

GOVERNANÇA SOCIAL I INTEL·LIGENT

UNA NOVA ORGANITZACIÓ PER A L'AJUNTAMENT DE BARCELONA

CARLES RAMIÓ I MIQUEL SALVADOR

GOVERNANÇA SOCIAL I INTEL·LIGENT

UNA NOVA ORGANITZACIÓ PER A L'AJUNTAMENT DE BARCELONA

CARLES RAMIÓ I MIQUEL SALVADOR

Professors de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat Pompeu Fabra



**Ajuntament
de Barcelona**

PRESENTACIÓ	5
-------------------	---

INTRODUCCIÓ	7
-------------------	---

PRIMERA PART. MARC CONCEPTUAL

Capítol 1. ELS REPTES DE FUTUR I EL MODEL DE GESTIÓ

Introducció	15
Els reptes de futur: el context afecta l'organització	15
Trajectòria prèvia i diagnosi del model institucional de l'Ajuntament de Barcelona	26
La proposta: un Ajuntament proactiu, democràtic, inclusiu i que aposta per la modernitat... ..	28

Capítol 2. MODELS D'ADMINISTRACIÓ I PROPOSTA D'UN NOU MODEL DE GOVERNANÇA SOCIAL I INTEL·LIGENT

Introducció	55
Models d'administració i cultura administrativa	58
Dels models vells als models nous i els seus elements culturals	59
Models d'administració pública i ideologia política	61
L'oportunitat de l'impacte de la robotització i de la <i>smartització</i> en els models d'administració	62
La <i>smartització</i> com a sistema de renovació institucional	66
La novetat de l'holocràcia	67
El nou model de governança social i intel·ligent	71

Capítol 3. NOU MODEL DE GOVERNANÇA POLÍTICA I LA RENOVACIÓ DEL MODEL GERENCIAL DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA	
Introducció	75
Diagnosi del model gerencial fins al 2017	76
Proposta d'un nou disseny de govern polític per a l'Ajuntament de Barcelona a partir del model de Nova Zelanda	80
Proposta de renovació del model gerencial	90
Proposta de racionalització de les entitats instrumentals	91
Capítol 4. LA GOVERNANÇA DEL TERRITORI: LA RENOVACIÓ DELS DISTRICTES DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA	
Introducció i marc conceptual	101
Escenaris teòrics de futur i proposta d'un model realista	102
Característiques del nou model de descentralització política i de centralització de serveis	104
Criteris d'organització i personal en el nou model de descentralització	114
Estratègies per a la repolitització i una nova governança dels districtes	117
Capítol 5. NOVA GESTIÓ DELS EMPLEATS PÚBLICS PER A DONAR SUPORT A LA NOVA GOVERNANÇA	
Introducció	119
Una primera caracterització de la gestió de recursos humans	119
Una política de recursos humans: desenvolupar el model per a potenciar la flexibilitat i la implicació dels professionals	123
Un apunt final: el paper de la funció directiva i de comandament	144
Capítol 6. LA GOVERNANÇA DE LA INTEL·LIGÈNCIA INSTITUCIONAL	
Introducció	145
Conceptes i factors clau sobre gestió del coneixement i intel·ligència institucional	145
Propostes per a potenciar la gestió del coneixement i la intel·ligència institucional a l'Ajuntament	152
ANNEX	162
BIBLIOGRAFIA	163

Les eleccions del maig del 2015 van provocar un canvi significatiu en l'agenda política de Barcelona, una transformació que s'ha fet visible en la importància que han adquirit temes com ara l'habitatge, la gestió del turisme, la desigualtat social o la contaminació i el medi ambient. Tots aquests àmbits han donat forma al programa de govern i a les actuacions més emblemàtiques d'aquests darrers anys. Els carrils bici, el pla de barris, el PEUAT, el tramvia, la renda mínima, les noves promocions d'habitatge, la neteja, la biennal de pensament, l'espai públic, la policia de barri, l'arribada del metro a la Marina, el tancament de la presó Model, les escoles bressol... són temes o projectes que han marcat l'agenda d'aquests anys i que molt sovint han generat els grans debats polítics al voltant de la ciutat. Però l'arribada al govern de Barcelona d'un equip encapçalat per una activista social, hereu de les mobilitzacions del 15M, i enmig d'una crisi política atada per centenars de cassos de corrupció, també exigia replantejar-ne el disseny institucional mateix i la manera de gestionar l'acció de govern quotidiana. No era important només *què* s'havia de fer, sinó també *com* s'havia de fer. La transparència, la gestió ètica dels recursos, la feminització de la gestió, la contractació pública amb clàusules socials i ambientals, la internalització de serveis, la participació activa de la ciutadania, el pla de recursos humans, la digitalització o l'administració electrònica han estat els termes del *back office* de la gestió d'aquests quatre anys. Potser no són els protagonistes del debat ciutadà, però s'inscriuen en una reflexió de fons, imprescindible en uns moments en què la democràcia representativa no passa pels seus millors moments i és més necessari que mai reflexionar entorn del disseny de les institucions democràtiques i les seves maneres de gestionar els recursos públics.

No se'ns escapa que l'Ajuntament de Barcelona ha estat un dels referents de la gestió pública, tant a Catalunya com a tot l'Estat, d'ençà de les eleccions municipals de l'any 1979. Els primers governs democràtics van ser capdavanters en la transformació de la vella administració heretada del franquisme, en un govern local en el ple sentit de la paraula, és a dir: amb una gestió eficaç de les competències i serveis públics conjugada amb la capacitat per a governar i transformar la ciutat. Del model burocràtic basat en la norma i en la repetició mecànica de procediments estandarditzats, es va passar al denominat model gerencial, la translació dels principis de la Nova Gestió Pública adaptats a l'administració barcelonina. Seguint aquest camí l'Ajuntament es va convertir en l'instrument que liderava la gran transformació olímpica, però alhora en l'ens capaç de gestionar amb la màxima eficàcia i eficiència una bona colla de serveis municipals: des dels mercats municipals fins a la xarxa de biblioteques, i des de la promoció econòmica i l'ocupació a través de Barcelona Activa fins a una extensa cartera de serveis socials, sense menystenir tota la tasca de planejament urbà i inversions en equipaments i espai públic. Però ja fa anys que la denominada Nova Gestió Pública ha anat envellint i, com s'assenyala en les pàgines d'aquest llibre, el model de gestió empresarial havia anat contaminant el model de ciutat. En altres paraules, la gestió s'havia menjat la política, i en nom de l'eficàcia i l'eficiència, la política —que hauria de determinar el rumb institucional— havia anat quedant arraconada per una actuació cada vegada més tecnocràtica. Les formes de gestió no són pas neutres i, quan es converteixen els ciutadans en clients, els àmbits de treball en àrees de negoci i l'obsessió per l'eficàcia i l'eficiència acaben substituint els grans objectius públics, la qualitat democràtica se'n ressent i els ciutadans es distancien de les institucions. Aquest procés no era pas aliè al funcionament municipal, i l'Ajuntament, malgrat que continuava i continua sent una maquinària molt eficaç, sanejada econòmicament i capaç de portar a terme projectes d'una gran ambició, patia

dificultats serioses per a connectar amb una ciutadania cada vegada més activa a tots els barris de la ciutat, així com per a recuperar l'ànima política que, més enllà d'una gestió eficaç, busca construir futurs compartits.

Aquest llibre neix en aquest context i es comença a materialitzar en la col·laboració entre la institució municipal i la universitat i, en particular, entre els autors —Carles Ramió i Miquel Salvador— i una colla de directius i exdirectius de l'Ajuntament de Barcelona. Partint de la reflexió acadèmica, entrelaçada amb la pràctica de la gestió, i analitzant totes aquelles innovacions que ja s'havien iniciat (en l'àmbit dels recursos humans, en la simplificació organitzativa, en la digitalització de la institució, en el terreny de la transparència o la participació...), els autors ens fan una proposta per a continuar avançant en la transformació institucional. Probablement una de les conclusions més interessants és que no es tracta pas de substituir un model per un altre —de fet, el pas del model burocràtic al gerencial no va pas eliminar els processos propis del marc normatiu de l'administració (encara que en alguns moments es fes el possible per vorejar-los)—, sinó de construir un tercer model evolutiu que conserva tot el prestigi acumulat en el passat. *Governança social i intel·ligent* és la denominació triada pels autors d'aquest volum, que s'articula en quatre àmbits molt rellevants: (1) un esquema organitzatiu inspirat en el de Nova Zelanda, que superposa a la divisió clàssica per àrees una fragmentació de responsabilitats polítiques i tècniques en projectes molt concrets per tal d'augmentar la transversalitat; (2) més descentralització en la presa de decisions i, en canvi, concentració en els processos de gestió; (3) un nou model de gestió de les persones basat en un canvi en el sistema de selecció (més basat en competències), la simplificació del catàleg de llocs de treball per a facilitar la carrera horitzontal, i la gestió del talent; i, finalment, (4) el disseny de nous sistemes vinculats a la intel·ligència artificial i la gestió de dades que millorin el coneixement de la institució per a la presa de decisions. Un model organitzatiu transversal, les persones com el capital de l'organització, la presa de decisions bottom-up (descentralització) i la gestió intel·ligent de les dades són els quatre pilars que ens proposen els autors per superar el model gerencial i caminar cap a una governança intel·ligent. La societat canvia, la política evoluciona i cal actualitzar, doncs, els models de gestió de les institucions públiques locals. La importància de les ciutats en el context contemporani fa pensar que en creixeran les competències i els àmbits d'actuació, de la mateixa manera que una complexitat social superior exigeix organitzacions més flexibles i amb més capacitat d'adaptar-se als canvis. L'Ajuntament de Barcelona sempre ha estat un referent en l'àmbit de la gestió i aquest llibre no té altra funció que contribuir a un debat necessari en uns moments especialment apassionants de la vida a la ciutat.

Jordi Martí i Grau
Gerent Municipal de l'Ajuntament de Barcelona

INTRODUCCIÓ

Les ciutats són l'epicentre dels canvis tecnològics, econòmics, socials i polítics que s'estan produint en el món. Per a afrontar-los cal que el govern i la gestió de les ciutats capdavanteres a escala mundial transformin i modernitzin les seves arquitectures institucionals. L'objecte d'aquest estudi és doble: per una banda, realitzar una anàlisi prospectiva sobre les transformacions potencials que s'esperen en la tecnologia, l'economia, la societat i la política i que tindran un impacte en els mecanismes organitzatius de les institucions públiques; per l'altra, definir uns nous paràmetres institucionals i organitzatius per al futur govern de la ciutat de Barcelona.

L'Ajuntament de Barcelona ha estat una administració pública pionera en el seu model de gestió al llarg dels darrers cinquanta anys. Es tracta d'un procés que s'inicia, curiosament, durant la darrera etapa del franquisme i que s'ha mantingut fins a l'actualitat. Durant l'etapa de l'alcalde Porcioles, un període negre per a l'urbanisme, va començar, per paradoxal que sembli, un procés de modernització de la gestió de l'Ajuntament de Barcelona. A la dècada dels seixanta es van produir en el món diversos processos de racionalització i reforma de les administracions públiques. El govern tecnocràtic franquista va intentar introduir algunes d'aquestes novetats, amb un nivell d'implantació molt irregular, a l'Administració central espanyola. Els governs locals d'aquell moment van quedar al marge d'aquest procés tímid de reforma, llevat de l'Ajuntament de Barcelona, que va dissenyar mecanismes per professionalitzar més la seva funció pública i va introduir sistemes d'informació per a la planificació de la ciutat. El resultat va ser que, amb l'arribada de la democràcia al país, l'Ajuntament de Barcelona era l'organització local menys obsoleta i precària del mapa municipal. Sobre aquesta base l'organització municipal va avançar cap al disseny i la consolidació d'un model gerencial potent en sintonia amb l'ambient de modernització mundial de la mà de l'anomenada Nova Gestió Pública (finals anys vuitanta i principis dels noranta). Barcelona va tornar a ser una ciutat capdavantera, tant a l'àmbit estatal com internacional, en la modernització de la seva gestió pública. Arran d'aquest model renovador es van impulsar durant els anys següents unes iniciatives transformadores importants, des de l'àmbit urbanístic fins a la implantació de les tecnologies de la informació, entre d'altres. D'aquesta manera l'Ajuntament de Barcelona ocupa des de fa més de tres dècades una posició pionera tant nacional com internacional en la innovació de la gestió pública.

El món és a les portes d'un canvi transcendent i imprevisible, l'anomenada quarta revolució industrial o revolució 4.0, fruit de la intel·ligència artificial, la robòtica i la biomedicina. I serà la continuació d'algunes de les transformacions igualment importants experimentades per la societat de la informació en el passat més recent i en l'actualitat. Aquests processos de transformació ja tenen i continuaran tenint un fort impacte en l'economia, en la societat i en la política. Els trets més rellevants són aquests:

- Noves formes econòmiques: la tecnologia ha canviat de manera radical l'organització econòmica. Les principals empreses mundials estan vinculades a la tecnologia de la societat de la informació, operen en lògiques de quasi monopolis i escapen a la major part dels controls públics. L'economia col·laborativa cada cop té més pes gràcies a l'apoderament de la ciutadania derivada de la cara amable de la revolució tecnològica. Però també ha aparegut un altre tipus d'economia que aprofita les novetats tecnològiques i fa la competència a l'economia tradicional generant nous conflictes econòmics i socials.

- Transformacions socials: els canvis tecnològics i el seu impacte sobre l'economia es combinen amb els efectes negatius de la globalització en els països desenvolupats. Una bona part del mercat de treball ja no és ni estable ni econòmicament suficient per a aportar benestar social. Una part cada vegada més extensa de la població viu de manera precària i amb tota mena de pors. L'estat del benestar està perdent la capacitat de suavitzar les desigualtats socials i la seva sostenibilitat econòmica es posa en dubte.

- Canvis polítics: els ciutadans estan cada cop més apoderats per a la mobilització i l'articulació d'un discurs propi, però també estan més controlats per les noves tecnologies i la intel·ligència artificial. Són ciutadans crispats i temorosos davant dels canvis del mercat de treball i de situacions socials cada vegada més precàries. Sospiten que els grans canvis que han de venir encara els faran més vulnerables i generaran més desigualtats socials. Els ciutadans exigeixen respostes polítiques als seus problemes i no en troben. La política tradicional ha perdut el poder, que ha caigut en mans del món econòmic, i no té capacitat per a fer front als nous reptes. Aquesta impotència provoca que una part de la societat busqui respostes en formacions polítiques heterodoxes, algunes de les quals s'acosten més i més a plantejaments de caràcter autoritari.

- Una dinàmica "glocal": el món és cada cop més global, però també més local. L'economia globalitzada també implica una política i unes institucions cada vegada més globals (per exemple, la Unió Europea). Els estats van perdent protagonisme com a actors institucionals de caràcter central. El món esdevé més i més urbà i les ciutats estan agafant parcialment el relleu de les regions i, fins i tot, dels estats. Les ciutats, com a motors d'àmplies àrees metropolitanes i regions, són ara els principals actors econòmics i de la societat del coneixement.

A l'hora de dissenyar la Barcelona del futur, es parteix de dos punts forts molt rellevants. Per una banda, Barcelona és una ciutat dinàmica, moderna i gaudeix d'un gran prestigi. Té una àrea metropolitana molt potent que aplega quatre milions d'habitants, si bé la seva àrea metropolitana real és tot Catalunya, amb prop de vuit milions d'habitants. En aquest sentit, Barcelona disposa de prou potència demogràfica i dinamisme per a fer front als reptes de futur. D'altra banda, el desenvolupament del futur se centrarà en el coneixement, la innovació i la societat de l'aprenentatge. Barcelona i la seva àrea metropolitana posseeixen un teixit universitari i de centres de recerca punter a escala internacional. Ara per ara ja representa el centre universitari i de recerca més gran del sud d'Europa i disposaria d'una gran capacitat per a incrementar la seva influència si els poders públics i el món empresarial hi fan una aposta més rotunda.

Els reptes de la Barcelona del futur són els següents:

- Àrea metropolitana: dissenyar un govern metropolità real que pugui impulsar polítiques i serveis públics a tot el territori urbà. Per a aconseguir aquest repte cal ser capaç d'edificar una nova governança que sintonitzi amb la realitat territorial i que maximitzi les seves sinergies positives. S'ha de superar de manera imaginativa i generosa l'actual fragmentació institucional del territori que avui dia representa un autèntic obstacle a l'hora de vindicar una posició més rellevant en el context mundial.

- La societat de l'aprenentatge: que la societat del coneixement es transformi en una societat de l'aprenentatge innovadora depèn de la sintonia i complicitat entre les institucions públiques, les universitats i centres de recerca i el teixit empresarial. El repte de la intel·ligència artificial i de la robòtica només podrà ser assumit per unes noves dinàmiques de col·laboració publicoprivada i de col·laboració entre els centres de recerca, les institucions públiques i el teixit empresarial.

- Nous serveis públics: les fallides al mercat i la insatisfacció ciutadana amb la prestació d'una part dels serveis universals en mans privades pot generar una lògica de municipalització de determinats serveis d'interès general. La gestió pública de l'aigua és el primer exemple d'aquest procés potencial.

- Més participativa i més inclusiva: la participació directa dels ciutadans en les decisions públiques i la cogestió de serveis són elements de present i, especialment, de futur. També representen un dels mecanismes més potents per aconseguir una societat més inclusiva. L'Ajuntament de Barcelona ha de potenciar totes aquestes iniciatives que s'estan experimentant en els models d'administració més moderns, democràtics i inclusivament com ara el *crowdlaw*, la utilització oberta i transparent del *big data* i del *small data* per a la presa de decisions polítiques o l'aprofundiment d'iniciatives com la de Decidim Barcelona.

Els trets més rellevants de la nova arquitectura institucional per a l'Ajuntament del futur són:

- Nova gestió de governança social i intel·ligent. Les administracions públiques han passat per diferents models de gestió. En un principi es va aplicar el model burocràtic per a superar el clientelisme racionalitzar la gestió. Posteriorment, ara fa uns vint-i-cinc anys, algunes administracions locals van apostar molt decididament pel model gerencial, com és el cas de l'Ajuntament de Barcelona. El model gerencial buscava flexibilitat per assolir més eficàcia i eficiència. Durant aquests anys la convivència entre ambdós models ha estat difícil: de vegades s'ha intentat eradicar el model burocràtic, però aquest és molt resistent i conceptualment necessari per a les activitats reglades que tenen com a principis la neutralitat i la igualtat. Altres cops hi ha hagut confusions entre tots dos models, cosa que ha generat externalitats negatives com ara flexibilitzar les activitats reglades o burocratitzar la gestió en la provisió de serveis. En definitiva, no s'ha trobat una convivència pacífica entre tots dos models, necessaris l'un com l'altre i clarament complementaris. Però la realitat és que l'Administració contemporània opera en uns sistemes complexos de relació entre les mateixes entitats públiques i entre les públiques i les privades (els fenòmens de l'externalització i, més recentment, dels partenariats publicoprivats) en el que s'anomena model de governança. La governança és real en el funcionament de l'Ajuntament, però inexistent com a model dissenyat i implementat, ja que no es detecta en la manera d'operar que té la seva administració (unitats i personal especialitzat en planificació i control). Com que s'ha implantat de manera reactiva, no ha anat acompanyat de mesures organitzatives per assumir les funcions de planificació, control i avaluació de les xarxes privades (organitzacions amb ànim de lucre o sense) de prestació de serveis públics. A la pràctica, el model de governança sovint ha suposat un domini dels actors privats sobre els públics, una cultura més empresarial que pública i un cert desgovern, en la mesura

que l'Administració no ha sabut assumir les tasques de direcció d'aquest sistema complex (la planificació, el control i l'avaluació que implica el control real de l'agenda pública). En aquest estudi es proposa com a model de futur la governança social i intel·ligent. Aquest nou model participa de dos ingredients fonamentals: per una banda, considera que han de coexistir el model burocràtic (per a les funcions reglades, que en el futur seran objecte de robotització) i el model gerencial (per als serveis de prestació directa). No es tracta de models obsolets, sinó de models que han de dominar determinats àmbits de l'Administració municipal. Però, per alta banda, el nou model conceptualment dominant ha de ser el de governança per a la gestió de la complexitat i dels nous reptes de futur. Ha de ser una governança social, que no es trobi subjecta als actors privats ni a valors empresarials, sinó presidida per valors públics, orientant el model de col·laboració i interacció amb l'entorn, i ha de ser una governança intel·ligent, ja que, per a dominar aquests sistemes complexos, per a exercir el rol de metagovernador, l'Ajuntament necessita sistemes d'informació i d'anàlisi molt sofisticats que li permetin dominar l'agenda pública. Aquesta necessitat és i serà encara més present a mesura que es despleguin el *big data* i la intel·ligència artificial. En definitiva, la governança social i intel·ligent implica la convivència ordenada dels models burocràtic, gerencial i de governança amb uns valors públics sòlids, en què la visió política domina clarament el sistema decisor bo i respectant els espais professionals (evitant, doncs, la intervenció política en la dimensió burocràtica que ha de ser mecànica i neutra, i respectant l'autonomia professional en les activitats d'implementació de la dimensió gerencial seguint els principis de l'holocràcia). El model de governança social i intel·ligent facilita l'orientació de l'Administració vers el rol de metagovernador, que lidera les xarxes privades prestadores de serveis públics i permet aportar el màxim valor social a totes les polítiques i serveis, amb uns valors sòlids i una ètica neopública.

- La repolitització de la direcció del model institucional. El model gerencial va tenir com a efecte extern molt positiu la professionalització d'una capa directiva a l'Ajuntament de Barcelona. Però en alguns moments aquesta capa directiva va ser tan potent que va capturar a la dimensió política amb valors gerencials i amb una cultura neoempresarial. De cara al futur és necessari mantenir la fortalesa directiva i refinar-la (definint unes regles del joc pròpies per a la direcció pública professional amb valors públics, tal com s'han implantat a la major part dels països del nostre entorn, que ajudin a evitar una captura política excessiva d'aquest espai). Però sobretot cal fer un esforç especial per a potenciar la part política de l'Ajuntament, per tal que tingui capacitat de domini polític dels seus directius altament professionalitzats. L'estudi, a banda de proposar una repolitització de l'Ajuntament de Barcelona, formula una arquitectura més àmplia i variable amb l'objectiu que la política tingui més capacitat i diversitat de mecanismes per a definir institucionalment les seves prioritats polítiques.

