l'impuls i èxit del nou projecte. Les principals normes que configuraven el marc de referència eren la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAECSP); la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, i, en menor grau, ja que fonamentalment afecta municipis de gran població, la

Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local. En absència de desplegament reglamentari, les esmentades lleis, més que servir de guia exhaustiva, estableixen —i estableixen, atès que continuen a plena vigència— una sèrie de drets, obligacions i normes generals d'implantació i funcionament de l'administració electrònica. Tot i amb això, les seves prescripcions no havien de ser obviades, especialment les contingudes en la LAECSP, que fixava el 31 de desembre del 2009 com a data límit d'entrada en vigor, encara que en el cas de les CCAA i EELL, “sempre que ho permetessin les seves disponibilitats pressupostàries”, clàusula a què s'acolliren de manera quasi immediata multitud d'EELL de dimensió reduïda i pocs recursos econòmics. En tot cas, la seva aparició va suposar com a mínim un potent estímul, al qual han respost de manera positiva la majoria d'administracions —entre les quals l'Ajuntament de Salou— amb la consegüent dotació de mitjans i la posada en marxa de tot tipus de projectes relacionats amb la matèria. En aquest sentit, el dret d'accés per part dels interessats als expedients administratius per via telemàtica, així com l'obligació de l'administració d'habilitar els canals necessaris per poder exercitar-lo de manera efectiva, requeria el concurs indispensable de modernes eines informàtiques de gestió d'expedients.

A. Implantació del model. Atès que la normalització de procediments externs o d'atenció al públic s'estava duent a terme de manera quasi simultània al nou projecte, i a causa de la gran relació existent entre tots dos, es va decidir —tant en l'àmbit polític com per part dels responsables informàtics del projecte— que la major part de la infraestructura operativa utilitzada en la seva elaboració —tant humana com material— podia ser compartida i aprofitada pels dos. Així, doncs, tot i la creació addicional d'una comissió superior de seguiment, formada per un coordinador tècnic —el responsable del departament d'Informàtica—, per diversos polítics i pels principals responsables municipals d'àrea, la funció principal de la qual seria la d'informar periòdicament els alts càrrecs administratius de l'evolució i estat d'implantació del nou projecte, i la provisió d'un nou lloc de treball denominat *gestor de qualitat*, la comissió operativa per normalitzar i implantar els procediments interns continuava estant composta pràcticament pels mateixos membres que la CIOAC. D'altra banda, també la base de dades on inicialment es recopilarien els esmentats processos interns era la mateixa que la utilitzada en el projecte de creació de l'OAC.

Quant a la implantació general del model, les primeres reunions es van iniciar a l'abril de 2008 en el marc de la CIOAC. Després d'una breu visió global del projecte, la nova comissió va acordar crear una carpeta compartida de Windows, on progressivament els departaments anirien incorporant tota la documentació que es tractaria en les sessions de treball. Igualment, es va establir un acurat calendari d'actuació, amb la intenció d'aconseguir disposar de la descripció dels principals procediments interns abans d'adjudicar el programa informàtic de gestió d'expedients. En aquest sentit, les fases que calia dur a terme eren les següents:

- Identificació dels principals processos interns de l'organització, agrupats per departaments o àrees.
- Descripció normalitzada de cada un, donant prioritat als relacionats amb l'OAC, als que representessin un major volum d'expedients tramitats i als que l'automatització pogués suposar-los un major avantatge. La normalització es concretava en les accions següents:
 - Detall del procediment*: a través de la fitxa descriptiva corresponent, creada amb la mateixa aplicació de MS Access utilitzada per recopilar els procediments d'atenció al públic, encara que convenientment adaptada a les particularitats dels procediments interns —nivell més elevat d'especificitat.
 - Documentació associada*: plantilles, formularis, informes o sol·licituds, entre d'altres. Va suposar la creació d'un reposador de documents únic per a tota l'organització, amb un històric de versions per a cada tipus de document.
 - En els procediments transversals, amb intervenció de més d'un departament*: anàlisi, coordinació i proposta consensuada per part de les unitats implicades, en el marc general de la comissió de treball.
- Validació dels procediments, tant jurídicament —per part de l'assessoria jurídica municipal— com administrativament —per part del responsable de cada procediment, que hi donaria conformitat signant la fitxa descriptiva corresponent.
- Publicació dels procediments. Inicialment es va pretendre penjar-los des del principi a la intranet municipal, però posteriorment es va veure que aquest pas no seria possible fins que no estiguessin totalment normalitzats i a ple funcionament en el gestor d'expedients.
- Automatització, a través de l'aplicació informàtica de gestió d'expedients i amb l'ajuda dels consultors de l'empresa subministradora del programa. En aquesta fase també es preveia la definició inicial dels indicadors de rendiment de cada procés —temps mínims i màxims d'execució de tasques, alarmes, comptadors, etc.—, els quals podrien ser revisats i reajustats al cap de poc temps d'haver iniciat la fase operativa, si es considerés necessari.
- Inici de la fase operativa, en què es començava a treballar amb el gestor d'expedients amb caràcter general.
- Monitorització i revisió, per part de la comissió operativa, del funcionament inicial, analitzant les incidències i no conformitats. En aquest sentit, ja des de la implantació de l'OAC i dels procediments externs o d'atenció al públic, existeix a la intranet municipal un registre de no conformitats, on cada operador o usu-

ari del sistema pot deixar constància de les incidències observades en l'execució dels processos.

- Accions correctives. Conseqüència de la fase anterior. Es tractava de modificar, ajustar i corregir les ineficiències detectades en l'execució dels processos, dins d'un context de millora contínua i sempre en el marc d'actuació de la comissió operativa. Suposava la creació i gestió d'un arxiu històric de procediments que recollís totes les versions i evolucions.

Així, doncs, l'execució satisfactòria del projecte de gestió integral dels expedients administratius municipals a través de processos i mitjançant la utilització de les noves tecnologies permetria l'obtenció dels beneficis generals següents:

- AUTOMATITZACIÓ del procediment administratiu comú.
- GARANTIA del compliment de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, així com de la resta de normativa procedimental, en especial la referent a l'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.
- COOPERACIÓ interdepartamental i entre usuaris per implantar un sistema de gestió de la informació robust i fiable, que fomentés el treball en equip.
- INTEGRACIÓ de la totalitat dels processos de gestió administrativa — registres, gestió d'expedients, documents, tramitació, òrgans de govern, resolucions, arxiu, etc.
- ORGANITZACIÓ de la informació de forma estructurada. Possibilitat que qual-sevol treballador de nova incorporació o aliè al departament pugui realitzar des del primer moment les tasques que se li encomanin sense necessitat de rebre una formació exhaustiva prèvia.
- METODOLOGIA flexible de gestió i sistema unificat de treball en equip.
- IMATGE corporativa comuna que transmet un elevat nivell de maduresa i organització interna.
- EFICÀCIA en els processos de tramitació, gestió documental, resolució d'expedients i informació a l'interessat.
- CONTROL, mesurament i seguiment dels processos de tramitació per detectar "colls d'ampolla", alertes de venciments, etc.
- Qualitat. Possibilitat d'obtenir certificacions ISO 9001 dels procediments implantats i serveis prestats, i proporcionar instruments per promoure la millora contínua dels processos.
- SERVEI d'atenció ciutadana àgil i permanent a través d'Internet.

- SATISFACCIÓ dels usuaris i administrats per la millora en el treball realitzat i per la qualitat del servei obtingut.

B. El gestor d'expedients corporatiu. Per aconseguir els objectius establerts, el projecte havia d'utilitzar una eina capaç d'aglutinar totes les qualitats demanades pel nou tipus de gestió. En aquest sentit, la instrumentalització del model s'havia de realitzar a través d'una aplicació informàtica de gestió d'expedients municipals de darrera generació. El programa, adquirit amb sondeig del mercat previ i estudi de les principals ofertes existents des de l'any 2006 —inclosa la visita, a finals de 2007, d'un grup de funcionaris i polítics del nou equip de govern municipal a l'Ajuntament d'Ermua, on ja feia temps que hi treballaven—, està format per tres mòduls:

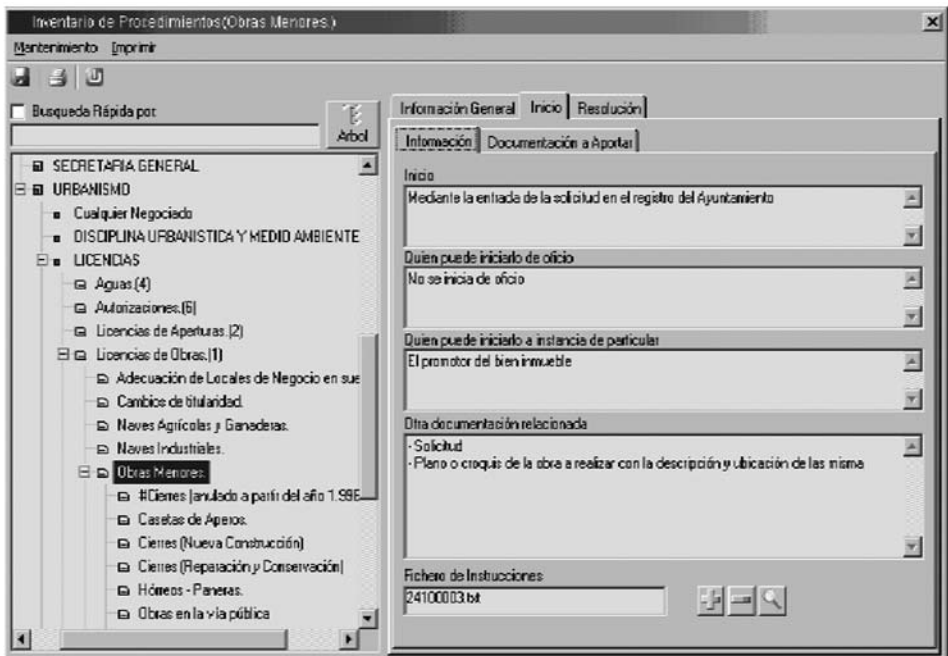
1. *Mòdul d'automatització del procediment administratiu comú (AUPAC).* És el mòdul principal. S'ocupa de la gestió integrada de registres, expedients, tràmits, documents, justificants de recepció, resolucions, òrgans de govern, venciments, inventaris, arxius administratius i històrics. Es tracta d'un producte de gran estabilitat i robustesa que millora de forma contínua des de l'any 1992. Les seves principals característiques són les següents:
 - Sistema modular integrat totalment flexible i configurable (client/servidor).
 - Registre distribuït d'entrada, sortida o intern, amb certificació mecànica.
 - Codificació i identificació automàtica mitjançant codis de barres.
 - Digitalització, tractament i visualització integrada de documents.
 - Gestió documental amb protocol de control de signatures.
 - Signatura digital de documents amb certificats electrònics i DNI digital.
 - Confeció automàtica de documents mitjançant camps de combinació en OpenOffice o MS Word.
 - Definició i gestió de l'inventari de procediments i d'expedients.
 - Tramitació i planificació manual o assistida per circuits —WorkFlow—, amb control i històric de versions —característica indispensable per a la re-enginyeria de processos.
 - Automatització múltiple de tràmits i expedients.
 - Mòdul de gestió d'òrgans de govern —plens, juntes de govern i comissions informatives.
 - Tractament de propostes, convocatòries, actes, acords, decrets i resolucions.
 - Gestió automatitzada de notificacions i justificants de recepció.

- Terminal per liquidar taxes públiques (TPV).
- Publicació de documents en format estàndard PDF.
- Mòdul de gestió de compres i control d'estocs de materials.
- Gestió de l'inventari de béns i patrimoni municipal.
- Control físic de documents i expedients mitjançant fulls o justificants de remissió.
- Arxiu administratiu i històric que suporta gestió de sortides, consultes, expurgacions i préstecs.
- Enllaç amb cartografia digitalitzada mitjançant visor GIS.
- Base de dades de tercers i territori pròpia o externa.
- Enllaç amb altres bases de dades corporatives —padró d'habitants, registre de persones i entitats, cadastre, comptabilitat, tributs.
- Exploatació estadística mitjançant informes dinàmics i compatibilitat amb MS Excel.
- Control de venciments, temps de tramitació i alarmes basades en el calendari laboral.
- Nivells de seguretat independents per empresa, dependència, usuari i objecte.
- Traçabilitat d'accions, control de versions de documents i històric.
- Identificació d'usuaris mitjançant certificats electrònics i contrasenyes.
- Programari i sortides multiidioma amb literals traduïts a idiomes oficials de l'Estat.
- Interoperabilitat amb altres administracions públiques.
- Integració amb serveis d'atenció ciutadana a Internet, associats al programa o aliens.

Pel que fa a l'estructura interna, en realitat l'AUPAC és una espècie de "caixa negra", l'esquelet de la qual el formen únicament els mòduls de registre d'entrada/sortida i d'òrgans de govern; la resta de tràmits i processos romanen per configurar, en funció de les preferències particulars de cada organització. En aquest sentit, en tractar-se de mòduls d'aplicació obligada, ja que tots dos

són essencials en l'activitat quotidiana de l'Ajuntament, els creadors del programa els instal·len en primer lloc, i s'assegura així l'ús de l'aplicació al llarg de tot el cicle de vida de l'expedient administratiu, encara que no s'hagin parametritzat la resta de tràmits i fluxos procedimentals corporatius. Així, doncs, és en la darrera fase, de tipus obert i en funció de les preferències i necessitats de cada ajuntament —nombre de processos inventariats, extensió, voluntat d'automatització de certs tràmits, etc.—, quan l'empresa subministradora del programa ofereix un servei de consultoria per a la parametrització inicial de 40 procediments definits pels usuaris —la resta ha de parametritzar-los el departament d'Informàtica—. Finalment, pel que fa a l'operativa de funcionament, en general els tràmits van succeint-se de forma automàtica i seguint els fluxos procedimentals establerts prèviament. Tot i amb això, l'aplicació també permet la tramitació de tipus manual, en la qual l'operador és qui tria en cada moment el camí que vol seguir.

Pantalla 2. Exemple d'inventari de procediments introduïts en l'aplicació AUPAC



Font: AUPAC. Gadd. Grup Meana.

Pantalla 3. Dades generals d'un expedient AUPAC

Ficha del expediente 241E2039

Consulta Edición Impresión Acción Información Opciones

Datos Generales **Detalle**

Código AUPAC: 241E2039 | Código Personal: AYT | Entidad Negoci: 241 | Dto. Inicial: 241EEIMF | Fecha Solicitud: 17-05-1994 | Fecha Apert.: 23-05-1994 | Fecha Vctm.: 19-08-1998

✓ Creador / Controlador / Tramitador: LUISGR | Ubicación Física: DESIRERG | Icon: DESFERG

Clasificación del Expediente: 2.02.02 - En Zona Industrial | Número: 117 | Ral: Principal

Interesados y Terceras Partes: PRI: F33422718 FESVAL COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO (→) Polígono Industrial Promogrande, nº8 SIERO (ASTURIAS)

Estado: Archivado en Archivo Definitivo - 245 | Fase: | Fecha y Motivo de Terminación: 20-08-1998 | Provisión de Archivo: | 59 | 5

Arch. Serie Caja Orden Clasificación Fec. Archivo Referencia Catastral Permiso de visualización
 w11 1 2208 5 2.5.4.2 03-09-1993

✓ Dirección y Localización de la Actividad: Polígono Industrial Promogrande, nº8 (I) | Presup/Tasas: Depos/Pendiente: 450,75 | 450,75

Descripción: Instalación de taller de carpintería metálica

✓ Referencias Externas:

Documentación	Campos Suplementarios	Anotaciones	Docs. Pres. de Incorporación	Circulo de Tramitación	Expedientes Ant./Cons./Rel.	Expedientes Vinculados
	0	3	0			

Font: AUPAC. Gadd. Grup Meana.

Pantalla 4. Detall dels tràmits d'un expedient AUPAC

Ficha del expediente 241E2039

Consulta Edición Impresión Acción Información Opciones

Datos Generales **Detalle**

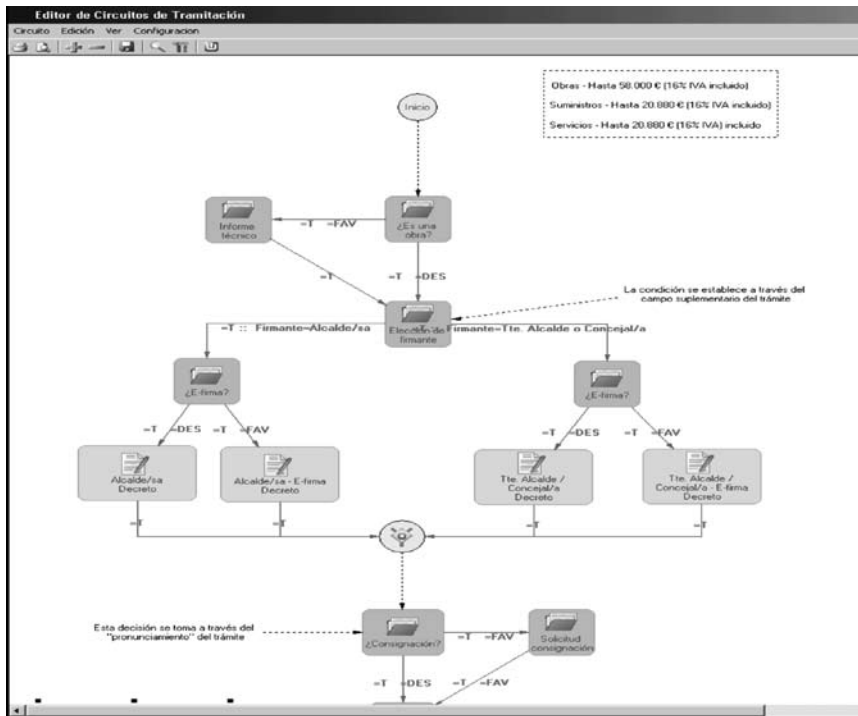
Tràmits (total = 31)

Est.	Prio.	Fec. Inicio	Fec. Fin	Doc. In.	Doc. Ins.	Descripción
T	0	03-09-98	03-09-98			Archivo Definitivo
T	0	19-08-98	20-08-98	241H24K		Previdencia de la Consejería Delegada
T	0	12-05-98	19-08-98	241S29L	243R0GH	Otros Informes de la Policía Municipal
T	0	22-04-98	19-08-98		241E02	Incorporación de Documentación al Expediente.
T	0	22-07-97	26-09-97	241HS22E	241HR0G4	Otros Informes de la Policía Municipal
T	0	19-06-97	19-08-98	241HS2LU		Audiencia del Interesado.
T	0	19-06-97			241HE1AS	Incorporación de Documentación al Expediente.
C	0	21-01-97		241HS08M		Peticion de Documentación
T	0	19-01-97			241HE014	Incorporación de Documentación al Expediente.
T	0	07-11-96	17-02-97	241GS4L	241HS0G3	Notificación a Otras Partes Implicadas
T	A	24-10-96	07-11-96			Informe Jurídico del Jefe de Negociado LICENCIAS.
T	0	17-10-96			241GE1YB	Incorporación de Documentación al Expediente.
T	0	09-10-96	20-08-98	241GS42V		Informe de la Consejería de Fomento.
T	0	09-10-96	04-03-97	241G2FVW		Informe Previo.
T	0	01-10-96	04-03-97	241GS3vP	241GE1YB	Notificación a Otras Partes Implicadas

Documentación	Campos Suplementarios	Anotaciones	Docs. Pres. de Incorporación	Circulo de Tramitación	Expedientes Ant./Cons./Rel.	Expedientes Vinculados
	0	3	0			

Font: AUPAC. Gadd. Grup Meana.

Pantalla 5. Exemple de circuit de tramitació d'un expedient AUPAC



Font: AUPAC. Gadd. Grup Meana.

Pantalla 6. Exemple de gestió del moviment d'expedients en l'aplicació AUPAC

Gestión de Movimiento de Expedientes

Hoja Elemento Edición Destinatario Imprimir

Operación: E - Expedientes

Código Hoja	Fecha Creación	Fecha Envío	Fecha de Recepción	Fecha de Verificac.	Estado
AYT/3/2003	11-07-2003	11-07-2003	11-07-2003	11-07-2003	4 - Verificada

Negociado Remitente: 241 - LICENCIAS < UPBANISMO < SECRETARIA

Funcionario Remitente: 241E - JOSE LUIS RAMOS VALDES (RAMOS)

Negociado Destinatario: 211 - ACTAS < SECRETARIA GENERAL < SECRETARIA

Observaciones: 4

Relación de Expedientes

	Estado del Envío	Código	AUPAC	Fec. Remisión	Neg Remisión	
1	E - Verificado	AYT/4095/2003	✓	11-07-2003	icen (241)	N:ACT
2	E - Verificado	AYT/4096/2003	✓	11-07-2003	icen (241)	N:ACT
3	E - Verificado	AYT/4097/2003	✓	11-07-2003	icen (241)	N:ACT

Font: AUPAC. Gadd. Grup Meana.

2. *Servei d'Informació i Atenció Ciutadana (SIAC)*. Aplicació integrada amb el mòdul AUPAC que permet establir un canal de comunicació directe entre administracions, persones i entitats a través d'Internet. Entre d'altres, el mòdul SIAC suporta les especificacions següents:

- Validació i autenticació d'usuaris autoritzats per accedir al servei.
- Consulta telemàtica de la informació ciutadana al tauler d'anuncis virtual.
- Consulta telemàtica de l'inventari de procediments administratius AUPAC, així com de la informació relacionada.
- Descàrrega d'instàncies i de models de sol·licitud.
- Tramitació de sol·licituds via Internet a través de formularis interactius.
- Presentació telemàtica de sol·licituds signades digitalment.
- Possibilitat d'adjuntar a les sol·licituds fitxers signats per un o diversos certificats digitals.
- Devolució al ciutadà del justificant de presentació dels documents signat digitalment per l'administració.
- Importació automàtica a l'AUPAC —amb validació prèvia de l'usuari del registre d'entrada— de les sol·licituds presentades telemàticament.
- Possibilitat de consultar les sol·licituds presentades pels usuaris certificats.
- Consulta d'expedients per part d'interessats degudament acreditats.
- Possibilitat de consulta de la bústia de notificacions fefaents —mòdul NOTE—; els terminis es comptabilitzen automàticament a partir de l'obertura de la notificació.

Com es pot veure, es tracta d'un instrument que possibilita l'extensió del gestor d'expedients corporatiu cap al món exterior, de manera que els seus operadors i usuaris ja no seran solament els empleats municipals, sinó que, a més a més —encara que a voluntat de l'Ajuntament, i sempre que disposin de les garanties i acreditacions adequades—, també podran interactuar-hi els ciutadans, accedint al servei a través del web municipal. En aquest sentit, les possibilitats no es limiten únicament a la consulta d'expedients per part dels interessats, atès que també serà possible que els administrats iniciïn o realitzin tràmits per compte propi.

Finalment, cal indicar que el SIAC no serà l'únic sistema d'accés telemàtic als expedients corporatius, ja que l'Ajuntament de Salou està desenvolupant un projecte de "finestreta digital" per donar accés ciutadà a l'aplicació de gestió econòmica municipal. L'esmentat programa conté tots els mòduls de l'àrea d'Hisenda —gestió tributària, recaptació voluntària i executiva, comptabilitat i pressupostos—, a més a més de les aplicacions d'Estadística —padró d'habitants— i de registre únic de persones i entitats, també anomenat fitxer unificat de ciutadans (FUC). En aquest sentit, s'espera poder integrar els dos accessos en la nova versió del lloc web municipal, l'adjudicació del qual s'ha resolt recentment.

Pantalla 7. Exemple de consulta d'expedients mitjançant l'aplicació SIAC

The screenshot shows the SIAC web application interface. At the top, there is a navigation menu with options like 'Trámites Municipales', 'Tabla de anuncios', 'Consulta de expedientes', 'Consulta Solicitudes', 'Notificaciones', 'Encuestas', and 'FAQ'. The main content area is titled 'Consulta de expedientes' and includes a search box for 'Búsqueda de Expedientes' with a 'Visualizar' button. Below this, there is a section for 'Expedientes' with a checkbox for 'Mostrar sólo expedientes pendientes'. A table lists expedients with columns for 'Código', 'Fecha', 'Descripción', and 'Estado'. The table contains two entries: one for 'Licencia de uso y primera ocupación de vivienda unifamiliar' and another for 'Acometida de aguas para nave industrial con destino a venta mayor-bazar'. At the bottom, there is a 'Subir' button and a footer with contact information for GADO - Grupo Meana.

Font: AUPAC. Gadd. Grup Meana.

Pantalla 8. Exemple de procés de tramitació telemàtica mitjançant l'aplicació SIAC

The screenshot shows the Ermua website interface. At the top, there is a navigation menu with options like 'Inicio', 'Mapa Web', 'Contacto', and 'Texto a buscar'. The main content area is titled 'Trámites municipales' and includes a section for 'Pasos a seguir para realizar tramitación telemática' with a 7-step process: 1. Seleccionar trámite, 2. Complementar solicitud, 3. Aceptar solicitud, 4. Adjuntar documentación, 5. Firmar documentación, 6. Enviar documentación, and 7. Descargar justificante. Below this, there is a search box for 'Búsqueda de Procedimientos' with a 'Buscar' button. At the bottom, there is a section for 'Grupos de procedimientos' with options like 'Atención ciudadana', 'Contratación', 'Seguridad ciudadana', and 'Urbanismo'. The footer contains contact information for the Ayuntamiento de Ermua.

Font: Ajuntament d'Ermua. Lloc web.

3. *Servei de notificacions telemàtiques (NOTE)*. Utilitat del gestor d'expedients que permet enviar als ciutadans avisos relacionats amb els seus tràmits a través dels mitjans següents: a) Notificacions de cortesia, a través de correu electrònic i de missatges SMS, i b) notificacions feaents, mitjançant l'enllaç amb el Servei de Notificacions Telemàtiques Segures i Direcció Electrònica Única (SNTS/DEU) de Correus, el qual utilitza la plataforma d'integració SISNOT, desenvolupada pel Ministeri d'Administracions Públiques.

El principal avantatge del sistema resideix en l'enllaç i la integració total amb els tràmits del gestor d'expedients —inici, fi, control de terminis, documentació complementària annexa signada digitalment, històric d'enviaments, anàlisi d'indicadors, etc.—, ja que obté de manera automàtica tant les adreces de correu electrònic o el número de telèfon mòbil de l'interessat com el contingut dels missatges, a partir de la combinació d'una sèrie textos predefinitos amb les dades del gestor d'expedients.

Inicialment, la implantació global del gestor d'expedients corporatiu es va basar en el cronograma següent:

Quadre 12. Cronograma d'implantació inicial del gestor d'expedients (2008 i 2009)

	Agost	Setembre	Octubre	Novembre	Desembre	Gener	Febrer
Línia 1. Control i seguiment							
Reunió amb el responsable d'informàtica	■						
Presentació del projecte als responsables dels departaments	■						
Línia 2. Instal·lació							
Instal·lació de la base de dades AUPAC	■						
Instal·lació del programa AUPAC		■					
Instal·lació de l'aplicació SIAC				■			
Instal·lació de l'aplicació NOTE				■			
Instal·lació de l'aplicació PDFWare				■			
Instal·lació de l'aplicació Efirma					■		
Línia 3. Parametrització							
Parametrització de l'organigrama municipal		■					
Parametrització de la relació de funcionaris		■					
Parametrització de la classificació del Registre		■					
Definició dels diferents registres d'entrada/sortida		■					
Definició del format d'instància general		■					
Parametrització de l'inventari de procediments municipals			■				
Definició dels formats de les plantilles de documents			■				
Parametrització de la borsa genèrica de tràmits			■				
Parametrització de la borsa genèrica de models			■				
Parametrització dels perfils de signant i circuits de signatura				■			

Parametrització de l'arbre de procediments en l'aplicació SIAC							
Parametrització de l'arbre del tauler d'anuncis en l'aplicació SIAC							
Parametrització del mòdul d'Òrgans de Govern							
Parametrització de la fitxa dels procediments de l'1 al 19							
Parametrització de la fitxa dels procediments del 20 al 25							
Parametrització de la fitxa dels procediments del 26 al 30							
Parametrització de la fitxa dels procediments del 31 al 40							
Parametrització del circuit de tramitació dels procediments de l'1 al 19							
Parametrització del circuit de tramitació dels procediments del 20 al 25							
Parametrització del circuit de tramitació dels procediments del 26 al 30							
Parametrització del circuit de tramitació dels procediments del 31 al 40							
Definició de la instància de sol·licitud dels procediments de l'1 al 10							
Definició de la instància de sol·licitud dels procediments de l'11 al 20							
Definició del formulari web de sol·licitud dels procediments de l'1 al 10							
Definició del formulari web de sol·licitud dels procediments de l'11 al 20							
Línia 4. Formació							
Instal·lació							
Formació							
Posada en funcionament							
Línia 5. Programació							
Adaptació, integració i migració							
Enllaç de l'AUPAC amb les principals bases de dades corporatives							
Programació de les funcions de conversió de dades i números al català							
Adaptació de l'aplicació SIAC a la imatge corporativa del web							
Integració del portal web corporatiu amb l'aplicació SIAC							
Línia 6. Documentació							
Manual d'usuaris de l'AUPAC							
Manual d'usuaris de SIAC i Carpeta Ciutadana							
Manual d'instal·lació							
Manual de configuració							
CD d'instal·lació de l'AUPAC							
Línia 7. Varis (en estudi)							
Estudi i elaboració de les ordenances reguladores del funcionament del registre telemàtic							
Notificacions telemàtiques oficials i comunicacions telemàtiques de cortesia via SMS o correu electrònic							
Elaboració i aprovació de l'ordenança municipal reguladora de la signatura digital interna de documents							

Font: Ajuntament de Salou.

C. Valoracions inicials i estat actual d'implantació. Amb l'adquisició del gestor d'expedients, l'activitat de parametrització de procediments va adquirir una dimensió més operativa. Els processos recopilats fins aleshores començaren a adaptar-se a les especificacions particulars del programa, i s'inicià la fase de formació del personal administratiu usuari dels mòduls de registre d'entrada/sortida i d'òrgans de govern.

En una primera etapa, les comissions de normalització continuaren a bon ritme, tot i que els seus membres havien de compaginar les nombroses reunions —i el treball addicional que els suposaven— amb l'activitat ordinària, per la qual cosa els responsables polítics decidiren reduir-ne la freqüència a una vegada per setmana —abans dues—. Tot i així, continuaren existint certes dificultats a l'hora d'impulsar les tasques i de plasmar en la pràctica els requeriments desitjats, ja que encara es desconeixien les funcionalitats reals del programa informàtic, especialment quant a l'operativa dels processos i la connectivitat amb la resta d'aplicacions corporatives. En aquest sentit, es produïen algunes resistències per part de certs departaments, els quals al·legaven que determinats procediments els pertanyien en exclusiva i es negaven —generalment de manera tàcita i velada, per no contradir la resta de membres de la comissió, entre els quals figuraven alguns càrrecs polítics— a consensuar res que diferís de les seves propostes. Igualment, es constata una certa passivitat en la parametrització de tràmits d'especial dificultat o de poc reconeixement, com ara la justificació de subvencions, que ningú no volia assumir, així com un preocupant desinterès i escepticisme per part de la majoria dels alts càrrecs administratius, que consideraven l'activitat modernitzadora secundària i d'importància menor que la de les seves tasques, i es mantenien generalment al marge del procés.

Aquesta actitud contrastava amb la dels polítics i comandaments intermedis involucrats en el projecte, que tenien una confiança en les possibilitats del nou model molt elevada. Les iniciatives impulsades conjuntament per ambdós col·lectius són ja un clàssic a l'Ajuntament de Salou. Els tècnics persegueixen l'estatus que els alts càrrecs ja posseeixen, i els polítics cerquen en ells la receptivitat i predisposició que no troben en els caps d'àrea. Generalment, la col·laboració sol ser profitosa per a l'interès públic, tot i que han d'evitar-se costi el que costi les pràctiques d'exclusió, suborn o abús de poder. En aquest cas, la predisposició al canvi resultava especialment significativa entre els càrrecs electes, vertaders impulsors del projecte, que consideraven l'activitat duta a terme com un important factor estratègic d'èxit per a l'organització a mitjà/llarg termini, amb total independència del seu color polític, els avantatges del qual serien aprofitats tant pels empleats com pels ciutadans. En tot cas, tots coincidien a afirmar que la gestió per processos, igual que la modernització en general, era imparable, transversal, inevitable, que afectava tota l'organització i que anava més enllà de qualsevol competència i orientació política.

Pel que fa a l'estat actual d'implantació, encara queda molt de camí per recórrer. Quant a la difusió del model, malgrat que l'opinió dels diferents grups d'interès de l'organització s'hagi mantingut pràcticament invariable, es considera necessari continuar informant del projecte i de les seves possibilitats reals als nivells administratius

inferiors i als empleats que encara no participen en el procés. En l'àmbit tècnic, tot i que la incorporació de nous tràmits continua a bon ritme, falta consensuar la longitud i l'abast de cada un dels processos, tractar les possibles duplicitats i interseccions i dur a terme periòdicament accions de reenginyeria i millora contínua. En aquest sentit, la solució passa necessàriament per aconseguir un òptim grau de modulabilitat entre els procediments, de manera que algunes parts d'uns puguin ser aprofitades directament en altres, i combinar-se i acoblar-se fàcilment entre si sense necessitat d'escometre costoses adaptacions prèvies. Finalment, pel que fa a l'operativa actual, les comissions periòdiques de tipus general han deixat pas a les reunions sectorials, convocades segons les necessitats, on es tracten assumptes de caire específic.

D. Cap a una integració total de les bases de dades corporatives. A banda del nou gestor d'expedients, l'Ajuntament de Salou disposa d'altres bases de dades de gran interès estratègic per a l'organització. La més important de totes és l'aplicació de gestió econòmica municipal. Aquesta base de dades, instrumentalitzada actualment a través del programa de Gestió Informatitzada de Municipis (GIM), conté la pràctica totalitat de procediments de tipus econòmic de l'àrea d'Hisenda —gestió tributària, recaptació voluntària i executiva, comptabilitat i pressupostos—, a més a més de les aplicacions d'Estadística —padró d'habitants— i de registre únic de persones i entitats, també anomenat Fitxer Unificat de Ciutadans (FUC).

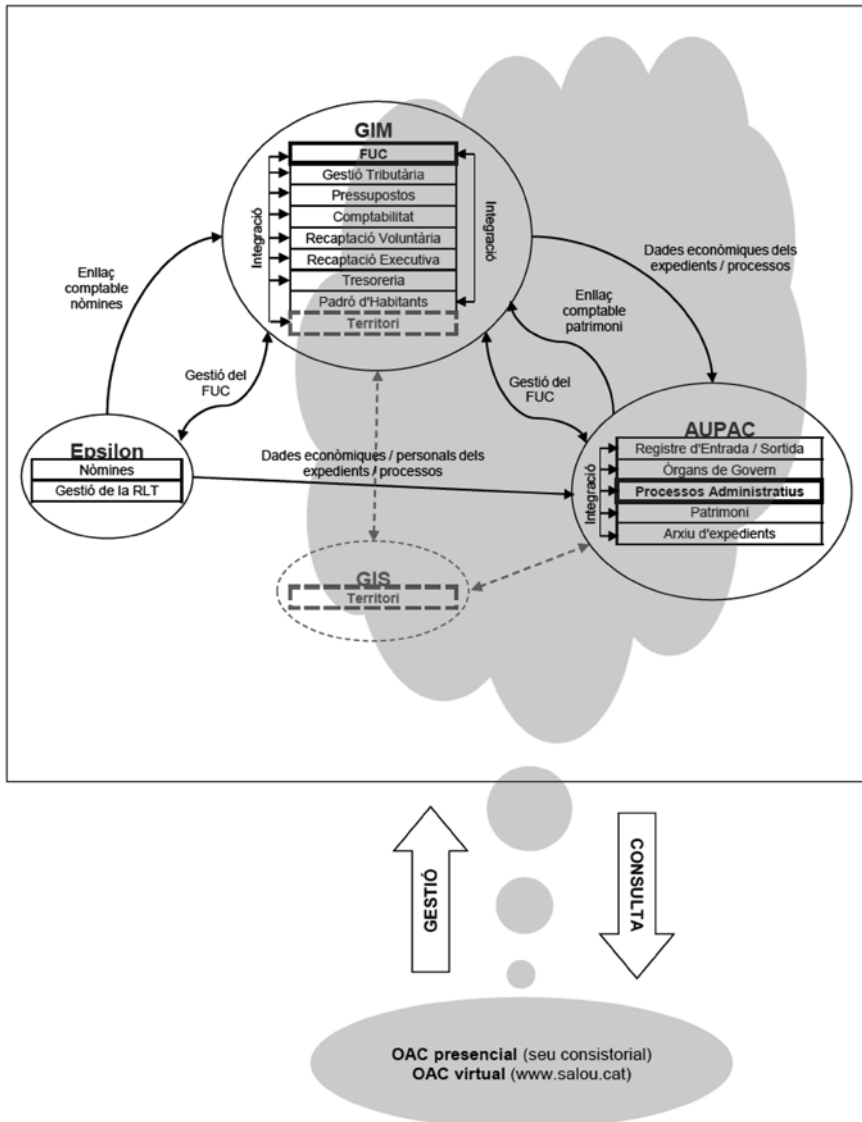
En funcionament des de principis dels anys noranta del segle xx, l'aplicació va fer un gran salt qualitatiu l'any 2000 amb la migració a l'entorn Windows, aspecte que el va dotar de més possibilitats d'integració; van ser especialment destacables en aquest sentit la interconnexió —aconseguida l'any 2001 i plenament operativa en l'actualitat— entre els mòduls de gestió tributària, recaptació i comptabilitat, que permet que tant la formació dels padrons tributaris com el cobrament/anul·lació/cancel·lació de cadascun dels rebuts que els formen generin automàticament les corresponents operacions comptables en el pressupost d'ingressos, així com l'existent entre les aplicacions de RRHH i de comptabilitat, la qual fa possible que les nòmines puguin comptabilitzar-se individualment i de manera massiva només prement un botó. L'any 2007, el GIM va cedir la gestió dels RRHH a l'aplicació Epsilon, dotada d'un major grau d'especialització —possibilitat de gestió del personal des de l'RLT, o més detall en les incidències de nòmina, entre d'altres—, encara que l'enllaç nòmines-comptabilitat continuà mantenint-se. El mateix ha passat recentment amb el registre municipal d'entrada i sortida de documents, la gestió del qual ha sigut traspassada del programa GIM al nou AUPAC, amb la intenció d'aconseguir una major integració al llarg de tota la vida dels expedients administratius. D'aquesta manera, la tramitació administrativa dels referits expedients es realitza íntegrament a través d'un mateix programa, des que entra, centralitzada en l'OAC presencial o virtual, fins que surt del

departament gestor corresponent, en virtut de la descentralització d'aquest registre, duta a terme l'any 2007.

Així, doncs, a pesar del desmembrament patit per l'aplicació en els darrers temps, en benefici d'una major especialització en la gestió de determinades disciplines municipals, i havent vingut l'AUPAC a cobrir el buit existent en la gestió per processos dels fluxos de tipus jurídicoadministratiu, es preveu que la base de dades de gestió econòmica municipal continuï gestionant els fluxos de tipus econòmic, tal com ha anat fent fins ara mitjançant l'aplicació GIM. Cal recordar que gran part d'aquests procediments es troben operatius des de principis dels anys noranta del segle xx, seguint la tendència general dels ajuntaments de l'època de parametritzar en primer lloc els tràmits de l'àrea d'Hisenda, susceptibles en aquell moment de més possibilitats d'informatització, atesa la tecnologia disponible. Tot i així, ha de tenir-se en compte que l'esmentada continuïtat estarà fortament condicionada per la capacitat d'integració del programa amb la resta d'aplicacions de gestió municipals —AUPAC i Epsilon, en l'actualitat—, més modernes i compatibles amb entorns web. Per aconseguir aquest objectiu, caldrà que l'actual GIM evolucioni cap a l'esmentada tecnologia, aspecte que, a banda d'una millora de les seves funcionalitats, també suposarà estar més integrat amb el nou lloc web corporatiu i, per extensió, amb els canals d'accés electrònic als expedients que hi ha ubicats —projecte Finestreta Digital—. Contextualment, a favor de l'aplicació hi juga el fet d'acollir a l'interior el fitxer unificat de persones i entitats (FUC), única base de dades municipal de persones —tant físiques, empadronades o no, com jurídiques— utilitzada en tots els tràmits i per totes les aplicacions, motiu determinant gràcies al qual el GIM —o el programa que el substitueixi— podrà continuar considerant-se el vertader ERP —*enterprise resource planning*, o sistema de planificació de recursos empresarials— corporatiu.

Finalment, cal esmentar l'existència d'una tercera base de dades corporativa, anomenada Epsilon, que s'ocupa des del 2007 de la gestió dels RRHH, en substitució del mòdul de GIM inicialment destinat a aquesta finalitat. Va ser adquirida a conseqüència de la petició realitzada pel departament de personal, que reclamava una nova eina informàtica que permetés gestionar la plantilla des de l'RLT, a més d'oferir un major grau d'especialització en la tramitació de les nòmines i de les relacions laborals en general. Si bé pot considerar-se part integrant —juntament amb el GIM i l'AUPAC— del denominat nucli de gestió corporatiu, es tracta d'una aplicació menor que les anteriors i molt especialitzada. Prova d'això és que moltes de les dades personals de què disposa s'obtenen del FUC de l'aplicació GIM, la seva base de dades de referència, programa amb el qual continua mantenint l'enllaç nòmines-comptabilitat. D'altra banda, s'espera que a curt o mitjà termini pugui interrelacionar-se amb l'AUPAC, i aportar les dades i funcionalitats de simulació pressupostària al procediment de control de l'execució del pressupost de personal, actualment en fase de parametrització, així com als altres processos en matèria de RRHH susceptibles de normalitzar.

Quant a la resta de bases de dades corporatives existents, es tracta d'aplicacions informàtiques d'ús específic, elaborades normalment pel departament d'Informàtica —o fins i tot pels usuaris— en MS Excel o Access, i sense cap tipus d'integració directa amb els altres programes de l'organització. En aquest sentit, cal destacar el programa Sigraf, aplicació externa especialitzada en gestió cadastral, que realitza el tractament de les dades rebudes en primera instància de la Direcció General del Cadastre, abans d'introduir-les definitivament a l'aplicació GIM. Arribats a aquest punt, i des d'una perspectiva holística de l'organització, el nucli de gestió de l'Ajuntament de Salou queda representat gràficament de la manera següent:



Font: Elaboració pròpia.

Com es pot observar, el grau actual d'integració és prou elevat, especialment entre els mòduls interns de cada aplicació. Respecte a la interacció entre programes, a banda de les relacions ja existents —per exemple, nòmines Epsilon – comptabilitat GIM—, el projecte més important preveu centralitzar en l'aplicació AUPAC la gestió de la totalitat del cicle de vida dels expedients administratius, els quals, segons la seva naturalesa, es nodriran de la informació procedent de la resta d'aplicacions integrades —GIM i Epsilon—. Aquest aspecte suposarà, com ja s'ha indicat, la imminent adaptació de l'organització a la gestió per processos. Igualment, cal destacar en aquest sentit la unificació de les dades de persones i entitats en un sol fitxer de referència —el FUC del GIM—. Aquesta unificació serà completa quan l'esmentada base de dades adopti la tecnologia *web service*, evolució que s'espera dur a terme al llarg de l'exercici 2010, mitjançant l'adquisició d'una nova aplicació. Finalment, mereixen també especial esment relacions menors com la de patrimoni AUPAC – comptabilitat GIM, o la de pressupost de personal Epsilon – procediment de gestió del pressupost de personal AUPAC, actualment en procés inicial de parametrització.

A banda de la consecució satisfactòria de les relacions anteriors, entre els aspectes pendents o per millorar també hi figura la introducció en el sistema de gestió corporativa del concepte *territori*, entès com a agregació de superfícies o volums. Aquest projecte, que mai no ha superat la fase de plantejament inicial, requeriria la necessària incorporació al nucli informàtic de gestió d'un sistema d'informació geogràfica (GIS) —grafiat en color vermell al quadre anterior—, interconnectat a la vegada amb els programes GIM i AUPAC. En l'actualitat, el problema principal rau en el fet que l'aplicació GIM està orientada majoritàriament cap al concepte *persones*, per la qual cosa la classificació del territori es realitza prenent com a referència les dades domiciliàries, és a dir, les adreces, en lloc de les superfícies o volums amb què les persones mantenen algun tipus de vinculació, tal com seria desitjable. En aquest sentit, s'espera que la substitució del programa GIM —actualment en procés de licitació— per una altra aplicació que també contempli com a eix central el concepte *territori* permeti establir de manera més clara l'esmentada relació. Un altre dels requisits indispensables del projecte d'integració passa per assegurar la vigilància i el compliment estricte de la Llei 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), en el sentit que tots els arxius que continguin aquest tipus de dades hauran d'estar inventariats a l'Agència Catalana de Protecció de Dades.

Actualment, l'Ajuntament de Salou té declarades totes les bases de dades de caràcter personal en aquest organisme, així com a l'agència espanyola. D'altra banda, tampoc s'ha d'oblidar que, a partir del 31 de desembre de 2009 —sempre que ho permetin les disponibilitats pressupostàries dels municipis—, adquiriran plena vigència els drets i obligacions establerts per la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Finalment, atenent raons d'eficiència econòmica, bona planificació i aprofitament dels re-

cursos disponibles, han de procurar evitar-se les duplicitats per l'adquisició d'aplicacions informàtiques que incloguin funcionalitats ja existents en altres programes —RRHH, registre, patrimoni, per exemple—, així com les despeses en mòduls innecessaris.

Quant als aspectes positius de la integració, cal destacar les grans possibilitats que la tecnologia actual ofereix en aquest sentit, principalment pel que fa a les aplicacions de gestió d'expedients, que han evolucionat considerablement en els darrers temps. Aquest fet resulta especialment significatiu si es té en compte que, a l'Ajuntament de Salou, ha sigut necessari esperar 20 anys des de la parametrització dels primers procediments de tipus econòmic —liquidacions, padrons, comptabilitat, tresoreria, etc.— fins a disposar dels mitjans adequats per informatitzar amb garanties d'èxit tota l'operativa juridicoadministrativa de l'organització. En aquest sentit, la consecució d'aquesta integració en un context de gestió per processos suposa un avantatge competitiu de tipus estratègic de valor incalculable, ja que actua com una palanca, i multiplica els efectes beneficiosos de qualsevol millora que es pretengui introduir. Així, per exemple, si la implantació de la signatura digital no suposa per si sola un gran pas endavant, ja que només podrà ser utilitzada per uns quants treballadors, habilitats per l'entitat local per validar en nom seu certs tràmits externs de tipus específic, la seva aplicació en una organització que disposi d'un nucli de gestió integrat basat en els processos la converteix en un factor clau d'èxit indiscutible, perquè permet executar electrònicament un gran nombre de tràmits interns que requereixen signatura —decrets, resolucions, comunicacions de règim interior, informes, conformitat de factures, trasllats o certificats, entre d'altres—, i contribueix d'aquesta manera a aconseguir un major grau d'estalvi, rapidesa i eficiència en la gestió municipal.

Finalment, no s'ha d'oblidar la gran importància de l'OAC en l'èxit del nou model. D'una banda, en la funció d'iniciadora de la major part dels procediments municipals tramitats a instància de tercers, haurà d'actuar com a element normalitzador i cohesionador en la recepció i entrada de la informació al nucli de gestió corporativa. Així, doncs, independentment del canal d'accés escollit pel ciutadà —presencial o telemàtic—, les dades seran tractades de forma unitària, per la qual cosa hauran de mantenir la mateixa estructura i formats. En aquest sentit, l'oficina presencial haurà de realitzar un treball extra d'equiparació amb les funcionalitats de l'OAC virtual no contemplat fins ara —escaneig de la totalitat de documents presentats, validació *in situ* de les dades personals de les sol·licituds, comparant-les amb les disponibles en el FUC corporatiu, o elecció en origen del tipus de procediment electrònic que cal seguir, entre d'altres—. D'altra banda, com a usuària d'aquesta informació, l'esforç inicial i el rigor en la introducció de dades revertiran en una major disponibilitat i coneixement de l'estat dels tràmits i expedients, aspecte del qual es beneficiaran tant l'OAC presencial com la virtual, que es complementaran entre si i asseguraran d'aquesta manera la transició satisfactòria cap a l'anomenada *oficina 24 hores*.

5.2 Difusió, compartició i gestió de la informació corporativa a través de mitjans telemàtics: la intranet, el web i l'OAC virtual

Es tracta d'un dels objectius més importants de la modernització administrativa, el qual darrerament ha recobrat impuls amb l'aparició de la Llei d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Tal com estableix en l'exposició de motius, aquesta norma pretén fer un pas endavant quant a drets i obligacions dels ciutadans i administracions en la matèria, i substituir el *podran* de l'actual Llei de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú per l'*hauran de*. Així, doncs, si bé fins ara els ajuntaments, igual que la resta d'administracions i de forma totalment voluntària, només havien posat a disposició del ciutadà determinada informació pública, a més a més de la possibilitat de realitzar certs tràmits administratius a través de les seves adreces d'Internet; l'obligatorietat en el compliment de la nova norma, juntament amb la disponibilitat de sistemes de gestió per processos de darrera generació, plenament operatius i dotats de tecnologia *web service*, han fet augmentar enormement les possibilitats en aquest sentit. D'altra banda, cal tenir en compte que els ajuntaments no tenen solament clients externs. També els clients interns —els treballadors municipals— volen conèixer i poder fer ús de l'esmentada informació corporativa. En aquest sentit, en l'exercici de l'activitat quotidiana, i en funció de la política de permisos establerta en cada cas, el personal generalment ja disposa d'accés directe a les aplicacions informàtiques del nucli de gestió corporativa. Finalment, hi ha un altre tipus d'informació municipal interna, de caràcter específic i personal, que no pot obtenir-se directament a través del web i que sol recollir-se en la intranet corporativa.

A. La intranet municipal. La intranet de l'Ajuntament de Salou, disponible des de l'any 2006, no solament ofereix informació de tipus general —accedint-hi sense contrasenya— i personal —mitjançant clau d'accés—, sinó que també suporta realitzar certs tràmits interactius que gaudeixen de plena validesa i acceptació dins de l'organització. Una de les utilitats més destacables en aquest sentit és l'aplicació Tempo, que gestiona de forma descentralitzada des dels fitxatges d'entrada i sortida fins a les sol·licituds i concessió de vacances i dies d'assumptes propis, i permet tant el control personal de les incidències pròpies com la validació per part dels responsables de departament dels moviments dels subordinats, de manera que la secció de Recursos Humans només es limita a realitzar funcions de supervisió del sistema. Altres utilitats importants són els registres de no conformitats en els procediments, d'incidències informàtiques, de peticions al servei de reprografia i d'incidències a la via pública, en el manteniment d'edificis municipals i a les platges (RUIP), que poden ser utilitzats tant pel personal municipal, de manera directa, com pels ciutadans, a través dels informadors de l'OAC. Es preveu que la intranet continuï incorporant noves funcionalitats, com ara sol·licituds de dietes, permisos o assistències a cursos formatius, entre d'altres.

Pantalla 9. Finestra d'accés a la intranet de l'Ajuntament de Salou

B. El web municipal, el gestor de continguts i el web d'entitats

El *lloc web* de l'Ajuntament de Salou —*www.salou.cat*— es va implantar per primera vegada l'any 2000, fruit de la voluntat de la regidoria d'Hisenda i Noves Tecnologies i de la tendència seguida en aquell moment per gran part de les administracions locals de l'entorn geogràfic més proper. De funcionament no interactiu, la seva única utilitat era oferir informació municipal. En tractar-se d'una imposició política no avalada per un projecte mínimament planificat, el servei presentava grans mancances, i una de les més importants era la inexistència d'un vertader gestor de continguts. En aquest sentit, la pràctica totalitat de la informació oferta era de caràcter estàtic, i l'actualització depenia exclusivament del departament d'Informàtica.

Poc temps després, com a solució provisional a la impossibilitat de posar al dia els continguts d'una manera prou àgil, els tècnics d'informàtica van aconseguir habilitar un gestor rudimentari que permetia als departaments actualitzar les seccions de notícies i l'agenda de forma més o menys autònoma. Posteriorment, han anat desenvolupant-se noves evolucions i funcionalitats, també de tipus interactiu, com ara la possibilitat de realitzar certs tràmits de forma telemàtica, a través del projecte e-TRAM de la Generalitat de Cata-

lunya, tot i que l'arquitectura original del web —al marge del nou gestor de continguts, la implantació del qual és tractada en el paràgraf següent, o dels canvis d'estil de la nova versió, actualment en funcionament— s'ha mantingut pràcticament sense variacions.

Pel que fa a la imatge externa, l'estructura actual del web de l'Ajuntament de Salou continua sent bàsicament de tipus tradicional, amb una secció d'actualitat i notícies com a entrada —d'actualització freqüent per part dels departaments gestors—, acompanyada de diferents apartats addicionals —presentació breu del municipi, descripció dels seus serveis, plànol geogràfic, composició del consistori, organigrama departamental, apartat dedicat al turisme i "oficina virtual", que recull tots els tràmits telemàtics disponibles—. En general, la informació es presenta de manera clara i és fàcilment localitzable, especialment en la darrera versió, en funcionament des de l'any 2009. Addicionalment, també disposa d'enllaços directes a altres pàgines o subpàgines de tipus específic, així com a determinades utilitats de tipus interactiu.

Pantalla 10. Portal d'entrada al lloc web de l'Ajuntament de Salou

The screenshot shows the homepage of the Salou City Council website. At the top, there is a header with the council's logo and the text 'AJUNTAMENT DE SALOU'. To the right of the logo are navigation links: 'Inici | Mapa web | Accessibilitat | Castellano | Cercar...'. Below the header is a horizontal menu with icons and labels: 'Agenda', 'Notícies', 'Plànol', 'Oficina Virtual', 'Directori', 'Contacte', 'Webcam', and '23.9°'. The main content area is divided into several sections. On the left, there is a large banner for the 'XV Festa del Rei Jaume I' with a background image of a hand holding a mobile phone. Below the banner is a section titled 'Últimes notícies' with three news items, each accompanied by a small image. To the right of the news is an 'Agenda' section listing events for September 3rd, 4th, and 11th. Further right is a 'Destaquem' section featuring a photo of a man and the text 'EL BLOC DE L'ALCALDE'. At the bottom right, there are social media links for Facebook and Twitter, and a section for 'La televisió de Salou' with the 'tao' logo. The overall layout is clean and organized, typical of a municipal website.

Font: Ajuntament de Salou.

El projecte del gestor municipal de continguts web es va iniciar al setembre de 2006, amb l'objectiu principal de renovar totalment el lloc web municipal, i dotar-lo d'un gestor de continguts avançat que permetés el manteniment de la informació publicada d'una forma clara, senzilla i independent del departament d'Informàtica. Inicialment, la metodologia de treball del projecte contemplava la realització de les fases següents:

- Definició de l'esquema general del nou espai web.* Reunions de motivació, reunions de treball i aprovació de l'esquema general per part de la Comissió de Comunicació.
- Definició del detall de cada una de les àrees que configuraven l'esquema general.* Reunions amb els departaments implicats, recollida de les propostes i aprovació del detall de cada àrea en la Comissió de Comunicació.
- Definició de l'estructura de la informació.* Informació estructurada/ dinàmica i lliure/estàtica.
- Definició del disseny gràfic, estètic i visual.* Determinació dels estils, d'acord amb la imatge corporativa existent, així com de les relacions i enllaços associats entre àrees.
- Implantació i posada en marxa.* Instal·lació de les eines informàtiques i de la infraestructura tècnica necessària. Desenvolupament de la *frontoffice* —la interfície exterior— i de la *backoffice* —la interfície interna d'introducció/manteniment de la informació, sobre la qual operaran els gestors departamentals i els tècnics d'Informàtica.
- Formació.* Tant als usuaris, en el manteniment de la informació departamental, com als tècnics informàtics, en el desenvolupament de noves estructures d'informació, en la interacció amb les bases de dades corporatives, en la gestió dels usuaris i en el funcionament intern del propi gestor de continguts.

A partir d'una sèrie de reunions prèvies i de la definició de l'esquema general d'informació, es va crear la relació de departaments implicats en la renovació del web municipal, que van ser pràcticament tots, especialment pel que fa a la participació en els apartats genèrics de notícies i agenda. Igualment, es va requerir la col·laboració addicional dels departaments de Promoció Econòmica —en el disseny i gestió de la Borsa de Treball Municipal— i de Contractació —en l'apartat de concursos i licitacions—, així com l'aportació de suggeriments per part de les unitats gestores de serveis en línia.

Per poder dur a terme aquesta renovació, i dotar el servei d'un gestor de continguts modern, es va decidir utilitzar una eina de tipus eBD (*e-business designer*), la qual ofereix un entorn complet per a la producció, gestió i publicació d'informació mitjançant Internet o intranet, parametrizable en qualsevol moment des d'un navegador web sense necessitat d'instal·lacions complexes i costoses, i responent als requeriments d'accessibilitat, seguretat, flexibilitat, facilitat, rapidesa d'ús, imatge innovadora, potència, multifuncionalitat, capacitat de creixement, arquitectura oberta i compatibilitat amb altres

plataformes i bases de dades existents en el mercat, algunes de les quals formen part del nucli informàtic de gestió municipal. En aquest sentit, s'espera que la utilitat de referència pugui usar-se tant en el desenvolupament de futures aplicacions com en l'actualització de les ja existents —per exemple, la intranet—, i dotar-les d'un major grau d'integració amb les bases de dades corporatives. Finalment, es preveu incorporar al servei un motor de recerca basat en el llenguatge natural, desenvolupat per la Universitat de Girona.

El portal d'entitats —*www.salouentitats.cat*— pretén ser un espai comú per a la participació dels ciutadans en la vida pública local, instrumentalitzat tècnicament a través d'un lloc web on les entitats associatives del municipi de Salou que ho vulguin puguin mostrar la seva agenda d'activitats, notícies seves i tota la informació d'interès que creguin convenient. Aquest espai l'han de poder gestionar directament les entitats mateix, accedint a una senzilla zona *backoffice* i després de rebre una formació de tipus bàsic. Les associacions adherides, classificades per tipus d'activitat i de servei ofert, disposen igualment d'una sèrie de recursos aprofitables —instal·lacions, ajudes, subvencions, formació contínua, enllaços amb altres organismes públics i xarxes associatives i informacions diverses—, així com d'un espai públic d'intercanvi de les seves experiències.

El projecte, impulsat i coordinat pel departament municipal de Participació Ciutadana, s'articula administrativament a través del conveni Portal d'Entitats de Salou, al qual s'han adherit ja 88 entitats —maig de 2010— des que es va posar en marxa, a l'agost de 2008.

Pantalla 11. Portal d'entrada al web municipal d'entitats

The screenshot shows the homepage of **salouentitats.cat**. At the top, there's a navigation bar with links for 'Inici | castellano', 'TextAAA', 'Contactar | Accessibilitat | Intranet', and 'Director d'Entitats'. Below this, a large banner image shows a coastal town. To the right of the banner, there's a section titled 'LES ENTITATS DEL PORTAL' with a sub-heading 'ASSOCIACIÓ RALL DE DIABLES MALETS DE SALOU'. The main content is organized into two columns: 'AGENDA' on the left and 'NOTÍCIES' on the right. The 'AGENDA' section lists several events with dates and titles, such as '04/09/2010 Concurs 9ª prueba social' and '05/09/2010 Esport RIU ULLEMÓ'. The 'NOTÍCIES' section features three news items with dates and titles, including '31/08/2010 - [SALOU CLUB ESPORTIU] INSCRIPCIONS GIMNÀSTICA RÍTMICA'. Below the news items, there's a '+ Notícies' link. At the bottom, a section titled 'SERVEIS DE LES ENTITATS' lists various services provided by the member organizations, such as 'ATENCIÓ GENT GRAN' and 'Grupo de Ayuda Mutua'.

Font: Ajuntament de Salou.

C. L'OAC virtual. Es tracta d'un altre dels factors clau d'èxit organitzatiu, el grau màxim d'evolució del qual el constitueix l'anomenada *oficina 24 hores*, objectiu immediat de la corporació salouenca, que tanca al seu torn el cercle del pla de modernització administrativa. En la seva condició de canal electrònic de comunicació entre l'Ajuntament i els administrats, aquest servei tendeix a convertir-se en el futur en l'única forma d'accés ciutadà a la informació corporativa.

Els antecedents de l'OAC virtual es remunten al projecte "Salou en línia", que perseguia els objectius següents: a) crear un catàleg de serveis de tramitació en línia al web municipal, i renovar completament l'apartat "Serveis al ciutadà"; b) habilitar consultes d'informació personal de ciutadans i empreses, i c) assentar les bases per ampliar tots aquests tràmits i consultes de forma progressiva i continuada. La consecució de les esmentades funcionalitats requeria necessàriament: a) la definició i modelatge dels passos que calia seguir en cada cas, tant amb referència a la informació sol·licitada com a l'oferta; b) la consultoria jurídica dels tràmits disponibles, en compliment de la legalitat vigent; c) la implantació i posada en marxa, i, finalment, d) la formació dels funcionaris receptors i tramitadors de les peticions, així com dels tècnics informàtics encarregats de gestionar les interaccions del servei amb les bases de dades corporatives. En un primer moment, l'arquitectura del servei contemplava l'habilitació de dues xarxes locals separades, comunicades únicament a través d'un *firewall* i sincronitzades diàriament, encara que no en línia. En una s'hi localitzaria el servidor web d'accés ciutadà a les consultes personals, i en l'altra, el servidor de bases de dades corporatives, font principal de tota la informació. Els departaments municipals inicialment implicats en el projecte van ser Secretaria, Estadística, Rendes, Urbana, Recaptació i Intervenció, i les aplicacions informàtiques escollides, integrades en un únic menú o catàleg de tràmits, les següents:

- *Aplicació de peticions i tràmits en línia e-TRAM.* Es tracta d'una plataforma basada en els servidors del consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC), els quals hostatgen les peticions electròniques dels ciutadans realitzades a través d'aquest mitjà. Les sol·licituds, de naturalesa heterogènia, es tramiten mitjançant un conjunt de formularis tipus que l'organisme ofereix als ajuntaments adherits. Les esmentades peticions, adaptades a la imatge corporativa de cada municipi, són gestionades pels empleats locals a la *backoffice* del sistema, on també pot determinar-se el nivell de seguretat i d'autenticació aplicables en cada cas.
- *Aplicació de consultes personals Finestreta Digital.* Sistema capaç d'oferir serveis al ciutadà a través de la interacció del web municipal amb la base de dades de gestió econòmica municipal, que facilita informació de les dades personals que conté i suporta al mateix temps la realització de certs tràmits, amb control previ d'accés i utilització obligatòria de certificat digital. El sistema es complementava amb la possibilitat d'emissió de documents en format PDF, com ara volants d'empadronament individual i familiar, o duplicats de rebuts de recaptació.