- La simplificació de les entitats instrumentals. Prop de la meitat dels empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona presta els seus serveis a les diferents xarxes d'entitats instrumentals. Això és un bon indicador de la importància d'aquest àmbit. L'anomenat sector públic o institucional de les administracions sol ser caòtic i massa fragmentat. També acostuma a manifestar problemes de duplicat i de dèficit de controls entre el principal (el nucli central de l'Ajuntament) i els agents (les entitats instrumentals). Darrerament l'Ajuntament de Barcelona s'ha esforçat per raciona-

litzar el seu sector públic, que ara per ara està força ben articulat dins l'antiquat marc normatiu mantingut per les instàncies administratives superiors. El present estudi fa una proposta conceptual de classificació d'aquestes entitats instrumentals en funció de la naturalesa de les seves competències i funcions, més que no pas de la seva formulació jurídica. També proposa evitar duplicitats entre el nucli de l'Ajuntament i el seu sector públic, plantejant una redistribució de les competències polítiques com les de gestió. També es planteja simplificar el sector públic fusionant algunes entitats instrumentals (entre elles o amb els serveis centrals). Finalment, un altre objectiu és la millora dels sistemes de planificació, control i avaluació del nucli central de l'Ajuntament (que exerceix les funcions de principal) sobre les entitats instrumentals que realitzen funcions operatives per a la resta de l'Ajuntament.

- Més descentralització. La societat s'enfronta a reptes cada cop més complexos, però també es torna més activa i aspira a participar més en les decisions públiques i a gestionar determinades polítiques i serveis. La solució compartida dels problemes públics requereix una escala reduïda (ciutadans homogenis per estar arrelats a un territori concret). La ciutat de Barcelona és gran i molt diversa tant socialment com territorialment, i una bona part dels problemes i de les solucions tendeixen a ser locals més que no pas globals. Els districtes (i en alguns casos els barris) representen una escala idònia per a les decisions polítiques, i més si són compartides amb mecanismes de participació ciutadana. Aquest treball aposta de manera decidida per la descentralització política cap als districtes. D'altra banda, es planteja alliberar els districtes de les tasques administratives reglades i de les activitats estrictament operatives per a evitar distraccions en el seu nou paper polític. Es proposa, per tant, concentrar les tasques operatives (per exemple, les llicències i permisos administratius o les tasques de manteniment i millora de l'espai públic) en els serveis centrals sectorials, des d'on es poden gestionar de manera més eficaç i eficient, gràcies als avenços en matèria tecnològica i de gestió. El model proposat s'anomena de "descentralització concentrada", un oxímoron només aparent, que implica augmentar la descentralització política i concentrar més les activitats administratives.

- Nova gestió dels empleats públics. El model vigent d'estructura i d'organització dels treballadors públics resulta massa complicat, fins i tot diríem barroc: és rígid, antiquat i poc sòlid conceptualment. Molt pocs elements del sistema funcionen correctament: els sistemes de selecció són antiquats, rígids i poc adequats per a identificar els perfils professionals requerits; l'articulació dels empleats públics per vincles (funcionaris, laborals i interins) i per grups (grups, escales, cossos) no està en sintonia amb l'organització del treball actual i futura; hi ha carreres administratives inexistents o que perverteixen l'estructura administrativa (inflació orgànica); manca direcció pública professional regulada; els sistemes retributius estan desfasats i falta una veritable avaluació de l'acompliment. Aconseguir un nou model de gestió dels empleats públics és molt difícil, ja que el marc normatiu general no ajuda (encara que el seu coeficient i elasticitat són més àmplies del que se sol pensar), però les traves al canvi rauen sobretot en les resistències i captures sindicals, corporatives i judicials que fan que el poder polític s'inhibeixi en aquest tema, si no és que acaba quedant limitat per les seves pròpies captures polítiques amb algunes derives de clientelisme. Per aquest motiu, les propostes que fa aquest document no poden ser radicals, però sí rellevants conceptualment, per tal de facilitar una orientació decidida cap a

la construcció d'un model molt diferent en el futur. La primera proposta consisteix a canviar el model de selecció dels futurs empleats públics per un sistema fonamentat en competències i en un període de prova i pràctiques. Aquest és el model que, de manera incipient però força reeixida, ja s'ha estat implantant l'Ajuntament de Barcelona. Del que es tractaria ara és de refinar aquest model, fer-lo més sòlid i institucionalitzar-lo. Val a dir que és un pas de gegant aconseguir que els processos selectius (a) no siguin tant memorístics i allunyats de les funcions reals que els nous empleats públics exerciran en el futur, que (b) defineixin les competències noves i velles que fan falta en la gestió del present i del futur, que (c) es realitzin unes proves adaptades i que (d) incloguin un període adequat de pràctiques realment selectiu que pugui determinar la qualitat i capacitat d'adaptació i d'aprenentatge dels futurs empleats públics. Una altra iniciativa molt positiva seria anar reduint la fragmentació enorme de llocs de treball que ja no responen a la nova organització de la feina. Caldria simplificar, doncs, el catàleg de càrrecs en àmbits funcionals que tinguin assignades unes competències específiques però molt més àmplies. També es planteja aprofundir en els sistemes de gestió del coneixement i un nou model d'aprenentatge, en clau de gestió del talent, una referència crucial per a apoderar i implicar els professionals que integren la institució. Aquests tres canvis (un nou sistema de selecció, l'articulació del sistema en àmbits funcionals i la gestió del talent) són una porta d'entrada potent per a assolir en un futur molt proper una autèntica carrera administrativa (carrera horitzontal) i per a avançar en un sistema d'incentius vinculats a l'avaluació de l'acompliment.

- Disseny de nous sistemes (mecanismes, circuits i unitats) vinculats a la intel·ligència artificial. La gestió pública moderna és cada vegada més complexa i requereix sistemes sofisticats d'informació i d'intel·ligència institucional de què actualment moltes administracions públiques no disposen. El primer objectiu seria millorar els sistemes d'informació que cobreixin aspectes tan crítics com els costos econòmics reals dels diferents programes i iniciatives, els impactes de les polítiques, les percepcions de la ciutadania sobre la majoria de polítiques i serveis, o el funcionament i els resultats de les organitzacions privades amb ànim de lucre o sense a les quals s'externalitzen serveis públics. Per a afrontar aquests reptes convé desplegar una estratègia clara que permeti gestionar, analitzar i difondre la informació i el coneixement per a la presa de decisions. També resulta essencial desplegar una estructura en xarxa que, de manera interna però amb eventuais connexions externes, i amb una unitat central com l'Oficina Municipal de Dades, aporti criteri i faciliti el seguiment de l'estratègia. Aquests avenços caldrà complementar-los amb uns recursos clau: des dels sistemes d'informació que els donin suport fins a la incorporació de nous perfils professionals com els analistes de dades. I també cal tenir en compte la transformació de les dinàmiques internes associades a com es gestionen i s'analitzen les dades per a convertir-les en informació i coneixement, i com es vincula a la presa de decisions, atenent als professionals, comandaments, directius i polítics implicats, tot plegat amb una visió estratègica que permeti reforçar els processos d'anàlisi i presa de decisions.

Totes les propostes que formula i desenvolupa aquest estudi per a l'Ajuntament de Barcelona edifiquen un nou model de gestió que millora de manera sensible els diferents elements institucionals i organitzatius, però que encara té un caràcter incremental. En altres termes, aquest nou disseny no és el que farà falta d'aquí a vint anys i, per tant, es tracta d'un model que caducarà a mitjà termini.

És una mena de model de transició, encara que segurament tots els models sempre són i seran de transició. A llarg termini el model institucional que s'haurà d'implantar deurà ser molt diferent del que tenim ara i del que es proposa en aquest estudi. Els canvis tecnològics, econòmics, socials i polítics que es poden esdevenir en el futur poden ser tan substantius que caldran unes institucions públiques molt diferents. El problema és que la prospectiva no és una ciència exacta, sinó una pràctica especulativa. Ningú no sap exactament totes les derivades dels canvis que s'esperen ni tampoc com haurà de ser l'Administració pública del futur. Però hi ha tres temes dels quals podem estar força segurs: en primer lloc, l'actual funcionament institucional i organitzatiu de les institucions públiques ja ha quedat clarament obsolet, fins i tot per a afrontar els reptes del present. En segon lloc, les propostes que es fan en aquest treball suposen acostar-se i no pas allunyar-se de la modernitat imprescindible i necessària per tal que l'Ajuntament de Barcelona aportï valor públic i continuï sent un actor institucional imprescindible. En tercer lloc, els canvis que es proposen representen un exercici inevitable per a aconseguir que l'Ajuntament de Barcelona sigui més dinàmic, més flexible i més contingent per a preparar-se pel "pel gran canvi".

El llibre s'estructura en dos grans apartats: un primer bloc com a marc conceptual i un segon bloc en què es presenten un conjunt de propostes institucionals i organitzatives que l'Ajuntament de Barcelona podria implementar en el futur immediat. El primer bloc comprèn dos capítols. El primer versa sobre els reptes de futur i de gestió de les administracions públiques i està acompanyat de reflexions i anàlisis, de caràcter general en la majoria dels casos i d'altres de més concretes. El segon capítol examina els models de gestió impulsats durant els darrers anys, les noves formes d'organització que proposa la literatura més actual (holocràcia), i el potencial impacte de la intel·ligència artificial i la robòtica en els diferents models. Al final del capítol es proposa per al futur el model de governança social i intel·ligent i es defineixen les seves característiques i valors. Es tracta d'un nou model de gestió dominant conceptualment però que estarà acompanyat tant del model burocràtic com del model gerencial, ja que hi ha àmbits municipals que requereixen aquests enfocaments per la naturalesa de les funcions desplegades.

El segon bloc aplega quatre capítols. El primer (capítol 3) proposa la renovació del model gerencial, una repolitització contingent de la institució i la racionalització dels organismes instrumentals; així mateix, planteja una nova estructura per al nucli del Govern municipal, el manteniment i actualització del sistema gerencial i la seva articulació amb el sector públic municipal. El segon capítol d'aquest bloc (capítol 4) analitza la descentralització territorial protagonitzada pels districtes i proposa un model que reforci la descentralització política. També proposa la migració de determinades tasques administratives i operatives que actualment fan els districtes cap als àmbits sectorials centrals de l'Ajuntament. El model de "descentralització concentrada" implica més descentralització política (més capacitat de decisió política dels territoris) i menys càrregues administratives per als districtes. El tercer capítol (capítol 5) examina el model actual per a la gestió dels recursos humans i presenta un conjunt de propostes vinculades a un model nou que incorpora elements clau com ara els àmbits funcionals i la gestió de competències, el reforç de la selecció i l'acollida, un model mixt per a avaluar l'acompliment, un model flexible de carrera professional i noves estratègies de formació i de gestió del coneixement. El quart i últim capítol del segon bloc (capítol 6) planteja una reflexió conceptual sobre la intel·ligència institucional i

proposa consolidar un model que millori els sistemes d'informació tant perifèrics com centrals de l'Ajuntament de Barcelona per tal de donar suport als processos de decisió política i tècnica de la manera més proactiva possible.

Aquest estudi ha estat elaborat per Carles Ramió i Miquel Salvador de l'Equip d'Administració Pública de la Universitat Pompeu Fabra. El treball de camp i d'anàlisi ha durat catorze mesos (d'octubre de 2017 a novembre de 2018). Durant aquest període s'ha realitzat una anàlisi documental d'informes i memòries internes així com un gran nombre d'entrevistes i reunions a personal tècnic i polític de l'Ajuntament de Barcelona (a l'annex figura la relació de persones amb qui s'han celebrat reunions i entrevistes). Són especialment remarcables les reunions periòdiques amb Eloi Badia (regidor de presidència) i amb Jordi Martí (gerent municipal), acompanyats dels seus respectius equips. Per tant, aquest treball no és només obra dels dos autors acadèmics externs, sinó un estudi coral que s'ha beneficiat de moltes veus internes de l'Ajuntament. En aquest sentit, cal destacar les més de vint reunions periòdiques que s'han mantingut amb l'equip de seguiment designat per l'Ajuntament, conformat per Pilar Soldevila, Marta Clari, Javier Pascual i Margarita Tossas. La majoria dels encerts d'aquest treball es deuen a la seva ajuda intel·lectual, el seu domini de les diverses matèries i el seu coneixement profund de l'Ajuntament de Barcelona. Finalment, s'ha desmentar molt especialment Pilar Soldevila, ja que, gràcies a la seva enorme capacitat de treball àgil i sistemàtic, hem pogut accedir a tots els documents i a les persones entrevistades d'una manera molt fluida i senzilla.

Capítol 1: Els reptes de futur i el model de gestió

1.- Introducció

En aquest capítol es planteja un marc general conceptual sobre els reptes dels contextos tecnològic, econòmic, social i polític que ajudi a definir un nou model d'organització i de gestió de cara al futur per a l'Ajuntament de Barcelona. En primer lloc, es presenten de manera sintètica els escenaris de futur i els reptes que pronostica la literatura prospectiva en relació amb les dimensions tecnològica, econòmica, social, política i institucional. L'Administració pública no és una variable independent, sinó que ve condicionada per altres, com l'economia, la política, la tecnologia i l'evolució de la societat i, com a tal, cal analitzar-la. Però es tracta d'una variable dependent tan potent que té la capacitat, de vegades, de canalitzar i fins i tot manipular les variables que ostenten una lògica pròpia. És a dir, l'Administració pública ha d'adaptar-se ràpidament a les transformacions de l'economia, de la política, de la tecnologia i de la societat, però si posseeix solvència conceptual de caràcter estratègic pot, en part, conduir i condicionar positivament l'evolució de la resta de les variables més significatives.

En segon lloc, es diagnostiquen de manera genèrica els encerts, les deficiències i els reptes del sistema de gestió que ha estat impulsant l'Ajuntament de Barcelona durant els darrers quaranta anys. Finalment, en tercer lloc, es presenten un conjunt de principis generals de caràcter conceptual, de valors institucionals i organitzatius orientatius, sobre com es podria conduir el futur model d'organització i de gestió de l'Ajuntament de Barcelona.

2.- Els reptes de futur: el context afecta l'organització

2.1.- Els importants canvis de context a què ha de fer front l'Ajuntament de Barcelona

Els canvis tecnològics, econòmics, socials, polítics i institucionals que s'han produït durant els darrers anys implicaran durant les dècades que venen una transformació impressionant en què les institucions públiques han de fer un paper proactiu per tal d'esmortir tota mena d'externalitats negatives de caràcter social, polític i institucional. Les principals transformacions previstes són les següents:

- **La transformació tecnològica:** La transformació tecnològica s'assenta en tres pilars: la continuïtat de la societat de la informació (tercera revolució industrial), l'impuls de la robòtica (quarta revolució industrial) i la revolució de la biomedicina. L'impacte d'aquestes transformacions és i serà enorme: el *big data* pot generar grans germans en mans privades, els ciutadans aniran perdent privacitat i cada cop seran més vulnerables (Keen, 2016), la robòtica destruirà el 30%

dels llocs de treball durant els pròxims quinze anys (segons l'estimació més conservadora)... Es pot vaticinar que l'efecte de la tecnologia en els anys que venen influirà de manera notable en els següents aspectes: a) Els avenços mèdics, biogenètics i biònics augmentaran la longevitat dels humans. A alguns, l'increment espectacular de l'esperança de vida encara els sembla una qüestió de ciència-ficció, però no ho és pas. Si un entra al web del denominat Projecte de Població Global (www.population.io), veurà que a una dona nascuda l'any 2017 li presagia una esperança de vida de noranta-sis anys. I tot això en un escenari de simple incrementalisme derivat de les millores en salut pública i qualitat de vida. En les pròximes dècades, però, això pot canviar molt significativament de la mà dels avenços de la biogenètica, la biotecnologia i la biònica. El progrés en aquests àmbits serà una font de conflictes importants, perquè només una petita porció de la humanitat, la més rica, es podrà beneficiar d'aquestes novetats, mentre que la gran majoria de la població en quedarà al marge. Si ara ja és difícil d'acceptar que unes persones visquin vides luxoses i d'altres en visquin de precàries, quan en un mateix territori convisquin persones amb esperances de vida tan diferents (unes podran arribar a viure quaranta o cinquanta anys més que d'altres) en funció de les seves economies personals, el conflicte podria ser molt rellevant. A més, la longevitat d'algunes persones obligarà a una convivència intergeneracional molt difícil en termes socials, familiars i psicològics. b) La tecnologia canviarà l'organització del treball perquè la revolució de la robòtica suprimirà una part important dels oficis que ara coneixem: personal domèstic, taxistes, transportistes, treballadors de la indústria, cambrers, paletes... i fins i tot cirurgians. És molt difícil que la nova economia (del coneixement, de la robòtica i de la salut) pugui oferir prou llocs de treball alternatius. Les persones menys formades ho tindran difícil per incorporar-se al mercat de treball i caldrà inventar llocs de treball subsidiats amb escàs valor afegit. En aquest context s'entreveu que el conflicte i la tensió social també poden ser enormes. c) La tecnologia farà augmentar l'individualisme i es veuran persones tancades en domicilis intel·ligents i quasi autosuficients, mancades de contactes i de relacions interpersonals.

- **Transformació del paradigma capitalista clàssic:** Configurant un nou model econòmic post-capitalista (Mason, 2016), aquesta transformació serà impulsada per la infoeconomia (que opera en una lògica abusiva de quasimonopolis), l'economia col·laborativa d'intercanvi gratuït (Viquipèdia i diferents xarxes socials) i l'economia col·laborativa de caràcter agressiu (com ara Uber). L'economia capitalista tradicional serà cada cop més residual. Ja no hi ha un únic mercat, sinó molts de mercats que lluitaran per dominar el sistema i tots miraran l'actor públic per tal que faci d'àrbitre i de regulador i protector dels diferents espais (Ramíó, 2017). Per una banda, la infoeconomia opera en quasimonopolis que acumulen molt de poder. "Imaginem que som al 1913 i que correus, la companyia telefònica, la biblioteca pública, les impremtes, les operacions cartogràfiques, els atlas i les sales de cinema estan controlades per una única empresa privada i hermètica que no ha de retre comptes davant de l'opinió pública. Si fem un salt d'un segle, veurem que és més o menys on som ara amb Google" (Sonit citada per Keen, 2016: 306) i amb altres empreses del *big data*. L'altre gran novetat és l'economia col·laborativa. Els ciutadans operen cada vegada més en un nou mercat col·laboratiu que funciona amb ancoratges privats però allunyats del capitalisme clàssic: bancs de temps, compartir cotxe, trajectes i pàrquings (*carpooling*, *carsharing*, etc.), turisme col·laboratiu, intercanvi de cases, logística P2P (connexió entre persones per a adquirir o enviar alguna cosa entre viatgers), educació P2P,

serveis financers col·laboratius, grups de consum de proximitat, horts compartits, sistemes d'intercanvi o redistribució gratuïts o amb monedes alternatives, compartir *wifi*, microtasques (*on-demand economy*), *coworking*, *crowdfunding*, *crowdgifting* i diferents tipus de “crowds”, etc. L'economia col·laborativa agrupa una constel·lació d'interaccions entre els ciutadans que van des del simple bescanvi (una tornada als orígens comercials de la humanitat) fins a sistemes de mercat alternatius que competeixen amb els clàssics bo i anul·lant o abaratint els costos vinculats als mitjancers. En aquest tipus d'economia es produeixen transaccions monetàries, però també intercanvis totalment altruistes, com és el cas de Viquipèdia o els treballs realitzats sota llicències *Creative commons* amb persones que comparteixen els seus coneixements i el seu temps de manera gratuïta perquè altres persones es beneficiïn del saber col·lectiu i fins i tot ajudin a desenvolupar-lo i millorar-lo.

Un altre fenomen que ha provocat un gran impacte en l'economia és la globalització, que es va accentuar amb Reagan d'ençà dels anys vuitanta i que ha estat un fracàs per als països occidentals: l'acte de negligència política més important de la història per part de les elits polítiques i econòmiques (Trías de Bes, 2014). La competència econòmica mundial en mercats tan asimètrics en termes laborals, legislatius i polítics no era una idea gens assenyada (la Xina ho ha distorsionat tot). La globalització és l'única de les quatre forces que canviaran el món (juntament amb la demografia, la pressió sobre els recursos naturals i el canvi climàtic) que pot ser reversible o manipulable. Els efectes externs negatius que ha generat la globalització estan impulsant un important corrent antiglobalització. La pressió social sobre la política i una política alternativa o bé de tall populista i demagògic poden alentir o revertir parcialment aquest procés. És molt probable que torni, en el futur, una lògica econòmica de caràcter nacional proteccionista, però és molt difícil que es pugui revertir del tot la tendència globalitzadora que ara, de la mà de la renovació de les tecnologies de la informació, ha cobrat un caràcter natural i inercial. En tot cas, aquestes manifestacions contrareformistes potencials i esporàdiques poden estimular el retorn a una dinàmica de globalització més controlada i regulada.