A pesar dels objectius inicials, l'execució del projecte va avançar més quant a la definició dels tràmits e-TRAM, que ja estaven disponibles al web, juntament amb una sèrie de funcionalitats independents desenvolupades per part d'Informàtica —sol·licitud de préstec a la biblioteca i d'inscripció en activitats esportives, aplicació per al càlcul de plusvàlues o descàrrega de models de sol·licitud en PDF, entre d'altres—. Pel que fa als tràmits Finestreta Digital, encara que l'aplicació va arribar a estar disponible i en fase de proves, la complexitat de la interconnexió amb el programa GIM i el gran impuls donat al projecte de normalització de processos corporatius van provocar l'abandonament de la seva implantació fins que s'adquirís una nova base de dades de gestió econòmica. Actualment, i en espera d'aquesta nova incorporació al nucli informàtic de gestió corporativa, l'habilitació en el nou web de l'accés telemàtic al gestor d'expedients (AUPAC) ha provocat la substitució dels tràmits e-TRAM per nous procediments telemàtics totalment propis i informatitzats.

Pantalla 12. Finestra de tràmits administratius del web municipal de Salou

The screenshot shows the 'Tràmits municipals' page of the Salou municipal website. The page is organized into several sections, each with a list of services and their corresponding status or action buttons.

Tràmits municipals

Tràmits per temes

- La seva administració
- Associació i participació
- Habitatge
- Família
- Llicències i permisos
- Impostos i tributs

La teva administració

Aportació de documentació	Informació	
Quèbeus i enganxaments	Informació	Tramitar
Definició imatges generals	Informació	Tramitar

Associació i participació

Sol·licitud de targeta ciutadana	Informació	
----------------------------------	------------	--

Habitatge

Alta per canvi de residència al Padró Municipal	Informació	
Alta per naixement, al Padró Municipal d'Habitants	Informació	
Alta per canvis	Informació	
Canvi de domicili al Padró Municipal dire i estab. municipal	Informació	

Família

Cerament Civil	Informació	
Certificat de convivència	Informació	
Certificat d'empadronament històric (certificat de situació)	Informació	
Modificació de dades personals al Padró Municipal	Informació	
Registre Unió Estables de Família	Informació	
Voluntat d'empadronament familiar (en proves)	Informació	Tramitar
Voluntat d'empadronament individual (en proves)	Informació	Tramitar

Llicències i permisos

Llicència obertura activitat, incidència ambiental, annex III, espectacles	Informació	
Llicència obertura activitat, incidència ambiental, annex III, NO espectacles	Informació	
Tramitació nova de llicència d'activitat amb incidència ambiental Annex III	Informació	
Tramitació canvi de titularitat d'activitat sense incidència ambiental	Informació	
Tramitació de llicència temporal (vendring, etc.)	Informació	
Tramitació llicència d'obertura invoca (d'activitat sense incidència ambiental)	Informació	

Impostos i tributs

Bonificació de l'IVTM per a persones discapacitades	Informació	
Cita prèvia d'inspecció tributària	Informació	
Devolució IVTM per baixa definitiva del vehicle	Informació	
Exempció de l'IVTM per a vehicles de més de 25 anys d'antiguitat	Informació	
Form d'informació cadavral	Informació	
Resolució de sol·licitud i reclamacions en matèria tributària	Informació	Tramitar

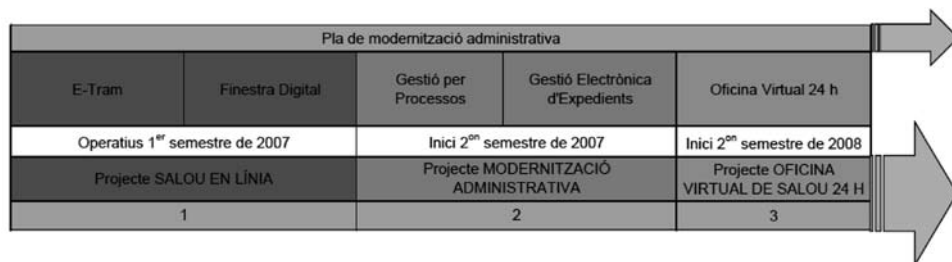
Font: Ajuntament de Salou.

La darrera fase d'evolució cap a l'OAC virtual duta a terme per l'organització s'emmarca dins del denominat Pla de modernització administrativa de l'Ajuntament de Salou. Sorgit de la necessitat d'adequar l'ens local a la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, així com a la normativa reguladora de l'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics —Llei 11/2007, de 22 de juny—, disposa d'un ampli radi d'acció, atès que integra el projecte "Salou en línia", a més a més dels projectes de renovació del web corporatiu i de normalització de processos. Té com a objectius immediats més destacables, després d'assolir —totalment o parcialment— els projectes anteriors, la implantació d'un registre d'entrada/sortida i d'un servei de gestió d'expedients, tots dos accessibles a través del web, aprofitant el treball de normalització de processos dut a terme en l'organització, així com la implantació recent del programa gestor d'expedients corporatiu (AUPAC), a fi d'aconseguir més eficiència i més bon servei al ciutadà.

La creació de registres telemàtics d'entrada i sortida es va regular per primera vegada en l'article 38.9 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social —ja derogat per la Llei 11/2007—, que establí textualment: "Podran crear-se registres telemàtics per a la recepció o sortida de sol·licituds, escrits i comunicacions que es transmetin per mitjans telemàtics, amb subjecció als requisits establerts en l'apartat 3 d'aquest article [...] que compleixin amb els criteris de disponibilitat, autenticitat, integritat, confidencialitat i conservació de la informació que igualment s'assenyalen en l'esmentada norma", així com en el Reial Decret 209/2003, de 21 de febrer, de registres i notificacions telemàtiques. En aquest sentit, atès que en la majoria d'ocasions la recepció d'una sol·licitud suposarà l'inici d'un expedient administratiu, l'accés telemàtic al qual haurà de complir les mateixes condicions que les exposades en la norma anterior per al registre, la necessitat d'implantar un sistema informàtic de gestió d'expedients que respongui a aquests criteris és més que evident.

El projecte de modernització administrativa, com a pas previ a la implantació de l'oficina 24 hores, vol satisfer les necessitats de la corporació i dels ciutadans a través de la consecució dels objectius següents: a) aconseguir una gestió municipal eficient, adaptada a la normativa i a l'e-administració a través de la utilització de mitjans telemàtics; b) disposar d'unes aplicacions en entorn web integrades, accessibles i segures, amb utilitats de signatura electrònica i de "finestreta única" que afavoreixin l'e-administració i la interoperativitat entre administracions, i que permetin al seu torn a l'Ajuntament de Salou beneficiar-se de les economies d'escala generades i de la disminució de costos de tramitació; c) disposar d'un sistema d'entrada i sortida integrat i associat als expedients administratius generats mitjançant les esmentades aplicacions, de manera que sigui possible la gestió dels, tant presencialment com telemàticament, des del moment del registre d'entrada fins a la resolució i notificació posterior al ciutadà, i d) formar el personal de l'Ajuntament i els ciutadans en la utilització d'entorns web, i facilitar-los l'accés a les aplicacions informàtiques de nova generació.

Figura 16. Evolució i fases del pla de modernització administrativa de l'Ajuntament de Salou



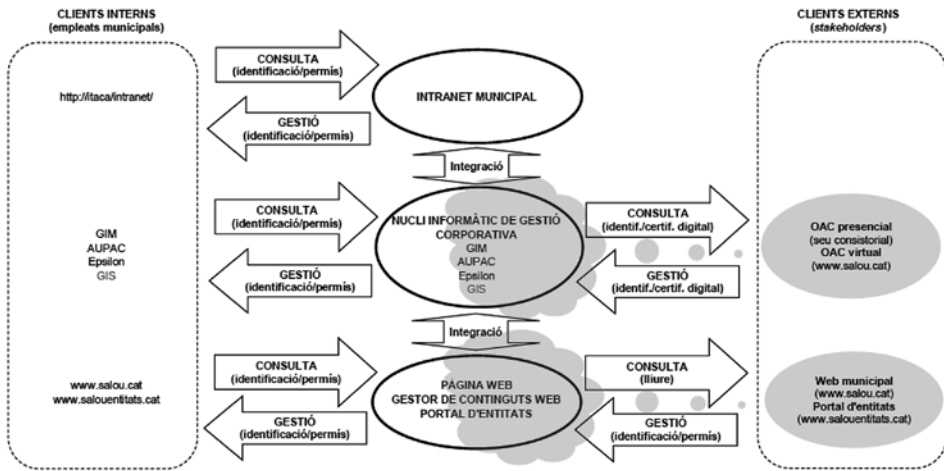
Font: Ajuntament de Salou.

Finalment, quant a l'oficina 24 hores pròpiament dita, també anomenada OAC *virtual*, la implantació i les possibilitats d'èxit seran conseqüència directa de l'efecte palanquejament que suposen la gestió per processos i la utilització de l'aplicació informàtica de gestió d'expedients. D'aquesta manera, igual com succeeix amb la integració informàtica, si bé la possibilitat de realització de tràmits e-TRAM ja és en si mateixa un avantatge, la gestió per processos confereix una nova dimensió al projecte, molt més àmplia, cohesionada i competitiva que l'anterior, que va més enllà de les funcionalitats de les aplicacions web utilitzats pel nou servei. En aquest sentit, l'oficina 24 hores disposarà de les utilitats web següents:

- Accés telemàtic a l'aplicació de gestió econòmica municipal. Es tracta de l'evolució de la Finestreta Digital, prevista en el projecte "Salou en línia" de l'any 2007, que no es va arribar a implantar. Resta a l'espera d'adquirir la nova base de dades.
- Mòdul SIAC, per accedir al gestor d'expedients AUPAC. Adquirit juntament amb l'AUPAC i amb l'aplicació de notificacions telemàtiques NOTE.

Aquests dos canals, juntament amb el nou web municipal i la intranet, configuraran les principals vies d'accés telemàtic a la informació corporativa, les quals hauran de disposar de les mateixes funcionalitats, seguretat i validesa en els tràmits que les ofertes per l'OAC presencial. L'exigència de les esmentades garanties adquireix una importància especial quan es tracta del registre d'entrada i sortida de documents, amb relació a la necessitat d'integrar els canals presencial i telemàtic, així com al tracte igualitari quant al servei que presten, en compliment del principi constitucional d'igualtat i de l'ordenament jurídic administratiu aplicable en la matèria. En aquest aspecte, caldrà reduir en la mesura que sigui possible la "bretxa digital" que pugui suposar la utilització del servei electrònic enfront del servei presencial, tant a través d'una bona gestió de l'OAC de la seu consistorial, reduint els temps d'espera i oferint un tracte agradable als ciutadans, com mitjançant la formació d'aquests ciutadans en les tecnologies de la informació i comunicació (TIC), facilitant-los en la mesura que sigui possible l'accés als nous mitjans.

Figura 17. Principals vies d'accés a la informació corporativa



Font: Elaboració pròpia.

5.3 La participació ciutadana

En l'accepció moderna, la participació ciutadana neix a Salou a partir de l'inici de la legislatura 2007-2011, amb la creació de la regidoria de Coordinació Institucional —tot i que actualment ha passat a dependre directament d'Alcaldia—. Fins llavors, l'esmentada activitat estava circumscrita exclusivament a una òptica política, i no atenia cap pla o projecte centralitzat, organitzat ni preestablert. Així, doncs, es feia necessari dotar la corporació d'una estructura administrativa i departamental que donés resposta a les noves necessitats de la població, tant per la seva creixent grandària com en compliment de la legislació sobre règim local. En aquest darrer aspecte, la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, estableix en matèria de participació ciutadana uns estàndards mínims que constitueixen els mecanismes necessaris per potenciar-la: l'establiment en tots els municipis de la necessitat de reglaments orgànics en matèria de participació ciutadana que determinin i regulin els procediments i mecanismes adequats per fer-la efectiva; l'aplicació necessària de les noves tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) de forma interactiva per fomentar la participació i la comunicació amb els veïns, així com per facilitar la realització de tràmits administratius, i, finalment, la introducció en la legislació bàsica sobre règim local de les iniciatives ciutadanes, considerades un important instrument participatiu que pot donar lloc, fins i tot, a consultes populars.

Fins ara, i a pesar d'una existència curta, el nou departament ha aconseguit concretar i fer operatius gran part dels eixos esmentats en les iniciatives següents, algunes de les quals es troben en funcionament:

- L'OAC municipal*. Encara que es tracta d'un projecte d'abast molt més ampli, el departament de Participació Ciutadana va ser qui va capitalitzar gran part de la implantació, especialment quant a la detecció de les necessitats del nou servei, així com a la planificació de l'estructura i el funcionament.
- La campanya "Som Salou"*. Iniciativa propagandística que pretenia englobar accions dirigides a generar sentiments de comunitat, cohesió i participació entre la població salouenca, treballant tant a escala individual com en l'àmbit d'entitats i a través de la promoció d'una nova marca de ciutat no enfocada exclusivament cap a la promoció turística. Amb l'entrada del nou equip de govern municipal —maig del 2009—, el projecte s'abandonà.
- La Comissió Tècnica de Participació Ciutadana (CTPC)*. Ideada com a òrgan municipal interdepartamental de tipus obert per a la coordinació i col·laboració en matèria de participació ciutadana, pretenia aportar un valor afegit en l'àmbit estratègic, tecnològic, operatiu, logístic i de planificació a totes aquelles iniciatives noves susceptibles d'implicar els ciutadans i, a més a més, dotar-les d'una visió transversal. Fins aleshores les havien dutes a terme els departaments de manera autònoma, sense limitar per això la capacitat decisòria ni les competències pròpies de cada regidoria. La periodicitat de les seves reunions era mensual des de l'abril del 2008, data en la qual va entrar en funcionament, i en el marc de les seves competències podia emetre informes i propostes no vinculants per traslladar-les als òrgans decisius de l'Ajuntament. Amb l'entrada del nou equip de govern municipal —maig de 2009—, quedà derogada.
- El Reglament de Participació Ciutadana de Salou*. Basat en la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, que estableix la necessitat de disposar de reglaments orgànics municipals en aquesta matèria que determinin i regulin els procediments i mecanismes adequats per fer-la efectiva. Actualment resta pendent de realització.
- El Baròmetre d'Opinió de Salou*. Iniciativa consistent a realitzar enquestes periòdiques a la població en general o a diferents grups d'interès —en funció de l'abast de les polítiques objecte d'avaluació— a través de diversos canals de comunicació, presencials o telemàtics. La característica més destacable és que cada departament, sota la coordinació i tutela de Participació Ciutadana, podrà definir i configurar pel seu compte les preguntes que realitzarà. En l'actualitat, el projecte encara es troba en fase de definició inicial.
- La Targeta Ciutadana de Salou*. Servirà per identificar els ciutadans empadronats a la ciutat, i facilitar-los l'accés preferent als serveis i instal·lacions municipals, la realització de tràmits a través d'Internet, l'operativa en les "zones blaves" i l'obtenció de descomptes en activitats culturals i esportives organitzades per

l'Ajuntament. El producte, que anirà incorporant progressivament noves funcionalitats i serveis addicionals, també podria disposar de funcions financeres, cosa que permetria utilitzar-lo com a mitjà de pagament en qualsevol establiment privat. Bàsicament, es tracta d'un incentiu perquè els més de 26.000 empadronats no hagin de desplaçar-se a poblacions veïnes per efectuar compres, i fidelitzar-los en la mesura que sigui possible a l'oferta comercial disponible al municipi. D'altra banda, el projecte inclou una línia de promoció del comerç local, de manera que els negocis que vulguin adherir-s'hi podran determinar quin tipus d'avantatges oferiran als titulars de la targeta —descomptes, regals, promocions, etc.—, a més a més de la publicitat periòdica gratuïta per part de l'Ajuntament. Actualment, la iniciativa es troba en fase definitiva d'implantació.

- El portal d'entitats www.salouentitats.cat.* Eina per apropar les noves tecnologies a les entitats sense ànim de lucre de Salou, que fa possible que cadascuna disposi de la seva pàgina web de forma senzilla i gratuïta. Actua com a espai comú del teixit associatiu local, que l'utilitzarà com a aparador per publicar la seva informació d'interès, l'agenda d'activitats i tot allò que li permeti donar-se a conèixer a la població i fer xarxa associativa. Es tracta d'un projecte impulsat i coordinat íntegrament pel departament de Participació Ciutadana, que s'encarrega de controlar l'acceptació i adhesió de les entitats al conveni regulador del servei, així com d'inscriure-les en el registre municipal d'entitats. El servei actualment funciona de manera satisfactòria.
- Els consells assessors territorials.* Crea't en el marc de la voluntat d'impulsar la participació ciutadana per part del nou equip de govern de Salou, aquests òrgans tenen per finalitat atendre millor la ciutadania, ja que permetran adaptar adequadament els projectes, respostes i solucions a la realitat i necessitats de les persones que conformen una zona urbana determinada, i a la vegada serviran per gestionar d'una forma més acurada els interessos de cada una de les parts de la ciutat des de la proximitat, la transparència i el diàleg permanent. Els principals objectius són els següents:
 - Afavorir i impulsar l'intercanvi d'informació, el debat i la participació de la ciutadania respecte als assumptes que afecten de forma directa els veïns i veïnes d'una zona municipal determinada.
 - Aproximar l'administració als ciutadans, i permetre un espai de construcció comuna per detectar les necessitats reals i prioritzar de manera participada les actuacions per desenvolupar.
 - Informar sobre les actuacions municipals que es desenvoluparan i copsar les aportacions oportunes.

- Fomentar la corresponsabilitat de la ciutadania en els afers d'interès públic.
- Dinamitzar el territori enfortint la xarxa associativa i la interrelació entre les entitats, i donar també cabuda a títol individual als ciutadans no associats.
- Els consells assessors sectorials.* Òrgans informatius i consultius permanents de participació ciutadana que tenen per objecte integrar la ciutadania al voltant d'àmbits sectorials d'actuació pública municipal que per la seva naturalesa ho permetin. Amb relació al sector material corresponent, els corresponen les funcions següents:
 - Crear un espai d'informació, estudi i debat en el qual tinguin cabuda els diversos agents institucionals i socials que operen en el sector.
 - Ser òrgan de consulta en la presa de decisions sobre temes que tinguin incidència i interès en el sector.
 - Col·laborar en els estudis i en l'elaboració de programes i projectes.
 - Fer el seguiment de la gestió municipal en el sector.
 - Formular propostes respecte al seu àmbit d'actuació.
 - Fomentar la col·laboració i la solidaritat entre les diferents entitats de l'àmbit sectorial.

Capítol 6

Anàlisi comparativa de l'evolució i grau d'implantació dels instruments d'NGP relacionats amb els RRHH en els principals ajuntaments del *Camp de Tarragona*

Una vegada analitzat el grau d'implantació i l'estat actual de les iniciatives modernitzadores i de nova gestió pública (NGP) a l'Ajuntament de Salou, es procedeix compararlo amb la situació de la resta de corporacions locals que gestionen municipis de més de 20.000 habitants dins de l'àrea geogràfica del Camp de Tarragona.

6.1 Ingress, provisió de llocs, organització i plans d'ocupació

Per norma general, com més població, el nombre de treballadors municipals augmenta. Tot i amb això, aquesta dada es troba fortament condicionada pel component estacional, que afecta principalment els municipis turístics. Així, doncs, les localitats que viuen del turisme es veuen obligades a prestar una major quantitat de serveis en època estival, a causa del seu gran volum de població flotant, per la qual cosa solen necessitar més treballadors. És el cas de Calafell, el Vendrell, Cambrils i Salou. Vila-seca, en canvi, malgrat disposar del nucli turístic de la Pineda, es desmarca clarament dels altres en mantenir la proporció habitants/empleat més elevada, que supera fins i tot les poblacions "de tot l'any", és a dir, Tarragona, Reus i Valls. El reduït nombre d'efectius d'aquest ens és un dels trets diferencials del seu model de gestió i de la seva cultura organitzativa, com s'anirà veient al llarg de l'anàlisi.

Taula 1. Nombre, composició i densitat d'empleats municipals

	Població 1/1/2009	N. d'empleats	Habit./empl.	% func. – % lab.	% fixos – % temp.
Tarragona	140.323	1.200	116,94	80-20	86-14
Reus	107.118	1.000	107,12	66-33	75-25
El Vendrell	35.821	560	63,97	50-50	70-30
Cambrils	31.720	450	70,49	59-41	79-21
Salou	26.649	430	61,97	69-31	92-8
Valls	25.092	200	125,46	48-52	90-10
Calafell	24.265	400	60,66	60-40	92-8
Vila-seca	20.866	130	160,51	80-20	90-10

Font: Elaboració pròpia, a partir de les dades extretes dels qüestionaris i, pel que fa a la població, de l'INE (Reial Decret 1918/2009, d'11 de desembre).

Quant a la distribució entre personal funcionari i laboral, les dades són molt disperses, i no s'observa cap tipus de relació causal digna d'esment. En aquest sentit, destaca Valls, seguida del Vendrell, per disposar de més laborals que de funcionaris, a causa de la tendència pròpia dels anys vuitanta del segle xx a proveir aquest tipus de personal, basant-se en motius diversos: flexibilitat, major llibertat en la provisió, moda, etc. Actualment, l'esmentat criteri ha sigut substituït pel de la funcionarització, de corrent invers, que tracta de restablir a través d'aquesta via la igualtat de drets i d'atribucions entre els dos col·lectius. La funcionarització mitjançant concurs de mèrits també es dona a Cambrils, Vila-seca i Tarragona –on la tendència és a limitar els laborals als llocs temporals–, a pesar que aquests dos municipis disposen només d'un 20% de personal contractat. A Reus, en canvi, la proporció es manté estable, igual que a Salou. En aquest sentit, tampoc s'observa una clara relació causa-efecte entre l'existència d'un major percentatge de personal laboral i la posada en marxa de processos de funcionarització; aquesta pràctica depèn en gran manera de la voluntat política. Finalment, Calafell i el Vendrell no es manifesten pel que fa a aquest assumpte.

Respecte a la proporció entre personal fix i temporal, es constata més presència d'interins als municipis més grans –excepte a Tarragona–, mentre que en els petits la tendència preponderant és la de regularitzar la situació de la majoria dels empleats. A Vila-seca es dona el cas que gran part dels temporals són policies d'estiu. Finalment, altres relacions laborals de tipus temporal utilitzades per la majoria dels municipis enquestats són els becaris

dels instituts d'educació secundària (IES) locals i de la Universitat Rovira i Virgili (URV), així com els contractes subvencionats pel Servei d'Ocupació de Catalunya —tallers, plans d'ocupació, etc.— i, a Tarragona, pel Servei Municipal d'Ocupació. En cap dels municipis analitzats no es contracta personal a través d'empreses de treball temporal (ETT).

Quadre 13. Existència i antiguitat de les relacions de llocs de treball

Tarragona	No existeix com a tal
Reus	Completa. En format actual des del 2002
El Vendrell	Completa. 2004
Cambrils	Organigrama i fitxes (pendents de valoració per la Diputació). 2007
Salou	Organigrama i fitxes (pendents de valoració per la Diputació). 2006
Valls	Sense organigrama. Fitxes sense tasques ni valoració. 1997
Calafell	No existeix com a tal
Vila-seca	Sense organigrama. Fitxes descriptives i valorades. No és recent

Font: Elaboració pròpia, a partir de les dades extretes dels qüestionaris.

Com es pot observar al quadre anterior, la majoria de poblacions —excepte Tarragona i Calafell— disposen de relació de llocs de treball (RLT) completa o en fase final d'elaboració —fase valorativa—. Les RLT més recents estan compostes d'organigrama jeràrquic —arbre de dependències— i de fitxes descriptives i valorades de cada lloc de treball; en canvi, aquesta circumstància no es dona en les més antigues, on sol faltar algun dels elements anteriors. Quant a les modificacions, en tots els casos les més importants acostumen a produir-se amb motiu de l'aprovació del pressupost municipal. En aquest sentit, pateixen variacions freqüents Valls —les més significatives una vegada l'any—, Cambrils, Salou i el Vendrell —anualment—, i es mantenen relativament estables Reus —les alteracions de la qual rarament suposen una variació superior al 2%— i sobretot Vila-seca. Encara que tots els municipis coincideixen a afirmar que, generalment, les esmentades modificacions cerquen aconseguir més eficiència i eficàcia en la gestió dels RRHH, respecte a la consideració de l'RLT com a instrument estratègic de gestió o com un simple inventari de personal, les opinions són dispars: el Vendrell parla d'una "eina estratègica"; Reus afirma, en la mateixa línia que Salou, que "possiblement és un *mix*. Encara que indubtablement es tracta d'un instrument de gestió, les decisions sobre política de personal es prenen considerant l'RLT com un element més en la presa de decisions"; Cambrils la considera com "una mica més que una relació d'empleats", i, finalment, Vila-seca i Valls, casualment, les que disposen d'RLT més antigues, s'hi refereixen més aviat com un simple inventari de personal.

Respecte si els llocs de treball descrits en les fitxes valoren/requereixen la possessió/obtenció de certes competències o habilitats —capacitat organitzativa, lideratge, empatia, assertivitat, etc.— addicionals a les legalment requerides per a la provisió ordinària —titulació, formació, grup, grau personal, etc.—, la resposta majoritària és negativa. De fet, la gestió per competències només es du a terme al Vendrell —amb caràcter general, segons els entrevistats—, a Cambrils —en alguns casos, però no de forma sistemàtica— i a Salou —només testimonialment als llocs d'informador de l'OAC, on es van establir com a requisits d'accés l'assertivitat, l'empatia, la polivalència i la capacitat de treballar en equip—. Quant a l'existència d'un pla de carrera oficial i formalment definit, cap dels municipis enquestats no en disposa, per la qual cosa la promoció laboral sol produir-se de forma discrecional i en funció de la cultura corporativa dominant en cada organització. En aquest sentit, Reus manifesta que “és una política de personal identificativa de l'organització l'accés a la promoció interna”.

Quant a la valoració de l'efectivitat i utilitat dels models organitzatius del personal utilitzats pels municipis estudiats, les opinions es troben dividides entre els informadors que creuen que la seva existència és positiva —el Vendrell, Valls i Reus—, els crítics —Vila-seca i Calafell— i els que prefereixen esperar que s'implanti completament —Tarragona, Cambrils i Salou—. Entre els defensors, Reus afirma que “en ser una de les premisses de l'organització la millora continuada, encara que sense l'adopció de models formals de qualitat, en matèria de recursos humans també es persegueix aquesta finalitat”. A Valls creuen que un dels punts forts en aquest sentit és la maduresa de la seva RLT corporativa. Contràriament, de Vila-seca crida l'atenció el fet que els informadors, a pesar d'ocupar llocs d'alta responsabilitat dins de l'organització, siguin particularment autocrítics amb la política de personal duta a terme i pensin que el model podria perfeccionar-se en gran manera amb la incorporació d'un pla de carrera. Igualment crítics es mostren a Calafell, on pensen que “no hi ha un model d'organització del personal ben plantejat per obtenir resultats”. Finalment, la novetat de les RLT de Cambrils i Salou afegida al fet que les seves últimes fases —valoració i provisió/assignació de llocs— encara es troben pendents d'elaboració fan que els esmentats municipis es mostrin reservats en aquest aspecte i prefereixin esperar. En el mateix sentit es manifesta Tarragona, a hores d'ara immersa en un procés de reorganització del seu model de personal en tots els àmbits.

Respecte a la valoració i al grau d'acceptació per part dels treballadors, la majoria d'informants es mostren escèptics o prefereixen no donar una opinió general sobre una qüestió tan personal. En aquest sentit, de les entrevistes es desprèn que a Valls el model de gestió de recursos humans és generalment acceptat pels seus empleats, a pesar de la inexistència d'organigrama, de l'absència de descripció de les tasques de cada lloc i d'una certa inaccessibilitat a la informació continguda en l'RLT; mentre que al Vendrell s'accepta “amb dificultats”. A Vila-seca, el personal de base troba a faltar

l'existència d'un pla de carrera professional, i a Cambrils, Salou i Tarragona prefereixen esperar a la fi dels seus processos reorganitzatius; Tarragona és el municipi més retardat en aquest sentit. Finalment, els informadors de Reus no volen entrar en apreciacions subjectives, i al·leguen que "l'opinió dels quasi mil empleats municipals només pot conèixer-se mitjançant una enquesta sobre mostra significativa", mentre que a Calafell tampoc es manifesten en relació amb aquest aspecte.

6.2 Avaluació del rendiment del personal i incentius a la productivitat

En cap dels municipis estudiats no existeixen polítiques clarament definides d'avaluació del rendiment i de valoració objectiva de la productivitat, per la qual cosa, si aquesta valoració s'arriba a dur a terme, sempre es basa en l'opinió subjectiva del superior jeràrquic, principalment a causa de la manca d'indicadors específics de rendiment del personal. En aquest sentit, tots els municipis estudiats retribueixen el major rendiment a través del complement de productivitat, de les hores extres i de les mencions —en la Policia Local—. Al Vendrell els informants entrevistats també destaquen la utilització de la promoció. A Calafell es dona el cas que alguns complements retributius —productivitat, modernització, etc.— s'han convertit en fixos, igual que succeeix en certs col·lectius de Salou, on també s'utilitzen tots els instruments tradicionals anteriors. Finalment, a Vila-seca alguns col·lectius de base es queixen testimonialment de manca de promoció i de felicitacions.

Quant a la utilització dels indicadors de rendiment del personal per a altres utilitats addicionals, tan sols Reus afirma que "es fan servir indicadors de processos de tipus general, però no d'específics de rendiment dels RRHH, perquè les gerències coneguin el volum i la dimensió dels béns produïts i dels serveis prestats. Des del 2009, també es treballa en un pressupost per programes, on el programa es configura com a unitat de cost i s'analitza amb indicadors de gestió i d'equilibri financer del programa", i Tarragona, que "el rendiment del personal només s'ha utilitzat com a experiència pilot en alguns canvis de l'organigrama", així com que "hauria de corregir-se la tendència a la centralitat dels avaluadors". En no disposar d'aquest tipus d'indicadors, la resta de municipis no fa cap aportació en aquest sentit.

Finalment, respecte a l'opinió del personal sobre l'actual model de valoració del rendiment i retribució de la productivitat, els informadors de Vila-seca afirmen que els seus empleats creuen que es tracta d'un model millorable, a causa de la manca de promoció i d'un pla de carrera, igual que a Valls i Salou, on també manifesten que podria ser millor i més transparent. A Cambrils el model és acceptat al 50%; l'informador del Vendrell no disposa de dades suficients sobre l'opinió general del personal corporatiu, igual que a Reus i a Tarragona. Finalment, Calafell tampoc es manifesta en aquest

sentit. Quant al paper jugat pels sindicats en els processos de definició de sistemes de valoració, a la majoria d'ajuntaments pensen que la seva actuació ha sigut inexistente. Només a Tarragona indiquen, respecte a una prova pilot de valoració aplicada a la redistribució del personal, que "tant la seva aplicació com la metodologia utilitzada es va pactar amb els sindicats". En aquest aspecte, també crida l'atenció que a l'Ajuntament de Vila-seca no existeixin sindicats i que tots els membres de la Junta de Personal siguin independents.

6.3 Programació política i execució gerencial

En l'actualitat, només Reus disposa d'un model gerencial en tots els àmbits, sobre el qual pivoten els responsables polítics i l'estructura administrativa municipal. La resta d'ajuntaments enquestats únicament utilitza gerents per dirigir els seus organismes autònoms i societats municipals. En aquests casos, es constata que tant el tipus de gestió com els models de rendició de comptes adoptats difereixen totalment de l'aplicat a Reus. La llibertat dels gerents reusencs és molt elevada, i poden ser considerats —juntament amb la Direcció General de Serveis— els vertaders gestors de l'organització. Així, doncs, els responsables polítics efectuen la planificació estratègica —plans d'actuació municipal, d'ordenació del territori, d'inversions quadriennals, etc.—, però l'instrument o la manera d'executar les polítiques és sempre decisió dels gerents, els quals responen de les seves actuacions de manera diferenciada: els gerents de les societats anònimes municipals (SAM) reten comptes com ho farien els responsables de qualsevol societat mercantil —mitjançant l'informe de gestió i a través de l'anàlisi detallada del compte de resultats i dels objectius aconseguits—; en canvi, els gerents de l'Ajuntament responen basant-se en el grau d'execució pressupostària relativa als programes d'actuació en què es troben involucrats. Quant a l'òrgan davant del qual responen, els gerents de les SAM ho fan davant dels respectius consells d'administració, i els gerents de l'Ajuntament davant la Direcció General de Serveis, que al seu torn ret comptes davant l'equip de govern municipal. Finalment, respecte als avantatges i resultats obtinguts, segons els informants entrevistats "hi ha una permanent tensió —en l'accepció més sana del significat— entre els gerents, ja que part de la seva retribució, i fins i tot la seva continuïtat en el càrrec, depenen de la gestió que duguin a terme. Normalment, aquesta pressió comporta la consecució satisfactòria dels resultats esperats".

A Tarragona es dona el cas que en anteriors legislatures havia existit un gerent municipal, amb un accentuat perfil polític i provinent de l'empresa privada, el qual s'ocupava d'aspectes de coordinació general —mediació en grans contractes, modernització, etc.—. Amb el nou equip de govern, la figura del gerent corporatiu va ser substituïda pel lloc de treball de director executiu, ocupat aquesta vegada per un funcionari d'habilitació nacional —escala de Secretaria—, amb funcions semblants a les de l'ante-

rior directiu, però amb un major component administratiu-operatiu, en detriment del perfil polític propi dels càrrecs de confiança. Quant al nivell de responsabilitat, sempre ha sigut molt relatiu i indeterminat, a pesar de tractar-se en ambdós casos d'alts càrrecs; abans pel seu elevat grau d'afinitat amb el poder polític del moment, i ara perquè l'esmentada responsabilitat es limita a la dels funcionaris, en funció del seu rang i de la normativa administrativa aplicable. Finalment, respecte als avantatges del model a la pràctica, els informants opinen que l'anterior experiència gerencial no va ser gaire positiva, i resta encara per veure i valorar els efectes i resultats de la gestió del nou director executiu –comissions de modernització, desenvolupament del POUM, etc.

La resta de municipis entrevistats no disposa de model gerencial, però se serveixen de gerents per dirigir els seus organismes autònoms i societats municipals. En aquest sentit, la majoria —Valls, Salou, Vila-seca i Cambrils— afirma que, a diferència del que passa a Reus, la responsabilitat d'aquests directius és molt limitada, ja que qui realment ret comptes de la gestió realitzada en cada organisme o societat és el càrrec polític —el regidor responsable—. Per la seva banda, l'informant de Calafell considera que, al seu Ajuntament, la separació entre planificació política i execució administrativa es dona amb matisos, ja que “hi ha polítics que realitzen tasques de funcionaris i funcionaris que prenen decisions estratègiques”. Una cosa semblant succeeix a Salou, on en certes ocasions alguns alts funcionaris prenen decisions estratègiques, encara que amb el beneplàcit dels polítics. Finalment, el Vendrell no es manifesta en aquest sentit, i dona entenen que no utilitza aquest model organitzatiu.

6.4 Gestió directiva i lideratge

La majoria de les administracions locals estudiades reconeixen l'existència de líders dins de l'organització. En aquest sentit, els informadors de Reus manifesten que “si per líder s'entén la persona que exerceix com a creador d'equips, sí que n'existeixen, encara que de vegades aquestes aptituds no coincideixen amb les del lloc real que ocupen en l'organigrama”. A Valls se'ns informa que alguns dels directius són líders naturals —el cap de personal, l'interventor o el cap de la Policia, entre d'altres—, tot i que també hi ha líders en les categories inferiors —el responsable de l'OAC i alguns administratius i caps de negociat veterans i amb molta experiència—. En aquesta mateixa línia se situen Vila-seca i Salou. Entre els líders organitzacionals de Cambrils, els nostres informadors inclouen alguns polítics —regidor d'Hisenda, d'Informàtica, etc.—. Finalment, a Tarragona consideren líders l'interventor, el responsable d'Informàtica i el director executiu, a tall d'exemple. Quant a la proporció de directius líders-gestors tradicionals, Vila-seca declara un 100-0, Calafell un 60-40 i Reus un 50-50. La resta de municipis no es manifesten.

Respecte al foment del lideratge i a la participació en la presa de decisions estratègiques per part dels treballadors, les respostes són diverses. A Reus, tot i que la majoria de serveis es gestionen a través d'equips de treball i de comissions de *brainstorming*, on el paper del líder sol aflorar amb facilitat, la participació dels treballadors es limita a desenvolupar i avaluar les decisions estratègiques adoptades pels polítics. A Valls, el lideratge es fomenta tant de manera natural com per part dels càrrecs electes, els quals el valoren molt positivament. En aquest municipi, l'escassetat de recursos econòmics i el fet que els polítics atorguin un ampli grau de llibertat als empleats han provocat que la majoria d'iniciatives innovadores hagin sorgit de l'interès dels treballadors. Les esmentades propostes solen materialitzar-se a través del treball en equip i de reunions operatives —on es prenen decisions estratègiques—, informatives i de seguiment, a les quals assisteixen tant funcionaris com polítics, i en les quals tots els departaments i nivells jeràrquics implicats es troben representats.

A Tarragona, l'organització predominant és la de tipus tradicional burocràtica-funcional, però orientada al canvi, el qual s'instrumentalitza a través de les comissions de modernització i excel·lència, on els empleats municipals, en funció de les diferents categories i responsabilitats, poden fer aportacions al procés modernitzador. Malgrat tot, la participació en la presa de decisions estratègiques no sol arribar gaire més enllà dels simples suggeriments. Un cas semblant es dona a Cambrils, on es fomenta el lideratge —encara que no la presa de decisions— a través del denominat *grup impulsor de l'excel·lència*, del qual formen part unes 20 persones, entre polítics i funcionaris.

L'organització de l'Ajuntament de Vila-seca és totalment de tipus burocràtica-funcional i no sol fomentar de manera especial el lideratge. Tot i així, se'ns informa que entre els empleats hi ha alguns líders naturals, es treballa en equip de manera habitual —fins i tot es va intentar introduir la gestió per objectius, però no va funcionar— i es promou la participació de certs funcionaris —encara que només alts càrrecs— en la presa de decisions, a través de la denominada “ponència d'inversions”, composta per funcionaris i per polítics, i on tots els departaments municipals es troben representats. A Calafell s'ha intentat fomentar el lideratge, però encara té molt de pes l'organització funcional-burocràtica tradicional; en tot cas, també es fan reunions periòdiques de directius.

A Salou es fomenta el lideratge a través de les diferents comissions tècniques operatives i del treball en equip —normalment impulsat pels empleats mateix, en funció de les seves necessitats i amb el beneplàcit dels polítics, que solen concedir àmplies llibertats en aquest sentit, igual que a Valls—. Com a aspecte diferenciador respecte a altres municipis com Vila-seca, es dona el cas que les reunions dels càrrecs de primer nivell són principalment de tipus informatiu i de seguiment —els polítics pregunten als funcionaris sobre l'estat d'una sèrie d'assumptes fixats en l'ordre del dia—; en canvi, les comissions tècniques operatives, formades per càrrecs de segon nivell de diverses

categories i procedències —i a les quals també assisteixen els polítics—, solen ser molt més fructíferes quant a la participació i a la presa de decisions. Darrerament, es constata una progressiva substitució de les reunions periòdiques per altres de tipus *ad hoc*, en funció dels assumptes concrets per tractar.

Finalment, cal destacar que tots els municipis coincideixen a reconèixer l'enorme benefici que reporten les pràctiques de foment del lideratge a l'organització i als seus empleats. Respecte als sindicats, en cap cas no es promou que participin en la gestió i la presa de decisions estratègiques.

6.5 Ètica pública i cultura organitzativa

Cap dels municipis estudiats no disposa de regulació formal quant a responsabilitat ètica, moral o social més enllà de la legalment establerta pel Dret Administratiu i el procediment per seguir, i els empleats han de guiar-se per la seva ètica personal i pel que estableixen les lleis. Quant al tipus de cultura organitzativa, Reus encapçala els municipis que aposten per la descentralització, la cooperació, l'orientació al canvi, el treball en grup i la gestió de qualitat a través de processos. En paraules dels nostres informadors, es tracta d'una organització "superdescentralitzada, on la majoria de serveis es presten mitjançant ens instrumentals —societats anònimes municipals, entitats públiques empresarials locals, organismes autònoms, consorcis, etc.—, la qual cosa comporta un alt grau d'especialització i una orientació cap al client/contribuent/ciudadà/usuari del servei públic important". El segon municipi amb un major grau d'orientació al canvi és Cambrils, els trets organitzatius més característics del qual són igualment la implantació de models de qualitat, d'excel·lència, de gestió per processos i de descentralització administrativa, i ha aconseguit una certa maduresa en aquest sentit, encara que no tanta com en el cas anterior. Malgrat tot, els informadors creuen que encara manté un substrat d'organització burocràtica funcional, el qual es manifesta de vegades a través d'actituds que xoquen frontalment amb la filosofia de l'excel·lència i de la millora contínua, com ara l'arbitrarietat en alguns nomenaments de personal.

Un pas per darrere de Cambrils hi ha Salou, on el canvi de model s'ha iniciat més tard, i on la descentralització pràcticament no es dona, ja que l'ens únicament disposa d'un organisme autònom —el Patronat de Turisme—. Tot i amb això, en l'actualitat es constata la clara existència d'una forta orientació cap als processos, així com una voluntat comuna en tota l'organització —tant per part dels funcionaris com dels polítics— d'impulsar el canvi cap al nou model de gestió i de cultura organitzativa. En aquest sentit, són freqüents les reunions i les iniciatives transversals i de treball en equip a través de grups multidisciplinaris i multinivell, constituïts tant basant-se en la voluntat política com per iniciativa pròpia. Aquesta voluntat general s'alimenta d'una sèrie de factors inductors determinants en la referida transició —joventut del personal,

creixement, nova regulació legal, etc.—, capaços fins i tot d’“arrossegar els incrèduls” cap al nou model, i aconseguir que el vegin necessari i irrenunciable.

A Tarragona, el Vendrell i Valls, el model organitzatiu predominant és el burocràtic funcional, però en transició cap al canvi. Tarragona és un ajuntament tradicional, la grandària i maduresa del qual dificulten considerablement les iniciatives de tipus global. A pesar d’això, la renovació consistorial i la nova legislació sobre accés electrònic a la informació corporativa han accelerat considerablement l’esmentat procés de rediseny integral. El Vendrell també és un ajuntament de tipus tradicional que encara no ha fet el salt cap a la gestió integral per processos. Com en el cas anterior, la seva grandària el dificulta a l’hora d’abordar el canvi global però, al mateix temps, li permet disposar de prou recursos per impulsar algunes innovacions parcials d’importància —OAC, empreses municipals, participació ciutadana, comunicació corporativa, etc.—, aspectes que, segons se’ns informa, acabaran influint a mitjà termini en la seva cultura corporativa. Quant a Valls, destaca com a tret més característic, en paraules dels informants entrevistats, el fet que “les activitats orientades al canvi es donin principalment gràcies a la iniciativa pròpia dels empleats i a les necessitats d’alguns departaments líders en aquest sentit —Informàtica, OAC, Hisenda—, i supleixin d’aquesta manera l’escassetat de recursos materials, personals i econòmics dedicats a la innovació”.

En l’altre extrem se situen els ajuntaments de Vila-seca i Calafell. Pel que fa al de Vila-seca, malgrat que presenta una marcada estructura burocraticofuncional, combinada amb una cultura corporativa tradicional, aconsegueix un alt grau d’eficiència gràcies a la potenciació d’altres factors igualment importants —plantilla reduïda, però eficient i estable, poca descentralització, optimització de recursos o impuls de la participació ciutadana, entre d’altres—. Finalment, l’organització de Calafell també és de tipus burocraticofuncional; el tret més negatiu de la seva cultura organitzativa —en paraules dels informants entrevistats— és l’existència de departaments independents i en competència que no col·laboren entre si.

En cap dels casos estudiats, la missió, visió i valors de l’organització no es troben oficialment establerts en l’actualitat, però Cambrils —en continu procés de canvi innovador— i Tarragona —a partir del discurs d’investidura de l’actual alcalde— podrien estar-hi treballant. En aquest sentit, la majoria de municipis creu que la seva existència suposaria en general un avantatge per a l’organització i per als empleats. Tot i amb això, Valls i Vila-seca opinen que es tracta de conceptes molt teòrics, la utilitat dels quals en el món local, on les funcions i competències ja es troben clarament establertes, es fa difícil d’avaluar. En opinió dels informants d’aquests ajuntaments, seria millor disposar de més recursos de tipus real. Finalment, el Vendrell no es manifesta.

6.6 Comunicació interna i accés intern a la informació corporativa

Reus planteja la comunicació interna i l'accés intern a la informació corporativa com un procés estratègic de gestió del canvi organitzacional. Malgrat això, no disposa de regulació formal en aquest sentit. L'ús del correu electrònic es troba totalment implantat mitjançant la intranet i l'extensió de l'expedient electrònic. Igualment, a través de la intranet municipal els empleats poden efectuar queixes i suggeriments o proposar bones pràctiques, les quals generalment són preses en consideració per a la millora contínua. La informació corporativa sol compartir-se de manera habitual i sense resistències entre els departaments, aspecte que, segons els informadors entrevistats, suposa un gran avantatge. En aquest sentit, "fa anys que s'està treballant en una base de dades úniques de tercers que pugui utilitzar la majoria de programes informàtics. L'obstacle principal per implantar-la completament prové de les limitacions imposades per la normativa sobre protecció de dades personals".

En una situació semblant es troba Tarragona, on aquest procés també es planteja de forma estratègica, i habitualment és objecte de debat en les comissions d'excel·lència. En aquest sentit, en breu es preveu regular la comunicació interna a través d'una nova versió de la intranet corporativa, molt més potent que l'actual, la qual disposarà de les funcionalitats següents: consultes variades, accés a documentació oficial, documentació compartida, comunicacions de personal —vacances, ajudes, control d'entrada i sortida, etc.—, queixes i suggeriments i informació sindical. Quant al correu electrònic, el seu ús és habitual, però encara es recorre a les notes de règim intern en suport paper per oficialitzar les comunicacions interdepartamentals. En l'actualitat, la informació disponible es comparteix principalment de manera informal o extraoficial, però hi ha la voluntat comuna de fomentar "el treball transversal protocol·litzat", seguint el model utilitzat a l'Ajuntament de Vitòria, en línia amb la implantació de l'expedient únic per a cada ciutadà. El principal problema a l'hora de compartir les dades corporatives rau en l'alt grau de dispersió. Així, a banda de les dades centralitzades en l'àrea econòmica, la resta d'informació es troba repartida per tota l'organització, i és summament difícil reagrupar-la i posar-la en comú. Finalment, respecte a les possibles resistències, els informadors afirmen que en aquest aspecte se'n produeixen unes quantes, però més per desinformació que per mala fe.

A pesar d'un elevat grau d'evolució i orientació al canvi, l'Ajuntament de Cambrils planteja la comunicació interna i l'accés a la informació corporativa de manera tradicional, i no hi ha cap pauta preestablerta en aquest sentit. No obstant això, l'ús del correu electrònic es troba totalment estès entre el personal, així com també la utilització de la intranet corporativa. Igualment, els empleats poden realitzar queixes i suggeriments a través de diversos mitjans: correu electrònic, bústies descentralitzades,

etc. Les queixes es traslladen a la regidoria d'Hisenda i Gestió Estratègica, de la qual depèn el departament de personal, perquè siguin preses en consideració. Com en el cas de Tarragona, la informació corporativa es comparteix principalment de manera informal, i no existeix cap model o norma de referència, ni tampoc gaires resistències entre els departaments, que mantenen un bon clima de treball i col·laboració.

En una situació semblant hi ha Salou, amb l'avantatge que la seva intranet permet gestionar electrònicament la majoria de les incidències de personal —vacances, assumptes propis, control de fitxatges, gestió de nòmnes i de certificats, etc., moltes de les quals encara no estan disponibles en municipis teòricament més avançats en aquest aspecte, com ara Tarragona, on estan en procés d'implantació—, així com també registrar diverses peticions —suport d'informàtica, incidències en processos, via pública, peticions de reprografia, etc.—, efectuar queixes, suggeriments i aportacions diverses. En aquest darrer aspecte, el problema rau en el fet que el mitjà és tan informal i de consideració tan escassa que pràcticament ningú no l'utilitza. D'altra banda, l'encara continguda grandària de l'organització permet mantenir un considerable grau de centralització en la informació —base única de persones i entitats, programa de gestió econòmica, enllaç nòmnes-comptabilitat, etc.—, aspecte que culmina amb la recent implantació del gestor d'expedients corporatiu. Finalment, la col·laboració interdepartamental —tant formal com informal— sol ser freqüent, i les resistències escasses.

El cas de Valls és semblant al dels dos ajuntaments anteriors: plantejament tradicional, però amb algunes innovacions consolidades —intranet, correu electrònic o possibilitat de realitzar queixes i suggeriments informalment mitjançant correu electrònic, entre d'altres—, i no hi ha cap pauta preestablerta de comportament en aquest sentit. Tampoc es disposa d'un estàndard a l'hora de compartir la informació; l'èxit del procés depèn de la bona voluntat i entesa entre els departaments. Excepte pel que fa al sistema d'informació geogràfica (GIS), obert a totes les àrees que l'utilitzen, cada unitat gestiona les seves dades. En aquest sentit, es produeixen algunes resistències per la influència de l'estructura burocraticofuncional existent en l'organització, de manera que és difícil aconseguir que un departament s'aprofiti del treball d'un altre si no ha participat en l'elaboració, o si no li han permès participar-hi.

Segons els informadors entrevistats, a Calafell “no hi ha sistemes estructurats de comunicació interna”. Els empleats disposen d'intranet i utilitzen regularment el correu electrònic —tot i que continuen circulant les notes de règim interior—; en canvi, no poden efectuar queixes i suggeriments a través de canals informals. La informació es comparteix amb dificultat i sense cap pauta preestablerta, i hi ha moltes resistències pel fet que cada departament se sent i actua com a propietari de les dades que genera i gestiona. Finalment, el personal entrevistat creu que la gestió compartida de bases de dades centralitzades suposaria un avantatge per a l'organització.

Quant a Vila-seca, tant la comunicació interna com l'accés a la informació corporativa es plantegen de manera totalment tradicional. El correu electrònic s'utilitza només per a informació, en cap cas com a substitutiu de les notes de règim interior. D'altra banda, si bé es disposa d'intranet, no es poden efectuar queixes o suggeriments mitjançant canals informals —però sí de paraula—. Tot i que la informació no se sol compartir a través de l'ús de bases de dades centralitzades —excepte l'econòmica, ubicada en una mateixa aplicació informàtica—, hi ha molt bona relació entre tots els departaments, a causa, principalment, de la reduïda grandària de l'organització i de l'absència total de resistències, cosa que permet el treball en equip. En tot cas, els informadors entrevistats opinen que la gestió compartida de les referides bases de dades seria positiva, si existissin. Finalment, l'informador del Vendrell només manifesta que la seva organització disposa d'intranet, així com que els departaments solen compartir la informació corporativa i la gestió de les bases de dades informatitzades sense resistències.

6.7 Actitud general davant la innovació

A Reus la innovació és impulsada formalment per la Direcció General de Serveis i per les diferents gerències, encara que els “motors del canvi” solen ser els líders de l'organització. Normalment, se'ns informa que el personal percep la referida innovació com una millora real i efectiva, atès que la majoria de processos nous van encaminats a aconseguir més eficiència a través de la reducció dels costos, que al seu torn sol traduir-se en una menor càrrega de treball o de temps d'execució. Quant a les resistències, si n'hi ha són mínimes, i és paradigmàtica la que va protagonitzar l'anterior interventora municipal quan es va acordar separar la funció pressupostària —de gestió— de la comptable —de registre, pròpia de la Intervenció—, al·legant que el canvi restava importància a la seva figura dins de l'organització, ja que fins aquell moment també s'ocupava de la gestió del pressupost. Finalment, també se'ns informa de l'existència d'un departament dedicat exclusivament a la innovació.

A Cambrils, qui impulsa la innovació és el departament d'Organització i Excel·lència, format per tres persones en dedicació exclusiva. En general, el personal percep el procés innovador com una millora real i aprofitable, i participa de bon grat en els processos relacionats amb la qualitat i les noves tecnologies. Si n'hi ha, les resistències solen venir per la distorsió que suposen algunes pràctiques de promoció “a dit” del personal de confiança, totalment legals però contraposades a la filosofia de l'excel·lència que es pretén implantar.

A Tarragona, la innovació és impulsada tant pels polítics —que “deixen fer”— com per alguns líders —els membres de les comissions de modernització—; destaca

en aquest sentit l'activitat duta a terme per l'interventor municipal i pel director executiu. Segons els nostres informadors, un dels trets més característics del referit impuls tècnic compartit és l'equilibri de forces existent entre les àrees econòmica i jurídica, el qual es tradueix en una major robustesa del procés innovador, sobretot quant a garanties i seguretat jurídica, i suposa un autèntic avantatge competitiu en comparació amb la resta de localitats. La participació del personal en els nous projectes sol donar-se pràcticament sense resistències, tot i que, en algunes ocasions, el procés innovador inspira certa desconfiança i incredulitat, especialment entre els empleats més veterans. Finalment, no existeix cap departament específic d'innovació; es coordina tot el procés a través de la figura del director executiu, el servei d'Ordenació Administrativa i Corporativa i les comissions de modernització.

A Salou, la innovació s'impulsa bàsicament a través de les comissions operatives de processos —darrerament substituïdes per reunions operatives *ad hoc*—, de l'OAC, del lloc web municipal i de la participació ciutadana; compostes o gestionades, segons els casos, tant per empleats municipals —de diversos nivells i procedències— com per polítics i càrrecs de confiança. L'actitud general dels integrants davant la innovació és molt positiva, igual que la de la resta de treballadors i càrrecs electes, i no hi ha resistències en aquest sentit, encara que sí una certa desconfiança per part dels sectors més tradicionals de cada àrea, afegida a una considerable desentesa per part de la majoria d'alts càrrecs administratius, els quals consideren el procés d'innovació un assumpte d'importància menor. Encara que no hi ha un departament exclusivament dedicat a la innovació, la secció d'Informàtica i Noves Tecnologies s'ocupa de la coordinació de la majoria de les esmentades comissions i reunions, aspecte que reforça el caràcter tècnic del model salouenc, en detriment d'un major grau de perspectiva jurídica. Darrerament, aquesta mancança s'ha intentat suplir amb la creació d'un departament de Qualitat, dependent de Recursos Humans.

Segons els informadors entrevistats, els principals impulsors de la modernització a Calafell són els polítics. En la seva opinió, aquesta visió unilateral del procés innovador provoca falta de consens i notables resistències al canvi per part del funcionariat, que en general percep la modernització com una imposició. Quant a l'existència de departaments dedicats en exclusiva a aquests aspectes, els informadors constaten la creació recent d'un departament de noves tecnologies.

A Valls es produeix una dualitat entre els "departaments innovadors" i els "departaments tradicionals". En opinió dels entrevistats, són innovadors l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC) i l'àrea d'Hisenda, a més a més d'alguns organismes públics municipals i del departament d'Informàtica —malgrat que aquest és molt reduït i no disposa de recursos suficients—, i tradicionals tota la resta. En general, les accions modernitzadores solen dur-se a terme gràcies a la iniciativa pròpia dels departaments innovadors, i és llavors quan el personal les percep realment com una vertadera i aprofitable millora.

El mateix dualisme tradició-innovació també es dona pel que fa a la participació del personal en les iniciatives de referència. Finalment, no hi ha un departament dedicat en exclusiva a les noves tecnologies; l'èxit o el fracàs de les accions empreses en aquest sentit depèn de la iniciativa pròpia de les parts interessades i, en menor grau, del departament d'Informàtica.

L'impuls de la innovació a Vila-seca prové principalment dels caps, encara que de vegades també d'alguns subordinats. Generalment, el personal percep la modernització com una millora real i efectiva, i participa sense resistències en totes les iniciatives promogudes en aquest sentit. La coordinació dels processos modernitzadors sol anar a càrrec d'Informàtica, atès que no hi ha cap altre departament dedicat exclusivament a la innovació.

Finalment, tot i que l'informador del Vendrell no va respondre aquesta pregunta, va deixar palès en d'altres que, a pesar que es tracta d'un ajuntament de tipus tradicional, hi ha una certa orientació al canvi, la qual es transmet a l'actitud general del personal.

Capítol 7

Anàlisi comparativa de l'evolució i grau d'implantació dels instruments d'NGP amb relació als clients externs i a la gestió i prestació dels serveis públics en els principals ajuntaments del camp de Tarragona

7.1 Modularització o privatització

La modularització o privatització és el tret més característic de l'Ajuntament de Reus. Iniciada a mitjan anys vuitanta del segle xx, avui en dia l'organització disposa de cinc organismes autònoms (OA), divuit societats mercantils i una entitat pública empresarial local (EPEL), i participa, a més a més, en diversos consorcis. No hi ha societats mixtes i les concessions tradicionals de serveis públics en gestió indirecta són residuals i per extingir. En aquest sentit, sempre que és possible, s'opta per la gestió directa a través d'ens instrumentals, la creació i proliferació dels quals es produeix a mesura que es van extingint les concessions de gestió indirecta, així com també quan, per motius diversos, alguna de les empreses ja operatives decideix iniciar la prestació d'una activitat diferenciada del seu objecte inicial de manera permanent. Segons els informadors, els avantatges d'aquest tipus de pràctiques són la gestió directa, l'especialització, l'orientació al client, la gestió amb criteris mercantils, l'agilitat administrativa i l'autofinançament. Quant als inconvenients, els més importants són la fiscalització *expost* —menor control previ per part de la Intervenció— i la pèrdua de cohesió i visió de grup. Per tal de solucionar aquest darrer problema, l'organització reusenca ha optat per la creació de dos *holdings*, un per a les societats de mercat i un altre per a les de no mercat —en termes de finançament—, ja que així pot coordinar d'una manera més operativa els grans programes d'actuació municipal i l'establiment de polítiques conjuntes, com ara el *cash-pooling* o gestió unificada de tresoreria.

Cambrils segueix Reus de prop, amb diversos OA, societats municipals i una EPEL de gestió urbanística. Els OA es van constituir ja fa temps, però les societats i l'EPEL són d'existència recent, i es tendeix cap a una major proliferació d'aquest tipus de figures. Segons se'ns comunica, els motius de la seva existència són la voluntat política, les modes i models organitzatius adoptats d'altres ciutats, la possibilitat d'assumir un major grau d'endeutament —i evitar en gran manera la tutela financera i els límits establerts per les administracions superiors— i la deducció de l'IVA suportat. Entre els inconvenients, cal destacar la pèrdua de control per part de la Intervenció municipal i la dificultat d'aconseguir una planificació conjunta de tota l'organització.

A pesar de disposar històricament de diversos OA i societats municipals, l'Ajuntament de Tarragona presenta un menor grau de descentralització, gestionant un model més tradicional que el dels municipis anteriors —no disposa de cap EPEL, no agrupa les entitats en *holding*, etc.—. En opinió dels informadors entrevistats, la proliferació dels ens de gestió directa segueix una pauta marcadament política: si l'activitat política és dinàmica, l'evolució dels ens de referència també ho serà, i viceversa. Quant als avantatges, el personal entrevistat es mostra prou escèptic en aquest aspecte, i afirma que solen ser menors que les esperades. Passa el mateix, però, amb els inconvenients, ja que tampoc solen ser tants, segons el seu parer.

L'Ajuntament de Valls disposa històricament de dues societats anònimes municipals (SAM) participades al 100%, una de mercantil participada al 49%, una fundació privada i diversos OA municipals. Igual que a Tarragona, la principal pauta seguida pel que fa a la proliferació és el repartiment de poder polític. Als avantatges esmentats anteriorment, els informadors vallencs afegeixen la no-subjecció a certes restriccions en la provisió del personal, i als inconvenients, l'excessiu nombre existent, la mala relació cost/benefici i la laboriosa consolidació de comptes.

Vila-seca només disposa de dos ens instrumentals —el Patronat del Conservatori Municipal de Música i el Patronat de Turisme—, i manté la tendència quant a gestió directa invariable des de fa molt temps. Segons els informants entrevistats, els avantatges del model són la reduïda grandària i l'elevada centralització i eficiència, i els inconvenients els límits legals d'endeutament —no obstant això, en aquest municipi el deute és quasi inexistent—. En una situació semblant es troba Salou, que només disposa d'un OA: el Patronat de Turisme, constituït l'any 1990. De Calafell únicament se sap que també utilitzen aquesta pràctica, de manera recent, però no es disposa de més informació sobre aquest aspecte. Finalment, l'informador del Vendrell no va respondre la pregunta, encara que indirectament es constata l'existència d'aquest tipus d'ens en el municipi.

7.2 Descentralització i subsidiarietat

En totes les localitats estudiades es presten serveis municipals més enllà dels mínims obligatoris establerts per la Llei de bases de règim local. Si no fos així —en opinió dels informants entrevistats—, aquestes prestacions possiblement no s'arribarien a dur a terme per manca de mitjans. A l'Ajuntament de Vila-seca, els serveis addicionals més importants són en matèria d'assistència social i immigració. Segons els informadors de Cambrils, els serveis voluntaris suposen el 30% de la despesa ordinària del pressupost del municipi. Generalment, l'esmentada prestació resulta beneficiosa des del punt de vista de l'eficàcia i la proximitat, però no amb relació a l'eficiència economicofinancera, atès que en la majoria d'ocasions l'assumpció es fa en virtut de subvencions concedides per altres ens supramunicipals que poques vegades sufraguen el 100% del cost del servei. Respecte a les possibles duplicitats en aquest sentit, en cap dels casos analitzats no se'n constata l'existència.

D'altra banda, la col·laboració de tipus general amb altres administracions sol ser habitual en tots els ajuntaments estudiats, encara que presenta certs matisos diferencials. En aquest sentit, i a tall d'exemple, Tarragona va ser pionera en la implantació del conveni Administració Oberta de Catalunya (AOC). En canvi, altres tipus de col·laboració, com ara la d'actuar de registre d'entrada descentralitzat d'altres administracions, sol presentar algunes resistències, a part de donar-se més en els ajuntaments petits que en els grans, atès que els municipis que gestionen els grans ja disposen de delegacions de les administracions superiors que s'encarreguen directament dels tràmits de referència —Agència Tributària, INEM, Policia Nacional, sotsdelegacions de govern, etc.—. En aquest sentit, en cap ocasió no ha calgut establir límits voluntaris a l'esmentada pràctica de manera permanent, encara que a Salou es va haver de limitar la tramitació d'algunes sol·licituds en matèria de benestar social dirigides a la Generalitat per la falta puntual de mitjans suficients a l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC).

7.3 Competència pública

A l'Ajuntament de Reus no hi ha competència entre els organismes públics i societats municipals dependents, ja que segons el personal entrevistat, "l'objecte social de cada un es troba clarament diferenciat, igual que el finançament". En canvi, i a causa, fonamentalment, d'un model de gestió marcadament empresarial, sí que es defineixen polítiques de competència amb altres municipis, principalment en l'àmbit de Catalunya i pràcticament en tots els àmbits de gestió, i es percep els altres ajuntaments com a "competidors".