- **Els canvis tecnològics i econòmics ja estan produint un gran impacte social negatiu:** Amb la desaparició de la classe mitjana i les desigualtats socials creixents, les societats occidentals madures cada cop són més vulnerables. La ciutadania se sent insegura en els seus drets bàsics: feina digna, habitatge, seguretat, etc. Als països desenvolupats les diferències actuals entre treballadors qualificats i no qualificats són la principal divisió en l'organització del treball. Es tracta d'un model centre-perifèria en què el centre de la força de treball el componen treballadors qualificats que aconseguen estabilitat laboral. La perifèria, en canvi, la formen els treballadors no qualificats reclutats a través d'agències d'ocupació temporal o els que treballen per a empreses subcontractades (Mason, 2016: 273). El problema és que el “centre” cada dia és més diminut i la precarietat laboral afecta a una part cada vegada més important de la població. “Actualment la relació principal que lliga molts de treballadors al capital és el consum i l'endeutament, més que no pas el treball” (Lapavistas, 2009). A més, els privilegiats que treballen en el centre del sistema pateixen unes exigències laborals molt elevades, ja que se'ls exhorta, gràcies als dispositius mòbils intel·ligents, a treballar tothora. “La línia divisòria entre el treball i el lleure ja està extraordinàriament debilitada [...] En el cas dels qui realitzen treballs amb alt valor afegit, bé podria afirmar-se que avui se'ls

paga perquè existeixin” (Mason, 2016: 275). Poden o els obliguen a funcionar com a força laboral les vint-i-quatre hores durant cada dia de l’any. Tant un perfil de treballador com l’altre fan una feina esclava, ja sigui de manera analògica (els de la perifèria) com digital (els del centre).

La societat crispada demana respostes a la política tradicional i, com que aquesta no n’ofereix, busca alternatives polítiques. Per més que els economistes argumentin que els canvis tecnològics aporten, al final del procés, més llocs de treball dels que eliminen, al principi això no és pas així. Per exemple, no s’ha d’oblidar que els llocs de treball perduts amb Internet genera, amb relació als guanyats, un dèficit global molt significatiu. Vegem-ne un cas extrem però molt il·lustratiu: “Instagram només tenia tretze empleats a jornada completa quan Facebook va pagar mil milions de dòlars per la start-up. Mentrestant, Kodak estava tancant tretze fàbriques i cent trenta laboratoris i acomiadant quaranta-set mil treballadors” (Keen, 2016: 162). WhatsApp gestiona desenes de milers de milions de missatges dels seus cinc-cents milions d’usuaris amb una plantilla de només cinquanta-cinc professionals. En els últims deu anys el nombre de fotògrafs professionals s’ha reduït a gairebé a la meitat, etc. Aquests són exemples de feines que no es recuperen, perquè l’alternativa no són altres llocs de treball, encara que siguin pocs, sinó que és la mateixa comunitat que fa aquesta feina. No ens podem permetre un altre cop un període de transició tan dur: el crucial és que l’actual canvi de model productiu i econòmic infligirà, de nou, enormes patiments humans similars als de la revolució industrial. I seria totalment absurd i irresponsable sacrificar generacions durant dècades i limitar-se a esperar que les solucions polítiques i socials es vagin assentant lentament fins que obrin les portes a un nou període de progrés mundial. Les societats contemporànies i l’ètica mundial en drets humans no poden permetre que l’actual canvi de paradigma comporti uns costos de transició socials semblants als que va suposar la revolució industrial, ni encara menys uns costos superiors. No seria admissible que el món econòmic, els sistemes polítics i les institucions públiques es quedessin impassibles davant d’un sofriment d’aquestes dimensions. Som en una fase prou madura, amb aprenentatges històrics i amb una elevada sensibilitat social, que hauria de permetre prendre mesures per a fer més suportable socialment l’actual procés de transició cap a un nou model productiu, econòmic i social. Deixar el procés de transició a les mans insensibles i ineficients del mercat seria un error d’un impacte gravíssim i que podria posar en risc tant el mateix sistema econòmic capitalista com el sistema polític i institucional.

- **La política tradicional està en crisi:** Si la política tradicional es troba en crisi, en bona mesura és perquè el poder real ja és exercit per l’economia. La política en majúscula és la política econòmica, i aquesta ha caigut en mans dels mercats. Per aquest motiu perden força les opcions polítiques tradicions tant d’esquerra com de dreta, ja que totes dues fan la mateixa política econòmica. No hi ha alternatives polítiques reals (més enllà d’àmbits simbòlics i de polítiques sectorials) i la democràcia actual ja no és real sinó formal, inercial, administrativa i constitucional (Mair, 2016). La societat, angoixada busca alternatives polítiques, moltes d’elles perilloses i demagògiques (com ara Trump als EUA o l’extrema dreta al nord d’Europa). “En els anys que ens separen del 2050, la història de la democràcia es convertirà en una combinació paradoxal. Els que no en tenen, n’obtin dran més. Els que en tinguin, veuran com disminueix. Avançarà als països autoritaris, però es replegarà als lliures” (Lucas, 2015: 174).

- **L'Administració pública ja no pot donar resposta a les demandes de la ciutadania per culpa de la impotència de la política:** Es va configurant un Estat irresponsable: formalment, ha de donar moltes garanties, però en realitat no ho pot fer (Bauman i Bordoni, 2016). A banda d'això, el neoliberalisme sotmet les funcions socials de l'Estat al càlcul econòmic, una pràctica inusual que ha introduït en els serveis públics criteris de viabilitat, com si fossin empreses privades. Aquests criteris regulen ara els àmbits de l'educació, la sanitat, la protecció social, l'ocupació, la investigació científica, el servei públic i la seguretat, conforme a un perfil econòmic. El neoliberalisme, per tant, elimina la responsabilitat de l'Estat, el fa renunciar a les seves prerrogatives tradicionals, d'acord amb un perfil econòmic (Bauman i Bordoni, 2016: 30). "El canvi és encara més pronunciat quan les modalitats de la Nova Gestió Pública s'importen a les organitzacions polítiques i al sector públic. Aquí les formes de retiment de comptes no només no inclouen el canal electoral, sinó que també prevalen sobre criteris implícits del sector públic com a tal, ja que estan regides per valors de cost-eficiència, procediment just i rendiment" (Mair, 2013: 30-31). Fukuyama (2015) afirma que una democràcia moderna té tres ingredients bàsics: l'Estat, el principi de legalitat i un govern responsable i efectiu. El model que es podria dibuixar de cara al futur podrà ser un entramat institucional amb principi de legalitat, un estat tecnocràtic i obert relativament feble i, finalment, un govern efectiu però no responsable en termes polítics: un sistema formalment democràtic però sense democràcia real (Mair, 2016).

- **Es va imposant la lògica "glocal", més global i més local:** El món serà cada vegada més complex, més multilateral, amb més protagonisme de les multinacionals i amb més problemes socials de caràcter global. L'economia està globalitzada i demana un poder polític i institucional també globalitzat. Fa falta un govern mundial que pot trigar molt a desenvolupar-se i que podria estar configurat pels alcaldes de les grans àrees metropolitanes (Barber, 2015). Com a procés de transició, les agrupacions d'estats com la Unió Europea són l'única opció per fer front, encara que sigui de manera precària, als desafiaments de l'economia globalitzada. Alhora es va configurant una dimensió paral·lela, més local, de proximitat, per la via de les grans ciutats i àrees metropolitanes (l'any 2050 el 70% de la població mundial viurà en ciutats, i a Europa el percentatge arribarà al 86%). Els serveis públics, la qualitat de vida i la felicitat dels ciutadans dependrà bàsicament dels poders locals. Les administracions públiques, tal com les concebem actualment en la seva dimensió de prestadores de serveis, quedaran cada vegada més en mans de les grans ciutats. Si en l'àmbit global la funció de les institucions públiques serà cada vegada més la regulació, en l'àmbit local les principals competències seran la prestació de serveis públics en xarxa amb la col·laboració d'organitzacions privades amb ànim de lucre o sense. En un món més i més global, els ciutadans se sentiran identificats amb les seves respectives ciutats, seguint una lògica postmoderna del model medieval o feudal. La ciutadania exigirà una participació política més gran en els temes locals amb sistemes electorals molt més oberts, amb nous sistemes de participació política i d'apoderament social. Es produirà una enorme competència econòmica entre les grans ciutats d'arreu del món, totes plenament internacionalitzades, i s'aniran especialitzant en diferents tipus de serveis i d'activitats industrials. Les ciutats tindran universitats potents vinculades a les especificitats dels seus respectius teixits productius, ja que la competència es lliurarà al terreny de l'aprenentatge i la innovació. En aquest sentit, les grans ciutats tindran com a prioritat, a més de la prestació de serveis públics de qualitat i de

legitimitat democràtica, aportar seguretat jurídica i fomentar polítiques actives de promoció econòmica i d'innovació que facilitin el seu desenvolupament econòmic i, alhora, una qualitat de vida elevada per als seus ciutadans.

El segle de les megaciutats (ciutats amb més de deu milions d'habitants) ja ha arribat: el 1950 només n'hi havia dues, però ara ja n'hi ha vint i, l'any 2050, n'hi haurà vint-i-set (Smith, 2011: 57). El segle XXI ha estat declarat per l'ONU el segle de la ciutat. Ara bé, quin mena de ciutats seran? Seran pròsperes o dickensianes? Hi ha raons per a l'optimisme: les tendències a llarg termini apunten a una prosperitat urbana més gran i un ventall de tecnologies noves que faran les ciutats més netes, segures i eficients. L'ascens arreu del món de ciutats refulgents, modernes i pròsperes com Singapur, resulta versemblant (Smith, 2011: 58). Els problemes es concentraran a l'Àfrica, amb unes ciutats caòtiques, empobrides, sense equipaments bàsics. Lagos ja n'és un exemple: compta més d'onze milions d'habitants i es preveu que arribarà als setze milions el 2025. És i continuarà sent una distopia massa poblada, amb embussos de trànsit, deteriorament, corrupció, mort i malaltia.

Les grans àrees metropolitanes del món competiran en coneixement, innovació, desenvolupament econòmic i benestar social. Els estats nació perdran ràpidament les seves competències i capacitat d'influència. Aquesta dinàmica també pot afectar les regions, que seran fagocitades per les grans àrees metropolitanes. En aquest sentit, Catalunya es podria transformar en l'àrea metropolitana de Barcelona, amb un continu urbà al litoral que anés de Portbou a les Cases d'Alcanar i una espina que arribés fins a Lleida i anés integrant la Catalunya interior. La lluita entre ciutats líder a escala mundial genera dues dinàmiques diferents en funció dels països: models nacionals unicèntrics *versus* models nacionals policèntrics (Jordana, 2017). En els models unicèntrics, tot un país va darrere una gran ciutat i la seva àrea metropolitana (com el Regne Unit amb Londres, França amb París, etc.). Els models policèntrics, per la seva banda, agrupen diverses grans ciutats com a motors del país (per exemple, Itàlia amb Roma, Milà i Torí, Alemanya amb Frankfurt, Munic i Berlín, els EUA amb les grans ciutats de la costa est i de la costa oest, etc.). El gran conflicte actual a l'Estat espanyol es deu a l'aposta per un model unicèntric (Madrid), mentre que la realitat econòmica, política i social és policèntrica (Madrid i Barcelona).

- **La tecnologia apodera més i més la ciutadania:** Els ciutadans cada vegada estan més apoderats gràcies a la tecnologia, però també a les xarxes socials i els nous sistemes de relació de caràcter col·laboratiu. S'està configurant una nova classe social amb un potencial molt poderós, "els ciutadans cultes universals" (Drucker, 1996; Mason, 2016), que de moment encara està adormida en el marc d'una lògica hedonista de caire selficèntric (Keen, 2016), però que cada cop necessita menys intermediaris, és capaç de generar un relat i una informació alternativa a les elits polítiques i econòmiques i pot donar peu en el futur a una "bella revolta" (Mason, 2016). Els ciutadans cultes universals tenen una característica essencial en la societat de la informació: són alhora productors i consumidors. Aquesta és la gran novetat d'una economia col·laborativa en auge que canvia la concepció dels preus, de la propietat i del valor del treball. Les xarxes socials o Viquipèdia en serien un bon exemple: els ciutadans cultes universals con-

sumeixen la informació que ells mateixos generen com a comunitat. La seva relació amb les institucions públiques, però, és molt més inquietant. Sembla que simplement les ignoren i desitgen que, en la mesura que siguin inevitables, resultin el més invisibles possible (PwC, 2015). Es podria dir que viuen al marge de les administracions públiques, però no té per què ser així.

- **L'envelliment de la població als països occidentals:** La població europea anirà envellint, de manera que el percentatge de la població major de seixanta-cinc anys es duplicarà entre el 2010 i el 2050, passant del 8% al 16% de la població mundial). L'edat mitjana augmentarà en nou anys del 2010 al 2050. Com és ben sabut, el procés d'envelliment té dues causes: en primer lloc, l'increment continuat de la longevitat, i, en segon lloc, l'impacte diferit de l'explosió del cicle de fecunditat de la postguerra (a Espanya als anys seixanta), que fa créixer el nombre d'ancians i disminuir el d'adults més joves. Standard & Poor's (2011), l'agència de qualificació creditícia, ha elaborat una projecció fins al 2050 per a trenta països desenvolupats, i el seu pronòstic és desolador: "La pressió de l'envelliment sobre els pressupostos s'intensificarà a partir del 2020. En un país desenvolupat típic, la despesa pública relacionada amb l'edat augmentarà entorn del 10% del PIB entre el 2010 i el 2050." A Espanya la despesa en pensions, atenció sanitària i cures de llarga durada per a les persones grans representava el 2010 el 15% del PIB, mentre que el 2050 la projecció és que aquesta despesa representi el 27,5% del PIB. Un increment de més del 12%, tres punts per sobre de la mitjana dels trenta països analitzats, que passarà del 17% el 2010 al 26% el 2050. El país en una situació més compromesa és França, que el 2010 ja se situava al 23% i passarà al 31%. Molt a prop de França hi ha Alemanya i Itàlia, després ja ve Espanya, seguida per Suècia, el Japó, el Brasil i Rússia. Els països amb menys problemes són l'Índia, la Xina (encara que aquest país pot tenir problemes pel seu ràpid envelliment), Austràlia i Corea del Sud. Les dificultats econòmiques provenen de les pensions i de l'atenció sanitària, si bé en la majoria d'aquests països la salut s'erigirà en el problema més complicat (Wallance, 2015: 191). En el cas d'Espanya, el problema és doble, ja que la despesa en pensions prevista per al 2050 serà, en percentatge del PIB, de les més altes entre els països de referència: més alta que a França, Alemanya, Suècia, etc. (Només en dos països la despesa en pensions superarà l'espanyola: Rússia i el Brasil.) L'increment de la despesa sanitària per l'envelliment de la població és una preocupació mundial. La despesa mitjana dels majors de seixanta-cinc anys és quatre vegades superior a la dels adults i els joves. Al Regne Unit, els majors de vuitanta-cinc anys costen al Servei Nacional de Salut sis vegades més que la població en edats compreses entre setze i quaranta-quatre anys. El tractament als ancians és molt car, no només perquè siguin més grans, sinó també perquè presenten més probabilitats de morir. Una mirada detallada als costos mèdics de tota la vida mostra que una gran part dels mateixos es produeix un any abans de la mort, independentment de l'edat (Wallance, 2015: 197).

2.2.- Els grans reptes institucionals

- **L'ambigüïtat del concepte de governança:** Cal pensar, definir i aclarir molt bé què implica realment un model de governança. La governança duu l'Estat a l'avantguarda de la modernitat, però també el fa entrar en uns corrents líquids molt complexos tant en termes econòmics com

socials. Per a submergir-se en aquestes aigües cal saber nedar amb solvència i tenir molt clars els objectius i el que aquest model pot aportar de bo a l'interès general així com els principals perills o externalitats negatives que pot generar en contra de l'interès general i del bé públic. El principal problema en el present és que el model de governança continua sent deliberadament ambigu i que neix d'una asimetria perillosa: la debilitat de la política i de l'Estat, d'una banda, i l'apoderament del mercat i de la societat civil, de l'altra. L'evolució del paradigma de la governança pot obrir diversos escenaris de futur molt diferents. L'actual tipus d'administració pública respon a un model híbrid o mestís. Els models híbrids poden ser els millors o els pitjors de tots els possibles i tot depèn de la combinació i l'equilibri entre les dosis dels diferents models. Es tracta d'una cocteleria institucional molt delicada. En les administracions públiques del present, el model més determinant continua sent, per bé i per mal, el burocràtic. A més, però, té alguns ingredients gerencials, profunds en uns pocs àmbits i superficials en la majoria. El model de governança és, en canvi, inexistent en l'Administració pública. És una paradoxa: l'Administració pública opera dins d'un model de governança, però encara no ha assumit conceptualment aquest model; no té ni la capacitat de relació ni la intel·ligència institucional necessàries per a maniobrar en aquest sistema. Això és perquè les administracions han optat pel model de governança de manera reactiva, gens convençudes i forçades per les imposicions d'un poder cada vegada més desequilibrat a favor de les forces econòmiques privades (i en menor mesura de les forces socials), en detriment de la política convencional canalitzada pels partits polítics.

La governança incremental o inercial constitueix l'escenari de futur més probable i implica apostar conservadorament per un model continuista d'administració pública, sense grans canvis ni sobresalts; un model estable de millores qualitatives incrementals i de reducció quantitativa gradual del pes organitzatiu de l'Administració pública. Però el futur del model de governança té tants de reptes i perills que no serà suficient fer petits retocs de millora qualitativa, ja que, altrament, el model es decantarà amb rapidesa cap a una xarxa de governança amb una orientació i un domini de caràcter privat. Amb l'articulació d'una xarxa d'institucions públiques i privades, amb ànim de lucre o sense, l'àmbit privat (econòmic i social) anirà guanyant cada vegada més espai i rellevància, no només en la prestació de serveis, sinó també en la governança del mateix sistema. El destí final d'aquest model seria la colonització dels espais polítics i de gestió de l'àmbit públic (l'Administració municipal) per part dels actors econòmics privats i, en menor mesura, dels actors socials. Els béns públics i d'interès general serien tipificats per les forces del mercat i per les forces socials, i la política perdria gairebé tots els seus espais d'influència. L'àmbit públic podria ser una gran plataforma sense personalitat en què operarien els diversos actors privats. Les administracions públiques perdrien bona part de la seva arquitectura organitzativa i mantindria només els àmbits de gestió que desperten poc entusiasme als actors econòmics i socials. Es dibuixaria una administració pública rutinària, burocràtica i mancada d'intel·ligència institucional. Ningú no exerciria formalment el rol de metagovernador, de director de la xarxa de governança, encara que a la pràctica el poder d'influència seria més en el costat privat de la xarxa que no pas en el públic. Les disputes i conflictes entre els actors privats econòmics i socials per espais d'influència serien continus i el poder públic (l'Estat i les

administracions públiques) es limitarien a fer d'àrbitres en els casos més equilibrats i disputats. En l'àmbit intestí les administracions públiques podrien degenerar en models clientelars extrems, ja que la política dedicaria moltes més energies a observar i influir internament que no pas externament. El poder polític es podria veure reduït a aquest horitzó tan anecdòtic i patològic. L'activitat reguladora pública no tindria gairebé ascendència política, sinó que estaria en mans d'una comunitat epistèmica de professionals formalment independents que regularien, en funció de les pressions i equilibris de poder, les diferents forces econòmiques i socials. Com a conclusió, aquest model implicaria un àmbit públic enormement debilitat, un poder polític totalment passiu en el disseny de polítiques públiques, però molt intrusiu a escala institucional amb fortes inèrcies de caràcter clientelar. Les interferències amb el mercat i amb la societat civil organitzada serien molt intenses, cosa que duria les pressions privades a capturar àmbits públics. El ciutadà, potencialment actiu, tindria a la pràctica un rol passiu davant la capacitat d'influència privilegiada del mercat i de les organitzacions socials.

2.3.- Exemples de reptes concrets als quals l'Ajuntament de Barcelona podria fer front en el futur

Els canvis de context exposats en l'apartat anterior poden modificar de manera profunda el paper de l'Ajuntament de Barcelona i els reptes a què haurà de fer front, durant els pròxims vint anys. Només a tall d'exemple, es presenten els següents:

- És probable que Barcelona i la seva àrea metropolitana d'influència (Catalunya) assoleixin en el futur una posició de privilegi en el context de competència mundial entre ciutats. En termes quantitativs, és a dir, per nombre d'habitants, Barcelona i Catalunya no tenen futur en aquesta competència, perquè només poden aspirar a aplegar entre vuit i deu milions d'habitants, una xifra discreta comparada amb les grans àrees metropolitanes mundials, que seran del voltant de trenta milions. (En aquest sentit, destaca la fusió de Pequín amb una ciutat propera que crearà una àrea metropolitana de cent trenta milions d'habitants, amb una autopista de conurbació, pràcticament acabada, de mil quilòmetres, i que ara ja és la setzena economia mundial). A Europa, només Londres i París podran jugar, i encara amb restriccions, en aquesta primera lliga mundial. Barcelona, doncs, ha d'apostar per la qualitat com a via per a ser una ciutat de referència en gestió del coneixement, serveis de nova generació i capacitat d'innovació. Partim de bons indicadors, però caldria mantenir l'impuls de polítiques creatives per a reforçar el potencial universitari de recerca així com la presència de les empreses més innovadores. Iniciatives com les del Poblenou (22@) s'hauran de reinventar i potenciar. Una tasca important de l'Ajuntament de Barcelona seria mantenir i desenvolupar aquesta promoció del coneixement de manera innovadora i d'avantguarda.

- L'èxit del punt anterior, totalment desitjable, generarà externalitats negatives importants i greus problemes a la ciutat de Barcelona. Territorialment, Barcelona és una ciutat molt petita i quedarà totalment ocupada per una població flotant no autòctona, amb un poder adquisitiu elevat, poblada de turistes (com ja ho és ara), locals d'oci, amb una gran densitat de centres de recerca i d'innovació públics i privats. Pot ser una ciutat molt atractiva a l'aparador, però sense

personalitat pròpia, sense ciutadans autòctons compromesos, etc. En definitiva, una ciutat sense cor. S'ha de preservar una ciutat oberta i cosmopolita, però amb identitat pròpia i autòctona. La variable decisiva serà impulsar una política d'habitatge que faci possible que una part dels ciutadans siguin autòctons i d'una extracció social popular. Les polítiques clau seran les d'habitatge públic i social i les de promoció i defensa del capital social autòcton de la ciutat. Però no es pot aconseguir creant guetos dins la mateixa ciutat, sinó fent que tots els barris coneguin el mestissatge social i cultural: cal, doncs, impulsar habitatge de luxe als barris perifèrics i promoure habitatge social als barris més centrals i atractius.

- **Tanta pressió sobre una ciutat tan petita però dinàmica genera i generarà exclusió social.** És la paradoxa d'una ciutat rica amb ciutadans pobres que n'han de marxar. S'han d'estimular polítiques de reequilibri de les rendes. No pot ser que els guanyadors d'aquesta situació siguin només els propietaris dels immobles i que els treballadors dels serveis no cobrin ni mil euros mensuals. Actualment l'Ajuntament de Barcelona (i parcialment la Generalitat de Catalunya) tenen una capacitat molt reduïda per a poder canviar aquesta tendència, però aquesta situació es pot modificar en el futur. S'han d'impulsar polítiques directes i indirectes que permetin regular més els preus dels immobles i les taules salarials dels treballadors. Aquest punt és clau en termes socials, però també des d'una perspectiva fredament econòmica. Si no s'aconsegueix més equilibri social, Barcelona deixarà de tenir cor, de tenir personalitat pròpia i de ser atractiva econòmicament, i el coneixement, el capital i els professionals d'alt nivell migraran cap a una ciutat amb èxit econòmic però que alhora hagi mantingut una personalitat pròpia. La competència entre ciutats no serà només en coneixement i capacitat d'innovació, sinó sobretot en qualitat de vida, que estarà vinculada a la cohesió social i al manteniment d'una identitat pròpia atractiva.

- **En el mateix sentit, la nova economia està generant uniformitat i despersonalització.** Les grans ciutats seran massa semblants i les que seran més atractives seran les que, a banda de tenir personalitat pròpia, tinguin espais socials d'interacció col·lectiva. Aquests espais socials culturals, esportius, d'oci, etc. de caràcter democràtic han de ser defensats i promoguts per l'Ajuntament de Barcelona. Aquest pot ser un gran camp de treball per a la cogestió de serveis entre agents públics i privats.

- **El canvi de l'arquitectura familiar serà un dels grans reptes del futur.** L'emancipació de les dones, l'allargament dels cicles vitals i les noves formes de convivència ja produeixen i continuaran produint geometries molt variables. El problema és que el benestar dels països del sud d'Europa ha tingut com a gran pilar, fins el moment, el model de família tradicional. Fins ara no s'hi ha donat importància, perquè de manera natural vivíem amb aquest actor de redistribució social. S'ha de tenir present que la darrera crisi econòmica, que ha durat vuit anys, només s'ha pogut suportar gràcies als sistemes d'intercanvi i de cohesió familiar. Però les famílies depenen massa del rol de curadores que exerceixen les dones i és una situació greu d'injustícia social. Les famílies són actors redistributius, però solen operar de manera poc equitativa, ja que se solen basar en l'explotació social,

econòmica i institucional de les dones. En l'actualitat, als països més avançats, les dones dediquen com a mínim el doble de temps que els homes al treball familiar no remunerat (Beck, 2015: 71). En aquest context, la natalitat podria baixar encara més als països avançats. Cal recordar que als països de l'OCDE la taxa de fecunditat mitjana ja ha caigut a només 1,6 fills, un fill menys que fa quaranta anys i molt per sota de la taxa de reemplaçament de 2,1. Els poders públics, en col·laboració o no amb el mercat, han de definir nous estímuls, modificar regulacions i prestar nous serveis socials. Els reptes són de tot tipus: guarderies, llars adaptades a la nova realitat familiar, centres d'atenció als ancians, un nou sistema fiscal que protegeixi (o almenys reconegui) les noves opcions familiars, diferents sistemes d'ajuts socials, retribucions o no per al treball al si de la família, etc. És probable que aquesta transformació social estimuli una nova economia que ajudi a satisfer les necessitats socials no resoltes per la via familiar i que podria ser un motor econòmic rellevant. Però seria un tipus d'economia que hauria de traspasar els estrets límits conceptuals del capitalisme clàssic i apostar més per les lògiques de l'economia col·laborativa, l'economia social i amb una intervenció considerable dels poders públics en qualitat de regulador, protector i estimulador de formes concretes d'intervenció del mercat i, fins i tot, en alguns casos de prestador directe. En definitiva, moltes preguntes i incerteses i poques respostes que aportin seguretat. Seria una política conservadora i reaccionària intentar mantenir l'actual model familiar, atès que es basa, en gran mesura, en l'explotació de les dones. De tota manera, es poden impulsar polítiques públiques orientades cap a l'emancipació de les dones sense haver de canviar el model familiar. Tot i això, el model familiar continuarà canviant i s'han de preveure polítiques públiques que acompanyin aquesta evolució, intentant preservar els intercanvis col·laboratius dins les famílies àmplies. Per exemple, que els membres d'una mateixa família no visquin junts no hauria d'implicar que trenquessin els seus lligams col·laboratius. Un problema de base torna a ser l'habitatge i la incapacitat del mercat per a acompanyar els canvis socials. Fa falta habitatge per a famílies monoparentals, per a persones soles, per a famílies fusionades més grans que les habituals, per xarxes socials que suplantin patrons familiars, etc.

- **Els fluxos migratoris seran un altre dels grans reptes.** Com més èxit tinguin l'economia de la ciutat (per mitjà de la societat del coneixement i la innovació) i les seves polítiques d'inclusió social, més pressió migratòria sofrirà. S'ha de tenir present que, de l'increment de 2.300 milions de persones que experimentarà la població mundial entre el 2010 i el 2050, pràcticament la meitat es localitzarà a l'Àfrica. (Per exemple, Nigèria tenia 72 milions d'habitants el 1970 i el 2050 s'estima que en tindrà 389 milions, i Tanzània passarà durant el mateix període de 14 milions a 139 milions.) L'increment de la població a l'Àfrica generarà una gran pressió migratòria a Europa. Però Barcelona és una ciutat tancada que no pot tenir més creixement demogràfic (a diferència d'altres ciutats amb expansió territorial il·limitada com ara Madrid) i l'impacte migratori recaurà sobre l'àrea metropolitana (primera corona) o sobre Catalunya (segona corona). Barcelona-Catalunya pot ser una àrea metropolitana d'acollida, però haurà de definir el grau d'obertura als fluxos migratoris, que no poden ser infinits.

3.- Trajectòria prèvia i diagnosi del model institucional de l'Ajuntament de Barcelona

L'Ajuntament de Barcelona ha estat durant molts d'anys un municipi capdavanter en matèria de gestió tant de l'àmbit nacional, com estatal i internacional. Ha estat una institució àmpliament reconeguda i imitada per molts d'altres ajuntaments. Les seves principals característiques són:

- Un model gerencial que aporta visió transversal i prioritza l'eficàcia i l'eficiència. Un model de direcció política professional. Aquest és el tret més característic, històric i actual, de l'Ajuntament de Barcelona.
- Un model de gestió modern basant en la col·laboració publicoprivada en què una part important dels serveis municipals han estat prestats per organitzacions privades amb ànim de lucre o sense. Aquests dissenys institucionals i organitzatius vinculats a determinades polítiques i iniciatives sectorials han estat molt reeixits (un exemple, entre d'altres, n'és Barcelona Activa). La descentralització territorial de la mà dels districtes, que representa un tret significatiu i en què Barcelona va ser pionera. Un ús intensiu i capdavanter del govern electrònic o e-govern per a millorar la relació, la comunicació, els serveis i la interacció amb els ciutadans. Posteriorment va voler continuar aquest lideratge impulsant de manera incipient la ciutat intel·ligent o *smart city* (amb el Govern de CiU).
- Uns recursos humans i uns comandaments amb bones competències professionals, compromesos i motivats. Aquest element, que s'hauria de donar per suposat, té un gran mèrit, ja que les grans administracions del nostre entorn es troben en una situació força precària en relació a aquest ítem. Barcelona disposa d'un model força modern de gestió de recursos humans malgrat situar-se en el marc d'un model legislatiu de funció pública molt antiquat.

Tots aquests són punts forts de l'Ajuntament de Barcelona, però també s'hi poden trobar febleses i defectes tant per un disseny defectuós d'aquestes iniciatives com pels seu desgast amb el temps. Cal destacar les debilitats o disfuncions següents:

- El model gerencial, combinat amb una cultura neoempresarial pròpia de la Nova Gestió Pública, ha anat instaurant una ideologia institucional de caràcter neoliberal. El com (model de gestió empresarial) ha anat contaminant el què (model de ciutat) i s'han generat polítiques de caire neoliberal impulsades per governs d'esquerres. El model de gestió no ha estat políticament neutral. Es detecta durant molt temps una absència de política en majúscules més enllà d'un model de gestió innovador.
- No s'ha definit el perímetre essencial de les externalitzacions: què s'hauria d'externalitzar i què no es pot externalitzar. I sobretot es donen dèficits importants en els mecanismes de control i d'avaluació de les externalitzacions. "Val més timonejar que no pas remar" (Osborne i Gaebler, 1994), però no està clar que portem el timó d'aquest model relacional amb garanties.

- La descentralització territorial per la via dels districtes porta molt de temps sense ser re-considerada i reactivada.
- La implementació del govern electrònic va ser pionera i va aconseguir millorar la relació amb la ciutadania, però ara s'assembla a moltes altres administracions públiques i ja no és un tret diferenciador. Difícilment l'aposta per la ciutat intel·ligent pot ser un tret simbòlic diferenciador de cara al futur, ja que totes les administracions públiques faran ús de la tecnologia com a sistema d'informació, control, avaluació i millora. Del que es tracta és de no quedar enrere, però tampoc no cal plantejar una aposta excessiva de caràcter simbòlic, perquè la ciutat intel·ligent és una metodologia i una oportunitat, però no pas un objectiu per si mateix que pugui generar una identitat pròpia i diferenciada.
- En canvi, sí que és un problema que l'administració i el govern electrònics no hagin estat capaços de transformar la cultura, els sistemes de producció i de treball, els dissenys organitzatius, etc. És una assignatura pendent de l'Ajuntament de Barcelona, així com de la resta d'administracions públiques del país. La gestió de recursos humans encara és clàssica i conservadora en termes conceptuals.

A banda d'aquestes mancances, convé afegir altres problemes tradicionals de les administracions públiques que també afecten l'Ajuntament de Barcelona:

- Un certa desarticulació de l'organització central de l'Ajuntament que s'ha anat multiplicant seguint una lògica d'estratificació geològica.
- Caos en les figures i el nombre d'entitats instrumentals i en la seva relació amb l'administració nuclear.
- Estructura, per sota les gerències, massa clàssica i burocràtica.

Però cal fer palès que un dels principals elements negatius del model de gestió de l'Ajuntament de Barcelona ha estat la seva aposta durant més de vint anys per impulsar de manera maximalista la Nova Gestió Pública. Una bona part dels instruments d'aquest paradigma de gestió són potents per a millorar els serveis i la seva gestió. Aquest element ha estat positiu i s'ha de preservar. El problema és que l'aposta per la NGP ha estat maximalista i radical: l'Ajuntament de Barcelona és l'Administració pública de Catalunya i d'Espanya —i probablement de l'Europa continental— que més ha promogut les tècniques i, en especial, els valors de la NGP. Però la NGP no era només un paradigma que buscava la flexibilitat i l'eficiència per superar el model burocràtic, sinó que també portava incorporats uns elements que generen efectes externs negatius per al sistema públic:

- La visió de l'Administració com una simple organització prestadora de serveis i no com una institució que ha d'afavorir el desenvolupament humà (com apunten Acemoglu i Robinson al llibre *Per què fracassen els països?*, 2014).

- Focalització en les tres es: l'economia, l'eficàcia i l'eficiència, deixant de banda altres es, com per exemple l'equitat. Una despolitització de l'Administració pública (segons la tesi de Mair a Governant el buit, 2015) mitjançant una potenciació de la tecnocràcia (comunitats epistèmiques de gestors amb més capacitat d'influència i iniciativa que la política). Això es va desenvolupar encara més amb el disseny de l'Estat o de l'Administració reguladora.
- Una visió empresarial de caràcter anglosaxó de l'Administració pública: els ciutadans es conceben com a clients (en perjudici dels seus drets polítics i econòmics) i s'imposa un model d'estat-supermercat.
- Fomentar la flexibilitat en detriment de la seguretat jurídica i institucional.
- Concepció que la gestió privada sempre és més eficaç i eficient que la gestió pública, el qual es configura com un axioma pervers i fals (vegeu *L'Estat emprendedor* de Mazzucato, 2014). Sembla que sempre sigui millor privatitzar i externalitzar que no pas la gestió directa (error greu en perjudici de serveis públics com ara els sanitaris, la gestió de l'aigua, etc.)
- La introducció, sense gaires matisos, de tècniques de gestió privada a la gestió pública (qualitat, ISO, reenginyeria de processos, etc.).

4.- La proposta: un Ajuntament proactiu, democràtic, inclusiu i que aposta per la modernitat

Sobre la base dels punts anteriors es proposa un nou model conceptual i uns nous valors institucionals per a l'Ajuntament de Barcelona. En aquest sentit, es tracta tant de definir un nou model com d'interpretar els nous serveis públics i sistemes de gestió a què potser haurà de fer front l'Ajuntament en el futur.

4.1.- Propostes de caràcter conceptual

- **Lluitar per aconseguir un model de governança institucionalitzada i intel·ligent:** Aquest model fa referència a la governança amb una orientació clarament pública, en què l'Administració pública exerceix les funcions de metagovernador. Es considera que aquest model és el més convenient per al futur, però cal començar a dissenyar-lo a partir d'ara mateix, sense més dilacions, ja que altrament és molt probable que prosperi un escenari incremental que portaria a un model de governança pública fallida. Per a aconseguir aquest model cal efectuar canvis molt profunds al si de l'Administració pública, a més de transformacions profundes en el paper de la política i els partits polítics. Política i administració pública són vasos comunicants; si un s'apodera, també s'apodera l'altre; si un es debilita, l'altre també. Els reptes de l'Administració pública serien: renovar i transformar el model burocràtic, eradicar el clientelisme i la corrupció, aconseguir una administració intel·ligent que pugui exercir el paper de metagovernador

dins d'un model de governança, orientar-se més cap als espais globals i locals i anar abandonat les lògiques nacionals, aconseguir ser un motor d'innovació i d'aprenentatge institucional i social i, finalment, ser sostenible econòmicament a llarg termini. Resoldre favorablement aquests reptes (que seran tractats en els apartats posteriors) facilitaria aquest model modern i avantguardista que es proposa per a l'Administració pública. Aquest model implicaria un àmbit públic relativament fort (amb més intel·ligència que musculatura), un poder polític actiu en el disseny de polítiques públiques, i poc intrusiu i respectuós en l'àmbit institucional (reduint, doncs, les pràctiques clientelars). Les interferències amb el mercat i amb la societat civil organitzada serien molt intenses i donarien peu a sinèrgies positives; a més, caldria evitar les captures de l'àmbit públic per part de pressions privades. Els ciutadans podrien gaudir d'un rol actiu davant d'un sistema molt ordenat que atendria les seves opinions i facilitaria canals alternatius de participació.

Però també ens hauríem de preparar per a un possible model de governança institucionalitzada i intel·ligent amb una notable expansió de l'àmbit públic: aquest model seria exactament igual que l'anterior i requeria els mateixos canvis i reformes, el gran element diferencial és que l'àmbit públic i les seves administracions públiques incrementarien de manera notable el seu protagonisme regulador sobre l'economia i la societat i podrien ampliar extraordinàriament la seva cartera de serveis, prestats de manera directa o indirecta. Aquesta possibilitat pot semblar remota, però és perfectament viable, ja que el paper actiu de la transformació no residiria aquí en la mateixa Administració pública, sinó en els dos altres grans motors de desenvolupament (el mercat i la societat civil organitzada) així com en el poder polític dels ciutadans. Les tecnologies de la informació estan transformant l'economia capitalista de tal manera que es generen desequilibris i conflictes entre els diferents models de mercat. Les empreses de la infoeconomia, que operen gairebé com monopolis, la nova economia col·laborativa, l'economia tradicional que es veu amenaçada per ambdós fronts nous, etc. A més, les tecnologies de la informació estan catalitzant canvis socials molt profunds, fins a la hipotètica emergència d'una nova classe social (els ciutadans cultes universals). Finalment, el mercat laboral està experimentant una transformació cap a la inestabilitat, la depreciació dels salaris i la precarització. Són molts canvis que posaran a prova la capacitat de digestió de l'economia capitalista amb els seus problemes específics, la societat i la interacció entre societat i economia. No és gens evident que l'economia pugui d'aconseguir per si mateixa un nou equilibri i és molt probable que hagi de recórrer, com a últim recurs, a l'àmbit públic i als seus aparells administratius perquè intervingui en l'economia de manera molt més activa que ara. Es podria establir una aliança entre la nova economia col·laborativa, l'economia tradicional i els ciutadans cultes universals perquè l'àmbit públic regulés amb més rotunditat o, fins i tot, intervingués directament sobre els quasimonopolis de la infoeconomia com a nou bé públic vinculat a la societat de l'aprenentatge (Stiglitz i Greenwald, 2016). D'altra banda, una ciutadania cada vegada més tensada, crispada i temerosa davant d'uns canvis que forgen desequilibris laborals i econòmics aguts podria reaccionar políticament, tant per la via política tradicional com per la nova política en xarxa de rebel·lió en places físiques i digitals, per reclamar al poder polític, a l'àmbit públic i a les seves administracions públiques més protagonisme. En definitiva, és molt probable que durant les dues pròximes dècades tant l'economia com la societat es converteixin en els

paladins d'una administració pública més apoderada en les seves capacitats reguladores i en la prestació de nous serveis públics.

- **Cal resoldre els problemes amb els serveis universals d'interès general:** Un tema crític de frontera en la relació publicoprivada que s'haurà de tractar (i que, malgrat la seva gran rellevància actual, ha estat injustificadament negligit) és l'àmbit estrictament privat que presta serveis universals d'interès general. Les onades privatitzadores d'antics serveis públics han deixat en mans del sector privat serveis bàsics i crítics per a la ciutadania, que poden afectar, fins i tot, els seus drets constitucionals o altres drets fonamentals d'última generació (per exemple, el tema de la pobresa energètica o el d'accés a la informació global). En el futur l'àmbit privat continuarà prestant aquests serveis universals d'interès general i pot ser que fins i tot en presti més, si bé es poden produir situacions puntuals de regressió o de retorn a l'àmbit públic, com és el cas de la polèmica, aixecada durant els últims anys a Europa, sobre la gestió privada de l'aigua. Però el tema crucial és la regulació pública d'aquests sectors, no només en el seu aspecte de lliure competència (són serveis amb costos elevats en infraestructures i per això tendeixen al monopoli o als oligopolis), sinó en la dimensió de la protecció dels drets dels ciutadans (els consumidors d'aquests serveis poden veure afectats de forma greu els seus drets fonamentals com a ciutadans). En definitiva, el tema dels serveis universals d'interès general és una qüestió molt complexa que exigirà a les institucions públiques una capacitat de regulació tant internacional com local. Es tracta d'àmbits empresarials que requereixen inversions enormes i que tendeixen a una lògica de concentració en grans multinacionals que difícilment poden ser regulades i controlades per les administracions nacionals. Amb tot, aquest tipus de serveis tenen una orientació molt local (subministraments bàsics, serveis socials, etc.) i poden diferir molt d'una ciutat a una altra, en funció de les seves prioritats polítiques i socials. Des d'un punt de vista molt més estratègic, en les relacions entre la dimensió pública i la dimensió privada, es podria plantejar, de cara al futur, la convivència de dos escenaris aparentment contradictoris: d'una banda, la gestió privada de la gran majoria de serveis públics (aquesta tendència sembla bastant evident), però, de l'altra (i aquesta podria ser una gran novetat) la municipalització, fins i tot a escala internacional, alguns serveis i productes que fins ara s'han contemplat com a estrictament privats. Aquesta migració del privat al públic es podria plantejar des d'un punt de vista conceptual per a augmentar la regulació i la capacitat de control públic, o també des de l'òptica de producció i de prestació del servei.

Els serveis universals d'interès general es poden dividir en dos conjunts, el primer de vinculació territorial i física (aigua, habitatge, transports locals o regionals terrestres per carretera, serveis funeraris, sanitat, educació, etc.) i el segon de caràcter global tant territorialment com tecnològica (tecnologies de la informació i de l'aprenentatge, telecomunicacions, energia, transports aeris i ferroviaris, serveis financers, etc.). El primer bloc podria ser de titularitat pública de caràcter local metropolità amb una regulació més general de caràcter estatal o macroregional. Al segon bloc, davant uns mercats tan globalitzats, la titularitat difícilment podria ser estatal o local i s'hauria d'optar per una titularitat de caràcter macroregional amb una regulació de signe mundial (tan difícil d'aconseguir com necessària).

- **El paper de l'Administració i els serveis universals d'última generació (la infoeconomia):** Una part important dels serveis que presta la infoeconomia pot considerar-se com un bé públic o un servei d'interès general de nova generació vinculat a la nova societat de l'aprenentatge (Stiglitz i Greenwald, 2016). Això fa que hagi de ser objecte de polítiques reguladores i d'un altre tipus de polítiques públiques impulsades pels governs macroregionals, pels organismes multilaterals o pels governs nacionals. Les anàlisis recents més lúcides vinculades tant a la nova economia com a la revolució tecnològica (Mason, 2016; Stiglitz i Greenwald, 2016; *The Economist*, 2015; Acemoglu i Robinson, 2014; Smith, 2013; Keen, 2016) reclamen més implicació i intervenció per part de les institucions públiques; alguns per convicció (Stiglitz), però la majoria sense cap tipus de convicció ni afinitat amb les intervencions públiques. Davant de la naturalesa del problema i la incapacitat del mercat per a solucionar-lo amb els seus propis mitjans, truquen desesperats i contrariats a la porta de les institucions públiques. D'altra banda, la revolució que suposarà Internet en àmbits com l'educació i la salut exigeix la col·laboració del Govern (Keen, 2016: 311) amb un ampli ventall de polítiques públiques (i no només reguladores) per a aconseguir estimular la societat de l'aprenentatge. El mercat per si sol pot oferir innovació (i moltes vegades de manera poc eficaç), però no està capacitat per a generar una lògica col·lectiva d'aprenentatge (Stiglitz i Greenwald, 2016).