Quant als ens instrumentals, en la resta de corporacions locals es manté la mateixa tònica d'absència de competència. Com a aspecte destacable, els informadors de

Valls afirmen que “en certs casos, la falta de coordinació —mai l'ànim de competir— entre els diferents organismes municipals ha provocat duplicitats en la prestació d'alguns serveis”. Quant a la competència directa amb altres municipis, i a diferència de Reus, no sol haver-hi polítiques i estratègies estructurades en aquest sentit; en general, el clima és de col·laboració total, especialment entre les localitats geogràficament properes: Escola Oficial d'Idiomes (EOI), Fira del Mar i projectes *bicing* compartits entre Salou i Cambrils, o projecte Carretera i Manta entre Cambrils, Salou i Vila-seca, per exemple. En tot cas, els municipis turístics sí que solen promocionar els seus destins: Cambrils, Salou, Vila-seca, Calafell, el Vendrell, Reus i Tarragona —Patrimoni de la Humanitat— a escala mundial, i Valls més aviat a escala nacional —calçots i castells—, però tots sempre actuant en favor de l'àrea geogràfica a la qual pertanyen: el Camp de Tarragona.

7.4 Col·laboració entre el sector públic i el sector privat

Només Reus confirma l'existència d'una col·laboració publicoprivada plena i organitzada; la manifestació més significativa és la creació de consorcis. Segons els nostres informadors, el principal benefici de l'esmentada pràctica és “la possibilitat de convergència de les polítiques públiques i dels actors privats envers una mateixa finalitat”. A menor escala, els municipis de Vila-seca i de Salou integren en el seu territori el denominat Consorci Recreatiu i Turístic (CRT), ens supramunicipal per a la gestió conjunta dels interessos del *resort* Port Aventura. Per la seva banda, els informadors de Valls afirmen que l'única col·laboració pública que es dona al seu municipi és la gestió municipal d'una fundació privada —la del Pius Hospital—. Finalment, la resta d'ajuntaments, el de Tarragona inclòs, presenten una actitud força tradicional i conservadora en aquest sentit.

Respecte al paper dels ajuntaments en l'activitat econòmica, novament Reus és l'únic ens local que fomenta —i fins i tot publicita— obertament la idea que es tracta d'un actor més en aquesta participació. Cambrils també afirma sentir-s'hi en certa manera partícip, encara que no de forma oberta, sinó només segons l'opinió d'alguns dels informadors entrevistats. Quant a la resta de municipis estudiats, la majoria creu que l'esmentat fenomen difícilment pot donar-se en ens públics de dimensió reduïda, i és més propi de les administracions superiors i dels grans municipis. Per la seva banda, i a pesar de tractar-se d'un ajuntament gran, Tarragona també es mostra tradicional en aquest sentit pel fet que, segons els nostres informadors, el gran nombre de serveis que ha de prestar comprometen la pràctica totalitat dels recursos disponibles, que redueixen enormement el seu marge de maniobra i, per tant, de participació.

7.5 Competència real o simulada publicoprivada

Novament, torna a ser Reus el consistori més avançat en aquest sentit, ja que les seves SAM arriben a gestionar serveis en altres poblacions —en matèria d'aigües i assistència social i sanitària, per exemple—, i fins i tot països, en competència directa amb el sector privat, aspecte que no es dona en la resta d'ajuntaments del Camp de Tarragona. En canvi, dins del mateix municipi, la competència publicoprivada sol ser més habitual, especialment en determinats sectors com ara l'ensenyament no regulat, les activitats esportives o els aparcaments. En aquest sentit, els informadors de Valls afirmen no conèixer amb exactitud "si es tracta d'una vertadera competència o més aviat de la necessitat de disposar dels referits equipaments o serveis". Respecte als mètodes utilitzats per mantenir la competitivitat en el mercat, Valls advoca en favor de la prestació d'un bon servei a baix cost, aspecte que Reus instrumentalitza —igual que la majoria de municipis analitzats— a través de la fixació de preus públics, la base mínima dels quals és el cost del servei, i de la competència en règim obert de mercat, en el cas de les societats municipals. On sí que coincideixen totes les administracions locals estudiades és a constatar la competitivitat dels seus ens instrumentals i els beneficis de les actuacions esmentades. Finalment, cap dels ajuntaments entrevistats no realitza pràctiques de creació de mercats simulats.

7.6 Preus, taxes i tiquets moderadors del consum o copagaments

Només Reus reconeix obertament la utilització i utilitat d'aquest tipus d'instruments entesos de manera estratègica, essent moltes i variades les polítiques dutes a terme en aquest sentit. El Vendrell, per la seva banda, es decanta per un "model de tipus mixt, on la cultura tradicional no sempre s'aplica —per exemple, la taxa de residus domèstics només cobreix el cost del servei en un 47%—". La resta de municipis afirma utilitzar models més aviat tradicionals, però que al seu torn inclouen descomptes i bonificacions d'origen molt divers —"paquets anticrisi", reduccions de quotes de llar d'infants segons nivell de renda o valor cadastral de l'habitatge habitual, descomptes per domiciliació d'impostos, ajornaments o fraccionaments sense cost, abonaments en instal·lacions esportives, hores de zona blava gratuïtes o bonificades, transport públic, etc.—, i es tenen a l'augment d'aquest tipus de pràctiques.

7.7 Vals, bons i xecs

En general, se segueix la mateixa tendència que en el cas anterior, amb Reus novament al capdavant del grup. Segons els informadors de l'esmentat municipi, l'existència d'aquest tipus d'instruments s'informa de manera suficient, i la concessió no es dona de forma discrecional; compleix generalment els objectius proposats. Respecte als inconvenients, un dels principals és l'impacte financer provocat per certes iniciatives. Quant a la resta de poblacions estudiades, destaquen Salou i Cambrils per disposar de "targetes residents" que agrupen un gran nombre de serveis: descomptes en comerços adherits i en instal·lacions municipals, línies de crèdit i hores gratuïtes de zona blava, entre d'altres.

També resulta significatiu el projecte pilot en matèria laboral dut a terme per l'Ajuntament de Valls, en col·laboració amb la Generalitat de Catalunya. En paraules dels nostres informadors, "es tracta d'aplicar a l'àmbit local un pla de l'administració autonòmica per aconseguir que es legalitzi el treball de les empleades de la llar. Amb aquesta finalitat, la nostra fundació privada concedeix uns 'xecs servei', finançats a parts iguals per l'Ajuntament i per la Generalitat, per pagar les assistentes, les quals, en formar part de la plantilla de la fundació, es troben totalment legalitzades i assegurades". En aquest cas, l'existència dels xecs també s'informa de manera suficient, encara que els entrevistats creuen que la concessió resulta una mica discrecional, ja que solen entregar-se tots els xecs que se sol·liciten. Malgrat tot, l'instrument compleix normalment el seu objectiu sense inconvenients.

Finalment, la resta de municipis només manifesta la no-utilització del referit tipus d'incentius, encara que es constata que, de vegades, la informació del personal entrevistat no és del tot completa en aquest sentit.

7.8 Mercats de drets, permisos o quotes per a gestionar l'ús dels recursos de propietat comuna

Només Reus afirma utilitzar —o haver utilitzat alguna vegada— l'esmentat instrument, repartint drets d'ús i gestió de determinats serveis públics amb finalitats estratègiques, tot i que els informadors no detallen com. En tot cas, els entrevistats creuen que els resultats d'aquest tipus de pràctiques són —o van ser— favorables. D'altra banda, l'Ajuntament de Salou utilitza darrerament una pràctica assimilable, encara que d'un component estratègic reduït, consistent a repartir —per zones i entre diferents empreses— la realització dels serveis bàsics de conservació i manteniment de vies públiques.

7.9 Contractació externa de la producció de béns o serveis subministrats mitjançant provisió pública (gestió indirecta)

A Reus el grau d'externalització és ínfim, atès que l'únic servei d'una certa magnitud que es manté sota gestió indirecta és el de recollida d'escombraries i neteja viària. En aquest sentit, lluny d'augmentar o d'estabilitzar-se, la tendència continua sent a la baixa —a mesura que van venent els contractes—. Segons els informadors, les raons fonamentals d'aquest procés cal cercar-les en el denominat *model Reus*, que promou la utilització de la gestió directa en la majoria d'àmbits municipals relacionats amb les activitats i els serveis. A causa d'aquesta circumstància, l'avaluació prèvia dels pros i els contres abans de dur a terme qualsevol procés d'externalització no sol produir-se, ja que, en paraules del personal entrevistat, “pràcticament és una decisió predeterminada que el model escollit sigui sempre de gestió directa”. La direcció de les escasses concessions de serveis públics existents sol realitzar-se de manera conjunta entre Contractació i el departament responsable del servei, i les activitats de gestió directa són responsabilitat exclusiva de les societats encarregades de prestar-les. Finalment, quant a l'aplicació de pràctiques innovadores, Reus lidera en solitari el grup de municipis que utilitzen en gestió pública instruments tan avançats com els *holdings* empresarials —Innova i EPEL Innova—, que no es donen en cap dels altres ajuntaments de l'àmbit geogràfic estudiat.

A Calafell i al Vendrell, el grau d'externalització és mitjà, i es manté la tendència estable en aquest sentit ja que, segons aquest darrer consistori, “no hi ha raons que facin necessària la gestió indirecta de més serveis públics”. En ambdós municipis, l'avaluació prèvia al procés externalitzador tampoc no sol dur-se a terme, i els entrevistats coincideixen igualment a declarar que la gestió de les concessions en funcionament es realitza de manera coordinada entre els departaments responsables del servei, el Servei de Contractació i els Serveis Econòmics. Finalment, només els informadors del Vendrell afirmen utilitzar com a pràctica innovadora les empreses mixtes. En tot cas, sembla clar que en cap dels dos ajuntaments no s'aplica un model tan avançat com el de Reus.

En la resta de municipis estudiats, el grau d'externalització és elevat, sense que s'hi observi una relació directa entre l'esmentat nivell i la grandària de les corporacions. A Vila-seca, Tarragona i Salou la tendència és a l'estabilització, mentre que a Cambrils i Valls la pràctica va en augment. En aquest sentit, es dona el cas que el canvi de govern municipal, les polítiques de promoció de l'ocupació en moments de crisi i l'elevat cost d'alguns serveis contractats externament estan provocant un profund replantejament en els models de gestió dels ajuntaments de Tarragona i Salou, que han optat per substituir l'externalització indiscriminada pel reforç dels plans d'ocupació i la recuperació de la gestió directa d'alguns serveis municipals de poca especialització.

En la mateixa línia, i sense perjudici d'un elevat grau d'externalització, l'Ajuntament de Valls manté una important brigada municipal, així com la gestió directa del servei de neteja de les instal·lacions municipals. A pesar d'això, els informadors entrevistats manifesten que els esmentats serveis propis els resulten cars i poc eficients. Quant a les raons fonamentals del procés externalitzador, les més valorades per aquest darrer grup de municipis són la major especialització i productivitat, així com l'absència d'obligacions laborals directes. Respecte a l'avaluació objectiva de pros i contres prèvia a l'externalització, sol realitzar-se en la majoria dels municipis estudiats, així com la gestió compartida de les concessions per part dels departaments responsables, en col·laboració amb el Servei de Contractació i l'àrea econòmica.

Finalment, i a tall d'exemple, les pràctiques innovadores més destacables en aquest sentit són les següents: les empreses mixtes, a Valls i Cambrils; els contractes marc per a l'homologació d'algunes empreses proveïdores i les subhastes electròniques, a Tarragona, i l'adaptació a les normatives d'eficiència energètica a través de fórmules contractuals noves, com ara les que preveuen la imputació del cost del consum elèctric a la concessionària del servei de manteniment de l'enllumenat públic, a Vila-seca.

7.10 Normes i restriccions pressupostàries

Els informadors de Vila-seca, Reus, Cambrils, el Vendrell i Valls afirmen que els seus pressupostos són vertaders instruments de gestió i planificació. En el cas de Reus, aquest fet es dona "especialment a partir d'introduir la pressupostació per programes i centres de cost". La implantació de les tècniques anteriors és també un objectiu a mitjà termini de l'Ajuntament de Cambrils. Contràriament, a Calafell i Tarragona el pressupost s'utilitza més aviat com a eina tradicional de limitació de la despesa.

Generalment, en la majoria dels municipis estudiats es respecten les restriccions pressupostàries; l'Ajuntament de Vila-seca és un dels més estrictes en aquest sentit. Hereu d'una cultura restrictiva de la despesa, el seu pressupost només es modifica una vegada l'any, i totes les reserves —obligatòries a partir de 600 euros— es doten a l'inici de l'exercici comptable. En aquest municipi, els intents d'incompliment són molt escassos i controlats, especialment quant a la contractació de nou personal —pràcticament inexistent— i respecte a l'endeutament —molt baix.

A Reus, Tarragona, el Vendrell, Salou i Valls, les restriccions i l'autocontenció de la despesa pública no sempre s'apliquen en grau suficient, encara que per norma general tampoc solen produir-se intents d'evasió; s'ocupen del seu control la funció interventora —als ajuntaments— i les auditories al final de l'exercici pressupostari —a les societats municipals—. A Valls, les borses de crèdit disponible es troben limitades —vinculades jurídicament— per centres de decisió, els quals al seu torn es corresponen amb les diferents regidories, i solen realitzar-se unes deu modificacions pressupostàries l'any,

però només dues són prou significatives per ser aprovades pel Ple municipal. Un cas semblant —encara que amb moltes menys modificacions de crèdit— es dona a Salou, on generalment la planificació sol ser real i efectiva en el moment d'elaborar el pressupost, però no sempre al llarg d'executar-lo. Aquesta circumstància es deu principalment a l'ampli arrelament de la cultura de la despesa en aquesta organització —vestigi dels temps anteriors a la crisi—, on de vegades importa més la finalitat que els mitjans econòmics disponibles. No obstant això, s'espera que les noves tècniques de gestió per processos aplicades a l'execució de la despesa i al control de factures, instrumentalitzades a través de la integració del gestor d'expedients (AUPAC) amb l'aplicació informàtica de pressupostos i comptabilitat, pal·liïn en gran manera aquest comportament. A Tarragona, un dels instruments més utilitzats en el control de la despesa són els estats trimestrals d'execució. Tot i així, i a pesar del caràcter limitador del seu pressupost, qualsevol alteració dels crèdits se sotmet a modificació o a reconeixement extrajudicial —imputació al pressupost actual de despeses produïdes en exercicis anteriors que no es van poder comptabilitzar per manca de consignació pressupostària suficient—. Finalment, l'informador de Calafell només afirma que, encara que no solen respectar-se les restriccions pressupostàries, habitualment no es donen casos d'incompliment per part dels sectors menys controlats, com per exemple, les societats municipals.

7.11 Control intern i control de gestió

La totalitat de municipis estudiats coincideixen a afirmar que l'esmentat control correspon a la Intervenció municipal, en exercici de la seva funció legal, i Reus és l'únic ajuntament on es fa amb la col·laboració addicional d'auditors externs. Quant a la utilització de sistemes de comptabilitat analítica o de costos, cap dels ajuntaments entrevistats no en disposa. Només Reus, a l'hora d'avaluar econòmicament els serveis finançats amb taxes o preus públics, considera els programes de despesa a manera de centres de cost, tot i reconèixer importants limitacions en aquest tipus de pràctiques. En aquest sentit, els informadors d'aquest municipi creuen que "hauria d'estandarditzar-se un model de costos no basat en el pressupost". Per la seva banda, a Cambrils disposen d'una estructura pressupostària de més de mil dues-centes aplicacions, la qual cosa els permet aconseguir un alt grau de control quant a detall en la gestió, a pesar de la dificultat afegida en la imputació/comptabilització que això els suposa. Segons els informadors cambrilencs, pròximament es pretén implantar un nou sistema basat en la pressupostació per programes, la qual cosa els permetrà disposar d'un gran nombre d'indicadors d'execució i control.

Finalment, quant als estudis econòmics sobre el funcionament dels serveis municipals, sol ser habitual realitzar-los a Tarragona, el Vendrell i Salou, encara que en tots els casos es tracta d'informes no vinculants, i la decisió final queda en mans dels

polítics. A Vila-seca i a Valls únicament es duen a terme estudis amb motiu de la introducció de nous serveis i en les ampliacions de concessions. Cambrils només declara que solen ser puntuals i escassos. Per la seva banda, a Reus únicament s'informen els serveis finançats amb taxes o preus públics —es tracta dels estudis econòmics inclosos en les ordenances fiscals, de caràcter obligatori—. Finalment, Calafell respon que no solen realitzar aquest tipus d'informes de manera habitual.

7.12 Eficiència i eficàcia. Indicadors d'activitat i quadre de comandament

L'Ajuntament de Reus no disposa de quadre de comandament integral, ni tampoc d'indicadors globals, cada departament/servei n'utilitza de propis, en funció de les seves necessitats particulars. En l'actualitat, els esmentats indicadors únicament solen mesurar el grau d'eficàcia —millor servei—, rarament l'eficiència —millor servei al mínim cost—, encara que la tendència és a una major presència i implantació d'aquests darrers. Els indicadors més utilitzats són els de producció: nombre de serveis prestats, unitats produïdes, etc. Quant al grau de qualitat dels serveis públics, sol mesurar-se indirectament, a través d'enquestes de satisfacció dels usuaris. En la majoria de casos, la informació oferta es recopila de manera automàtica —importada directament d'aplicacions informàtiques—, i s'utilitza tant amb finalitats estratègiques com estadístiques.

En una situació semblant hi ha Tarragona, on tampoc disposen de quadre de comandament integral pròpiament dit, ni d'indicadors generals d'eficiència i d'eficàcia. En aquest sentit, es recullen dades de multitud d'indicadors particulars de rendiment i de cost dels serveis —sèries temporals, bàsicament—, però no de productivitat del personal. Així mateix, es constata la utilització d'indicadors de satisfacció ciutadana, encara que “únicament en els serveis de recollida d'escombraries, grua municipal, llicències urbanístiques i llicències d'obertura”. En aquest ajuntament, la recopilació de les dades es realitza principalment de forma manual, i l'àrea d'Hisenda és l'encarregada d'agregar tota la informació obtinguda, la qual resulta summament útil per a la gestió, segons els informadors entrevistats.

Tot i que a l'Ajuntament del Vendrell no es contempla el mesurament directe de l'eficiència i l'eficàcia mitjançant indicadors formals, els informadors entrevistats declaren l'existència de quadre de comandament i, en certa manera, també la utilització d'indicadors del grau de qualitat dels serveis públics “pel que fa a l'atenció al ciutadà”, tot i que no ha estat possible aprofundir més en la investigació de les referides funcionalitats. A Cambrils i Salou, on la gestió per processos es troba en fase inicial de disseny, encara no s'han establert indicadors de procediment i, a hores d'ara, només es disposa d'informació desestructurada sobre el funcionament d'alguns serveis. Tan-

mateix, Cambrils va lleugerament per davant quant a recopilació de dades de servei de l'OAC municipal, així com pel que fa a l'obtenció d'informació bàsica sobre l'estat de gestió dels expedients administratius. Aquesta darrera funcionalitat la realitza a través de l'aplicació informàtica Audifilm —de modernització imminent, a causa de l'antiguitat i poca operativitat de la versió actual per abordar una vertadera gestió per processos automatitzada—, en combinació amb un altre programa de gestió d'expedients (Boonsai), també molt simple. Pel que fa a Valls, únicament es declara la realització d'algunes comparacions amb poblacions veïnes, així com l'obtenció de determinades dades, de forma manual i per iniciativa pròpia dels tècnics, per a usos concrets o particulars, sense que s'informi de la disponibilitat en cap reunió ni òrgan municipal. Finalment, Calafell i Vila-seca tampoc disposen de cap tipus d'indicador preestablert. En aquest sentit, els informadors del primer municipi opinen que la seva implantació seria de gran utilitat per a la gestió, mentre que a Vila-seca —municipi tradicional per excel·lència— no ho creuen així.

7.13 Sistemes de planificació, seguiment, avaluació i millora del servei ofert al ciutadà per l'administració local

Els informadors de Reus constaten l'existència d'una planificació estratègica quadriennal que coincideix amb el mandat corporatiu. Al llarg d'aquest procés, els polítics s'encarreguen d'establir les línies generals d'actuació, i resta en mans de la Gerència la fixació anual d'objectius i l'execució dels plans. Igualment, el personal entrevistat afirma disposar —encara que no els detalla— de sistemes d'avaluació de resultats obtinguts a partir d'indicadors, que al seu torn s'utilitzen per retroalimentar i corregir el procés de gestió, i consideren que la seva utilització és, en general, molt positiva.

La reduïda dimensió de l'Ajuntament de Vila-seca, juntament amb el poder i lideratge que posseeixen els seus alts càrrecs administratius, actuen com a agents facilitadors de la planificació estratègica, la qual es materialitza a través de les denominades ponències tècniques, formades per polítics i alts funcionaris, tots dos amb capacitat de decisió. En aquest cas, es tracta d'un model tradicional, ja que formalment no es disposa d'indicadors ni de sistemes d'avaluació de resultats. Pel que fa a l'Ajuntament de Tarragona, no es realitza una planificació estratègica a escala global, però sí en l'àmbit polític i particular. El personal que intervé en aquest procés sol ser molt variat: polítics, gerents, gestors de serveis, funcionaris, etc. D'altra banda, tampoc no es disposa de cap sistema d'avaluació de resultats preestablert.

En els municipis de Cambrils, Salou i Valls, la planificació estratègica es du a terme sota l'exclusiva responsabilitat dels polítics i a través dels plans d'acció municipal —també anomenats plans de mandat corporatiu—. En aquests ajuntaments, ni els alts

funcionaris ni els gerents dels OA i societats municipals dependents disposen de prou autonomia o capacitat de decisió, i tot el pes de la planificació recau sobre els alcaldes i regidors. Quant a l'avaluació dels programes, també sol ser tasca exclusiva dels càrrecs electes, amb el grau de subjectivitat afegit que això comporta.

Finalment, els informants de Calafell únicament afirmen que no planifiquen estratègicament ni per objectius, així com que tampoc disposen de sistemes d'avaluació de resultats obtinguts a partir d'indicadors, encara que en consideren la utilització avantatjosa. Els entrevistats del Vendrell no responen la pregunta.

7.14 Plans de qualitat i innovació

Només l'Ajuntament de Cambrils afirma disposar oficialment de pla de qualitat. De caràcter marcadament polític, aquest document afecta tota l'organització i ha sigut elaborat de forma compartida entre la Diputació i una consultoria externa. El pla va iniciar-se l'any 2007, i en l'actualitat està en fase inicial-avançada d'implantació. El seu punt de partida està basat en una anàlisi DAFO i, entre altres aspectes, estableix la missió, visió i valors de l'organització. Malgrat tot, el personal entrevistat afirma que el grau de compliment és menor que el desitjat, així com que té un cost extern elevat, en comparació a l'escàs benefici que reporta en l'actualitat.

Si bé Tarragona no disposa d'un pla de qualitat o modernització oficialment establert, sí que presenta un objectiu clar i comú per seguir en aquest sentit, concretat en un finançament, una voluntat política i un lideratge global, i expressat a través de les comissions de modernització i excel·lència. L'elecció d'aquest tipus de pràctiques, actualment en fase inicial, va sorgir a causa del fracàs d'anteriors experiències realitzades a través de consultories externes. Entre els mètodes innovadors actualment utilitzats hi ha les matrius d'anàlisi DAFO, així com "un projecte per establir la missió, visió i valors de l'organització a partir del discurs d'investidura de l'actual alcalde".

A Salou es dona un cas semblant al de Tarragona, encara que en aquest ajuntament el pla de modernització —que tampoc és oficial— es concreta en la implantació de la gestió per processos a través del gestor d'expedients, la remodelació del lloc web i del seu gestor de continguts i la creació de l'*oficina 24 hores*. A Reus, la cultura corporativa existent es basa més en una filosofia de millora continuada que en plans de qualitat o modernització preestablerts; per això, els nostres informadors afirmen que no en disposen, ni tampoc de missió, visió i valors de l'organització. A Valls tampoc existeixen plans de qualitat o de modernització pròpiament dits, i els nostres informadors afirmen que "si alguna vegada ha existit res semblant, ha sigut només en l'àmbit polític, propagandístic i de sensació". Finalment, tant Vila-seca com Calafell declaren no disposar de cap dels instruments d'NGP relacionats en aquesta pregunta. Per la seva banda, l'informador del Vendrell tampoc la respon.

7.15 Models d'excel·lència i certificacions ISO

Cambrils és l'únic municipi del Camp de Tarragona la gestió del qual ha sigut parcialment adaptada al model EFQM, gràcies al treball dut a terme pel departament d'Organització i Excel·lència —de dedicació exclusiva— i per la comissió del mateix nom. En aquest sentit, els nostres informadors afirmen que, tot i que encara no s'ha arribat a realitzar cap autoavaluació ni auditoria externa sobre el grau de compliment del model, la millora obtinguda gràcies a haver-se aplicat és perfectament quantificable en termes reals. Quant a l'assegurament de la qualitat, el consistori cambrilenc disposa de certificats ISO 9001 en les àrees d'educació, formació i turisme, però no certificats de qualitat mediambiental ISO 14000. Amb relació a aquest aspecte, ens informen que “el fet de disposar de certificats ISO 9001 es deu principalment al fet que aquests departaments ja treballaven per compte propi els aspectes de la qualitat des de molt abans de la implantació global del model EFQM”.

Pel que fa a Tarragona, es constata el gran interès dels responsables d'ordenació administrativa per adoptar el model d'excel·lència EFQM, amb obtenció prèvia de certificacions ISO 9001 en les principals àrees corporatives, així com el convenciment de la utilitat real dels esmentats instruments de gestió. No obstant això, actualment aquest ajuntament només disposa de certificat ISO 9001 en el Servei Municipal d'Ocupació, a més de les dues certificacions mediambientals ISO 14000 de les platges; l'arxiu municipal és el següent departament que es preveu certificar. En aquest aspecte, es fa palesa la dificultat afegida que suposen les grans dimensions de l'organització, així com el fracàs de l'activitat duta a terme en anteriors etapes per diverses consultories especialitzades en la matèria, amb el consegüent augment de la desconfiança i de l'escepticisme per part dels empleats municipals.

En el cas de Valls, se'ns informa que “l'anterior equip de govern va impulsar algunes actuacions encaminades a adaptar el model EFQM, però el treball excessiu, la falta de temps i la voluntat política insuficient van precipitar l'abandó del projecte, que es trobava en fase inicial d'execució”. Quant a les certificacions, disposen d'ISO 9001 la Casa Caritat i l'Institut Municipal de Promoció Econòmica. En aquest sentit, tant els responsables com els treballadors dels esmentats organismes autònoms estan molt satisfets d'haver-lo obtingut i mantenir-lo posteriorment, ja que segons ells, els processos els serveixen de guia i els permeten monitoritzar de forma clara i entenedora les possibles ineficiències en la gestió.

Igualment que en la resta de municipis estudiats, els informadors de Reus només declaren que la seva organització “central” no es troba adaptada a cap model oficial d'excel·lència en la gestió. Tot i amb això, la cultura corporativa predominant està orientada al canvi, al treball en grup, a la gestió de qualitat i per processos i a la filosofia de la millora contínua. A causa de l'adopció d'un model de gestió directa, en aquest

cas són els ens instrumentals els que posseeixen les certificacions ISO, concretament el grup SAGESSA, guanyador del Premi a la Qualitat 2004 de la Generalitat de Catalunya, els centres del qual també són pioners en la utilització del model EFQM; l'empresa municipal de transport urbà o la societat municipal de gestió i anàlisi d'aigües (GAIASA), el laboratori d'assajos de la qual posseeix la certificació ISO 9001.

Quant a Calafell, disposen de certificats ISO 9001 els cursos municipals de formació i la borsa de treball; a més a més, és el primer municipi de Catalunya que va implantar la ISO 14000 a les seves platges. El Vendrell disposa de certificacions ISO 9001 en els serveis d'orientació laboral, borsa de treball, formació, informació i assessorament per a l'autoocupació, tots integrats en el servei d'ocupació municipal, anomenat L'Eina. Finalment, Salou només disposa de certificació ISO 14000 en algunes platges, i Vila-seca no posseeix cap tipus de certificació d'assegurament de la qualitat.

7.16 Modernització i gestió per processos

A l'Ajuntament de Tarragona, el tipus de gestió predominant és el burocraticofuncional, en transició cap a la gestió per processos. Pel que fa al grau d'evolució d'aquesta transició, la fase inicial ja ha sigut superada, i actualment es troben en període d'implantació les primeres aplicacions del nou sistema informàtic de gestió d'expedients municipals (SIGEM) —en concret, la tramitació de llicències d'obres—. Encara que la seva implantació ha sigut contractada externament, el SIGEM és una aplicació de programari lliure desenvolupada pel Ministeri d'Indústria, i Tarragona és el primer municipi de Catalunya que adapta la gestió a aquest sistema. El nou programa substitueix l'anterior gestor d'expedients, d'elaboració pròpia i limitat a la tramitació de les llicències d'obres i d'activitats classificades, amb l'objectiu de convertir-se en el principal instrument operatiu de la gestió per processos dins de l'organització —obtenció d'indicadors estratègics, reducció de tràmits, atenció al ciutadà, tramitació telemàtica d'expedients, etc.

Quant a la recopilació dels processos corporatius, el consistori tarragonès disposa d'un inventari d'uns dos-cents procediments "escrits", d'extensió variada i diferenciats segons siguin interns o externs, o bé estratègics, claus o de suport, que a poc a poc van traspasant-se a fluxos. L'objectiu fonamental que es persegueix és reduir tràmits a través de la unificació, la flexibilització i la modulabilitat, i aconseguir més rapidesa de resposta de cara al ciutadà. En aquest sentit, prevalen els procediments que impliquen atenció al client —licències i padró d'habitants, per exemple—, així com els que suposen un major volum de tramitació, independentment de la longitud i el grau de dificultat —contractació i personal, entre d'altres—. Segons els informadors entrevistats, la reenginyeria de processos es practica amb regularitat —sobretot a partir de la implantació del SIGEM— a través de les reunions bimensuals que, des del juliol

del 2006, du a terme la Comissió Executiva. Aquest òrgan, format pels funcionaris d'habilitació nacional i per un representant de cada àrea, estableix el camí que ha de seguir l'organització quant a modernització i gestió per processos des d'un punt de vista exclusivament tècnic, lliure d'interferències polítiques. La comissió es divideix al seu torn en diverses subcomissions, segons les particularitats dels assumptes per tractar —qualitat, processos, noves tecnologies, GIS o signatura electrònica, entre d'altres.

La interconnexió entre les bases de dades corporatives depèn en gran manera de les possibilitats d'integració de les aplicacions informàtiques utilitzades, així com de la grandària de l'organització. Generalment, les bases de dades d'un mateix fabricant i els mòduls integrats en una mateixa aplicació ofereixen més possibilitats d'interoperativitat. D'altra banda, com més gran és l'ajuntament, més grau de desintegració sol haver-hi entre els departaments. En aquest sentit, igual com succeeix en la majoria de les corporacions locals estudiades, l'Ajuntament de Tarragona disposa de bases de dades més o menys integrades en urbanisme —GIS i part del SIGEM, totes dues en fase d'implantació—, en l'àrea juridicoadministrativa —resta de l'aplicatiu SIGEM— i en l'àrea econòmica —aplicacions de comptabilitat, recaptació i gestió tributària—, encara que la seva interrelació és pràcticament inexistente. A més, tampoc disposa de base de dades única i compartida de persones i entitats. Amb la implantació del SIGEM i del sistema d'informació geogràfica (GIS) es pretén potenciar la interconnexió entre totes aquestes aplicacions, i orientar la informació disponible en funció del territori, la qual cosa es concretarà en l'assignació de referències cadastrals a la totalitat de superfícies i sostres edificables que componen el terme municipal, la cartografia del qual es trobarà al seu torn digitalitzada en el GIS.

El cas de Reus és molt similar a l'anterior, i coexisteix la gestió burocraticofuncional clàssica amb la nova gestió per processos, tot i que l'objectiu que es vol aconseguir és potenciar la nova gestió per processos. Segons els informadors entrevistats, la normalització de processos s'està duent a terme en diverses àrees corporatives, entre les quals destaca la de gestió econòmica i pressupostària, on s'ha redactat una guia recopilatòria. Els procediments interns, externs, estratègics, clau i de suport no estan diferenciats, i predominen els de llarg recorregut, que inclouen tots els aspectes necessaris per desenvolupar-los. En general, la majoria de processos solen ser flexibles i objecte de reenginyeria una vegada l'any. Pel que fa a l'existència d'aplicacions informàtiques de gestió d'expedients, com a municipi capdavanter en matèria de modernització, disposa des de fa temps d'una base de dades d'elaboració pròpia, així com d'un sistema d'informació geogràfica (GIS) molt avançat, tots dos integrats amb la resta de bases de dades corporatives —gestió econòmica, RRHH, patrimoni, etc.— i amb el registre centralitzat de persones i entitats, i ofereix grans possibilitats quant a l'establiment d'indicadors de gestió utilitzables per a finalitats estratègiques, més enllà de les simples estadístiques.

Pel que fa a l'Ajuntament de Cambrils, un altre dels municipis del Camp especialment sensibilitzat amb la modernització i l'excel·lència, a hores d'ara ha recopilat uns tres-cents processos, el 30% dels quals ja es troba procedimentat. En aquest cas, predominen els processos curts —barrejats amb alguns de llargs i de tipus transversal—, diferenciats entre interns, externs, estratègics, clau i de suport. En general, es tracta de procediments flexibles i subjectes periòdicament a accions de reenginyeria, la qual es du a terme de forma no regulada. Quant a la disponibilitat d'aplicacions de gestió d'expedients, l'ens cambrilenc complementa l'aplicació Audifilm amb el programa gestor d'expedients Boonsai, adaptat a la gestió per processos.

En aquest sentit, malgrat el gran nombre d'aplicacions informàtiques en funcionament, se'ns informa que, en general, s'ha aconseguit un elevat grau d'integració entre les bases de dades corporatives —fitxer únic de persones i entitats, enllaç entre els mòduls de recaptació i de comptabilitat, possibilitat de relacionar els expedients administratius de transcendència econòmica amb les seves operacions comptables associades, o disponibilitat d'un sistema d'informació geogràfica (GIS) complet, desenvolupat, accessible i gestionable per part dels departaments, en funció de les seves competències, entre d'altres—, i tot el procés culmina amb la implantació de la signatura digital interna, la qual ja es troba operativa. Finalment, quant a l'establiment d'indicadors estratègics de gestió, i malgrat que aquesta possibilitat encara no es troba disponible en l'actualitat, els informadors de l'àrea econòmica van confirmar l'existència d'un projecte d'implantació d'una eina específica per als departaments de comptabilitat i gestió tributària.

Segons es desprèn de les entrevistes efectuades, el quart ajuntament més avançat quant a processos és el de Salou, principalment perquè l'adaptació al nou model de gestió es va iniciar més tard. Tot i així, el fort impuls i la gran atenció prestada a les iniciatives modernitzadores han provocat un espectacular avenç en molt poc temps, que ha situat l'esmentat ens a un nivell pròxim al de Cambrils. A manera de resum, els principals aspectes per millorar respecte a les organitzacions més avançades són la inexistència d'un sistema d'informació geogràfica (GIS); la manca d'integració suficient entre el nou gestor d'expedients (AUPAC), l'aplicació de gestió econòmica (GIM) i la base de dades unificada de persones i entitats (FUC); l'absència d'una major orientació cap al territori, o el retard en la implantació de la signatura electrònica a escala global. Quant als punts forts, cal destacar l'oportunitat —principalment per la implantació tardana del model— d'haver pogut triar un gestor d'expedients de darrera generació, la gran integració existent entre les aplicacions informàtiques de l'àrea econòmica, la important tasca de recopilació i normalització de processos realitzada fins ara i l'existència d'un procediment regulat de detecció i registre de no conformitats a través de la intranet municipal —reenginyeria de processos—, entre molts altres.

En el cas dels municipis de Calafell i el Vendrell, els informadors entrevistats coincideixen a declarar que el tipus de gestió predominant és el burocraticofuncional. A pesar d'això, les certificacions ISO aconseguides pels seus ens instrumentals demostren que la gestió per processos també juga un paper important en aquestes organitzacions, encara que només s'apliqui de manera parcial. El mateix es desprèn del fet que ambdós ajuntaments es trobin en procés d'implantació d'aplicacions informàtiques de gestió d'expedients corporatius, o que disposin de sistemes d'informació geogràfica (GIS).

En una situació semblant hi ha Valls, que no disposa de gestor d'expedients, però sí de GIS. En aquest sentit, els informadors vallencs afirmen que "s'estan realitzant intents, bàsicament impulsats des del departament d'Informàtica, de migració cap a la gestió per processos, però tant la manca de finançament suficient com, consegüentment, les mancances de personal informàtic fan que tot es trobi encara en fase de projecte. Si bé els polítics ens permeten plena llibertat d'acció, la veritat és que l'absència de planificació a escala global provoca que, en aquest sentit, totes les iniciatives siguin parcials i majoritàriament impulsades pels treballadors gràcies a la seva entesa, interès i conveniència. Creiem que la necessitat, personal o col·lectiva, és una de les millors maneres d'impulsar la implantació d'aquest tipus de gestió, però sense planificació, efectius ni finançament suficient és molt difícil aconseguir-ho". Quant al GIS, "es tracta de l'única aplicació compartida i oberta a tots els departaments. Es va adquirir fa temps i permet vincular la cartografia digital del territori amb el padró d'habitants, a més a més d'inventariar i localitzar geogràficament serveis com els gualls, l'arbratge urbà, etc. El GIS suposa un gran avantatge, però a nosaltres ens falta encara molt camí per recórrer".

Finalment, el tipus de gestió de Vila-seca és totalment de caire burocraticofuncional tradicional, encara que no per això menys eficient, segons declaren els informadors entrevistats, i no disposa de cap dels avenços dels municipis anteriors.

7.17 L'e-administració

El denominador comú en aquest aspecte és la voluntat de tots els municipis d'adaptar-se en major o menor mesura a l'e-Administració, encara que la planificació, el grau d'evolució i els recursos disponibles difereixen substancialment segons els casos. En aquest sentit, un dels ens locals que està impulsant més l'esmentada transició és l'Ajuntament de Tarragona. Així, juntament amb el gestor d'expedients corporatiu, el web municipal es troba en procés de renovació total. En l'actualitat, la pàgina existent és fonamentalment informativa —d'actualització diària— i només permet realitzar alguns dels tràmits telemàtics habilitats pel servei e-TRAM: queixes i suggeriments, instàncies genèriques, altes o canvis de domicili en el Padró Municipal d'Habitants, recollida

de mobles en via pública i devolució de fiances per obres. Quant al pagament de tributs, disposa d'enllaços directes a les passarel·les de pagaments dels bancs. La modernització que es pretén dur a terme, finançada en gran part a través d'una subvenció del consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC), està encaminada a descentralitzar-ne la gestió i a millorar la seva bidireccionalitat i interoperativitat, aspectes que possibilitaran integrar-hi projectes que facilitin la participació ciutadana —inici d'expedients i consultes administratives en línia, adaptació a la Llei 11/2007 d'accés telemàtic als serveis públics, Carpeta Ciutadana, pagaments en línia, etc.—, i mantenir al seu torn les garanties tècniques —*password* d'accés, signatura digital, DNI electrònic, accés segur HTTPS, etc.— i jurídiques —Llei de protecció de dades personals, Llei de règim jurídic de les AAPP i procediment administratiu comú, etc.— necessàries.

Quant a l'aplicació inicial de la nova Llei 11/2007, d'accés electrònic als expedients administratius per part dels ciutadans, es va establir el mes de setembre del 2009 com a moment d'entrada en vigor de la tramitació telemàtica de les llicències d'obres, instrumentalitzada a través de l'aplicació SIGEM. D'altra banda, respecte als protocols W3C d'accessibilitat de persones amb discapacitats, el web actual ja els compleix des de l'any 2007, per la qual cosa es preveu que el nou projecte possiblement els millori. Pel que fa a la resta d'eines i pràctiques relacionades amb l'e-Administració, a Tarragona no es realitzen notificacions telemàtiques —a excepció d'algunes proves puntuals utilitzant missatges SMS i correus electrònics—, encara que s'ha previst implantar un nou mòdul destinat a aquesta finalitat; ni tampoc subhastes en línia al departament de Contractació —però sí subhastes de béns embargats en executiva—. Respecte al procediment de recepció de les sol·licituds en línia, actualment l'OAC centralitza totalment la gestió de les instàncies e-TRAM, i es preveu una progressiva descentralització amb la implantació del nou model basat en els processos, que permetrà als ciutadans "gestionar" personalment els seus expedients. En canvi, l'atenció telefònica està quasi totalment cedida a una línia 902.

L'Ajuntament de Tarragona també participa en nombrosos convenis d'interoperativitat amb altres administracions —AOC, EACAT, AEAT, etc.—, ha arribat fins i tot a formar part del consell d'administració del consorci AOC i és entitat emissora dels seus certificats digitals de signatura electrònica, amb la consegüent millora en el temps d'expedició i en la reducció de costos que, en paraules dels informadors tarraconins, això suposa. Finalment, la reducció de la "bretxa digital", així com la igualtat a l'accés a les noves tecnologies per part dels ciutadans se sol garantir i promoure a través dels telecentres, centres cívics i oficines municipals d'atenció ciutadana descentralitzada (OMAC).

El web de l'Ajuntament de Reus també és modern i d'actualització freqüent. Tanmateix, segons els informadors entrevistats, presenta una navegació complexa, sobretot per la gran quantitat d'informació que acull. El fet que una gran part dels esfor-

ços de l'organització estiguin encaminats cap a implantar la tramitació en línia ofereix una idea de la importància d'aquest instrument, la prioritat immediata del qual és la gestió telemàtica d'ingressos municipals. En l'actualitat, aquesta funcionalitat, pionera entre els municipis del Camp, ja és operativa, i cada vegada són més els contribuents que opten per efectuar el pagament dels tributs a través d'Internet. En aquest sentit, la realització de l'esmentada gestió també és possible mitjançant els caixers automàtics instal·lats al Servei d'Atenció i Informació al Contribuent (SAIC), a l'OAC i al dipòsit municipal de vehicles —en el cas de les multes—. Per contra, encara no està totalment habilitada la consulta o gestió telemàtica —a través de clau personal— dels expedients administratius.

Quant a la resta de recursos, funcionalitats i pràctiques pròpies de l'e-Administració, la situació de Reus és semblant a la de Tarragona, exceptuant el fet que, en aquest cas, l'OAC no intervé en la recepció i tramitació de les sol·licituds en línia, així com que, en opinió dels informadors, no s'està planificant, valorant o impulsant de manera suficient la transició de l'OAC presencial a l'OAC virtual. Finalment, respecte al grau d'evolució aconseguit en e-Administració, els entrevistats afirmen que “encara no és avaluable, ja que la implantació es troba en fase primigènia”.

Els llocs web dels ajuntaments de Salou i el Vendrell incorporaran la Carpeta Ciutadana de manera imminent, una vegada enllestit l'important procés de renovació dut a terme en els seus gestors de continguts. En canvi, i segons se'ns informa, Cambrils ja disposa des de fa temps d'un web modern i altament evolucionat que inclou un enllaç amb l'esmentat nom. Tot i amb això, es tracta més d'un accés de tipus informatiu que interactiu, per la qual cosa encara no pot considerar-se enterament com a tal. El sistema, també anomenat “seu virtual e-Cambrils”, fou posat en marxa a l'abril del 2009 —en fase de proves— i permet als interessats consultar en línia la situació en què es troben els seus expedients de manera aproximada, a través de l'habilitació d'una sèrie d'estats de tramitació bàsics, en funció de l'evolució dels procediments administratius relacionats; informació que, a hores d'ara, encara es trasllada a la base de dades de consulta de forma manual i expedient per expedient.

En els webs actuals, la possibilitat que els administrats realitzin tràmits telemàtics és escassa, sobretot en les del Vendrell i Cambrils, atès que la de Salou ofereix un nombre considerable d'opcions a través de l'e-TRAM. L'aspecte més destacable de l'organització cambrilenca quant a e-Administració, de gran importància de cara a la completa implantació de la Carpeta Ciutadana, és la introducció de la signatura digital interna, que ja es troba en fase inicial de funcionament. Igualment resulten significatives la implantació de “quioscos digitals” als centres cívics municipals, a fi d'assessorar i promoure l'accés a Internet i a les noves tecnologies, i la gestió telefònica a través de l'OAC i la descentralització en la resolució dels tràmits en línia, de manera que cada departament s'encarregui dels expedients que li corresponguin en funció de les seves

competències. Finalment, els informadors de Cambrils consideren que “la tramitació telemàtica serà de gran utilitat per als municipis turístics, ja que molts dels contribuents no són residents habituals”.

Respecte a l'Ajuntament del Vendrell, a banda del profund procés de renovació a què en breu se sotmetrà el seu web, destaca la promptitud amb què, segons els informadors entrevistats, es pretenen dur a terme totes les innovacions tecnològiques relacionades, i es preveu que a finals de l'any 2010 el projecte sigui una realitat en la seva totalitat. Altres característiques diferenciadores de l'organització vendrellenca són la gestió compartida de les sol·licituds en línia i de l'atenció telefònica entre l'OAC i els departaments gestors; la planificació de la transició de l'OAC presencial a l'OAC virtual, d'enorme interès estratègic per a la corporació; l'actual absència de notificacions telemàtiques i de subhastes en línia; el compliment parcial dels protocols W3C en el web actual, en previsió d'implantar-los totalment en el nou projectat, o la difusió i promoció de l'accés ciutadà a Internet i a les noves tecnologies a través de cursos formatius periòdics.

Quant a Salou, a part de tot el que s'ha indicat als capítols específics dedicats a aquest ens, destaca la previsió de compliment dels protocols W3C per part del nou web, la planificació de la transició cap a l'*oficina 24 hores*, la gestió compartida de les sol·licituds en línia i de l'atenció telefònica entre l'OAC i els departaments interns, la implantació de la signatura digital dels acords corporatius o la recent adhesió, juntament amb l'Ajuntament d'Avilés, a un projecte nacional d'implantació de notificacions feaents per via telemàtica i de signatura electrònica, en el marc de l'anomenat Plan Avanza 2.

El web municipal de l'Ajuntament de Valls és madur, evolucionat i d'actualització freqüent, encara que no compleix els estàndards W3C, no està adaptat a la nova Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, ni disposa de Carpeta Ciutadana. Pel que fa a aquest aspecte, n'existeix la previsió, però no un calendari d'aplicació oficialment establert. Quant a la realització de tràmits en línia, en l'actualitat només és possible presentar instàncies a través del servei e-TRAM —igualment disponible als municipis de Tarragona, Salou i Vila-seca—, tot i que pròximament allotjarà quinze nous tràmits en línia gestionats directament des de l'OAC —departament que també s'ocupa de l'atenció telefònica—, entre els quals hi ha el de domiciliació de tributs. Segons l'opinió dels informadors vallencs, les poques opcions en línia disponibles no provoquen situacions de “bretxa digital”; no obstant això, l'Ajuntament col·labora en la gestió i distribució de certificats digitals personals de l'AOC, així com en la realització de cursos d'informàtica a través de la fundació Casa Caritat, entre d'altres. Respecte a les notificacions per via telemàtica, només es duen a terme via correu elec-

trònic i de manera informal, però no de forma regulada ni estandarditzada. En matèria d'interoperativitat, és destacable l'adhesió del municipi al projecte pilot e-Padró. Com a conclusió, els entrevistats opinen que l'organització es troba "en un nivell inicial-mitjà d'evolució en matèria d'e-Administració, amb un gran impuls per part dels tècnics d'alguns departaments, però també enormement condicionada per la manca de directrius polítiques, de personal, de recursos i de finançament suficient".

L'Ajuntament de Vila-seca també disposa d'un lloc web madur —d'uns cinc anys d'antiguitat—, però relativament modern i actualitzat, sobretot quant a l'inventari d'actes dels òrgans de govern, al *Butlletí d'Informació Municipal* i al Perfil del Contractant. Igualment, la pàgina ofereix la possibilitat de realitzar tràmits en línia a través del servei e-TRAM, a més a més de sol·licituds de certificats d'empadronament de forma directa, però no disposa de l'opció de pagament de tributs, ja que la recaptació municipal se cedeix a l'organisme autònom BASE, dependent de la Diputació Provincial. Malgrat tot això, els informadors entrevistats reconeixen que hi predomina la informació estàtica, així com que no compleix els protocols W3C d'accés de persones amb discapacitats.

Quant a la promoció de l'accés ciutadà a Internet i a les noves tecnologies, Vila-seca aposta per dotar als seus centres públics dependents —biblioteca, punt d'informació juvenil i centres cívics dels barris— d'ordinadors i de connexió a la xarxa, a més a més d'establir nombrosos convenis de col·laboració amb institucions privades —per exemple, la CiberCaixa de l'esplai per a la gent gran—. Respecte a la resta d'actuacions en e-Administració, encara no es preveu la gestió per processos, ni la creació d'una carpeta ciutadana, ni tampoc es disposa d'OAC. En aquest sentit, els entrevistats reconeixen que, en matèria modernitzadora, actuen una mica "a remolc" de les altres administracions locals de la zona, i espera implantar les innovacions fins que no es troben prou contrastades i suposen una vertadera utilitat. Finalment, cal destacar que s'han realitzat alguns anuncis de l'àrea de Joventut a través de missatges SMS, així com que, arran de les innovacions en la gestió telemàtica de les multes de tràfic dutes a terme per BASE, ha calgut dotar de signatura digital tots els agents de la Policia Local.

Pel que fa als informadors de Calafell, només declaren que el seu lloc web no permet realitzar tràmits en línia ni està adaptada a la Llei 11/2007, i desconeixen l'existència de previsions en aquest sentit. Tot i amb això, la implantació a curt termini d'un gestor d'expedients corporatiu fa suposar que s'estan duent a terme algunes actuacions relacionades amb l'e-Administració. Quant al cobrament de tributs, aquesta opció tampoc no es troba disponible, ja que —com a Vila-seca— la recaptació municipal se cedeix a l'organisme autònom de gestió d'ingressos BASE. Finalment, de l'entrevista se'n despren que l'atenció telefònica està totalment centralitzada en el Servei d'Atenció Ciutadana (SAC).

7.18 Simplificació administrativa: finestra única i oficines d'atenció al ciutadà

A excepció de Vila-seca, tots els municipis estudiats disposen d'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC). En aquest sentit, a Cambrils, Tarragona i Reus l'esmentat servei es presta diferenciadament mitjançant les OAC pròpiament dites —per als tràmits generals— i les oficines de recaptació i informació al contribuent —per als tràmits econòmics.

L'OAC de Cambrils, d'uns set anys d'antiguitat, és una de les més completes de l'àrea geogràfica estudiada, ja que gestiona la pràctica totalitat de tràmits que impliquen atenció al públic, incloent-hi els petits cobraments —per targeta, a través de TPV—, així com alguns procediments de tipus intern de caràcter general. D'altra banda, els ingressos tributaris són competència de l'OAC de recaptació. El seu funcionament està basat en la gestió per processos —recollits en un catàleg de serveis—, tot i que no disposa de més indicadors de funcionament que els que li ofereix la seva aplicació informàtica de gestió de cues. Quant al grau d'integració del servei amb la resta de departaments corporatius, els informadors entrevistats afirmen que l'OAC cambrilenca està considerada com un departament més, i disposa d'independència total dins de l'organització; a més, en valoren positivament el funcionament. Finalment, respecte a l'existència d'oficines d'atenció descentralitzades, l'Ajuntament de Cambrils gestiona dues OAC addicionals a les urbanitzacions de la perifèria, la localització de les quals, segons l'opinió dels entrevistats, no respon a criteris objectius, sinó més aviat d'oportunisme polític; nés una prova la poca afluència de ciutadans registrada al llarg de la seva existència.

L'Ajuntament de Reus disposa d'OAC genèrica des de fa onze anys, i de Servei d'Atenció i Informació al Contribuent (SAIC) des de fa més de quinze anys. Segons els informadors entrevistats, el funcionament no està basat en la gestió per processos, però en general disposa de mitjans tècnics moderns i suficients —base de dades municipal GENI, gestor de cues, etc.—, així com d'un considerable nombre d'indicadors d'activitat, amb un grau d'integració/coordinació amb els altres departaments corporatius "adequat. A manera d'exemple, el personal de l'OAC realitza un sistema de rotació periòdic que li possibilita un coneixement ampli de totes les matèries objecte de gestió, així com una resposta adequada a cada cas particular". Al llarg de la seva vida, l'OAC de Reus ha atès una mitjana de 60.000 consultes anuals, i el SAIC unes 37.000. Quant a l'existència d'oficines municipals descentralitzades, recentment —febrer del 2009— s'han obert unes noves dependències per a les gestions relacionades amb el padró d'habitants; la seva localització atén tant criteris objectius —bona gestió i estratègia competitiva— com altres factors —falta d'espai, oportunisme polític, etc.

A Tarragona també es dona un desdoblament entre les oficines municipals d'atenció al ciutadà (OMAC) —la primera de les quals data del 2003— i l'Oficina d'Atenció al Contribuent (OAC) —en actiu des de la meitat dels anys noranta—. Segons els informants tarragonins, els tràmits disponibles són similars als de la resta d'oficines estudiades, “amb tendència a no manipular diners”. Tot i que el seu funcionament encara no es basa en la gestió per processos, els procediments d'atenció al públic ja es troben inventariats i associats a un codi d'arxiu, per la qual cosa se suposa que aquest tipus de gestió serà aplicat en breu. Quant a l'existència d'indicadors de funcionament, el servei només disposa dels que li ofereix l'aplicació de gestió de cues —molt simples i de tipus estadístic—, com ara el nombre de consultes presencials efectuades —98.244 l'any 2008—. Segons l'opinió dels informadors entrevistats, el servei “no és ximple, i pot funcionar autònomament, però li falta una mica més de coordinació amb la resta de departaments, així com entre l'OAC i l'OMAC, les quals funcionarien millor si estiguessin integrades”. Finalment, respecte a l'existència d'oficines d'atenció descentralitzades, a més a més de l'OMAC central de la Rambla i de la del barri de Torreforta, al gener del 2008 es va inaugurar una nova oficina al barri de Sant Pere i Sant Pau; la localització de totes les oficines atén criteris estratègics i de bona gestió.

El Servei d'Atenció Ciutadana (SAC) de l'Ajuntament del Vendrell data del 1996 i, segons es desprèn de l'entrevista efectuada, basa el seu funcionament en la gestió per processos. Com en la majoria de casos estudiats, els únics indicadors d'activitat disponibles procedeixen de l'aplicació de gestió de cues (Q-matic). Quant al grau d'integració del servei amb els altres departaments corporatius, els informadors afirmen que “no existeix com a tal, pel fet que els departaments interns realitzen unes funcions el seguiment i resolució de les quals els corresponen en exclusiva, tot i haver sigut iniciats els tràmits pel SAC”; tot i així, en valoren positivament l'existència i el funcionament general. Finalment, el Vendrell disposa d'un SAC descentralitzat als barris marítics que permet realitzar els mateixos tràmits sense haver de desplaçar-se al nucli poblacional, la localització del qual respon totalment a finalitats estratègiques i de bon servei.

L'OAC de Valls —creada l'any 2001— gestiona uns 45.000 tràmits municipals l'any, inclosa l'atenció telefònica i la telemàtica mitjançant el servei e-TRAM, que al seu torn inclou serveis com l'agenda de visites de tècnics i regidors, la gestió de subvencions, funcions de caixa, censos diversos, compulses de documents, OMIC, padró d'habitants, registre d'entrada, queixes, avisos i reserves sobre la via pública, entre d'altres. La meitat dels deu integrants de què disposa l'oficina prové de la unitat de rendes, departament que en configura la base i del qual continua realitzant la totalitat dels tràmits. Els diferents tipus d'atenció que ofereix es troben sectoritzats, de manera que cada empleat i cada finestra està especialitzada en un determinat tipus de gestions,

no hi ha rotació ni polivalència en aquest sentit. El servei no disposa de cap aplicació informàtica de gestió de cues, per la qual cosa les estadístiques de funcionament es recullen de forma manual. Quant al tipus de gestió utilitzat, els nostres informadors afirmen que en un 50%, aproximadament, està basat en processos, malgrat que en realitat es tracta més aviat d'un simple inventari de tràmits. D'altra banda, també afirmen que el grau d'integració i coordinació amb la resta de departaments és prou elevat, i en valoren de manera positiva el funcionament general, encara que troben a faltar una sala d'espera, inexistent per manca d'espai. Finalment, l'Ajuntament de Valls no disposa d'OAC descentralitzades, però sí d'oficines de serveis socials.

Calafell disposa de SAC des de finals de la legislatura anterior —any 2007—. El servei realitza funcions de registre d'entrada i sortida de documents, informació ciutadana i atenció telefònica, però el seu funcionament no està basat en la gestió per processos. A causa, fonamentalment, d'aquest fet, els informadors entrevistats ens comuniquen que el grau d'integració amb la resta de departaments és baix. Quant a l'existència d'OAC descentralitzades, l'esmentat municipi no en disposa de cap. Per la seva part, Vila-seca no disposa d'OAC, però sí d'oficines descentralitzades d'assistència social. No obstant això, segons l'opinió dels informadors d'aquest municipi, "les funcions dels dos serveis no tenen res a veure". Finalment, pel que fa a Salou, a més a més de tot l'exposat en el capítol específicament dedicat a aquest ajuntament, cal destacar la localització d'una OAC descentralitzada al Cap Salou, tot i que en fase de proves i amb la gestió limitada a certs tràmits.

7.19 Cartes de servei al ciutadà

Només Cambrils declara disposar de cartes de servei. Segons els informadors entrevistats, els esmentats documents es troben adaptats a les particularitats de cada prestació, i el nivell de responsabilitat assumit depèn del servei que es tracti. Els compromisos adquirits per les cartes de servei de Cambrils acostumen a ser explícits i concrets, però no inclouen clàusules de tipus ètic. El problema principal rau en les reclamacions per incompliment, ja que les possibles compensacions no es troben definides ni valorades de manera objectiva. Per això, la suposada garantia oferta per aquests instruments és molt relativa, ja que de vegades només es tracta de simples descripcions o guies de funcionament. Quant a la resta de municipis, el Vendrell no en disposa "de moment"; Valls, Salou, Vila-seca i Tarragona només editen tríptics descriptius i informatius d'alguns serveis i, finalment, Reus i Calafell neguen directament que existeixin.

7.20 Mesurament de la percepció i satisfacció del ciutadà: intercanvi d'informació, participació ciutadana, sistemes de queixes i suggeriments, processos d'avaluació, interès públic i pressupostos participatius

Pel que fa a la utilització d'aquest tipus d'instruments, en primer lloc cal diferenciar els municipis que disposen de departament de participació ciutadana —Tarragona, Reus, el Vendrell, Vila-seca, Salou i Cambrils— dels que no —Valls i Calafell—, atès que les diferències entre els dos grups són considerables.

L'estratègia adoptada per l'Ajuntament de Tarragona quant a participació ciutadana està clarament encaminada cap a la creació d'òrgans de participació. En aquest aspecte, séns informa que al llarg del primer trimestre del 2009 es va dur a terme un diagnòstic participatiu —adjudicat a la Universitat Rovira i Virgili (URV)— que va conduir a elaborar un pla director de participació ciutadana per als anys 2010-2011. En l'actualitat, el consistori tarragoní disposa de diversos consells sectorials i assessors, com ara el Consell Assessor del Territori o el Senat Tarragoní, a més a més del Síndic de Greuges. Quant als sistemes de recollida de queixes i suggeriments, s'està començant a treballar en les anomenades *agendes participatives*, així com en altres instruments de tipus popular, com ara el "Xat amb l'alcalde", amb l'objectiu de fomentar el costum ciutadà de participar en totes les qüestions que siguin del seu interès.

Igualment, s'està potenciant la figura del "conseller de districte", donant contingut a la seva labor, al mateix temps que es protocol·litzen comportaments com el retiment periòdic de comptes per part dels polítics, en funció de les seves competències. Segons l'opinió dels informadors entrevistats, es constata una vertadera implicació conjunta en la millora dels serveis, tant per part dels ciutadans i de les associacions com per part de l'equip de govern municipal. Quant a l'habilitació de mecanismes que permetin conèixer *a priori* les preferències dels ciutadans —és a dir, abans que les queixes o suggeriments es produeixin—, actualment no es fa cap pràctica equiparable, ni tampoc es mesura l'impacte de les polítiques sobre cada un dels grups d'interès de manera individualitzada, tot i que existeix un cert debat sobre la responsabilitat de la gestió dels regidors en aquest aspecte.

El Servei de Participació Ciutadana del Vendrell, establert a l'inici de la legislatura actual, constitueix la principal via de comunicació directa entre les associacions veïnals i l'Ajuntament, i actua de suport administratiu en la tramitació i gestió de les subvencions a les referides organitzacions, així com d'unitat canalitzadora de les opinions, queixes i suggeriments de la resta de ciutadans i entitats del municipi. Amb referència a aquest darrer aspecte, el lloc web municipal està dotat d'un espai participatiu anomenat "Digué'ns com ho veus", la informació recollida a través del qual és canalitza-

da pel Servei de Participació Ciutadana cap al departament intern corresponent, amb enviament previ a l'interessat d'un correu electrònic d'agraïment. Una vegada el departament responsable ha resolt l'assumpte, el retorna a participació ciutadana, que al seu torn respon novament a l'administrat a través d'una sèrie de models predeterminats.

En canvi, les queixes efectuades per via telefònica o mitjançant instància registral són enviades directament a les regidories competents, les quals gestionen el problema de manera íntegra i sense intervenció del nou departament. Quant al nivell d'implicació conjunta ciutadans-administració en la millora dels serveis, els informadors del Vendrell ens comuniquen que "existeix aquesta voluntat d'entesa des del moment que l'Ajuntament decideix dotar un espai d'opinió per a la gent, encara que, de vegades, l'oportunitat brindada es tradueix en una infinitat de queixes, algunes de les quals són de resposta o resolució difícil. En aquest sentit, sovint es constata que la queixa puntual només respon a l'interès particular de qui la formula, i no a l'interès col·lectiu". Finalment, el personal de participació ciutadana entrevistat desconeix l'existència en el municipi de mecanismes d'anàlisi *ex ante* de preferències ciutadanes, així com d'instruments de valoració de l'impacte de les polítiques en els diferents grups d'interès.

A Cambrils, el departament de participació ciutadana té uns cinc anys d'antiguitat, i pot destacar-se'n l'elevat nombre d'integrants, així com el gran dinamisme que presenta. Quant a les queixes i suggeriments dels ciutadans, el consistori disposa de sistemes totalment procedimentats per gestionar-los, classificar-los, estudiar-los i utilitzar-los com a informació estratègica general. En aquest sentit, cal destacar també l'existència de la figura del Síndic de Greuges municipal, així com el considerable nivell d'implicació conjunta assolit entre l'Ajuntament i els administrats pel que fa a la millora dels serveis públics locals. Quant a l'habilitació de mecanismes objectius i planificats d'anàlisi de les preferències ciutadanes, és significativa l'existència de l'anomenat Pla director de la Ciutat de la Informació —tot que en l'actualitat es troba paralitzat per manca de consignació pressupostària i per alguns conflictes de competències entre regidories—. Finalment, pel que fa al mesurament de l'impacte de les polítiques municipals en els diferents grups d'interès, els informadors cambrilencs manifesten que es du a terme de forma tradicional, és a dir, asistemàticament —mitjançant estadístiques simples, com a màxim— i partint de la percepció obtinguda pels propis polítics, essent en l'àrea de turisme on més s'utilitza l'esmentat tipus de pràctiques.