- **Més estat com a proveïdor de serveis públics, tant a l'àmbit supraestatal com a l'àmbit local:** Durant l'última dècada ha emergit, en molts llocs d'Europa, la demanda de remunicipalitzar la gestió de l'aigua, que és un recurs crític de present i de futur. Actualment a Espanya molts d'ajuntaments gestionats pel nou partit polític Podemos (i les seves confluències) es plantegen internalitzar serveis públics importants, tant privatitzats com externalitzats. Tots aquests moviments són percebuts per bona part dels especialistes com una reacció conservadora conjuntural cap a un procés que ja és inevitable.

Però aquí es plantejarà de manera sorprenent l'impensable: que l'àmbit públic posseeixi de nou, o en alguns casos per primera vegada, la titularitat de bona part dels serveis universals d'interès general; no només la gestió de l'aigua, sinó també els subministraments energètics (electricitat, gas, petroli, carbó i energies alternatives), telecomunicacions, sanitat, educació, serveis socials, habitatge, entitats financeres, transports, serveis funeraris, etc. A més, l'àmbit públic s'encarregaria de gestionar de manera directa una part de la nova economia de la informació, que ha passat amb rapidesa a ser universal i d'interès general o un bé públic (Stiglitz i Greenwald, 2016), si bé ha funcionat de manera gairebé monopolística des del seu inici. Així, per exemple, es podrien estatitzar Google, Facebook, Twitter, etc. El futur podria veure un àmbit públic molt més gran, que ocuparia una posició central en l'economia complementada pel mercat capitalista clàssic i per la nova economia col·laborativa.

Un altre tema molt rellevant és que més estat no ha d'implicar necessàriament més estatització. L'Estat, d'una banda, es reservaria la titularitat dels serveis universals d'interès general, donant joc a l'economia de mercat i a l'economia col·laborativa. Actualment els estats al món ja són bastant robustos en la seva dimensió quantitativa: arreu del món hi ha en nòmina uns cinc-cents milions d'empleats públics i el seu volum de despesa i inversió representa de mitjana el 45%

del PIB actual dels països de l'OCDE (Mason, 2016: 351). Aquestes dimensions són enormes i, si s'optés per aquest escenari de més estatització, no es podria descartar que aquests “nous” estats arribessin a representar el 65% de les activitats econòmiques i agrupessin uns set-cents cinquanta milions d'empleats públics (incloent prestadors privats de serveis públics). En aquest escenari, però, el model d'estat de futur hauria de ser com una gran caixa en què els contorns sí que serien públics, mentre que a l'interior allotjaria empreses privades, l'economia col·laborativa i l'economia social. La superpoblació, el canvi climàtic, el terrorisme internacional, les migracions, les asimetries espectaculars de la societat tecnològica de la informació són reptes massa enormes perquè els assumeixin les grans multinacionals organitzades en oligopolis i acompanyades per uns estats febles i mancats d'una capacitat reguladora efectiva. Aquests desafiaments no els poden assumir uns estats petits i intermedis. Només hi podrien fer front els estats dels grans països i les associacions d'estats com la Unió Europea.

L'evolució cap a un àmbit públic de caràcter *wiki*: La imatge d'aquest nou àmbit públic podria ser com la plataforma Viquipèdia, en què el coneixement col·lectiu és produït, compartit i consumit pels usuaris, que en són els autèntics protagonistes. Els macroestats poden generar el marc d'aquest sistema, però serien els governs metropolitans els encarregats de propulsar a una escala assumible aquestes “viquipèdies” d'innovació i de serveis.

L'“àmbit públic *wiki*” seria enorme en les seves dimensions, com ho és el coneixement que acull la Viquipèdia, però els protagonistes serien les persones, els grups i organitzacions tant amb pautes empresarials relativament clàssiques com amb les pautes de la nova economia col·laborativa i de l'economia social.

- **Reposicionar-se en relació al fenomen de l'externalització:** Els dissenys institucionals de les administracions públiques poden canviar d'una manera radical, ja que en el futur segurament no prestaran gairebé cap tipus de servei públic directe. La gestió dels serveis públics podrà ser implementada de manera gairebé exclusiva per les empreses, les cooperatives, el tercer sector i l'economia col·laborativa. L'economia social, lligada també a moviments socials transversals o sectorials, veïnals, etc., es pot desenvolupar de manera geomètrica gairebé al mateix nivell que l'economia de caràcter empresarial. Aquest escenari futur de gran complicitat entre les institucions públiques i la societat civil (en la seva accepció econòmica i empresarial o en la seva dimensió més social i fins i tot d'apoderament i de cogestió de serveis) és el que contempen gairebé tots els especialistes en la matèria. És evident que les organitzacions públiques són materialment incapaces d'atendre totes les polítiques i serveis públics, que són oceànics i necessiten la complicitat del teixit econòmic empresarial i social. A més, les organitzacions públiques, a l'hora de gestionar determinades polítiques i serveis, topen amb serioses dificultats per aconseguir un nivell d'eficiència acceptable i equiparable al del sector privat. Alguns dels problemes d'eficiència de les organitzacions públiques són difícils de resoldre en termes polítics, laborals i sindicals. La tendència inevitable serà la d'acabar externalitzant tots els àmbits de l'Administració que no aporten un valor públic essencial. El concepte de “valor públic essencial” és molt elàstic, i amb el temps es va concebut que la gran majoria de polítiques i serveis públics tinguin cert valor públic, però no que tots siguin essencials (en el sentit que els hagi de proveir directament la mateixa Adminis-

tració). D'aquesta manera, gairebé tots els serveis públics podran ser prestats de manera privada, com ja succeeix ara, de fet: educació, sanitat, serveis socials, etc. En aquest context, el tema clau serà la capacitat de la futura Administració per a poder controlar el sistema a les xarxes privades de prestació de serveis públics i, mitjançant aquest control, dominar l'agenda, la capacitat de decisió, el control i l'avaluació d'aquests serveis públics externalitzats. La governança del sistema serà decisiva. Però la governança, a la pràctica, pot significar qualsevol cosa: des del desgovern fins al domini privat de l'agenda i, per tant, del poder. Per aquesta raó és molt important que, a partir d'ara mateix, les administracions públiques es vagin preparant per exercir el paper de metagovernador. Els efectius de les institucions públiques s'haurien d'encarregar de la funció de metagovernador d'aquestes xarxes privades de serveis públics. La seva funció hauria de consistir a definir políticament el bé comú i a governar el teixit empresarial i social proveïdor de serveis públics per tal d'alienar-lo amb l'interès general, segons s'interpreti en cada moment. Tot amb tot, la governança no és un fi en si mateix, sinó un mitjà per a assolir la creació d'un alt valor públic. Una bona governança relacional implica abandonar mites i axiomes no contrastats científicament i transformar l'Administració pública perquè abandoni el seu disseny tradicional i sigui capaç de treballar en xarxa però dominant alhora aquesta xarxa. Tots els actors poden i han de contribuir a proporcionar valor públic, però les responsabilitats no són simètriques i les institucions públiques han d'assumir el seu lideratge. Cal aplaudir que vagin caient els models de serveis públics autàrquics, monopolistes i autistes, però l'alternativa no pot ser el caos ocasionat per un desgovern en mans de forces centrífugues de caràcter privat. L'alternativa i el repte és una governança relacional en la qual les institucions públiques marquin l'agenda. L'estratègia principal per a millorar el rendiment de l'externalització consisteix a reduir l'asimetria d'informació, per això es posa tant d'èmfasi en les dimensions de planificació, avaluació i control. En un pla operatiu, les maneres d'optimitzar la inversió en aquestes dimensions, augmentant l'eficàcia institucional i configurant un model proactiu i més intel·ligent d'externalització, són les següents:

- S'han de crear agències especialitzades (o altres organismes o àmbits administratius específics) en la gestió d'externalitzacions, de manera que s'acumuli el coneixement en bases de dades i en protocols per a reduir els plecs de condicions i se centralitzin algunes activitats de control i l'avaluació.
- S'ha d'optimitzar l'ús de les fonts d'informació existents. En aquest sentit, les tecnologies de la informació i de la comunicació representen un instrument de control i avaluació d'un potencial inestimable, ja que ofereixen la capacitat de dur a terme un control en temps real de la gestió interna de l'organització externalitzadora. A més, les tecnologies de la informació i de la comunicació haurien d'aconseguir la informació necessària per a planificar i coordinar aquestes xarxes organitzatives i sistematitzar-les.
- Finalment, només en el cas del paradigma del PPP (*public-private partnership*) que va molt més enllà de l'externalització, es pot donar la coexistència i interacció de marcs col·laboratius basats més en el mercat que no pas en la jerarquia (en el sentit de l'existència d'un metagovernador). Així, l'alineament d'interessos entre principal i agent constitueix també una via valuosa per a evitar que l'externalització comporti un resultat subòptim per a les organitzacions

públiques. Tanmateix, aquesta estratègia de millora, que es concreta en la creació de partenariats publicoprivats, col·laboratius, cooperatius i sinèrgics, quedaria limitada a determinats àmbits de gestió com, per exemple, les iniciatives de promoció econòmica o de promoció turística, en les quals els interessos públics i privats ja assegurin un resultat cooperatiu. En canvi, la reordenació de les preferències de les organitzacions privades per a fer-les coincidir amb les del sector públic constitueix una tasca inabastable. A menor escala, però, la creació de llaços de confiança entre els gestors en xarxa i les organitzacions pot generar unes relacions interorganitzatives més cooperatives i menys conflictives. Amb tot, quan es relacionin amb les organitzacions privades, els treballadors del sector públic han de mantenir la seva cultura organitzativa pròpia i distintiva, i evitar processos d'aculturació empresarial que posin en dubte els principis de legalitat, igualtat i mèrit que regeixen l'ideal burocràtic.

- **Remunicipització versus externalització:** Ens agradi o no, el model d'administració relacional o en xarxa forma part del present i del futur de l'Administració pública. És materialment impossible que l'Administració pública pugui prestar amb eficàcia i eficiència l'enorme ventall de serveis públics i d'elements de gestió interna que aplega el seu àmbit d'actuació enorme. Un ajuntament ha de recórrer a la gestió privada de funcions i serveis públics per tal de concentrar les seves energies en aquells àmbits interns i externs que aporten més valor públic i més fortalesa institucional. Actualment hi ha tot un debat a Catalunya, a Espanya i a Europa sobre si convé internalitzar públicament o no alguns àmbits de gestió que fins ara estaven externalitzats. El tema de la gestió pública o no de l'aigua dona prova d'aquesta discussió. Es tracta d'un debat polític i ideològic, però també tècnic.

En l'àmbit polític es tractaria d'exemplar la gestió interna de tots els serveis que es considera que aporten valor públic o que afecten drets i deures fonamentals dels ciutadans. La llista pot ser més o menys elàstica en funció de la sensibilitat política. A tall d'exemple, alguns serveis que es podrien internalitzar (en cas que estiguessin en mans privades) serien: l'aigua, la seguretat, els serveis socials, els serveis educatius, els serveis culturals, els serveis sanitaris i els serveis vinculats a temes medi ambientals.

En relació amb els serveis que es considera que no aporten valor afegit públic, l'objectiu seria no pas recuperar-ne la gestió pública, ja que poden generar problemes de manca d'eficàcia i d'eficiència, col·lapsar el model de gestió d'un ajuntament. Una internalització d'aquesta mena també pot causar problemes de manca de flexibilitat amb la gestió del personal i dificultats derivades d'una lògica sindical perversa en el marc de l'espai públic. Alguns d'aquests serveis que valdria més no internalitzar serien: el manteniment d'equipaments i infraestructures, els parcs i jardins, els aparcaments públics, la gestió dels centres esportius, el cementiri i d'altres serveis similars. En tot cas, les mesures que s'han d'adoptar en aquests serveis externalitzats són les següents:

- Millorar-ne l'eficàcia (qualitat del servei) i l'orientació pública: el fet que un servei estigui externalitzat no vol pas dir que l'Administració i la política se n'hagin d'oblidar, sinó tot el contrari: s'ha de definir el servei externalitzat amb estàndards de qualitat, amb valors públics i amb l'orientació política que es consideri més pertinent.

- Millorar-ne l'eficiència (cost del servei): aquest és el problema més rellevant, ja que bona part de les externalitzacions són massa cares per a les administracions públiques. La Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) ha estimat, en un estudi del 2015, que els contractes i convenis públics paguen uns sobre costos del 25%. Aquest fet és absolutament injustificable i incentiva la corrupció institucional i empresarial, cosa que provoca efectes externs molt negatius al teixit empresarial (Ramió, 2016).
- Controlar la gestió interna de les organitzacions privades que presten serveis públics: l'Administració ha de controlar la gestió interna de les organitzacions privades amb ànim de lucre o sense per tal d'evitar abusos en la contractació del personal, estimular els valors públics i, indirectament, controlar l'eficàcia i l'eficiència dels serveis.
- Planificar un model d'externalització basat en empreses locals o del tercer sector: l'Ajuntament ha d'estimular que un mercat local alternatiu a les grans empreses estatals i multinacionals que presten serveis públics. També es pot apuntalar l'economia social i els moviments socials amb l'objectiu que estiguin preparats per a assumir la gestió de determinats serveis públics.
- Planificar el sector per a facilitar un sistema de competència en la qualitat dels serveis públics objecte d'externalització: per exemple, oferir un mateix servei a diferents empreses i que aquestes entrin en una lògica de competència sana i regulada per tal que prestin uns serveis públics de més qualitat.

En definitiva, el debat sobre si internalitzar o no els serveis públics prestats privadament (externalitzats) és en aquests moments molt viu per dos motius: per una banda, l'entrada de nous partits polítics als ajuntaments amb uns postulats ideològics de més sensibilitat pública i, especialment, que posen en dubte la manera de gestionar els ajuntaments durant les dues darreres dècades. Per l'altra, no hi ha dubte que, per regla general, les administracions locals no han implantat correctament el model de gestió privada de serveis públics (manca de planificació i de sistemes de control i avaluació sòlids), el qual ha anat degenerant per culpa d'empreses privades que presten molts de serveis públics amb una lògica d'oligopoli o de càrtel que fan que no hi hagi una autèntica competència. A banda del citat informe de la CNMC, el Tribunal de Comptes espanyol ha elaborat un altre estudi en què demostra que els serveis de neteja de la via pública externalitzats són molt més cars que els que es presten de manera internalitzada. Aquest fet és totalment injustificable, ja que aquestes empreses estan especialitzades en la matèria, tenen economies d'escala i haurien d'oferir aquests serveis amb més qualitat i de manera més econòmica que l'opció de la prestació directa. Al nostre entendre, el debat central no és tant entre remunicipalitzar o no els serveis externalitzats, com entre fer una bona externalització en termes de qualitat i cost o realitzar una mala externalització tal com s'ha fet fins ara de manera majoritària.

- **La tecnologia i el paper de l'Administració:** “No hi ha dubte que s'han produït augments enormes en la productivitat i que els avenços tecnològics i en l'aprenentatge a fer les coses millor hi han tingut un paper fonamental” (Stiglitz i Greenwald, 2016: 37-38). Però per tal que aquests avenços tecnològics, canalitzats per l'economia capitalista, es tradueixin en més

benestar, calen institucions públiques solvents (Acemoglu i Robinson, 2012) i polítiques governamentals actives (Stiglitz i Greenwald, 2016: 39). La tesi és clàssica i no gaire nova: la tecnologia i la capacitat d'aprenentatge són els catalitzadors del desenvolupament, el mercat n'és el motor multiplicador, però amb moltes imperfeccions, i són els poders públics, mitjançant la seva contribució, que aconsegueixen connectar el desenvolupament tecnològic i econòmic amb el benestar social. “No es pot presumir que els mercats siguin eficients en la producció i disseminació del coneixement i l'aprenentatge. Ben al contrari, cal assumir que els mercats no són eficients en aquesta tasca” (Stiglitz i Greenwald, 2016: 46).

- **Convé tenir molt present el nou rol dels ciutadans “cultes universals”:** L'element central de l'economia col·laborativa i del potencial apoderament del tercer sector o economia social (ONG, fundacions i moviments socials) és que van ocupant un espai que fins ara es cogestionava entre el mercat i l'àmbit públic. Es va eliminant una part important dels mitjancers que abans operaven entre els ciutadans i els productes, els serveis i fins i tot el bé públic i l'interès general. Els ciutadans s'apoderen i modifiquen les seves relacions amb l'àmbit públic i amb el mercat: “d'una banda, les xarxes socials permeten al ciutadà ‘tractar de tu a tu’ amb les entitats, li permeten connectar-se amb altres ciutadans i crear comunitat. Els ciutadans s'organitzen en relació amb qüestions que el preocupen i, en connexió amb altres persones, aconsegueixen crear prou massa crítica perquè les seves demandes siguin ateses per l'entitat a qui competeix actuar, ja sigui pública o privada. De l'altra, el ciutadà ja té clar que ni l'àmbit públic ni les empreses no són ni herois ni dimonis que vindran a salvar-lo o a condemnar-lo. Parla amb altres ciutadans, comparteix informació i disposa de més opcions per triar, alhora que descobreix i assumeix que té responsabilitat, veu i vot. Per primera vegada el ciutadà pren consciència del seu nou rol, del seu poder, i està aprenent a utilitzar-lo” (Masulli, 2014).

4.2.- Propostes de valors institucionals de futur

La nova literatura sobre gestió no para de créixer, però no s'aprecien grans novetats conceptuals des de fa tres dècades. Potser el problema és que l'enfocament institucional i organitzatiu ha topat amb els seus límits. Si les institucions i les organitzacions són sistemes per a fer predictable el comportament de les persones tant a escala individual com de grup, el més lògic seria abordar directament aquesta variable i no perseverar més en els canals indirectes. En aquest sentit, la psicologia i la psicologia social segurament tenen moltes aportacions per oferir en el futur. Un bon complement seria treballar més, des de la filosofia, en l'àmbit dels valors i del disseny d'una nova ètica pública. Els valors representen l'element més determinant d'una institució, per sobre dels seus dos altres ingredients: les normes i les regles del joc. Els valors també són un dels components bàsics de la cultura organitzativa, ja sigui pública o privada. Finalment, els valors són decisius en la cultura cívica i política. La falta de valors o els seus defectes representen un problema que s'ha de resoldre des dels valors mateixos. És necessari, en el futur, socialitzar amb uns nous valors els ciutadans en els diferents rols que han d'exercir en la societat: usuari de serveis, emprenedor, polític, empleat públic, professional especialitzat, sindicalista, agitador social, etc. Els poders públics han de definir i defensar amb tots els mitjans que tinguin a l'abast un conjunt de valors que considerin fonamentals

de cara al futur. Cal que els poders públics regulin i estableixin diferents mecanismes d'incentius i desincentius per aconseguir que aquests valors es compleixin. Els moviments socials, les organitzacions sense ànim de lucre, l'economia col·laborativa no empresarial i la ciutadania organitzada en xarxes socials digitals han de fer el mateix amb els seus membres i constituir un altaveu social potent per contribuir a millorar la consciència cívica col·lectiva.

El primer tema consisteix a debatre si cal modificar o no la visió política i social de caràcter economicista, que implícitament comporta una absència de consciència o d'esperit cívic. Aquesta cultura cívica economicista és un punt de partida pèssim per a rebre l'impacte dels grans canvis i reptes que s'acosten. El punt de vista economicista considera el benestar únicament en termes racionals i materials. Desconfia de l'altruisme, dels principis i de l'acció col·lectiva. Des d'aquest punt de vista (Lucas, 2015: 185), el treball de les empreses consisteix a guanyar diners per als seus accionistes, dins dels límits de la llei (encara que amb intents freqüents d'extorsionar-la o de saltar-se-la, com ha succeït amb les noves empreses vinculades a la infoeconomia). Les lleis les creen els polítics, que intenten guanyar eleccions per maximitzar el benestar de la societat. Això, al seu torn, significa que cal recaptar diners per als seus partits, construir-se una imatge i crear unes regles tan favorables als seus interessos com es pugui. L'objectiu dels mitjans de comunicació consisteix a eixamplar al màxim el seu públic proporcionant-li productes tan atractius com sigui possible (escàndols, esports i cultura d'evasió). Els jutges són, en essència, un altre conjunt de proveïdors de serveis legals; si són honestos, no és a conseqüència de les vagues obligacions d'una moralitat abstracta, sinó per a conservar corporativament el seu avantatge competitiu respecte a d'altres juristes. “Des del punt de vista de l'economicisme, la competència entre països millorarà els estàndards de govern, de la mateixa manera que la competència entre empreses generarà innovació i valor afegit. El resultat podria etiquetar-se com a ‘democràcia’, encara que és molt més a prop del concepte de negoci ben dirigit, en què l'interès informat de tots els implicats generalment produeix resultats satisfactoris” (Lucas, 2015: 185). Aquesta manera “racional” d'observar qualsevol fenomen econòmic, polític i social implica una absència gairebé absoluta de cultura cívica i, si posseeix cap valor més enllà dels purament instrumentals, només es pot emparentar amb el cinisme. Aquesta visió economicista no resisteix l'evidència empírica dels excessos econòmics i socials de les darreres dècades, però sobretot representa una motxilla feixuga i verinosa per a viatjar cap a un futur ple de canvis i incerteses. L'egoisme, més o menys racional, sempre existirà (i un dels problemes és que ben sovint l'egoisme no opera de manera racional), però cal complementar-lo o suavitzar-lo amb una cultura cívica que atresori valors col·lectius orientats al bé comú i a l'interès general, que ens allunyin dels dilemes perversos “del presoner”. Aquest debat és molt vell, però encara no s'ha resolt.

El llistat següent és una possible agenda de valors nous i alguns d'antics i clàssics, però igualment necessaris de cara al futur:

- **Valor de sostenibilitat:** Valor de respecte mediambiental i de reducció de les variables que contribueixen el canvi climàtic. Amb el gran increment previst de població durant les tres pròximes dècades, no està assegurada la sostenibilitat mediambiental i és probable que es posi definitivament en risc el planeta si es continua obviant el problema del canvi climàtic. Una persona d'un país desenvolupat genera trenta-dues vegades més residus que una persona d'un país

en vies de desenvolupament (Smith, 2011: 35). No és just confiar la sostenibilitat del planeta al fet que la població que s'incrementarà més serà la dels països pobres, i que aquestes persones consumiran poc i generaran molts menys residus que els ciutadans dels països desenvolupats (Parker, 2015: 29). Aquesta reflexió i aquest consol són senzillament cíncics. Per aquesta raó és imprescindible que les institucions públiques apostin amb decisió per impulsar el valor social de la sostenibilitat i, molt especialment, als països desenvolupats. Els valors no es fomenten només mitjançant relats i estratègies educatives; els valors cristal·litzen gràcies a la disciplina pública. En aquest sentit, les administracions públiques han de promoure polítiques actives en l'àmbit fiscal, d'ordenació del territori, de regulació de la indústria i dels serveis, que imposin incentius positius i negatius per aconseguir que les llars, les empreses i la resta d'organitzacions respectin de manera escrupolosa el medi ambient. A més d'aquestes estratègies reactives, cal que tots aquests agents redueixin de manera significativa el seu impacte ambiental (estratègies proactives). S'han de contemplar impostos sobre el consum de béns no imprescindibles, taxes més elevades sobre productes i serveis altament contaminants, sancions molt dures als qui infringeixen la normativa mediambiental, deduccions fiscals a famílies i empreses que aconseguen reduccions significatives en el consum de recursos naturals i en els residus que generen. Només amb aquestes iniciatives s'aconseguirà que els valors de sostenibilitat puguin penetrar dins l'economia i la societat.

- **Valor d'equitat social:** Valor de lluita contra els desequilibris socials per motius econòmics. Atès que les persones i els col·lectius operen de manera diferent en la seva vida personal i laboral, no seria lògic aspirar a una igualtat social perfecta, ja que sempre existiran desigualtats. No és dolent que existeixi una certa cultura economicista que premii les persones i organitzacions més previsoros i treballadores i sancioni les més conformistes i abúliques. Aquestes diferències són tan inevitables com positives, i encoratgen una competència sana que, de manera agregada, aporta benestar social a la col·lectivitat. Però no es pot acceptar que existeixin desequilibris socials enormes, que són inexplicables tret que en el model econòmic inclogui valors no racionals com ara l'agressivitat comercial, la depredació empresarial o institucional o la usura. D'una banda, el tema clau per a superar els desequilibris socials és la igualtat de condicions en l'educació formal, i aquesta condició, si hi ha voluntat política, la poden complir els poders públics. L'altra gran mesura seria de naturalesa fiscal i es podria impulsar en el moment que deixessin d'existir els paradisos fiscals. En aquest sentit, és molt necessari implementar un impost sobre la riquesa (Piketty, 2014). No són tasques senzilles, però no estaria malament que les institucions públiques fossin més decidides en aquest discurs i en començar a impulsar les polítiques públiques necessàries per aconseguir-ho. De fet, del que es tractaria és d'aplicar la racionalitat econòmica a escala global i no només individual: és obvi que en una societat relativament equilibrada es generaria més riquesa i l'economia seria molt més dinàmica que no pas en una societat totalment desequilibrada i amb una classe mitjana exigua.

- **Valor de salut:** Valor orientat a incrementar els estàndards de salut de les persones de manera equitativa. Durant les pròximes dècades una de les dues grans revolucions científiques es produirà en la biomedicina, que, vinculada a la nanotecnologia, transformarà d'una manera radical el nivell de salut de les persones. El problema és que aquests avenços potser només

s'aplicarien a la part més benestant de la població, cosa que generaria asimetries importants en termes de longevitat i de qualitat de vida. La salut contemplada com a negoci privat està ocasionant molts de problemes socials (relacionats amb privatització de la sanitat en alguns països i, en especial, amb la indústria farmacèutica) que en el futur es poden accentuar. La salut s'hauria de considerar un bé públic, subjecte no només a regulació sobre l'efectivitat (medicaments) i qualitat (hospitals privats), sinó també a regulació pública de caràcter social per tal d'evitar asimetries extremes. Es tractaria de canviar l'enfocament i observar els avenços tècnics en biomedicina i en nanotecnologia com una oportunitat per a les institucions públiques de prestar universalment, de manera directa o indirecta, serveis mèdics a costos molt més baixos que els actuals. La revolució tecnològica en matèria de salut pot aportar tant eficàcia com eficiència en l'atenció mèdica.

- **Valor de vigilància envers la corrupció:** Valor de lluita contra la corrupció, tant per a evitar la corrupció pròpia com per a censurar i frenar la corrupció aliena. La corrupció continua sent un problema de grans dimensions en el present i també ho serà en el futur. No només la corrupció política, sinó també la corrupció empresarial, la corrupció social i la corrupció institucional. Combatre la corrupció és una tasca de les institucions públiques en la seva funció de disciplinar tant l'economia com la societat. Les institucions públiques també han de disciplinar-se a si mateixes i evitar el clientelisme, la corrupció política i la corrupció corporativa dels empleats públics. Una política potent de disciplina pública contra la corrupció és l'estratègia de canvi per a transformar la cultura econòmica i social vinculada a la corrupció i posar fi parcialment a la permeabilitat social a aquest fenomen. A més, cal centrar l'atenció institucional en les relacions entre les institucions polítiques i públiques amb el teixit empresarial, ja que és on sorgeix bona part dels problemes de corrupció i les captures dels cabals públics (Ramió, 2016; CNMC, 2015).

- **Valor de foment de l'aprenentatge:** El futur ha de transitar amb pas decidit cap a la societat de l'aprenentatge, que és la dimensió que més afavoreix el desenvolupament humà i el seu benestar (Stiglitz i Greenwald, 2016). El mercat té incentius per a la innovació, però és imperfecte per a fomentar una societat de l'aprenentatge. La intervenció pública resulta doncs imprescindible per tal d'assegurar-la. Un tema crític és definir una bona política de propietat intel·lectual i de patents que no generi externalitats negatives cap a la societat de l'aprenentatge. La innovació és un gran incentiu privat, però també és un bé públic i com a tal cal tractar-lo. S'han d'equilibrar els incentius econòmics de la innovació amb uns incentius públics que fomentin l'aprenentatge més obert i més social.

- **Valor de coherència política:** Valor per a evitar i frenar les lògiques socials i polítiques de caràcter demagògic i populista. El populisme polític segurament serà un dels grans problemes de les pròximes dècades. Aquest fenomen, derivat de les tensions econòmiques i socials, segurament serà difícil de defugir. Però caldria evitar que el populisme del futur calqués les males pràctiques de períodes històrics del passat i experimentés, en canvi, una evolució positiva. El panorama actual és d'una crisi colossal del poder polític davant la falta d'instruments per a dirigir l'economia i la societat (Mair, 2015). El populisme pot ser un remei homeopàtic perquè la política institucionalitzada recuperi el vigor i l'ambició, i això té una lectura positiva que no

s'ha de desdenyar. El que sí que caldria esmenar són les pràctiques polítiques de caràcter xamànic (Lapiente, 2015) i aconseguir que l'ambició fos més conciliable amb el realisme polític i administratiu, atenent la implantació de lideratges polítics ambiciosos en els seus discursos però exploradors en les seves polítiques públiques.

- **Valor institucional:** Les institucions públiques tenen com a objectiu principal aportar seguretat jurídica i institucional per a fomentar el creixement econòmic, que no és més que un mitjà per a aconseguir el desenvolupament humà (societat del benestar i societat de l'aprenentatge). Les institucions públiques poden esdevenir autopistes del desenvolupament econòmic, del benestar i de l'aprenentatge o es poden convertir en camins tortuosos que dificultin o castrin aquests avenços (Acemoglu i Robinson, 2014). Les institucions públiques són la joia de la corona del creixement econòmic i social i cal fomentar els valors que les preserven i en tenen cura. L'activitat política que hauria de ser més censurada, tant socialment com electoral, és la que contribueix a degradar les institucions públiques.

- **Valor d'una regulació equilibrada:** Aquest valor reconeix que la regulació pública és necessària, però sense caure en excessos (sempre hi ha múltiples actors econòmics que són vigilants davant d'aquesta possibilitat) ni en defectes (pocs actors socials es preocupen per la desregulació o els dèficits en la regulació pública). La regulació serà el principal instrument de les institucions públiques per a ordenar la complexitat i evitar les externalitats negatives generades per la revolució tecnològica i el canvi de paradigma econòmic. Els diferents mercats s'encarreguen d'evitar els excessos regulatius que poden arribar a ser asfixiants per a la innovació i l'aprenentatge. La societat civil organitzada i la societat organitzada en xarxa haurien de vigilar i incentivar que la regulació no sigui insuficient i, molt especialment, que la regulació sigui efectiva i no es limiti a un espai merament testimonial. El bon govern en el futur dependrà en gran mesura de la bona regulació.

- **Valor del *big data* com a bé públic:** el *big data* pot representar una font d'innovació i d'aprenentatge enorme que contribueix al benestar social, però també causarà problemes vinculats a un control social excessiu. No és possible que un instrument tan potent i tan delicat estigui del tot en mans dels mercats. Les institucions públiques han d'anar transformant el seu paper passiu i col·lateral en un de més actiu i central, ja que la informació serà el petroli del futur i cal tractar-la com un bé públic, tant per les seves potencialitats per a edificar una societat del benestar i de l'aprenentatge com per a evitar les externalitats negatives d'un control social excessiu en mans privades o públiques.

- **Valor d'igualtat de gènere:** Als països desenvolupats s'han aconseguit avenços importants en la igualtat de gènere, però encara queden llacunes per atacar (desigualtats salarials i asimetries en les cures familiars). A més, cal estar sempre vigilants perquè es consolidin tots els avenços socials i evitar possibles regressions.

- **Valor de sostenibilitat intergeneracional:** Durant les últimes dècades les societats avançades s'han acostumat a aconseguir una part del seu benestar hipotecant el futur de les pròximes

generacions. Això succeeix en l'àmbit mediambiental, en termes d'impacte sobre el canvi climàtic, però també en l'àmbit econòmic, disparant el deute públic. Es tracta d'una injustícia social que no té correctors espontanis, atès que les generacions futures no poden tenir veu en el debat. Però si hi ha una cosa que preocupa l'ésser humà són les opcions de futur de la seva descendència, que no sap com defensar davant d'un problema massa abstracte. Perquè s'incorpori aquest valor en la societat és necessari realitzar la traducció, des de les institucions públiques i els moviments i organitzacions socials, de l'abstracte al concret. Per a poder fer aquesta traducció es disposen d'indicis múltiples: les generacions actuals són les primeres que han pogut detectar que, per exemple, determinats béns naturals i fins i tot alimentaris han desaparegut amb els anys a causa d'activitats econòmiques i socials massa agressives amb l'entorn natural. Cal intentar que les generacions futures també puguin gaudir dels entorns naturals actuals, de tot tipus d'aliments i d'altres elements vinculats a la qualitat de vida i al benestar.

- **Valor de béns públics:** El concepte de bé públic és molt complex, atesa la seva elasticitat i contingència, com succeeix amb els serveis universals d'interès general, que venen a ser béns públics. En el panorama internacional hi ha una confusió enorme sobre què és i què no és un bé públic, ja que depèn de la cultura social i de les opcions polítiques. Aquest valor consistiria a estar atent i mantenir un debat permanentment obert sobre el grau d'amplitud dels béns públics. Per exemple, es tractaria de reconèixer que una part de la infoeconomia està operant sobre nous béns públics i que cal tractar-los com a tals, de la manera que s'estimi més convenient políticament (regulació, municipalització o cogestió).

- **Valor de respecte a la privacitat personal:** Amb la revolució de les tecnologies de la informació els ciutadans s'han tornat de vidre (Keen, 2016), són transparents i fàcilment manipulables, tant per part de les grans empreses privades com per les institucions públiques. Hem passat d'una situació gairebé absurda, amb un excés de zel de les agències de protecció de dades al si de les institucions públiques que ha alentit avenços tecnològics potencials (dificultant, per exemple, la interoperativitat entre administracions), a una anarquia desregulada en l'àmbit privat. De manera ràpida i gairebé espontània s'han anat generant "grans germans" de caràcter privat, que fan que els ciutadans, sense ser-ne conscients, siguin molt vulnerables a la manipulació econòmica i social. Caldrà revisar el valor de la privacitat i aconseguir un equilibri difícil entre la capacitat d'innovació i el dret a la privacitat personal.

- **Valor de respecte a una identitat digna:** La revolució de les tecnologies de la informació ha generat un nou tipus d'identitat: la identitat digital. S'ha perdut el dret implícit a l'oblit dels errors que cometen les persones. Ara un mal pas, un error en la dimensió digital, pot estigmatitzar un individu per tota la vida. No costa gaire trobar aquests errors personals o professionals als cercadors en línia i a les xarxes socials. També es produeixen autèntics linxaments socials a les xarxes per opinions que poden ser poc afortunades però que no són il·legals en absolut. És un valor tècnicament difícil de preservar en la seva totalitat, però sí que es poden establir regulacions com ara el dret a l'oblit, la protecció dels actors més vulnerables (els adolescents, les persones que pateixen algun desequilibri psicològic, etc.) i de més conscienciació social davant d'aquesta nova problemàtica.

- **Valor de transparència i de retiment de comptes:** La transparència i el retiment de comptes són dos valors plenament assumits per les institucions públiques. Aquesta assumpció en alguns casos és ben real, però en la majoria té una dimensió més aviat formal i de vegades fins i tot arriba a tractar-se d'una impostura. Cal superar la fase de voler mostrar-ho tot perquè no es pugui observar el més rellevant. En molts de casos la transparència és només translúcida. Els dos grans elements que la societat vol conèixer de les seves institucions públiques són: en primer lloc, qui participa en la presa de decisions i com ho fa, i això s'aconsegueix amb una transparència total de l'agenda institucional i dels seus alts càrrecs. En segon lloc, els ciutadans volen saber en què es gasten els diners les institucions públiques, fins a l'últim euro. Les tecnologies de la informació faciliten enormement aquesta transparència, que ja no és gaire onerosa en el dispendi de recursos públics. El retiment de comptes també inclou l'avaluació sistemàtica i transparent de les polítiques públiques. Cal tenir present que tot el que una institució pública decideixi no mostrar de manera transparent pot ser igualment objecte d'un escrutini social indirecte per la via de la informació disponible a la xarxa. I aquesta anàlisi serà perillosa institucionalment per la morbositat i per possibles interpretacions incorrectes o malicioses. La transparència de les institucions públiques ja no és només un valor, sinó una necessitat imposada per la revolució de les tecnologies de la informació. A més, les institucions també haurien de ser transparents a les aportacions de les polítiques públiques en relació amb aquest llistat de valors. Per exemple, l'impacte d'una política pública sobre la sostenibilitat ambiental, sobre la igualtat de gènere, sobre la sostenibilitat intergeneracional, etc. Però seria un error limitar l'exercici de la transparència i del retiment de comptes a les institucions públiques. Les organitzacions privades (empreses, organitzacions sense ànim de lucre i moviments socials) també haurien d'exercir aquest valor. Potser no de manera tan estricta com les institucions públiques, però sí presentar un retiment de comptes de caràcter social sobre les aportacions de bona part dels valors com els d'aquest llistat. Per exemple, una empresa també ha de ser transparent i retre comptes sobre l'impacte de les seves actuacions en la sostenibilitat mediambiental, en la igualtat de gènere, en el respecte a la privacitat, etc. A les empreses (així com a les organitzacions del tercer sector i als moviments socials) amb vincles econòmics i de serveis amb el sector públic, se'ls hauria d'exigir una transparència més elevada per evitar en gran manera les derives corruptes, amb l'única limitació de no posar en perill la seva competitivitat econòmica.

- **Valor de la participació col·lectiva de caràcter polític:** La democràcia representativa no pot ser l'única via de participació política. Les institucions públiques s'han d'obrir i fomentar altres vies alternatives de participació, algunes de les quals ara són més senzilles gràcies a les tecnologies de la informació. El valor de la participació hauria de ser molt present en l'àmbit local i molt més mesurat en àmbits institucionals superiors a causa de la seva complexitat i la falta d'homogeneïtat dels participants, que podrien generar externalitats negatives (Colomer, 2016).

- **Valor contra la competència deslleial entre països:** Les actuals diferències fiscals entre els països i les acusades asimetries en les regles del joc en el procés de la globalització no es poden tolerar. El gran repte consisteix a eradicar definitivament els paradisos fiscals com per tal que les grans fortunes contribueixin en el que els correspongui al finançament dels serveis públics. Aquesta necessitat és cada vegada més urgent quan una part dels economistes proposen,

amb encert, un impost especial sobre la riquesa per intentar disminuir els desequilibris socials (Piketty, 2014). És evident que la millor manera de superar aquest problema seria avançar en la implantació d'un govern de caràcter mundial, si bé és cert que els estats nació i les macro-regions actuals (com ara la Unió Europea) tenen prou poder per a eradicar aquest fenomen pervers. Si encara no s'ha aconseguit, és per una gran impostura dels governs, desitjosos de protegir les seves elits nacionals extractives, si no és que es troben a les seves mans.

- **Valor de valentia:** Es tracta del valor de la fortalesa individual i social, malgrat la sensació individual i col·lectiva d'inseguretat, per a evitar caure en una histèria col·lectiva. Els reptes tecnològics, econòmics, socials i polítics durant els anys que venen seran enormes. En aquest context és natural que els diversos actors econòmics, polítics, socials i els ciutadans se sentin insegurs. Aquesta por pot generar tota mena de trastorns econòmics, socials i polítics: demagogia, xenofòbia, egoisme individual, col·lectiu o nacional, retraïment cultural i intel·lectual, etc. La societat, apoderada gràcies a les xarxes socials, ha de fer front als reptes i intentar buscar solucions com més satisfactòries millor, evitant caure en lògiques socials i polítiques de caràcter regressiu. Les crisis cal afrontar-les des de la valentia i no deixar espai a la covardia, perquè, si no, s'obren zones d'incertesa que poden atemptar fins i tot contra els drets humans (per exemple, l'actual crisi dels refugiats a Europa) i contra el benestar global.

Aquesta és una mostra d'alguns dels valors més importants que cal incentivar i preservar de cara al futur. Segurament se n'han perdut molts altres al teclat i entre tots haurem de ponderar si els incorporem o no. Aquests valors han de ser promoguts per les institucions públiques, amb la concurrència d'organitzacions privades i moviments ciutadans, i en primer lloc han de ser assumits pels empleats públics i per personal polític. Uns empleats públics i uns polítics amb uns valors públics i col·lectius renovats aportarien la solidesa institucional que no han aconseguit, fins ara, els lideratges i les innovacions organitzatives. La gestió mitjançant els valors és imprescindible per a afrontar els reptes del futur.

4.3.- Propostes institucionals per a l'Ajuntament de Barcelona

- **Un ajuntament per a una societat vulnerable però més equitativa i inclusiva:** Els canvis de paradigma tecnològic i econòmic generen enormes externalitats negatives de caràcter social. Durant les pròximes dècades la profunditat de la denominada quarta revolució industrial pot infligir transitòriament un patiment i conflicte social semblant al de la primera revolució industrial. Al segle XXI és moralment inacceptable que la part més feble de la societat pateixi els efectes externs negatius propis de les grans transformacions. Els poders públics, i l'Administració local al capdavant com a administració de contacte, s'han de fixar com a principal objectiu pal·liar els efectes socials més negatius.

- **Un ajuntament permeable a la participació política ciutadana:** Els sistemes de democràcia directa, de participació ciutadana i de codecisió entre ciutadans i representants institucionals no són cap moda del moment, sinó una tendència en procés de consolidació. No obstant això, fins ara ha estat

difícil introduir aquestes dinàmiques a les institucions, cosa que en molts de casos ha provocat una neoburocràcia de caràcter participatiu (regidories, unitats i un gran nombre de consells de participació) que han anat desnaturalitzant els principis de la democràcia participativa. D'altra banda, la teoria política analitza les dificultats d'impulsar sistemes participatius en comunitats heterogènies que agrupen molts de ciutadans. L'escala i la diversitat donen lloc a sistemes participatius estranys, erràtics, complexos i decebedors que poden caure en la demagògia i que només incentiven una participació espúria (el Brexit, el referèndum colombià sobre els acords de pau, etc.). En canvi, la participació és molt útil i necessària en comunitats socials de dimensions reduïdes i amb poca dispersió social (Colomé, 2016). Barcelona és una ciutat molt poblada i diversa socialment. Per aquest motiu és difícil impulsar sistemes participatius que agrupin tota la comunitat. Recordem que la democràcia directa d'Atenes era possible perquè la ciutadania era reduïda en nombre i molt uniforme. A Barcelona no és possible una àgora única com l'atenenca, però sí que podria ser útil tenir diverses àgores vinculades als districtes i, fins i tot, als barris i a àmbits de caràcter sectorial.

- **Un ajuntament que promou la cogestió de serveis públics:** Els sistemes de cogestió de serveis públics no són nous (Loeffler), però no acaben de desplegar-se. S'haurien d'impulsar a petita escala, als barris i amb els moviments socials, les associacions, les cooperatives, etc. vinculades al territori i en determinats àmbits sectorials.

- **Un ajuntament que fomenta l'economia col·laborativa:** l'economia col·laborativa es troba en un moment emergent gràcies a l'apoderament social vinculat a la societat de la informació. L'Ajuntament de Barcelona hauria d'incentivar aquesta economia de caràcter social, altruista, gratuït o d'intercanvi sense ànim de lucre. Actualment molt poques d'aquestes dinàmiques col·laboratives són liderades pels poders públics. Es pot trobar alguna excepció al País Basc, com per exemple Udaltruke*, una iniciativa d'Enkarterrialde que representa el primer projecte de consum col·laboratiu dins de l'Administració en què quinze ajuntaments participen per intercanviar entre ells béns municipals de manera gratuïta. O encara Bikekida, per a compartir cotxe dins de Moveuskadi.