A l'Ajuntament de Reus, la participació ciutadana està orientada bàsicament a satisfer les necessitats de les diferents entitats locals, molt abundants en aquest municipi. Les queixes i suggeriments es recullen a través del lloc web i de l'OAC, i es distribueixen posteriorment als departaments afectats, els quals s'ocupen de la seva gestió i tramitació reglamentàries. També en aquest cas, els informadors entrevistats afirmen l'existència generalitzada d'una implicació conjunta ajuntament-ciutadans en la millora dels serveis públics. Finalment, l'anàlisi *ex ante* de les preferències dels ciutadans reu-

sencs es realitza periòdicament a través d'enquestes; en canvi, la mesura de l'impacte de les polítiques municipals es du a terme de manera impersonal i indiferenciada.

Malgrat defensar un model de gestió summament tradicional, l'Ajuntament de Vila-seca atorga una gran importància a la participació ciutadana, activitat que disposa de departament propi i de personal dedicat —tot i que de manera compartida amb l'àrea de Joventut—. Quant al tractament de les queixes i aportacions ciutadanes, rebudes a través de mitjans molt diversos —l'e-TRAM inclòs—, totes són estudiades, gestionades i respostes mitjançant carta personal, ofereixen quasi sempre una solució satisfactòria i s'utilitzen les dades obtingudes com a informació estratègica de primera mà. Segons l'opinió dels informadors entrevistats, l'elevada capacitat de resposta en la resolució de problemes i la gran implicació existent entre l'Ajuntament i els seus administrats en la millora dels serveis públics són conseqüència directa de la bona gestió de l'ens, així com també de la reduïda dimensió del municipi. Finalment, cal destacar la realització d'estudis *a priori* sobre preferències i necessitats ciutadanes futures de manera individualitzada —per exemple, la projecció del nombre d'alumnes en edat escolar duta a terme per la regidoria d'Ensenyament, o l'estudi de preferències ciutadanes respecte a la ubicació d'una nova biblioteca municipal, entre d'altres.

Els ajuntaments de Valls i de Calafell no disposen de departaments de participació ciutadana, i recullen les queixes i els suggeriments dels administrats a través de les OAC municipals. Generalment, les esmentades incidències s'intenten resoldre de la millor manera possible, malgrat que no hi hagi cap protocol preestablert ni cap pla d'actuació concret. Quant a les preferències dels ciutadans, la seva anàlisi sol dur-se a terme exclusivament en l'àmbit polític. Tot i amb això, se'ns informa que a Valls hi ha una gran sensibilització en aquest aspecte, ja que els càrrecs electes participen en la majoria d'associacions veïnals i ciutadanes —per exemple, en les colles castelleres.

Finalment, respecte a l'existència de pressupostos participatius, se'ns informa que únicament a Valls es va encarregar políticament un estudi sobre aquest aspecte, encara que finalment no va arribar a aplicar-se.

7.21 La comunicació i el màrqueting públic municipal

Segons l'opinió dels diversos informadors entrevistats, els ajuntaments de Tarragona, el Vendrell i Calafell gestionen la comunicació i el màrqueting públic municipals d'una forma més o menys estratègica. Concretament, a Tarragona es pretén aconseguir una imatge corporativa única i controlada exclusivament des del departament de comunicació, i supera en aquest sentit l'excessiva fragmentació i desorganització interna de l'etapa anterior. Al Vendrell, els informadors entrevistats afirmen que l'aplicació d'aquests instruments "depèn en gran part dels pressupostos anuals. Hi ha exercicis en què el govern municipal estableix com a prioritat l'execució de campanyes de sensibilització,

de convivència ciutadana, etc., i es dissenya una estratègia per llançar aquests missatges. Tot i amb això, a banda d'aquestes accions puntuals, s'està treballant amb l'objectiu que la imatge corporativa es modernitzi i s'unifiqui, sobretot en totes les accions de comunicació externa —butlletí municipal, web, cartelleria, tríptics, etc.—. Tancant el grup, i respecte a Calafell, se'ns informa que, de vegades, la comunicació i el màrqueting públic municipals es planifiquen de forma estratègica, encara que generalment s'actua "sobre la marxa". D'altra banda, i sempre segons els informants, els consistoris de Vila-seca, Salou, Cambrils i Reus no disposen d'estratègies predefinides en aquest sentit; les diferents accions —butlletins informatius, monogràfics d'obres municipals, tríptics descriptius, etc.— es fan en funció de les necessitats del moment.

Pel que fa als possibles vincles entre el màrqueting públic i la participació ciutadana, els informadors de Tarragona, Reus i Calafell afirmen que, en les seves respectives organitzacions, les esmentades disciplines són independents. En canvi, el Vendrell destaca en aquest sentit la relació amb la secció web "Digue'ns com ho veus", els entrevistats de Vila-seca creuen que es produeixen vincles sobretot pel que fa a l'urbanisme i, finalment, Cambrils i Salou corroboren l'existència d'una certa connexió entre els dos instruments. Quant a la promoció de *marques de ciutat*, tots els municipis estudiats en disposen, destacant-ne les següents: Som Salou, Tarragona es Connecta amb —multidisciplinàries—; El Vendrell tot l'Any, Turisme de Calafell, Cambrils a Bon Port —turístiques—, i, finalment, Vila-seca al Cor, Vila-seca Més Llum i Vila-seca Sigues Coqueta —sectorials.

7.22 Evolució i perspectives futures de la modernització

Segons els informadors entrevistats, en la majoria de municipis l'objectiu immediat és adaptar-se a la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, de compliment obligatori, tot i que sempre en funció dels recursos disponibles. A Tarragona, la implantació del nou model s'està duent a terme a marxes forçades i sota el lideratge del director executiu —ascendit actualment a secretari general—. En aquest sentit, se'ns informa que "el possible estancament actual, si es dona i pot considerar-se així, es deu a la gran quantitat de treball ordinari i a la dedicació no exclusiva del personal a aquest tipus de projectes, la qual cosa provoca que quasi mai no es disposi de temps suficient per escometre les accions modernitzadores". Quant als aspectes negatius, cal destacar la desconfiança provocada pel fracàs d'algunes consultories de modernització dutes a terme en etapes anteriors.

A Reus, les accions modernitzadores estan encaminades a aconseguir més integració interdepartamental, un grau més elevat d'utilització de les TIC, la potenciació de l'OAC virtual, la utilització del pressupost com a instrument de gestió i la introducció de la comptabilitat de costos. En aquest cas, el ritme d'evolució no és homo-

geni, i depèn en gran manera de les disponibilitats pressupostàries, tot i que no s'han produït fases d'estancament o retrocés. Després del gran impuls dut a terme inicialment en aquest sentit, l'objectiu immediat de l'Ajuntament de Cambrils és implantar completament l'anomenada *seu virtual e-Cambrils*. En general, aquest municipi tampoc no ha patit etapes d'estancament, encara que un dels seus handicaps més importants, juntament amb la manca de finançament, ha sigut la mala qualitat dels primers programes informàtics de gestió d'expedients. Les restriccions pressupostàries i la manca de personal dedicat a les noves tecnologies són el "taló d'Aquil·les" de l'Ajuntament de Valls, els informants del qual consideren —igual que els de Cambrils i Vila-seca— que la grandària de l'organització és un factor important en la implantació d'estratègies modernitzadores —com més grans dimensions, més recursos disponibles però menys cohesió i coordinació—. Els principals objectius de Vila-seca són l'adaptació a la Llei 11/2007 de manera lenta i "a remolc" de la resta de municipis estudiats, quan les innovacions estiguin prou provades i contrastades, així com la renovació de gran part dels equips informàtics de l'Ajuntament. Finalment, els informants de Calafell i el Vendrell no van respondre la pregunta.

Conclusions

Una vegada finalitzada l'anàlisi de l'evolució i del grau d'implantació de l'NGP en els principals ajuntaments del Camp de Tarragona —amb especial consideració de l'Ajuntament de Salou—, relacionem-ne les conclusions més significatives.

En primer lloc, de les opinions recollides durant la realització de les entrevistes es constata l'elevat grau de generalitat i subjectivitat dels termes “resultats” i “satisfacció”. Tots dos conceptes són susceptibles de diverses interpretacions, sobretot quan l'objectiu que es persegueix és realitzar un benefici social; per aquest motiu, i tenint en compte que la major part de les respostes obtingudes en aquest sentit estan basades en la percepció personal dels informadors, n'hi ha que no han volgut manifestar-se, amb el pretext d'evitar entrar en judicis de valor. En canvi, les preguntes de tipus tècnic han sigut respostes de forma majoritària, a causa, principalment, del seu major nivell de concreció. La subjectivitat dels conceptes anteriors es troba reforçada pel convenciment d'alguns entrevistats que encara és possible gestionar de forma eficient, obtenir bons resultats i aconseguir la plena satisfacció del personal utilitzant models tradicionals de tipus burocraticofuncional, amb un marge d'acció i unes possibilitats de millora en aquest sentit encara molt àmplies; així com també per la dicotomia existent entre els municipis innovadors a força d'un gran malbaratament de recursos —Cambrils i Reus, principalment— i els municipis tradicionals però eficientment gestionats —Vila-seca i tots els altres, en major o menor mesura—. No obstant això, preval l'opinió general que les organitzacions que no s'adaptin en breu als nous models de gestió quedaran despenjades del procés modernitzador, la qual cosa en provocarà l'aïllament, així com la pèrdua de la seva utilitat i raó de ser en el context social, polític i econòmic actual.

En segon lloc, cal destacar l'efecte de la contínua irrupció de nova normativa reguladora aplicable en matèria modernitzadora del sector públic, i en concret, la gran incidència en les corporacions locals estudiades de la Llei 11/2007, d'accés electrònic

dels ciutadans als serveis públics. Aquesta norma consagrà la relació amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics com un dret dels ciutadans, així com una obligació correlativa per a les esmentades administracions, a les quals instà —com indica en el seu preàmbul— a fer el salt del *podran* a l'*hauran de*. D'altra banda, es va establir el 31 de desembre de 2009 com a límit temporal per aplicar-la —encara que en el cas de les administracions autonòmiques i locals, sempre que ho permetessin les disponibilitats pressupostàries—. A causa dels condicionants anteriors, l'objectiu prioritari quant a innovació de la majoria dels ajuntaments estudiats va passar a ser la creació de "carpetes ciutadanes", "finestretes digitals" o "portals telemàtics" que permetessin la interrelació fluida ciutadà-administració a través dels llocs web municipals. Per això, totes les corporacions locals que han iniciat aquest procés es troben actualment en fase d'implantació —més o menys avançada— d'aplicacions informàtiques de gestió d'expedients, capaces de gestionar "electrònicament" i de manera conjunta la informació corporativa susceptible d'accés ciutadà; aplicacions que al seu torn requereixen la prèvia recopilació, normalització i descripció de la totalitat de processos de l'organització.

Així, doncs, si en general pot afirmar-se que el marc jurídic i el context social, polític i econòmic, juntament amb els avanços tecnològics, són els motors del canvi organitzacional, en les corporacions locals estudiades l'actual impulsor concret de la modernització és el desenvolupament de la gestió per processos, feta operativa a través dels programes informàtics de gestió d'expedients i dels accessos interactius via web, en virtut de les directrius establertes per la Llei 11/2007. En aquest aspecte, és significatiu que, quan la normativa no va per davant de la innovació, es produeix una certa dispersió en les iniciatives modernitzadores, moltes de les quals es duen a terme de forma desorganitzada i sense una finalitat concreta, més enllà de la mera imatge o de l'oportunisme polític —llocs web de contingut estàtic, implantació discrecional de certificacions ISO, etc.—. En canvi, en la conjuntura actual, és la normativa la que "estira el carro" de la modernització, especialment en el cas dels ajuntaments, que aconsegueix normalitzar criteris i fomentar l'establiment de formes d'actuació innovadores, a les quals s'afegiran altres iniciatives parcials estretament relacionades i en auge, com ara la implantació de pàgines intranet corporatives, la signatura digital o el canvi d'orientació quant a participació ciutadana i màrqueting corporatiu, que passen de ser disciplines exclusivament polítiques a estar planificades estratègicament i a disposar d'estructures professionals, entre d'altres.

Respecte a la resta d'instruments de modernització, la característica general més destacada en les corporacions locals amb un major grau d'innovació és la tendència a la gestió directa dels serveis municipals a través d'ens instrumentals, en detriment de la gestió indirecta o externalització. Aquest canvi de model obeeix a factors diversos, que van des de la millora de l'eficiència fins al simple repartiment de poder polític.

Quant a la influència i participació en l'economia i societat locals, la majoria dels ens estudiats no s'hi consideren part actora; mantenen una posició més aviat tradicional i cedeixen tot el protagonisme en aquest aspecte a les administracions superiors. Passa el mateix amb la col·laboració publicoprivada, que sol ser molt limitada, així com amb les pràctiques competitives amb altres poblacions, que no es produeixen ni en sectors com el turístic, i la col·laboració la tònica general. Finalment, s'observa una inexistència quasi total de coordinació en polítiques intermunicipals, així com de pràctiques estructurades de *benchmarking*.

Quant al grau d'introducció de la perspectiva de la qualitat en l'administració local, són molt pocs els municipis que s'han plantejat l'adaptació global a un model d'excel·lència amb garanties d'èxit. En aquest sentit, tot i que alguns informadors utilitzen termes com "orientació a la qualitat", "millora contínua", "excel·lència" o "EFQM", moltes vegades no s'ha aconseguit anar més enllà del projecte o de la simple declaració d'intencions. El principal problema rau en el fet que no es pot aconseguir l'excel·lència sense implantar abans la gestió per processos, etapa en què es troba la major part d'organitzacions estudiades. Altres obstacles són la falta de temps, la desconfiança, la incertesa respecte a la relació cost-benefici, la manca de models d'excel·lència prou adaptats a l'administració local i l'absència d'un marc legal regulador, unificador i orientador de l'esmentada transició; mancances igualment extrapolables a la responsabilitat ètica i social, així com a les cartes de serveis, que no passen de ser simples fullets descriptius o propagandístics. En canvi, la pràctica de dotar de certificacions ISO alguns serveis municipals es troba més estesa, encara que de vegades és difícil valorar-ne la vertadera motivació i utilitat en termes estratègics. En tot cas, la informació obtinguda per les entrevistes confirma el fet que treballar amb aquest tipus de sistemes millora el rendiment i l'eficiència de l'organització, al mateix temps que n'ajuda a entendre la utilitat, i contribueix a implantar una cultura corporativa basada en la qualitat, encara que sigui "pas a pas" i només de manera parcial.

Amb referència a l'actitud del personal respecte a la innovació, en general es constata una voluntat acceptable d'orientació al canvi. En aquest sentit, tot i que no han d'oblidar-se els condicionants exposats en el segon paràgraf quant a la generalitat i subjectivitat del concepte "satisfacció", així com amb relació al problema de les opinions personals i dels judicis de valor dels informadors, ni tampoc l'esforç afegit que en suposa l'adaptació, en comparació de l'escassa repercussió inicial en la millora de les condicions laborals, la majoria d'empleats assumeix de bon grat la modernització i els nous models de gestió, implantats en alguns casos gràcies a la seva iniciativa i lideratge. Si n'hi ha, els recels es deuen principalment a desenganys soferts per culpa d'algunes actuacions anteriors de tipus discrecional —consultories externes ineficients, models gerencials excessivament polititzats o imposició de determinades pràctiques "des de dalt"—, sense que puguin arribar a considerar-se resistències, ja que en aquests casos

l'actitud que sol adoptar-se és la de resignació —o de desentesa, com a màxim—, i tots coincideixen en el caràcter irrenunciable de la modernització, així com en els seus grans avantatges.

Respecte a l'anàlisi individual dels ajuntaments objecte d'estudi, els principals punts forts i àrees de millora observats en cada un són els següents:

- La característica més destacable de l'organització de l'Ajuntament de Reus quant a innovació és l'elaborat model gerencial de gestió directa dels serveis públics —*holdings* empresarials, exportació del model a altres municipis, competència amb el sector privat, etc.—, així com l'orientació general de l'activitat municipal cap a la millora contínua. En tractar-se d'un ens local de grandària considerable, disposa d'una gran quantitat de recursos invertits en qualitat, innovació i noves tecnologies —pagaments per Internet, certificacions ISO en diverses empreses municipals, etc.—; èxits als quals també contribueix l'existència d'un govern municipal estable. Com a aspectes per millorar, resta pendent aconseguir més integració interdepartamental, la potenciació de l'OAC virtual, la utilització del pressupost com a instrument de gestió, la implantació de la comptabilitat de costos i una orientació de la participació ciutadana més general, i no dirigida només cap a les associacions i entitats.
- Cambrils és un altre dels municipis on la cultura de la qualitat, el model de gestió directa dels serveis públics i la participació ciutadana es troben més estesos i potenciats. Així, doncs, pot afirmar-se que es tracta "d'un Reus a escala reduïda", encara que, en aquest cas, la qualitat i la gestió per processos gaudeixen d'un grau major d'evolució i implantació que els models de gestió a través de ens instrumentals, no tan elaborats com a Reus. Entre els punts febles, cal citar les dificultats en el control pressupostari, la gran quantitat de recursos destinats a la innovació en comparació dels escassos resultats obtinguts, sobretot en la fase inicial d'implantació —consultories externes, programes inicials de gestió d'expedients ja obsolets, etc.— i l'adopció d'algunes decisions de caràcter discrecional incompatibles amb l'orientació a l'excel·lència.
- Tarragona destaca pel gran esforç dedicat a la innovació els darrers dos anys. Després d'un període de models gerencials amb un alt grau d'orientació política i d'una sèrie de consultories externes que no van satisfer les expectatives esperades, s'ha adoptat un nou model de gestió, operat a través de diverses comissions de modernització, on els líders són els funcionaris mateix, especialment els habilitats nacionals —per exemple, el director executiu del projecte modernitzador és el secretari general—. A banda de l'esmentat impuls actual, altres punts forts són el gran equilibri existent entre totes les àrees que intervenen en el procés, la incorporació de la perspectiva jurídica en l'activitat modernitzadora —molt

profitosa de cara al manteniment de garanties i interpretació de les lleis aplicables — i la importància donada a la participació ciutadana orientada als barris i a les associacions veïnals. Quant a les àrees de millora, cal assenyalar el retard en matèria d'innovació respecte a altres municipis amb recursos similars —com ara Reus—, l'existència d'una estructura administrativa tradicional encara molt arrelada i la incertesa inicial pel que fa als resultats del nou model.

- Salvant les diferències, el cas de Salou és semblant al de Tarragona, en el sentit que l'impuls innovador ha sigut tardà però molt fort, així com pel que fa a la utilització de comissions de modernització —actualment substituïdes per reunions *ad hoc*—. En aquest aspecte, un dels avantatges del retard en la implantació de les iniciatives modernitzadores ha sigut la possibilitat de poder disposar des del principi d'aplicacions informàtiques de darrera generació, com ara el gestor d'expedients corporatiu, d'adquisició recent i molt evolucionat. Malgrat que prové d'un model organitzatiu eminentment clàssic com el de Vila-seca, gran part de l'estructura administrativa salouenca és de nova creació i no es troba subjecta a les inèrcies pròpies dels ajuntaments tradicionals de grans dimensions. D'altra banda, i també a diferència de Tarragona, les anteriors pràctiques dutes a terme en relació a la innovació són perfectament compatibles amb el model actual. En aquest municipi pràcticament no s'utilitza la gestió directa dels serveis públics —sense que això suposi menys eficiència—, i el lideratge en matèria de modernització es troba acceptablement repartit i equilibrat en l'àmbit de tota l'organització, la qual també ha començat a fomentar iniciatives estructurades de màrqueting públic i de participació ciutadana. Quant a les àrees de millora, hauria d'haver-hi més implicació en la implantació del projecte modernitzador per part dels alts càrrecs administratius, així com un major grau de planificació de l'esmentat procés, sobretot pel que fa a l'aspecte temporal.
- El més destacable de l'Ajuntament del Vendrell quant a innovació són els ambiciosos objectius establerts, així com el reduït període temporal en el qual es volen aconseguir. Tot i que actualment encara disposa d'una estructura administrativa basada en el model burocraticofuncional, l'ens local vendrellenc utilitza des de fa temps diverses eines de nova gestió pública, i al mateix temps presenta una forta orientació al canvi. En aquest sentit, es preveu que la modernització integral sigui molt aviat una realitat, a la qual cosa contribuirà en gran manera la considerable disponibilitat de recursos, pròpia dels ajuntaments grans. Respecte a la utilització d'instruments d'NGP, cal destacar l'obtenció i el manteniment de certificacions ISO en algunes àrees municipals —per exemple, al Servei d'Ocupació L'Eina—, així com la importància conferida a l'àrea de Participació Ciutadana, especialment a partir de la present legislatura. Com a aspectes per

millorar, cal esmentar l'actual retard en l'aplicació de la Llei 11/2007, així com la poca previsió dels problemes que puguin sorgir a l'hora d'escometre un projecte d'aquesta envergadura amb tan poc temps.

- Pel que fa a l'Ajuntament de Valls, mereixen especial consideració el lideratge i la iniciativa dels funcionaris en matèria modernitzadora, que disposen del consentiment i la valoració positiva dels polítics, però no de l'aportació de recursos materials, humans i econòmics suficients. En aquest sentit, els informadors entrevistats consideren que les dimensions de l'organització són un factor determinant en l'esmentat procés —com més reduïdes siguin, menys disponibilitat de recursos i de finançament, però major grau d'entesa en les iniciatives modernitzadores—, així com que les innovacions que parteixen de la iniciativa pròpia dels empleats són les més fructíferes, perquè deriven de necessitats reals.
- L'Ajuntament de Calafell disposa d'importants innovacions de tipus parcial, com ara la certificació mediambiental ISO 14000 de les platges —en la implantació de la qual va ser pionera a Catalunya—, o la ISO 9000 del Servei Municipal d'Ocupació. Segons els informadors entrevistats, es preveu adquirir una aplicació informàtica de gestió d'expedients corporatius, aspecte que denota la voluntat d'adaptació a la Llei 11/2007, encara que no es disposa de cap calendari ni planificació establerta en aquest sentit. Com a aspectes principals per millorar, cal vèncer les resistències al canvi, l'absència de col·laboració interdepartamental i el retard general acumulat quant a modernització.
- L'Ajuntament de Vila-seca representa el paradigma de la bona gestió a través de la utilització d'un model d'estil tradicional. Es caracteritza per obtenir un elevat grau d'eficiència i un nivell de resultats òptim amb una estructura de personal molt reduïda, una direcció administrativa prestigiosa i experimentada, una externalització de serveis eficaç i una potent àrea de participació ciutadana —encara que concebuda quasi exclusivament des d'un punt de vista polític—. En canvi, la seva estructura organitzativa és marcadament de tipus burocràtico-funcional i gairebé no ha sofert evolució, amb unes pràctiques modernitzadores escasses i d'implantació tardana —després que tots els altres municipis hagin comprovat que utilitzar-les suposa veritablement una millora real—. Segons l'opinió dels informadors entrevistats, el manteniment d'aquest tipus de model de gestió encara és possible en gran part per la reduïda dimensió del municipi. Tot i amb això, i a pesar de l'eficiència que pugui arribar a tenir l'esmentat sistema, l'orientació a la innovació hauria de ser també considerada com un objectiu estratègic inajornable; en cas contrari, l'ens corre el risc de quedar despenjat de l'activitat modernitzadora, representativa dels municipis grans.

Finalment, quant al grau d'influència de l'organització i del model de gestió de l'Ajuntament de Vila-seca en l'estructura organitzativa i en la cultura corporativa de l'Ajuntament de Salou, si bé en un principi el nou municipi va adoptar la clàssica estructura burocratícofuncional de la seva entitat matriu —pràcticament l'única disponible en aquell moment—, molt aviat —a mitjan anys noranta del segle xx, amb el projecte GHIA— ja es van dur a terme els primers intents de modernització i d'evolució cap al model de gestió per processos. Tot i amb això, la gran transformació no es va produir fins al 2006, any a partir del qual es va començar a plantejar la implantació del nou model a escala global i per a tota l'organització. Per tant, no pot dir-se que, en aquest aspecte, l'Ajuntament de Salou hagi seguit els passos del de Vila-seca, sinó que l'ens salouenc presenta una considerable orientació al canvi i a la diferenciació, la qual es manifesta en tots els projectes analitzats al llarg d'aquesta investigació. Així, doncs, encara que de cap manera no pugui afirmar-se que el model de gestió dels municipis orientats a la innovació sigui superior al dels ajuntaments més tradicionals, ja que aquests també presenten nombroses qualitats i factors clau d'èxit que cal tenir en compte —eficiència, experiència, simplicitat, robustesa, economia de mitjans, etc.—, igualment és evident que, en l'actualitat, la modernització s'ha convertit en un procés estratègic irrenunciable per a tota organització —pública o privada—. Atès que ha de preparar-se amb temps, l'esmentat procés modernitzador ha d'iniciar-se com més aviat millor i per compte propi, ja que només llavors representarà una vertadera font d'avantatge competitiu davant la crisi i les variacions de l'entorn. En aquest sentit, i a la vista de tot el que s'ha exposat anteriorment, es constata que la majoria dels municipis estudiats ha seguit el camí del canvi pels seus indubtables beneficis, tant per als empleats —o clients interns— com per als administrats i resta d'*stakeholders*.

Referències bibliogràfiques

- ABERBACH, J.; B. ROCKMAN (1999): "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Madrid), 15 (maig-agost), p. 3-17. INAP.
- AGIRREAZKUENAGA, I.; C. CHINCHILLA (2001): "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas". *Revista Española de Derecho Administrativo*, 109, p. 35-60.
- AGRANOFF, R.; M. MCGUIRE (2003): *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- ALBAREDA, L.; T. YSA; J. M. LOZANO; H. ROSCHER (2005): "The role of governments in fostering CSR". Dins A. KAKABADSE; M. MORSING [eds.]: *Corporate social responsibility. Reconciling aspiration with application* (2005). Palgrave Macmillan, European Academy of Business in Society.
- ALBI, E.; J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO; G. LÓPEZ CASANOVAS (1997): *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.
- ÁLVAREZ, M. (1998): *El liderazgo de la calidad total*. Madrid: Editorial Escuela Española.
- ÁLVAREZ VILLAZÓN, J. C. (2004): *Implantación de un sistema de contabilidad de costes por actividades en el Ayuntamiento de Astillero (Cantabria)*. III Curso de Dirección Pública Local. INAP. <<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/1BB9DE21-22E4-474D-A1F9-97D04FE70EC2/0/ALVAREZ.pdf>> [Consulta: 14-7-2010].
- ARANES, J. I. (1996): "La comunicación institucional de la Administración Pública: entre la lógica autista instrumental y la democrática". *Zer. Revista de Estudios de Comunicación*, 1 (diciembre), p. 70-96.
- ASHFORD, D. E. (1988): "Decentralizing welfare states: Social policies and intergovernmental politics". Dins B. DENTE; F. KJELLBERG [eds.]. *The Dynamics of Institu-*

- tional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Londres: Sage Publications.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (1997): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Doc. 16. Madrid: Ortega Ediciones Gráficas.
- AUCOIN, P. (1990): "Administrative reform in Public Management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums". *A Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, 2, p. 115-137.
- AUDIFILM. Software de gestió per a l'Administració Pública. Grup Assystem. <<http://www.audifilm.com/>> [Consulta: 14-7-2010].
- AUPAC. Software de gestió d'expedients municipals i automatització del Procediment Administratiu Comú. Gadd. Grup Meana. <<http://www.gmeana.com/productos/default.aspx?doc=aupac>> [Consulta: 14-7-2010].
- BADARACCO, J. L. (2002): *Liderando sin hacer ruido con excelentes resultados*. Bilbao: Harvard Business School Press / Ediciones Deusto.
- BAENA, M. (1985): *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BAKER, F. P. (1995): "Marketing in a local authority". *Journal of Marketing Practice*, vol. 1, 4, p. 73-91.
- BALDRIGE NATIONAL QUALITY AWARD PROGRAM. Lloc web. <www.nist.gov/baldrige/> [Consulta: 14-7-2010].
- BALLART, X. (1996): "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas". Dins J. Brugué; J. Subirats: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP.
- BALLART, X.; C. RAMIÓ (2000): *Ciencia de la Administración*. València: Tirant lo Blanch.
- BANCO MUNDIAL (1997): "El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial". Washington DC.
- BARNES VÁZQUEZ, J. (2000): "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la sociedad de la información y del conocimiento". *Revista Andaluza de Administración Pública*, 40, p. 25-76.
- BARRERO, D. F.; J. I. CRIADO (2004): "Integrando la información de las Administraciones Públicas en la Gestión del Conocimiento. Una solución desde la Web Semántica y los servicios Web". VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas. Tecnimap 2004. Murcia, 28 de setembre – 1 d'octubre.
- BARZELAY, M. (1995): "Metáforas en la gestión de servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 1, 17, p. 17-20.
- (2001): *The new public management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BARZELAY, M.; B. J. ARMAJANI (1992): *Breaking through bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

- BEAUREGARD, R. (1998): "Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States". Dins J. PIERRE [ed.]: *Partnerships in urban governance. European and American experience*. Londres: Macmillan Press.
- BECK, U. (1988): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BEHN, R. D. (1998): "What right do public managers have to lead?" *Public Administration Review*, vol. 58, 3, p. 209-224.
- (2001): *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings.
- (2003): "Why measure performance? Different purposes require different measures". *Public Administration Review*, vol. 63, 5, p. 586-606.
- BEL, G. (2006): *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Fundación Rafael del Pino.
- BELZUNEGUI, A.; I. BRUNET (2006): *Gestió de la qualitat. Teoria i pràctica*. Col·lecció Eina 38. Tarragona: Publicacions URV.
- BENGSTON, B. (1991): "Programas de acción para el cambio en el sector público sueco". Dins Ministerio para las Administraciones Públicas [ed.]: *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (del 9 al 11 de julio de 1990, Cuenca)*, p. 37-55. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BERMAN, E. (1998): *Productivity in public and non-profit organizations. Strategies and techniques*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington DC: Harvard University-Planeta.
- BLAKEMORE, M. (2007): "La estrategia sobre administración electrónica en Europa: el bricolaje como respuesta a los cambios sociales". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 9-25.
- BLANCHARD, L.; C. HINNANT; W. WONG (1998): "Market-based reforms in Government. Toward a social subcontract?". *Administration & Society*, vol. 30, 5, p. 483-512.
- BOLTAINA, X. (2006): "Recursos Humans". Dins *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: Jaume Magre.
- BOONSAI. Sistema informàtic de suport a la gerència i planificació estratègica de les organitzacions. Simpple. <<http://www.boonsai.com/>> [Consulta: 14-9-2010].
- BOUNDS, G.; L. YORKS; R. ADAM; G. RANNEY (1994): *Beyond total quality management. Towards the emerging paradigm*. Londres: McGraw-Hill.
- BOURDIEU, P. (2001): *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama.
- BOZEMAN, B. (1990): *The foundations of strategic public management. Public management strategies*. Oxford: Jossey-Bass Inc.