- **Un ajuntament amb àgores a escala:** Dins el propi Ajuntament de Barcelona es podria impulsar el concepte "glocal". Per una banda, una ciutat que aspira a esdevenir líder, coordinadora i integradora de l'àrea metropolitana més àmplia possible, i, per l'altra, una presència local molt intensa als districtes i els barris. El districte s'ha de reinventar com la gran unitat política, participativa i de cogestió de serveis de l'Ajuntament de Barcelona, articulat o no, de manera més operativa, en barris.

- **Un ajuntament líder metropolità i de país:** Una part de les responsabilitats de l'Ajuntament de Barcelona estaran vinculades a la seva funció de lideratge de l'àrea metropolitana i del país. Hi haurà una certa tensió institucional entre el líder i motor (l'Ajuntament de Barcelona) i la resta de ciutats de la seva àrea d'influència (els ajuntaments i el Govern de la Generalitat). S'hauran d'establir sistemes consorciats per a la presa de grans decisions i per a les polítiques públiques de què fins ara s'encarregaven els estats nació, que aniran derivant cap al nivell local. Una part de l'Ajuntament haurà de respondre a polítiques de caràcter molt més ampli que la ciutat estricta. Qui tingui més capacitat d'anàlisi proactiu dominarà l'agenda de tota l'àrea metropolitana àmplia (que coincidirà amb Catalunya).

- **Un ajuntament motor de la societat del coneixement i de la innovació:** La teoria econòmica considera que és imprescindible que hi hagi un domini de la iniciativa privada per a assolir una societat de l'aprenentatge (Stiglitz i Greenwald, 2016).

- **Un ajuntament amb uns valors i una ètica públiques, que lluiti contra el clientelisme i la corrupció i que tingui un model organitzatiu sòlid:** La lluita contra el clientelisme i la corrupció no és un tema de l'agenda del passat, sinó també del present i del futur. Les societats humanes s'organitzen de manera natural en xarxes familiars i d'amistats en què impera una lògica de reciprocitat. Les societats són clientelars per naturalesa (Fukuyama, 2015 i 2016) i s'ha d'establir un model institucional sòlid per a combatre-ho. El model organitzatiu del futur mantindrà una part burocràtica (inevitable en temes vinculats a l'exercici de l'autoritat i la disciplina urbanística, comercial, etc.) i una part gerencial en la gestió eficaç i eficient dels recursos interns de manera professional (direcció pública professional). Però també tindrà una part relacional en l'exercici del seu paper de metagovernador en la col·laboració publicoprivada (partenariats, externalització, regulació, cogestió de serveis, economia col·laborativa pública i privada, etc.). Aquests tres models, conceptualment diferents, s'hauran d'harmonitzar per a evitar inconsistències i no caure en lògiques de caràcter clientelar o neoclientelar.

- **Un ajuntament amb un model de governança publicoprivada modern. Remunicipalització limitada i millora de la planificació i control dels serveis externalitzats:** La remunicipalització s'hauria de limitar a serveis públics molt delicats en la seva aportació de valor públic. Per exemple, té molt de sentit que la gestió de l'aigua, determinats serveis educatius i socials, etc. passin a mans públiques. Però seria absurd optar per una remunicipalització global dels serveis que actualment es presten de manera privada. Ara per ara el teixit privat (amb ànim de lucre o sense) de l'Ajuntament de Barcelona aplega uns dotze mil efectius (una quantitat semblant a la plantilla interna d'empleats públics). Remunicipalitzar tots aquests serveis i efectius de recursos humans seria un error i una greu regressió organitzativa amb serioses externalitats negatives, que dificultarien la sostenibilitat organitzativa i econòmica dels serveis públics. En relació amb la remunicipalització, l'estratègia hauria de ser la següent:

- Remunicipalitzar serveis públics crítics, amb uns valors públics elevats i que generen externalitats negatives si estan en mans privades (com ara la gestió de l'aigua o determinats serveis educatius i socials).

- No remunicipalitzar serveis que, tot i ser crítics, tenen una gestió interna molt complexa per temes d'horaris (serveis d'atenció social, cultural o esportiva), domini lingüístic (immigració), etc. En aquests casos caldria mantenir la gestió privada, però amb uns sistemes de planificació, control i avaluació potents (molt per sobre dels estàndard).

- No externalitzar serveis operatius i instrumentals que no aporten un valor públic especialment rellevant (per exemple, la neteja). No hi ha dubte que alguns d'aquests serveis actualment són molt costosos econòmicament i tenen poca qualitat. La solució, tanmateix, no és municipalitzar-los, sinó millorar-ne els mecanismes de planificació, control i avaluació.

- Externalitzar nous serveis que actualment no ho estan i que no aporten cap valor públic elevat (com és el cas de parcs i jardins).

4.4.- Propostes organitzatives

- **Les característiques bàsiques de les organitzacions públiques del futur (els futurs dissenys organitzatius):** Les noves organitzacions públiques podrien tenir unes arquitectures variables que combinessin unes unitats centrals potents amb uns parcs logístics de serveis públics. Les unitats centrals tindrien un caràcter polític, d'intel·ligència i de supervisió dels parcs logístics, i aquests estarien, per la seva part, especialitzats en el disseny precís de les polítiques públiques i la producció i prestació dels serveis públics. Les unitats centrals tindrien tres funcions bàsiques: contacte directe amb la ciutadania per aconseguir més legitimitat democràtica, competències d'intel·ligència consistents a traduir les intencions polítiques en polítiques i serveis públics concrets i, finalment, l'exercici de les funcions de "principal" davant una xarxa d'agències públiques i d'agents privats que seran els executors de les polítiques públiques. Aquestes unitats centrals s'ubicarien en els centres urbans de les grans ciutats, de les capitals estatals i regionals o a la ciutat seu de les grans institucions internacionals. La gran característica diferencial respecte al model actual d'aquestes futures unitats centrals és que tindrien un molt de contingut polític. El nostre pronòstic (barrejat tanmateix amb les nostres pròpies expectatives) és que en el futur les administracions públiques es polititzaran, en el bon sentit de la paraula. En canvi, el model actual persegueix just el contrari: reduir la política a un nombre escàs de càrrecs molt estratègics i deixar la resta de l'organització i de la seva intel·ligència en mans de directius públics professionals amb accés meritocràtic i amb els valors suprems de la tècnica i la neutralitat. Podria semblar que la tendència a la sofisticació tecnològica de l'Administració pública del futur no farà més que accentuar-se. No obstant això, aquesta visió de la tecnocràcia creixent resulta miop, ja que el gran repte actual justament és atendre la gran falta de legitimitat democràtica, l'enorme distància entre la ciutadania i les seves institucions públiques, i el discurs tècnic (fins i tot molt present dins dels partits polítics) que va deixant en un espai molt marginal la visió estrictament política. Al llibre *És la política, idiotes!* (Papers amb Accent, 2012), tan contra corrent i provocador, Quim Brugué defensa la recuperació i la importància de la política en l'actualitat i en el futur. Per aquest motiu, considero que un dels grans reptes del futur consistirà precisament a incrementar la presència i la visió política al si de les administracions públiques. Això sí, amb una nova fórmula per a la presència política: una política molt més propera als ciutadans, ja sigui per la via de partits polítics renovats o sense la seva concurrència (cal explorar vies de representació política sense necessitat de mitjancers tan burocràtics i autocràtics com la majoria dels partits polítics europeus actuals), uns polítics nous que combinin la visió política dels assumptes públics amb un coneixement més profund i un maneig superior dels temes tècnics, és a dir: uns polítics molt més ben formats que els actuals. El model que s'apunta pot semblar exagerat, perquè el contingent d'empleats públics amb una adscripció política podria arribar a ser la meitat, aproximadament, de tots els efectius de les unitats centrals de les diverses administracions públiques. No només tindrien una vinculació política els més elevats alts càrrecs, sinó també un notable contingent d'assessors, que aportarien intel·ligència política als diversos ítems així com un contingent de directius polítics amb funcions executives. A més de les unitats centrals, les institucions públiques també agruparien uns parcs logístics de serveis

públics molt semblants als parcs industrials, ubicats actualment als ravals de les àrees metropolitanes o bé a fora (en àrees rurals properes als territoris metropolitans), que s'agruparien per sectors de polítiques i serveis públics en què confluïrien físicament algunes agències públiques independents vinculades a determinades administracions municipals, metropolitanes, regionals, estatals i fins i tot internacionals, d'una banda, amb una xarxa d'organitzacions privades, amb ànim de lucre o sense, especialitzades en el desenvolupament i en la prestació de polítiques i serveis públics, de l'altra. Aquests parcs logístics de serveis públics dependrien d'una administració pública de referència (per exemple, d'una determinada ciutat o àrea metropolitana), però podrien prestar serveis públics, sota criteris de mercat, a d'altres administracions públiques (en especial a d'altres ciutats properes i a les xarxes perifèriques de les administracions internacionals, estatals o regionals). Per fer-nos una idea de com podrien ser aquests parcs de serveis, ens els podem imaginar com els sistemes moderns d'organització corporativa, on cada un d'aquests parcs de serveis públics podria simultaniejar tres imatges: una primera imatge seria la d'unes administracions públiques semblants a una ciutat corporativa com les que posseeixen, per exemple, el Banc de Santander o Movistar als voltants de Madrid; una segona imatge podria ser un complex industrial del tipus automobilístic, en què al voltant de la unitat central de producció d'una determinada marca s'ubiquen tota mena d'empreses auxiliars; finalment, una tercera imatge podria ser la d'un campus universitari, en el qual, a més dels serveis d'una determinada universitat, es troben diferents instituts o centres independents d'investigació, empreses emergents, derivades o convencionals, etc.

D'altra banda, als diversos territoris (als districtes de les grans ciutats, a les ciutats de les àrees metropolitanes i als pobles dels àmbits rurals) hi hauria bàsicament quatre tipus d'institucions públiques: òrgans de caràcter polític i de participació, centres educatius, centres sanitaris i comissaries. Alguns serveis socials com ara els centres per a la gent gran, els centres d'atenció social, etc. podrien estar associats a les tres grans xarxes de serveis públics (educació, salut i seguretat). A més, les cinc xarxes d'oficines públiques es podrien integrar físicament i generar sinergies de manera variable per sufragar els costos immobiliaris, els mobiliaris, les despeses corrents i les de manteniment. A continuació veurem de manera sintètica l'organització d'aquestes xarxes de serveis públics.

- **Òrgans de caràcter polític i de participació ciutadana:** La idea central consistiria a apropar les institucions públiques als ciutadans millorant els canals de comunicació i accentuant dinàmiques de més diàleg i apoderament de la societat. Les tecnologies de la comunicació poden fer pensar que ja no serà necessària la presència física al territori de les institucions públiques. Sens dubte, aquestes tecnologies són i continuaran sent molt útils per a un contacte més estret entre institucions i ciutadania, però és probable que la modernitat també passi per més contacte físic en la discussió política entre els ciutadans i els seus representants i entre els mateixos ciutadans. La modernitat ens pot dur, també en aquest cas, a rescatar models molt antics però adaptats al futur. La idea seria promocionar àgores seguint el model de la Grècia clàssica com a punt de trobada, debat, reflexió i participació política. Per a avançar cap aquí caldrà mantenir la fragmentació del mapa municipal típic d'Europa (com passa a França, Alemanya, Itàlia o Espanya) o bé fragmentar municipis de grans dimensions en òrgans polítics per districtes, parròquies, consells, etc. Curiosament, l'actual situació de l'inframunicipalisme, tot i ser tan criticable, pot resultar una bona opció de futur institucional en la seva variant política. Per exemple, fins ara s'ha qüestionat a Espanya (i amb raó) el problema

de la gran fragmentació municipal com un sistema poc eficaç i poc eficient de provisió de serveis públics. Recordem que a Espanya hi ha més de vuit mil municipis per a una població de 46,5 milions d'habitants (a Itàlia n'hi ha un número similar, a Alemanya més d'onze mil i a França, el cas més exagerat, més de trenta-sis mil). A Espanya el 85% dels municipis tenen menys de cinc mil habitants (a França, per exemple, hi ha una mitjana de només mil set-cents habitants per municipi). És obvi que aquest sistema de prestació de serveis és ineficient, però, en canvi, és un sistema potent per a acostar les institucions públiques i la política als ciutadans. Un exemple: a Espanya s'analitza des de fa temps el fenomen de la desafecció política, plasmada en una participació electoral cada vegada més baixa. Però resulta que, en canvi, la participació electoral en els petits municipis no ha baixat durant les dues últimes dècades i fins i tot s'ha incrementat. Aquesta circumstància no deixa de ser un indicador rellevant que a petita escala les institucions polítiques resulten més atractives per als ciutadans i generen més legitimitat i complicitat social. El plantejament de futur consistiria a crear unitats de direcció política territorial, de participació electoral i d'altres mecanismes de participació ciutadana a molt petita escala: districtes, barris, parròquies, consells i petits municipis. Serien unitats polítiques amb una lògica capil·lar de presència en la societat per a exercir les funcions de comunicació en un doble sentit (antenes polítiques i socials), de direcció i organització dels assumptes polítics més locals, d'elevació de les demandes cap a les unitats centrals, de cogestió de determinats serveis públics, etc. La gestió de les grans polítiques i serveis públics es concentraria o s'externalitzaria (en el cas de petits municipis) als parcs logístics de serveis públics amb criteris de mercat sota una regulació pública. En definitiva, la política es fragmentaria a una escala més petita i la gestió de les polítiques i dels serveis s'integraria a economies d'escala.

- **Centres educatius que en el futur podrien ser locals:** És abundant la literatura sobre aquesta matèria des del punt de vista de la revolució pedagògica vinculada a la tecnologia i a la societat del coneixement. Per exemple, Toffler, un dels gurus mundials afectes a la prospectiva o a la futurologia, enuncïava fa dos anys algunes de les característiques que els experts en educació asseguren que marcaran el futur immediat de l'educació i que, òbviament, topen diàriament amb molts de problemes logístics i de finançament. Escoles obertes les vint-i-quatre hores del dia, compatibilitat de la feina dels professors amb altres dedicacions, programes educatius integrats a diferents disciplines, experiències educatives personalitzades... En definitiva, una flexibilitat que caracteritza aquestes *charter schools* (petites escoles privades amb concertació pública) i que ja no responen, com en el passat, a les necessitats d'una societat industrial que havia perfilat l'escola tradicional, sinó a les de la societat del coneixement en què vivim. Les escoles es convertiran en xarxes on els alumnes interactuaran entre si i amb el professor de manera que es produeixi un aprenentatge col·laboratiu. Les aules es convertiran en espais diàfans, les cadires i les taules es podran moure de manera que l'alumne pugui anar d'un grup de treball a l'altre si així ho desitja o necessita. Internet i els grans centres d'informació, els anomenats *big data*, es convertiran en els principals punts d'accés a la informació per part dels alumnes.

En última instància, és possible que l'escola, tal com el coneixem avui dia, fins i tot desaparegui; així, autors afirmen que l'educació es traslladarà a l'esfera privada de cada llar, mentre que d'altres, anticipen l'aparició de nous centres que no es destinaran únicament a impartir classes, sinó que els nens també hi podran practicar esport, jugar amb els seus companys, menjar, sopar, passar el

temps lliure, etc. Però aquí el que interessa és el nou model de gestió de l'educació, i tot sembla indicar que serà molt descentralitzat i fins i tot fragmentat en diminutes escoles, que podran formar tant menors com majors d'edat. Algunes d'aquestes escoles seran privades (moltes d'elles vinculades a una renascuda economia social, com les cooperatives de pares, etc.), però la majoria tindran concertació pública, amb sistemes molt flexibles de professorat, horari i aprenentatge, i estaran coordinades públicament i acreditades segons els resultats obtinguts. Aquest model tan flexible i desestructurat serà durament combatut per part dels estats (i alguns poders regionals), perquè vinculen l'educació amb la socialització nacional i el control social. Però aquesta batalla estarà condemnada al fracàs, en la mesura que només pot endarrerir una evolució que sembla inevitable. En canvi, seria molt millor que les autoritats públiques es concentrassin a dissenyar models moderns i escassament intrusius que assegurin la qualitat educativa i l'equitat econòmica i deixessin de banda l'intervencionisme en la fixació de continguts i currículums, ja que aquests seran totalment diversos en funció de les orientacions conceptuals dels professors i dels pares.

- **Centres sanitaris que podrien passar a ser locals:** Els canvis al sector sanitari seran enormes i bastant ràpids. Algunes d'aquestes transformacions ja estan succeint ara de manera incipient i poden avançar molt en només una dècada. Serveixin d'exemple unes reflexions de Jorge Juan Fernández, director de l'àrea i-Health i Salut 2.0 de l'Hospital Sant Joan de Déu de Barcelona: "Igual que altres sectors de l'economia, la medicina s'està transformant en una tecnologia de la informació, gràcies a l'aparició de noves tecnologies. Què vol dir això? Doncs que un sector de l'economia es transforma i passa de processos mecànics a processos d'informació. I quan això passa (com és el cas de la medicina actualment), aquest sector és susceptible a transformacions exponencials. La conseqüència és que les noves tecnologies transformaran la medicina (com a ciència), la salut (com a sector i indústria) i la prestació assistencial (com a servei), que proporcionaran eines, dades i solucions potents, les quals, al seu torn, provocaran un canvi radical en el funcionament dels hospitals tal com els coneixem avui". Les principals tendències que afectaran el futur de la medicina, la salut i la prestació assistencial són les següents:

- En les interaccions entre professional i pacient, les formes d'atenció no presencial aniran en augment i esdevindran majoritàries.
- Les interaccions entre pacients seran superiors en nombre a les interaccions entre metge i pacient. Aquesta novetat és veritablement disruptiva i farà que pacients d'arreu del món estiguin connectats entre si i comparteixin informació i experiències sobre les seves malalties i condicions. Els ciutadans són cada vegada més corresponsables i participatius en la seva pròpia salut.
- La salut avançarà des de relacions majoritàriament entre humans a relacions entre màquines i humans, en què les dades i els algoritmes exerciran un paper fonamental. Pel que fa a les dades, la salut és el sector que més en genera. Com a conseqüència dels avenços tecnològics (Internet, les xarxes socials, els telèfons intel·ligents, els dispositius portables, etc.), en els pròxims cinc anys es generaran més dades fora de l'hospital que no pas a dins. Quant als algoritmes, com indica Vinod Khosla (fundador de Sun Microsystems i inversor especialitzat), "en els deu anys

vinents la ciència de les dades (*data science*) i el programari faran més per la medicina que totes les ciències biològiques plegades”. Les dades massives o *big data* seran el millor dels nostres metges i tindran un paper clau en la pràctica mèdica i en el desenvolupament de teràpies avançades. L'anàlisi de gran quantitat de dades històriques ens permetrà descobrir, en temps real, coses que abans només la ciència ens permetia. Això farà que els hospitals incorporin cada vegada més perfils coneguts com a *data scientists* o científics de dades per poder beneficiar-se d'aquesta tendència.

En síntesi, els hospitals del futur hauran de ser diferents dels actuals. Els edificis potser seran molt similars als d'avui (encara que l'arquitectura, la infraestructura i l'estètica també n'evolucionaran), però el que passi dins seu serà radicalment diferent. Sobretot en relació amb la nova funció del metge com a facilitador, el nou paper actiu del pacient i el nou equilibri entre els seus rols.

D'altra banda, els hospitals es desconcentraran a mesura que s'optimitzi el tractament de les malalties cròniques, que, amb l'increment de l'esperança de vida, continuaran sent el gran repte de la sanitat pública i privada. En un article molt recent Pilar Román, presidenta de la Societat Espanyola de Medicina Interna, ofereix unes reflexions ben interessants: “L'èxit en el tractament de moltes malalties agudes ha propiciat l'auge de les patologies cròniques, cosa que ha condicionat un canvi substancial en el patró de les malalties. El 60% dels majors de seixanta-cinc anys pateix alguna malaltia crònica i un gran percentatge en pateix diverses alhora. Aquesta mena de malalties representen la principal causa de mortalitat i discapacitat. Més del 70% de l'activitat sanitària està dedicada a l'atenció dels pacients crònics i, per tant, constitueixen el percentatge més gran del cost sanitari, un cost que farà insostenible el sistema si no es reorienta l'assistència a aquest tipus de pacients. Cada cop hi ha més indicis a favor d'un canvi radical en el model assistencial per fer front a aquests desafiaments. En aquests models, el pacient és el centre de l'assistència, els professionals de l'hospital formen equips assistencials amb els d'atenció primària i sociosanitària per tal d'avançar-se, de manera proactiva i pluridisciplinària, a les descompensacions de les malalties i evitar-ne així el progrés, les hospitalitzacions repetides i la dependència. Els metges més transversals seran fonamentals per a aquest propòsit, i la resta de personal mèdic haurà d'adquirir les competències generalistes necessàries per a evitar la fragmentació de l'assistència. Alhora, caldrà que els pacients o els seus cuidadors adoptin una actitud activa i responsable sobre la seva malaltia, participant en les decisions i comproment-se en els objectius. La prevenció i promoció de la salut, l'atenció integral, la continuïtat assistencial, el respecte, el tracte humà i la seguretat del pacient són els objectius fonamentals. L'hospital abandonarà el seu paper centrípet i s'obrirà a la comunitat per formar part d'una organització integrada, més flexible i oberta, estenent la seva activitat més enllà dels seus propis límits físics. La tendència a l'ambulantització dels processos suposarà que els pacients ingressats seran els d'alta complexitat, els crítics, els de diagnòstic desconegut i complex o els que necessitin alta tecnologia o cirurgia. Es disposarà de múltiples recursos assistencials (llits, hospital de dia, sales d'intervencions, hospitalització a domicili, consultes de diagnòstic ràpid, telemedicina, telemonitoratge, història clínica accessible des de qualsevol punt, etc.), amb una atenció pluridisciplinària i, en molts de casos, virtual, gràcies a

l'impacte de les tecnologies de la informació. L'atenció haurà de tenir la mateixa intensitat, qualitat i eficiència durant les vint-i-quatre hores, els set dies de la setmana.”