- BRESSER-PEREIRA, L. (2004): *Democracy and public management reform. Building the republican state*. Nova York: Oxford University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L.; N. CUNILL (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- BROEDLING, L. A. (1990): "Foreword". A *varian, T. (ed. 1990), beyond the TQM mystique: real world perspectives on total quality management*. Washington DC: American Defense Preparedness Association with Organizational Dynamics.
- BRUGUÉ, J.; R. GOMÀ (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, J.; J. SUBIRATS (1996): *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP.
- BRUNET, I.; A. BELZUNEGUI (1999): *Estrategias de empleo y multinacionales. Tecnología, competitividad y recursos humanos*. Barcelona: Icaria.
- (2005): *Teorías sobre la empresa*. Madrid: Pirámide.
- BRUNET, I.; A. VIDAL (2004): *Empresa y recursos organizativos*. Madrid: Pirámide.
- (2008): *El gobierno del factor humano*. Madrid: Delta.
- BUENO, E. (2004): *La Administración Pública como agente de conocimiento en la sociedad de la información. Sistemas de gestión y desarrollo del capital intelectual. Monografía CIC*. Universidad Autónoma de Madrid.
- CACICEDO, E. (1998): "El proyecto de reforma de los sistemas de información en el Ayuntamiento de Gijón". Dins J. R. Mora; J. L. Pablos [dirs.]: *Ayuntamiento de Gijón*.
- CAMISÓN, C.; S. CRUZ; T. GONZÁLEZ (2007): *Gestión de la calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid: Prentice Hall.
- CANALES, J. M. (2003): "Algunas reflexiones sobre las principales asignaturas y desafíos pendientes en la innovación de las administraciones públicas". *Función*, 0 (setembre), p. 38-45.
- CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen III. Fin de milenio*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M.; E. OLLER (2004): *El model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*. Barcelona: UOC.
- CENTRO DE ESTRATEGIA Y DESARROLLO DE VALENCIA (CED) (2005): "La marca que implica a los ciudadanos: La marca de ciudad". *Revista del Centro de Estrategia y Desarrollo de Valencia*, 2, p. 12-13.
- CERRILLO, A. (2006): "Els canals de relació entre l'Administració local i els ciutadans". Dins *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: Jaume Magre.
- CERVERA, A. (2001): "La gestión de marketing en la administración pública local. Dirección y organización". *Revista de Dirección, Organización y Administración de Empresas*, 26, p. 113-124.

- CHAMPY, J. (1995): *Reengineering management*. Nova York: Harper Collins Publishers.
- CHÍAS, J. (1995): *Marketing público. Por un gobierno y una administración al servicio del público*. Madrid: McGraw-Hill.
- CHOLBI CACHÁ, F. A. (2005): *Plan de mejora para la implantación de un sistema de gestión presupuestaria y contable descentralizado en el Ayuntamiento de Mutxamel (Alicante)*. IV Curso de Dirección Pública Local. 2005, INAP.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (2007): "Proceso político y nuevas tecnologías". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 49-61.
- CLARKE, J.; J. NEWMAN (1997): *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Thousand Oaks, California: Sage.
- CLARKE, P. (2001): "Town Halls set to fall to digital revolution". *Knowledge Management*, 4 (juny), p. 12-23.
- COLET, E. (2006): "Innovar: imperatiu de la gestió pública en la societat del coneixement". 2n Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona, 5 i 6 de juliol.
- COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK (CAF), o marco común de evaluación (2003). Ministerio de Administraciones Públicas. Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios. <<http://ww2.infolocal.navarra.es/infoestrategia/CAF/Biblioteca%20de%20documentos/1/Modelo%20CAF.pdf>> [Consulta: 14-9-2010].
- COSTA, J. M. (1998): *Gestió de la qualitat en un món de serveis*. Barcelona: Gestió 2000.
- CRIBADO GRANDE, J. I.; M. C. RAMILO ARAUJO (2001): "E-administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información en la Administración Pública del siglo XXI". *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 61, 1, p. 11-43.
- CRONIN, J.; S. TAYLOR (1992): "Measuring service quality: a reexamination and extension". *Journal of Marketing*, vol. 56 (3), p. 55-58.
- CROSBY, P. (1987): *La calidad no cuesta. El arte de cerciorarse de la calidad*. Mèxic: CECSA.
- (1988): *La calidad sin lágrimas*. Mèxic: CECSA.
- CROZIER, M. (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: INAP.
- (1987): *État moderne, état modeste*. París: Fayard.
- (1988): *Comment reformer l'État? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Unis*. París: La Documentation Française.
- (1989): "L'État modeste, une grande ambition". *Politiques & Management Public*, vol. 7, 2, p. 1-13.

- (1991): *L'entreprise à l'écoute. Apprendre le management post-industriel*. París: InterEditions.
- CUATRECASAS, L. (2005): *Gestión integral de la calidad*. Barcelona: Gestión 2000.
- CUNILL, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD / Nueva Sociedad.
- CUNILL, N.; S. OSPINA (2003): *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- DALE, B. G. (2003): *Managing quality*. Oxford: Blackwell Publishing, 4a edició.
- DAY, J.; P. REYNOLDS; G. LANCASTER (1998): "A marketing strategy for public sector organizations compelled to operate in a compulsory competitive tendering environment". *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, 7, p. 583-597.
- DEMING, W. E. (1989): *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Madrid: Díaz de Santos.
- DEMING PRIZE GUIDE (2006): Versión 2006. <www.juse.or.jp/e/deming/pdf/03_Demingguide2006_01.pdf> [Consulta: 14-9-2010].
- DERLIEN, H. (1993): "Public Management and Politics". Dins K. A. ELIASSEN; J. KO-OIMAN: *Managing public organizations: lessons from contemporary european experience*. Londres: Sage.
- DOWNES, G. W.; P. D. LARKEY (1986): *The search of government efficiency. From hubris to helplessness*. Nova York: Random House.
- DURANT, R. F. (1998): "Agenda setting, the third wave, and the administrative state". *Administration & Society*, vol. 30, 3, p. 211-247.
- EBERS, M. (1997): "Explaining inter-organizational network formation". Dins M. EBERS: *The formation of inter-organizational networks*. Oxford: Oxford University Press, p. 3-40.
- ECHEBARRÍA, K. (1992): *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (2005): *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.
- ECHEBARRÍA, K.; X. MENDOZA (1999): "La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management público*". Dins C. LOSADA [ed.]: *¿De burócratas a gerentes?* Washington DC: BID.
- EFQM EXCELLENCE MODEL 2003 FOR PUBLIC AND VOLUNTARY SECTOR (2003): Brussel-les. European Foundation for Quality Management. <www.efqm.org> [Consulta: 14-9-2010].
- EGGERS, W. D. (2005): *Government 2.0*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- EIGLIER, P.; E. LANGEARD (1989): *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.

- EMERY, Y. (2005): "La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation". *Telescope*, vol. 12, 3, p. 1-11.
- EPSILON. SOFTWARE DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS. GRUPO CASTILLA. <<http://www.grupocastilla.es/Soluciones/GestióndeRRHHyNómina/tabid/62/Default.aspx>> [Consulta: 14-9-2010].
- EUROPEAN COMMISSION (2003a): "El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa". Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Brussel·les, 26 de setembre [COM (2003) 567 final, no publicada en el *Diari Oficial de la Comunitat Europea*].
- (2003b): "Guidelines for successful public-private partnerships. Directorate-General Regional Policy". *European Commission* (març).
- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION (EIPA) (2006): *CAF Works. Better service for the citizens by using CAF*. <www.eipa.eu/CAF/Articles/CAFworks_EN.pdf> [Consulta: 14-9-2010].
- EVANS, P. (1992): "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change". Dins S. HAGGARD; R. KAUFMAN: *The politic of economic adjustment: international constraint, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press.
- FEIGENBAUM, A. V. (1951): *Quality control: principles, practice and administration*. Nova York: McGraw-Hill.
- (1956): "Total quality control". *Harvard Business Review*, 34 (6), p. 93-101.
- FEMP (1999): *Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local*. Madrid.
- (2002): *Procesos de mejora continua*. Madrid.
- FERNÁNDEZ MARÍN, X. (2007): "Modelos de Administración Pública. ¿Sirven los servicios públicos electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 81-94.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2007): "Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y brecha digital". *Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 63-80.
- FERNÁNDEZ, E.; L. AVELLA; M. FERNÁNDEZ (2003): *Estrategia de producción*. Madrid: McGraw-Hill.
- FLYNN, N. (1990a): "Organizational structures". *Public Sector Management*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- (1990b): "The future of public management". *Public Sector Management*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- FORN, M. (1995): *Les polítiques locals en el context de l'eficiència. Papers de formació municipal*. Diputació de Barcelona.

- FOX, C. J.; H. T. MILLER (1996): *Postmodern Public Administration. Towards discourse*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- FREDERICKSON, G. (1997): *The spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- (1999): "Public ethics and the new managerialism". *Public Integrity*, vol. 1, 3, p. 265-278.
- FUKUYAMA, F. (2004): *La construcción del Estado: gobernanza y orden mundial en el siglo XXI*. Mèxic DF: Ediciones B.
- GALIANO IBARRA, J. A. (2005): "Modernización administrativa en el Ayuntamiento de Elche: de la inspección descentralizada al Servicio de Inspección". IV Curso de Dirección Pública Local. INAP.
- GALINDO, R.; A. GALÁN (2006): "Els serveis públics municipals a Catalunya". Dins *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: Jaume Magre.
- GALLEGO, R.; N. ROSETTI; T. YSA (2000): "One-stop-government in Spain". Dins M. HAGEN; H. KUBICEK: *One-stop-government in Europe. Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1982): *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- (1986): *El Estado de los partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARVIN, D. (1984): "What does Product Quality really mean?" *Sloan Management Review*, 26 (1), p. 25-43.
- (1988): *Managing quality. the strategic and competitive edge*. Nova York: The Free Press / Macmillan.
- GASCÓ, M. (2004): *Societat del coneixement: encerts i mancances de les administracions públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- GIM. SOFTWARE DE GESTIÓN INTEGRAL DE MUNICIPIOS. IT DEUSTO. [Aplicatiu informàtic actualment descatalogat.]
- GINER, E. (1998): *La introducció d'un sistema gerencial: el cas de l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat*. Comunicacions de la Diputació de Barcelona, 13.
- GÓMEZ RODRÍGUEZ, P. M. (2003): "La gestión del marketing de ciudades y áreas metropolitanas: de la orientación al producto a la orientación al marketing". *Cuadernos de Gestión*, vol. 3, 1 i 2, p. 11-25.
- GORE, A. (1993): *Creating a government that works better and costs less*. Informe de la National Performance Review. Nova York: Time Books.
- GOSS, S. (2001): *Making local governance work: networks, relationships and the management of change*. Houndmills: Palgrave.
- GRAHAM, C. (1999): *Reformar es posible*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- GRAY, J. (2000): *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Buenos Aires: Paidós.
- GRÖNROOS, C. (1984): "A service quality model and its marketing implications". *European Journal of Marketing*, vol. 18 (4), p. 36-44.
- (1988): "Service quality: the six criteria of good service quality". *Review of Business* (Nova York: St. John's University Press) 3, p. 10-23.
- (1994): *Marketing y gestión de servicios*. Madrid: Díaz de Santos.
- GUEVARA, C.; A. FERNÁNDEZ DE HEREDIA; J. L. VALDÉS (2004): "La calidad y los indicadores de gestión: una experiencia práctica. Cámara de Cuentas de Andalucía". *Auditoría Pública*, 34, p. 37-52.
- Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia* (2004). Ministerio de Administraciones Públicas. Colección Informes y Documentos. Serie: Administración General. Madrid: BOE, 4a edició.
- HAMMER, M.; J. CHAMPY (1994): *Reengineering the corporation*. Nova York: Harper Business.
- HIRSCH, J. (2001): *El Estado Nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*. Mèxic: Universidad Autónoma Metropolitana.
- HOGWOOD, B. W.; B. G. PETERS (1985): *The pathology of public policy*. Oxford: Clarendon Press.
- HOLLOWAY, J. (2002): *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Colección Herramienta. Buenos Aires: Universidad Autónoma de Puebla.
- IMAI, M. (1991): *Kaizen, la clave de la ventaja competitiva japonesa*. Mèxic: CECOSA.
- INTERNATIONAL STANDARD ORGANIZATION (ISO) (2000): *ISO 9000:2000. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario*. Desembre. Madrid: AENOR.
- ISHIKAWA, K. (1985): *Guía de control de la calidad*. Nova York: UNIPUB.
- (1986): *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. Bogotá: Norma.
- (1994): *Introducción al control de calidad*. Madrid: Díaz de Santos.
- JAMES, P. T. J. (1997): *La gestión de la calidad total: un texto introductorio*. Madrid: Prentice Hall.
- JENNERGREN, L. P. (1981): "Descentralization in organizations". Dins P. C. NYSTROM; W. H. STARBUCK [eds.]: *Handbook of organizational design. Vol. 1: Adapting organizations to their environments*. Nova York: The Free Press, p. 39-59.
- JORDANA, J. (2001): "Las Administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16.
- JUANES, B. (1996): *Manual operativo para la realización de cartas de servicios*. Ajuntament de Barcelona.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2004): *Trabajando con los procesos: guía para la gestión por procesos*. Junta de Castilla y León.

- JURAN, J. M. (1988): *Planning for quality*. Nova York: The Free Press.
- (1990): *Juran y el liderazgo para la calidad*. Madrid: Díaz de Santos.
- (1994): “The upcoming century of quality”. *Quality Progress*, vol 27, 8, p. 29-37.
- (1996): *Juran y la calidad por el diseño*. Madrid: Díaz de Santos.
- (1995): *Análisis y planeación de la calidad: del desarrollo del producto al uso*. México. McGraw-Hill.
- KABOOLIAN, L. (1999): “The New Public Management: challenging the boundaries of the Management vs. Administration debate”. *Public Administration Review*, vol. 58, 3, p. 189-193.
- KAPLAN, R.; D. NORTON (1997): *Cuadro de mando integral. The balanced scorecard*. Barcelona: Gestión 2000.
- KAUFMANN, G. (1991): “Problem solving and creativity”. Dins J. HENRY: *Creative management*. Londres: Sage Publications, p. 103-134.
- KEOHANE, R.; J. NYE (2001): *Power and interdependence*. Nova York: Addison-Wesley, 3a edició.
- KERAUDREN, P. (1998): “New public management reform in the United Kingdom”. Dins T. VERHEIJEN; D. COOMBES [eds.]: *Innovations in public management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 223-250.
- KOOIMAN, J. (1993): *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: Sage.
- LANE, J. (1997): *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Londres: Sage Publications.
- LAVAL, C. (2004): *La escuela no es una empresa*. Buenos Aires: Paidós.
- LAWTON, A. (1999): “Social enterprise and the public services manager”. Dins L. HUBERTS; J. VAN DEN HEUVEL [eds.]: *Integrity at the public-private interface*. Maastricht: Shaker, p. 55-73.
- LE GRAND, J. (1992): *Paying or providing for welfare? Studies in decentralization and quasi-markets*. Bristol: SAUS. University of Bristol.
- LEITNER, C. (2007): “E-participación”. *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 115-137.
- LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA (2005). Primer borrador. Art. 2º apartado segundo, de la Orden APU/2648, de 27 de julio (BOE del 4 d'agost). Madrid, 10 de Enero de 2005. <http://www.enredalicante.org/documentos/20050110_borrador_libro_blanco.pdf> [Consulta: 14-9-2010].
- LIPSKY, M. (1987): “Street-level Bureaucrats as policy makers”. Dins D. L. YARWOOD: *Public Administration: politics and the people*. Londres: Longman.

- LONGO, F. (1991): "Una experiencia de cambio organizativo: Los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona". Dins MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [ed.]: *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (del 9 al 11 de julio de 1990, Cuenca)*. Madrid: MAP.
- (1999): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". Dins C. LOSADA [ed.]: *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- (2005): "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos". Dins K. ECHEBARRÍA, et alii: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- LONGO, F.; K. ECHEBARRÍA (2001): "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Experiencias latinoamericanas". Dins P. SPINK, et alii: *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- LÓPEZ CAMPS, J.; A. GADEA CARRERA (1998): *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- (2001): *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G.; J. PUIG-JUNOY; J. J. GANUZA; I. PLANAS MIRET (2003): *Els nous instruments de la gestió pública*. Col·lecció Estudis Econòmics. Barcelona: La Caixa.
- LÓPEZ PULIDO, J. (1997): "El gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, p. 274-275.
- LOSADA, C. (1988): "Els gerents comarcals". *Papers ESADE*, 7. Barcelona: ESADE.
- (1995): "Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública". *Documentación Administrativa*, 241-242. Madrid: INAP.
- (2003): *A contribution to the study of the differences in managerial function: political managers' function and civil service managers' function*. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Ramon Llull.
- LOWNDES, V.; C. SKELCHER (1998): "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance". *Public Administration*, vol. 7, 6, p. 313-333.
- LOZANO, J.; A. ALBAREDA; T. YSA; H. ROSCHER; M. MARCUCCIO (2005): *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Políticas públicas más allá de la regula-*

ción y la voluntariedad. Barcelona: Granica / Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

MAHOU LAGO X. M.; E. VARELA ÁLVAREZ (2007): "La e-administración en Galicia: ¿Del gobierno a la gobernanza?". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 139-162.

MAP (1990): *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*. Madrid: MAP.

— (1991): *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. Madrid: MAP.

— (2000): *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una Administración al servicio de los ciudadanos*. Madrid: MAP.

— (2003): *Guía para la implantación de cartas de servicios*. Madrid: MAP, 2a edición.

— (2004): *CAF: El Marco Común de Evaluación. Mejorar una organización a través de la autoevaluación. Observatorio de calidad de los servicios públicos*. Madrid: MAP.

— (2005): *Primer borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España*. Madrid: MAP.

— (2006): *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*. Madrid: MAP.

MARTÍN CASTILLA, J. I. (2001): *El modelo EFQM de excelencia como referente en la modernización de la Administración Pública española*. Madrid. RPI 103.890, 17-5-2001.

— (2002): "La definición de los procesos y la medición de su funcionamiento: fundamento de la mejora continua". *Soft&Calidad*, juny, p. 14-20.

— (2004): *El modelo EFQM, referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*. Tesis doctoral llegida el 14 de setembre del 2004. Madrid: UAM.

— (2005a): "Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia". *Forum Calidad*, 159 (març), p. 33-40.

— (2005b): "La integración de la innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad el servicio en la Administración Pública en el Modelo EFQM de Excelencia". *Revista Andaluza de Administración Pública*, 57 (gener-feb-er-març), p. 255-277.

MARTÍNEZ-ALONSO, J. L.; E. PANO (2006): "Personificacions instrumentals locals". Dins *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: Jaume Magre.

MATEOS, P. (2001): *Dirección y objetivos de la empresa actual*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

- MAYER, R. J.; M. K. PAINTER; P. S. DEWITTE (1992): *IDEF family of methods for concurrent engineering and business re-engineering applications*. Texas: Knowledge Based Systems, Inc.
- MCADAM, R.; R. REID (2000): "A comparison of public and private sector perceptions and use of Knowledge Management". *Journal of European Industrial Training*, vol. 24, 6, p. 317-329.
- MENDOZA, X. (1990): "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España". *Revista Documentación Administrativa*, 223, p. 261-290.
- (1991): "Algunas reflexiones acerca de la *transición al mercado* de los servicios sociales". Dins INTRESS [ed.]: *Público-privado y bienestar social*. Barcelona: Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- (1995): "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado de Bienestar al Estado Relacional". Dins R. Bengoa [ed.]: *La sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, los usuarios y los proveedores*. Santander/Madrid. UIMP/MSD, p. 29-41.
- (1999): *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- MERINO ESTRADA, V. (2003): "La calidad total en la administración local. Fundamentos y orientaciones básicas". *Revista de Estudios de Administración Local*, 291, p. 681-704.
- MESA DEL OLMO, A. (2007): "Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 163-184.
- METCALFE, L. (1993): "Public management: from imitation to innovation". Dins J. KOOIMAN: *Modern governance*. Londres: Sage, p. 173-190.
- METCALFE, L.; S. RICHARDS (1987): *Improving public management*. Londres: Sage Publications.
- (1989): *Modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP.
- MEYER, J. P.; N. J. ALLEN (1997): *Commitment in the workplace: theory, research and application*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- MINTZBERG, H. (1983): *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.
- (1992): *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- (1995): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión (2006): Versión 2006. Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ). <www.fundibeq.org> [Consulta: 14-9-2010].

- MONTAÑÉS FERNÁNDEZ, R. (2005): "Proyecto de implantación del modelo CAF en el servicio de contratación y servicios comunitarios del Ayuntamiento de Santiago de Compostela". *IV Curso de Dirección Pública Local*. Madrid: INAP.
- MOORE, M. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- MORA, A. (2006): "Gestió pressupostària". *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: Jaume Magre.
- MOYADO, F. (2002): "Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público". VII Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- MUELLER, D. C. (1976): *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NALDA, C. (1992): *Modernización y calidad: las claves de la competitividad. La Calidad Total en los servicios y en la Empresa*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldene-Atherton.
- OCDE (1987): *Administration as service. The public as client*. París: OCDE.
- (1988): *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP.
- (1995): *Governance in transition. public management reforms in OECD countries*. París: OCDE.
- (1997): *In search of results: performance management practices in Norway*. <www.oecd.org/dataoecd/10/60/1902712.pdf> [Consulta: 14-9-2010].
- (1998): "Principles for managing ethics in the public service. OECD recommendation". *PUMA Policy Brief*, 4.
- (1999): *Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques*. París: OCDE.
- (2000a): "Building public trust. Ethic measures in OECD countries". *PUMA Policy Brief*, 7.
- (2000b): *The fight against bribery and corruption*. París: OECD Observer.
- (2000c): *APEC-OECD: Integrated checklist on regulatory reform. A policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness*. <www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf> [Consulta: 14-9-2010].
- (2002a): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <www.educared.edu.pe/modulo/upload/70630289.pdf> [Consulta: 14-9-2010].
- (2002b): *Implementing the vision: addressing challenges to results-focused management and budgeting*. <www.oecd.org/dataoecd/54/46/2487821.pdf> [Consulta: 14-9-2010].

- (2003): *The e-government imperative*. París: OCDE.
- (2004): *Public sector modernization: modernizing public employment*. París: OCDE.
- (2005): *Modernizing government. The way forward*. París: OCDE.
- O'CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- OCSP (Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos) (2004): *Modelo Ciudadanía. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos*. Calvià: OCSP.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2001): *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- (2002): "Nuevos compromisos, viejos problemas: las cartas de servicios". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 d'octubre.
- ORMOND, D. (1999): "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?" *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD), 13, p. 75-96.
- OSBORNE, D.; T. GAEBLER (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, S. P. (2000): *Public-private partnerships*. Londres: Routledge.
- OWEN, M.; J. RAJ (2003): *BPMN and business process management. Introduction to the new business process modeling standard*. Popkin Software. <www.bpmn.org> [Consulta: 14-9-2010].
- PAPAVASSILIOU, G.; S. NTIOUDIS; A. ABECKER; G. MENTZAS (2003): "Supporting knowledge-intensive work in public administration processes". *Knowledge and Process Management*, vol. 10, 3, p. 164-174.
- PARRADO, S.; E. LÖFFLER (2004): "Buenas y malas prácticas de la participación ciudadana en Europa". Congreso Internacional de Democracia Participativa de la Ciudad. Madrid, 1, 2 i 3 de desembre.
- PETERS, B. G. (1988a): "Introduction". Dins S. J. Campbell; B. G. Peters [eds.]: *Organizing governance & governing organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, p. 3-15.
- (1988b): "The machinery of Government: concepts and issues". Dins S. J. Campbell; B. G. Peters [eds.]: *Organizing governance & governing organizations*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, p. 19-53.
- (1993): "Managing the Hollow State". Dins K. A. Eliassen; J. Kooiman: *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience*. Londres: Sage.
- PIERRE, J. [ed.] (1995): *Bureaucracy in the Modern State: an introduction to comparative public administration*. Aldershot: Edward Elgar.
- PLAZA, M. Á. (2002): *Modelo para la gestión estratégica de la calidad total: aplicación a la empresa agroalimentaria*. Madrid: Colección EOI empresa.
- POLLITT, C. (1993): *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-americana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- POLLITT, C.; G. BOUCKAERT (1995): *Quality improvement in European public services*. Londres: Sage.
- (2000): *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- PRATS, J. (1993): “Derecho y management en las administraciones públicas”. *Ekonomiaz* (Govern Basc. Vitòria-Gasteiz), 26 (2n quadrimestre), p. 130-143.
- (1998): “Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD), 11 (juny), p. 32-56.
- (2005): *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- PUIG, T. (1999): “Marketing de servicios municipales: el proceso de planificación y producción de los servicios por equipos de trabajadores que colocan a los ciudadanos en el centro de sus decisiones”. *Punt de Vista*, 6. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals.
- PUTNAM, R. D. (1993): *Making democracy work*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- QUILEZ, R. (2004): “La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva del Modelo de ciudadanía”. *Taller de evaluación 5 (30 de enero de 2004). Eje de la comunicación*. Calvià: Observatorio de Calidad de los servicios públicos.
- RAMIÓ, C. (1997): *Poder i conflicte a les organitzacions públiques*. Col·lecció Perspectiva, 6. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (1999a): “Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial”. Dins *Gobierno local y modelo gerencial*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, p. 55-92.
- (1999b): *Teoría de la organización y Administración pública*. Madrid: Tecnos/UPF.
- (2001): “El problema de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD), 21 (octubre).
- (2004): “El model directiu a les entitats locals”. *Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals*, 27 d’abril. Barcelona: EAPC.
- RAMIÓ, C.; M. SALVADOR (2002): “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas”. Mèxic: *Revista Prospectiva*, 22, p. 73-91.
- RAMIÓ, C.; J. SANTOLARIA (2000): *Direcció de l’organització municipal. Instruments de posicionament, direcció i control de les dimensions organitzatives d’un Ajuntament*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- RICHARDS, S. (1994): “El paradigma del cliente en la gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1, p. 5-16.
- ROCKMAN, B. (2003): “¿Conseguir algo por nada o nada por nada? La seducción de los mercados en la Reforma del Estado”. Dins C. Ramos [ed.]: *La reconstrucción*

- gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*. Montevideo: Colección Política Viva.
- RODRÍGUEZ PONTÓN, F. J. (2006): "Estructura i funcionament administratiu". Dins *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona: Jaume Magre.
- RODRÍGUEZ PRIETO, B.; M. ÁLVAREZ PÉREZ (2002): "La reingeniería de procesos como herramienta de mejora de la gestión: el caso del Ayuntamiento de Gijón". *Documentos de Trabajo* (Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Oviedo), 250 (gener). <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=273966>> [Consulta: 14-9-2010].
- RODRÍGUEZ VARELA, N. (2006): "Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid". *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 45, p. 153-166.
- ROGERS, E. M. (2003): *Difusion of innovations*. Nova York: The Free Press.
- RUIZ OJEDA, A.; G. MARCOU; J. GOH (2000): *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España*. Madrid: Cívitas.
- SAGALÉS GUILLAMÓN, J. R. (2002): "Propuesta de implantación de un modelo de control financiero y de eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat". *I Curso de Dirección Pública Local*. Madrid: INAP.
- SALAMA, P.; G. MATHIAS (1986): *Estado subdesarrollado*. Mèxic: Editorial ERA.
- SALVADOR, M. (2002): "Gobierno electrónico y gobiernos locales". *VI Congreso del CLAD*. Caracas: CLAD.
- (2007): "La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de la e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas de juego?". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 185-198.
- SANCHO, D. (2007): "Estrategias de evaluación de iniciativas de administración electrónica". *Administración & Ciudadanía, Revista de la EGAP*, vol. 2, 3, p. 199-208.
- SANGUINO, R. (2005): *Gestión del conocimiento y competitividad. Análisis en las ciudades españolas*. Tesis doctoral europea. Universidad de Extremadura.
- SAVAS, E. S. (2000): *Privatization and public-private partnerships*. Nova York: Chatham House Publishers.
- SCHEIN, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- (1993): "Definición de las culturas de la organización". Dins C. Ramió; X. Ballart: *Lecturas de Teoría de la Organización*. Vol. II. *La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. Madrid: MAP.

- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2002): *L'infrastructure de l'éthique dans la fonction publique. L'expérience de certains pays*. <www.tbs-sct.gc.ca> [Consulta: 14-9-2010].
- SELF, P. (1985): *Political theories of modern government*. Londres: George Allen & Unwin.
- SHEWART, W. A. (1931): *The economic control of quality of manufactured product*. Nova York: Van Nostrand. (Reeditat per la Sociedad Americana para el Control de la Calidad, 1980.)
- SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (1993): "Cap a una administració pública més eficaç". Ponència de les jornades Tendències i Evolució de l'Administració Pública en el Món Occidental: Recerca d'una Major Eficàcia. Barcelona, 10-12 de febrer del 1993. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- (2000): *La reforma del sector públic. Experiències i tendències en el món occidental. Recull de ponències*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- SOLES, S. (1994): "Work reengineering and workflows: comparative methods". Dins T. White; L. Fischer: *New tools for new times: the workflow paradigm*. Alameda, Califòrnia: Future Strategies.
- STOKER, G. (1998): "Governance as theory: Five propositions". *International Social Science Journal*, vol. 55, 155, p. 17-28.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- (1993): "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común". *Ekonomiaz* (Vitòria-Gasteiz), 26, p. 144-149.
- (2002): *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. <www.democraciaweb.org/subirats.PDF> [Consulta: 14-9-2010].
- SUSIO, B.; G. Barbieri (2002): *Qualità alla carta. Verso l'ecellenza con la carta dei servizi*. Milà: Editorial Franco Angeli.
- TAGUCHI, G. (1986): *Introduction to quality engineering: designing quality into products and processes*. Nova York: Asian Productivity Organization.
- TAYLOR, F. W. (1911): *Principles of scientific management*. Nova York: Harper & Row.
- THWAITES, M.; A. LÓPEZ (2003): *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas.
- [eds.] (2005): *Entre tecnócratas globalizados y políticos mentalistas*. Buenos Aires: Prometeo.
- TROSA, S. (1999a): *Le guide de la gestion par programmes: vers une culture du résultat*. París: ENAP.
- (1999b): *Quand l'état s'engage: la démarche contractuelle*. París: ENAP.

- VAN WART, M. (1998): *Changing public sector values*. Nova York: Garland Publishing.
- VERNIS, A. (2000): *Organizing services to the elderly*. Ann Arbor, Michigan: UMI Dissertation Services / New York University.
- (2005): “Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 33, p. 61-100.
- VILAS, C. M. (2001): “El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno”. *Foro Internacional* (Mèxic: El Colegio de México), vol. 41, 3 (juliol-setembre), p. 421-450.
- VILLARROYA, I. (2005): “El proceso de modernización de la Administración Pública Local”. *Dirección y Progreso*, 199 (gener-febrer), p. 54-57.
- VILLORIA, M. (1996): *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: MAP-INAP.
- (2000): *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- (2004): “La corrupción como problema. La calidad de la democracia como respuesta”. Ponència presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, 2 de novembre.
- VILLORIA, M.; E. DEL PINO (2001): *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- WHITE, S. A. (2004): *Introduction to BPMN*. IBM Corporation. <http://www.bpmn.org/Documents/Introduction_to_BPMN.pdf> [Consulta 14-9-2010].
- WILDAVSKY, A. (1986): “Budgeting as a political process”. Dins D. Yearwood: *Public administration, politics and the people: selected readings for managers, employees and citizens*. Nova York: Longman.
- WILLCOCKS, S. G. (2002): “Adopting a multi-perspective approach to the study of public sector managerial effectiveness”. *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 15, 4, p. 262-280.
- YÁÑEZ SÁNCHEZ, G. (2005): *Plan de mejora del departamento de contratación y patrimonio de la Diputación de Soria*. INAP. <<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/A681C435-60D3-42F6-AC72-1856F0C5BA79/0/YA%C3%91EZ.pdf>> [Consulta: 14-9-2010].
- ZEITHAML, V.; A. PARASURAMAN; L. BERRY (1993): *Calidad total en la gestión de los servicios*. Madrid: Díaz de Santos.
- ZELLER, N. (1996): *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: INAP.

El treball pretén oferir una visió global de la situació, grau d'implantació i resultats de la modernització administrativa i dels instruments de Nova Gestió Pública en els principals ens locals municipals del Camp de Tarragona -ajuntaments amb població superior a 20.000 habitants-, amb especial èmfasi en l'estudi particular i en profunditat de l'Ajuntament de Salou, responent a la pregunta de sí l'esmentat nou model de gestió contribueix realment a un millor funcionament de les polítiques i administracions públiques, així com en quines circumstàncies es produeixen aquestes millores.



Diputació Tarragona



AJUNTAMENT DE SALOU



[publicacions]
urv