Els elements centrals per al futur model de gestió de l'àmbit sanitari són els següents: d'una banda, els centres assistencials de proximitat (ambulatoris) perdran bona part dels seus usuaris tipus, ja que aquests interaccionaran amb els metges de manera no presencial. En canvi, aquests centres de proximitat continuaran existint a tots els territoris, però assumint tasques que fins al moment duien a cap els centres hospitalaris, i, de manera integrada, podran atendre la majoria de malalties cròniques i malalties agudes d'escassa gravetat. La majoria d'hospitals petits i mitjans desapareixeran o es reconvertiran en aquests nous ambulatoris, uns centres sobretot privats però de caràcter concertat i vinculats als governs locals, cofinançats pel sistema públic i per les mateixes aportacions dels pacients en funció de diferents variables que s'aniran modificant segons la situació econòmica, política i la base ideològica que impulsin els diferents governs locals. Aquests ambulatoris, en la seva visió integral, també s'orientaran cap a l'àmbit de la salut pública, és a dir, cap a la promoció i prevenció dels problemes de la salut i, per tant, cap a l'orientació i prestació de serveis socials. L'evident lògica de vasos comunicants que hi ha entre els àmbits de la salut i dels serveis socials es resoldrà mitjançant la fusió gradual d'aquests dos grans perímetres d'assistència pública. Aquest model de proximitat coexistirà amb un model centralitzat de grans hospitals (potser menys nombrosos que no pas actualment davant la perspectiva que el trànsit de malalts sigui més ràpid) que s'encarregaran dels casos aguts i crònics més greus. Aquests centres de grans dimensions s'hauran de finançar públicament en la seva totalitat amb una atenció de caràcter universal. El futur model, molt més eficient que l'actual per les millores tecnològiques i de gestió, pot ser econòmicament sostenible i pot donar cobertura a la major part de la població. Un altre tema molt diferent, i que aixecarà una enorme polèmica social i tensions de tot tipus en el futur, serà l'increment de la longevitat gràcies als trasplantaments i les innovacions en la biomedicina (com ara la utilització de cèl·lules mare per a crear òrgans bioartificials). Tot sembla indicar que, pel seu cost elevat i per la impossibilitat tècnica que pugui ser universal, aquests avenços només s'aplicaran a la sanitat privada i, per tant, només seran assequibles per a una petita part de la població. Aquest ítem serà un dels grans reptes del futur tant en termes socials (des de diferents enfocaments) com en termes sanitaris, econòmics i polítics.

- **La policia passaria a ser parcialment local:** La seguretat interior i exterior serà un altre dels grans àmbits de polítiques i serveis públics que agruparà més empleats públics. Els reptes en aquesta matèria són colossals i hi ha un gran dèficit d'estudis de prospectiva sobre aquest element essencial del sector públic, de la convivència social i de la seguretat jurídica. Els elements que entren en joc són nombrosos, molt diversos i complexos:

- La lògica de guerres entre països ha deixat pas al terrorisme mundial, potencialment present en qualsevol indret del món.
- Vinculat al punt anterior, aniran desapareixent els exèrcits de caràcter nacional i se'n formaran de macroregionals (com el de la Unió Europea) i, en un futur més llunyà, es constituirà un únic exèrcit mundial orientat a pacificar els territoris del món en situació de conflicte.

- Els actuals efectius dels exèrcits nacionals migraran cap als cossos de seguretat civils. A molts de països desenvolupats ja es pot veure que els exèrcits executen cada vegada més tasques de vigilància interna de caràcter policial. Els exèrcits nacionals esdevindran més i més anecdòtics.

- Els cossos de seguretat podrien ser, conjuntament, més concentrats i més desconcentrats. D'una banda, la lògica global del terrorisme i el crim organitzat (delinqüència econòmica i fiscal, narcotràfic, tràfic d'éssers humans, espionatge industrial, etc.) requerirà una intel·ligència policial mundial totalment interconnectada, amb cossos integrats a macroregions i, fins i tot, a un futur cos policial mundial. D'altra banda, els cossos policials tindran una orientació més local i estaran vinculats a les grans ciutats i àrees metropolitanes. Ambdós àmbits, el global i el local, estaran estretament interconnectats. Tot això significa, de nou, que els cossos de seguretat de caràcter nacional de mica en mica perdran rellevància. Als països (o municipis) amb problemes de sostenibilitat econòmica del sistema públic es produiran conflictes entre la seguretat pública i la seguretat privada. En contra del pot semblar lògic, cal recordar que les empreses privades han tingut, fins al dia d'avui, una forta presència tant en la seguretat exterior com interior.

Davant d'aquesta conjunció simplificada de variables, el model de seguretat s'hauria de regular a escala internacional (o si més no en l'àmbit macroregional) per tal d'assegurar sistemes d'intel·ligència policial el més integrals possible (el terrorisme i la delinqüència internacional faran que l'espionatge esdevingui menys polític i es torni cada cop més policial). L'element crític d'aquest àmbit seran les lògiques de coordinació entre els cossos policials locals amb els cossos policials internacionals. Hi ha tres possibles mecanismes per a aconseguir aquest objectiu: d'una banda, la presència d'un o diversos representants dels cossos internacionals a la plantilla de policia dels grans municipis o àrees metropolitanes, i, de l'altra, una formació selectiva d'entrada, per a tots els policies, única o molt semblant, acreditada pels cossos de seguretat internacionals; finalment, els cossos de seguretat internacionals podrien actuar als seus respectius territoris amb un protocol de delictes, com és el cas de l'FBI en relació amb les policies locals dels EUA. Tots els agents de policia haurien de tenir un estatut laboral específic semblant a l'actual dels funcionaris públics, encara que més simplificat i més flexible, amb especificitats com ara un accés meritocràtic, uns plans de formació similars i uns sistemes disciplinaris semblants.

4.5.- Noves característiques en la gestió dels recursos humans a l'Administració:

A continuació presentem algunes reflexions noves sobre els recursos humans de les administracions públiques, ja que aquest constitueix un dels aspectes bàsics d'un nou disseny institucional. El volum d'empleats públics dels nuclis centrals es reduirà en comparació amb l'actual, però aquests treballadors hauran de tenir un nivell de qualificació altíssim i hauran d'accedir al sistema seguint criteris radicalment meritocràtics. També caldrà plantejar sistemes de garanties que els protegeixin de lògiques polítiques heterodoxes, un sistema retributiu molt elevat i, finalment, una regulació garantista però eficaç sobre les sortides del sistema per la via d'avaluacions periòdiques que evitin les situacions excepcionals de falta de reciclatge i d'escassa motivació laboral. A part d'aquests quatre aspectes, el nou model de funció pública hauria de ser molt

senzill, relaxat amb la resta de variables i hauria d'abandonar els barroquismes jurídics i formals actuals. El règim jurídic dels empleats públics convindria que fos diferent del laboral per tal de garantir aquests quatre elements centrals; tret d'aquests casos, però, hauria de ser molt similar en continguts al règim laboral privat. Pel que fa a la gestió de recursos humans, el model de futur segurament s'articularà amb quatre instruments: àmbits funcionals (com a criteri d'agrupació de llocs de treball), carrera professional de caràcter horitzontal, definició de mapes de competències (vinculades als àmbits funcionals, als llocs de treball i a la carrera professional) i sistemes de mesurament i avaluació de l'acompliment sofisticats.

El contingent principal d'efectius dels nuclis de les diferents institucions públiques estarà format per perfils directius i analistes de caràcter polític elegits de manera democràtica però amb cada vegada més estímuls meritocràtics. El nombre d'efectius serà molt més alt que el volum dels actuals llocs de caràcter polític. En aquest sentit, la política guanyarà més espai, però serà una política més intercomunicada amb la societat i més il·lustrada que l'actual, ja que s'encarregarà de funcions amb una elevada complexitat tècnica. L'altre contingent rellevant de personal al servei de les institucions públiques seran uns empleats públics d'una gran qualificació i domini tècnic, seleccionats de manera radicalment meritocràtica. L'articulació d'aquests dos col·lectius no serà pacífica, però serà molt més fluida que en l'actualitat perquè combinarà les lògiques de legitimitat política i de legitimitat meritocràtica. Aquestes funcions tindran un espai de conciliació més gran gràcies a l'alta complexitat que els aportaran les capacitats i el domini tècnic de tots dos col·lectius. (Reitero que la clau del nou paper polític serà la seva legitimitat democràtica superior, però també el seu domini tècnic més elevat de les matèries d'interès públic). Aquests directius polítics i funcionaris dels nuclis centrals de les administracions seran els que aportaran intel·ligència institucional per aconseguir que tot el sistema públic pivoti sobre les mateixes administracions. La seva funció serà la de "directius relacionals", en el sentit que molt pocs d'aquests efectius dirigiran personal intern (que és la funció directiva clàssica), sinó que dirigiran xarxes d'organitzacions executores de polítiques i prestadores de serveis (una gran majoria privades i una minoria públiques) i funcions de diàleg, negociació i conciliació amb xarxes d'actors socials a l'hora de definir les polítiques públiques. Aquests directius relacionals exerciran les funcions públiques vinculades al paper institucional de metagovernador. Si la Nova Gestió Pública va encunyar la imatge de l'Administració pública ("val més timonejar que no pas remar") com un timoner que dirigeix un conjunt de remers (actors privats), la imatge de futur serà una xarxa de vaixells autònoms (grans, mitjans i petits), i a l'Administració pública haurà d'articular aquests vaixells i dirigir-los com una flotilla. Una part d'aquests vaixells tindran per objectiu la definició de les polítiques públiques (moviments socials i econòmics més o menys organitzats) i la funció de l'Administració pública consistirà a intentar organitzar-los, de manera democràtica i simètrica, per portar el màxim d'embarcacions la presa de decisions. Una altra part d'aquestes naus s'orientarà a la implementació de polítiques i a la prestació de serveis públics, i la funció de l'Administració serà semblant a la dels pràctics dels ports (aquelles embarcacions petites però molt potents en la seva capacitat d'arrossegament, dirigint, de manera asimètrica i jeràrquica, aquests vaixells al moll que la institució consideri més adequada.

La resta dels empleats públics, en la seva majoria, tindrà relació amb les antigues competències de sobirania (justícia, seguretat, hisenda), però estaran molt més vinculats als poders locals. Llevat del

cas de l'administració de justícia, que encara estarà vinculada als estats, però amb forts vincles i lògiques internacionals. Segurament el col·lectiu més nombrosos d'empleats públics seran els membres de les forces de seguretat amb sistemes d'accés i regulació a nivell supraestatal (probablement, en el nostre cas, de la Unió Europea), però molt vinculats als governs metropolitans. La seguretat interna es convertirà en una obsessió política i social per la presència de múltiples vectors de violència local i internacional. Es podria produir un transvasament d'efectius de la seguretat exterior (forces armades) cap a la seguretat interior (policia), ja que les noves formes de guerra es lliuraran amb arquitectures variables dins dels nostres propis territoris.

Capítol 2. Models d'administració i proposta d'un nou model de governança social i intel·ligent

1.- Introducció

Algunes administracions públiques han transitat per diferents models de gestió. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, s'ha passat del model burocràtic al model gerencial. Els models d'administració pública fins al moment han estat el clientelar, el burocràtic, el gerencial, el regulador i el de governança.

El model clientelar és un model antiquat d'administració pública i és la translació institucional de la manera natural d'organització social. Fukuyama (2015 i 2016) afirma que la forma bàsica d'organització social és mitjançant xarxes de familiars i amics entre els quals s'estableixen intercanvis recíprocs. Aquest model social és considerat pernicios per a les institucions públiques, atès que genera arbitrarietat, clientelisme i corrupció.

La resposta al nociu sistema clientelar va venir de la mà de Weber (1921) i la seva proposta de model burocràtic, que operava sota el principi de meritocràcia. Aquest model apostava per l'estandardització dels processos per aconseguir un funcionament regular, previsible, neutral i igualitari. Recordem que la funció bàsica d'una institució pública és aportar seguretat jurídica i institucional a la societat per potenciar el desenvolupament econòmic com un mitjà per atènyer el desenvolupament humà. Acemoglu i Robinson (2014) demostren que l'èxit o fracàs d'un país (o d'una regió o d'un municipi) depèn de la qualitat de les seves institucions públiques, i l'aportació clau d'aquesta aptitud institucional és la seguretat jurídica. Però el model burocràtic també ha topat amb dos problemes importants: d'una banda, la circumstància que la seva implementació sempre ha estat parcial, ja que, moltes vegades els interessos i anhels subjectius dels membres individuals i col·lectius de les institucions aconsegueixen subvertir sibil·linament l'estandardització normativa i la neutralitat. D'altra banda, quan els estats també es dediquen a prestar múltiples serveis als ciutadans en el marc d'un estat del benestar, el model burocràtic suposa una cotilla que dificulta la prestació de serveis de manera flexible, eficaç, eficient, creativa i innovadora.

Davant la perplexitat que va generar durant dècades tenir un model burocràtic perfecte en el pla teòric però molt deficient i castrador en la seva dimensió pràctica, va sorgir com a model alternatiu el gerencialisme. El model gerencial deriva del corrent de la Nova Gestió Pública (NGP) d'origen anglosaxó (Osborne i Gaebler, 1994; Barzelay, 1988). Es tracta d'un model alternatiu que advoca per la flexibilitat i la contingència. Es preocupa per l'eficàcia i l'eficiència de les organitzacions públiques. Proposa, a més, professionalitzar les funcions de gestió i de direcció pública (per exemple, es proposa la figura tecnocràtica del gerent). Aquesta nova filosofia és essencial per a assolir una prestació de serveis públics de qualitat de manera eficient. Amb tot, aquest model alternatiu

al burocràtic presentava múltiples arestes nocives. En primer lloc, parteix del principi que la gestió pública sempre serà més defectuosa que la gestió privada. Per aquesta raó proposa la privatització, l'externalització (serveis que continuen sent de titularitat pública però gestionats per operadors privats amb ànim de lucre o sense) i la introducció, en el marc de la gestió pública, de tècniques de gestió privada (sistemes de qualitat, models ISO, reenginyeries de processos, etc.). Però aquest axioma de prevalença de la gestió privada davant la gestió pública no és evident des d'un punt de vista empíric, i teòricament ha estat molt controvertit (Mazzucato, 2014). En segon lloc, el model gerencial proposa un relaxament institucional (Ramió, 2001): suprimir la densitat de regles burocràtiques per a augmentar la discrecionalitat en la gestió. Però aquesta mesura és molt perillosa, perquè pot obrir la porta a l'arbitrarietat, el clientelisme i la corrupció. Tot el que es guanya en eficàcia i eficiència es pot dilapidar per la pèrdua de la seguretat jurídica i institucional. En tercer lloc, la NGP no és una teoria neutral de gestió pública, sinó que té ingredients ideològics de caràcter neoliberal. Les administracions que han aplicat de manera maximalista les seves receptes han donat peu a polítiques neoliberals encara que els seus governs fossin progressistes. Hi ha una contaminació evident entre les orientacions de les polítiques i la ideologia de base del seu model de gestió. En quart lloc, la NGP s'inspira en tècniques de gestió privades, malgrat que la teoria de la gestió privada porta trenta anys de crisi acadèmica i està dominada per unes aportacions de caràcter heterodox, poc conformes amb el coneixement científic i que s'han mostrat poc reeixides dins del propi sector privat (Micklethwait i Wooldridge, 1998).

Bona part de les administracions públiques modernes porten més de dues dècades articulades conceptualment sota aquests dos models: el burocràtic i el gerencial. Encara que l'ambició del model gerencial, en el seu moment, era representar una alternativa global al model burocràtic, no ho ha aconseguit. El model burocràtic és molt resistent, va començar a generar anticossos i ha aconseguit sobreviure. A ningú no se li pot escapar que, per a les activitats reglades de l'Administració com ara la regulació i la disciplina, el model burocràtic continua sent necessari malgrat les seves evidents externalitats negatives. El problema és que tenir dos models de referència competint entre ells per l'hegemonia genera complexitat i conflicte. Per les esclatxes d'aquesta lluita conceptual s'ha colat el vell model clientelar, que ha reverdit en moltes administracions públiques contemporànies (Ramió i Salvador, 2018). Quan hi ha un conflicte evident entre els principis de mèrit i flexibilitat (Longo, 2004), sol guanyar la versió més pèrfida de la flexibilitat encarnada per un neoclientelisme.

A aquests tres models vigents en bona part de les administracions públiques amb una estratificació caòtica, s'hi va incorporar el model d'estat regulador. La idea fonamental és que cal deixar a mans privades la majoria dels serveis universals d'interès general (energia, aigua, telecomunicacions, activitats financeres, pensions, etc.) i que les institucions públiques han d'esmerçar les seves energies a regular-los per defensar l'interès general i el bé comú, atès que el mercat no és capaç per si sol d'aportar prou valor públic i social. L'altra idea fonamental del model d'estat regulador és que l'activitat reguladora és complexa i tecnocràtica i no hauria d'estar en mans de la política ni dels polítics (Mair, 2015). Per a això es crea una xarxa d'agències reguladores, tan independents del poder polític com sigui possible, que gràcies als coneixements tècnics de les seves comunitats epistèmiques són capaces de defensar el bé comú i l'interès general. Obvien que

les comunitats epistèmiques també tenen ideologies pròpies, que fan política, ja que els àmbits de regulació són essencialment polítics (per exemple, la política monetària del Banc Central Europeu) i que són susceptibles a les captures dels interessos d'uns sectors privats molt potents. A més, el model d'estat regulador s'endinsa en un altre dels grans problemes contemporanis de l'Administració pública: la tendència a despolititzar-se (Mair, 2015). Primer allunyem els polítics de la gestió, perquè fan falta directius públics professionals; després apartem de la política i dels polítics la regulació dels elements més crítics que afectin el benestar dels ciutadans i que siguin, per tant, essencialment polítics. En tot cas, aquest model regulador ha estat d'escassa implantació a Espanya (a diferència de la seva potència al món anglosaxó) i molt poc rellevant en l'àmbit autonòmic i local, atès que sol afectar gairebé exclusivament competències estatals.

Finalment, apareix un quart model de gestió: la governança. La governança és un model inevitable i positiu. La complexitat d'actors i dels problemes vinculats a la defensa del bé comú i de l'interès general ja no pot ser resolta en exclusiva pels poders públics. És imprescindible la col·laboració de les empreses, del tercer sector, dels moviments socials, de les xarxes de ciutadans apoderats i col·laboratius gràcies a les xarxes socials amb una base tecnològica, etc. El lema és que entre tots defensarem el bé comú i l'interès general. Però aquesta voluntat i aquest model plural, horitzontal, democràtic i participatiu no deixen de tenir una aroma pueril o d'inconsciència tant des del punt de vista conceptual com operatiu. Concretament no sembla que les empreses siguin les organitzacions més adequades per a defensar el bé comú i l'interès general. Tampoc el tercer sector, els moviments socials, els ciutadans apoderats en xarxes socials i sistemes col·laboratius (aquests actors socials solen concentrar-se en àmbits sectorials sense un enfocament transversal i poden generar externalitats negatives a l'interès general). És obvi que tots aquests actors persegueixen els seus propis objectius i que aquests rarament poden coincidir amb el bé comú. Des d'una òptica operativa resulta complicat que la pluralitat i l'horitzontalitat puguin acreditar un acompliment eficaç i eficient. És obvi que la defensa de l'interès general no pot ser suportat gaire més temps per un únic músic (l'Administració pública), sinó que serà menester tota una orquestra. L'orquestra pot pactar de manera democràtica o no el fet de compondre i interpretar una determinada partitura, però, per al seu bon acompliment, hauria de comptar amb un director que interpretés la partitura en cas de desacords entre els músics i que dirigís el bon acompliment de l'orquestra. La literatura en governança posa èmfasi en la necessitat d'un actor que exerceixi el paper de metagovernador, de director d'orquestra. Al nostre entendre, aquesta funció només l'hauria d'exercir l'Administració pública sota el Govern polític legitimat per la democràcia representativa. Però aquesta posició privilegiada del Govern polític i de la seva administració pública és el que ara està en joc, en risc molt seriós de supervivència. Avui dia l'Administració pública sofreix uns dèficits tan enormes i es veu llastada per tantes llores institucionals i corporatives que li manquen l'agilitat i la intel·ligència necessàries per a poder exercir aquesta funció de metagovernador. Per exemple, una aliança entre Google, Amazon, Facebook i d'altres empreses similars seria més potent, àgil, i tindria més informació i intel·ligència que qualsevol poder públic del món o que una agregació eventual i difícil d'aquests poders públics. Aquestes empreses exerciran, si és que no ho fan ja, de directors d'una orquestra en què el poder públic, en el millor dels casos, només pot aspirar a ser un solista destacat, i, en el pitjor, a ser un músic més d'aquesta orquestra que es diu governança (Ramió i Salvador, 2018).

Perquè l'Administració pública pugui exercir el paper de metagovernador fa falta atènyer dos objectius: d'una banda, que el poder polític recuperi la seva capacitat d'influència sobre l'economia i sobre els mercats; de l'altra, que la maquinària de l'Administració pública sigui més lleugera, més flexible, més contingent, més intel·ligent i amb més capacitat d'aprenentatge. Perquè tot això sigui possible, cal que abandoni marcs conceptuals antiquats, que deixi de banda les inèrcies i captures històriques i que superi el seu autisme corporatiu (Ramió i Salvador, 2018).

2.- Models d'administració i cultura administrativa

Cada un d'aquests models d'administració implica un determinat tipus de cultura administrativa. El model burocràtic amb el temps ha afavorit una mala cultura administrativa: una cultura reactiva, d'un formalisme asfixiant, lenta, mancada de visió més enllà de l'estricta procediment i de la lletra de la normativa. Es tracta d'un tipus de cultura que exaspera la classe política i en la qual es troben còmodes els empleats públics menys actius i més corporativitzats. És una cultura administrativa que es percep com a anacrònica i es considera que la renovació generacional tard o d'hora acabarà per liquidar-la. Però això és un greu error, perquè l'Administració pública del present i del futur continuarà exercint competències i funcions que han de ser essencialment burocràtiques. L'Administració pública haurà de perseverar sempre en els principis de neutralitat i igualtat en el tracte als ciutadans mitjançant processos formals que generin garanties de seguretat jurídica i institucional. Les competències de regulació, de gestió de drets i de disciplina han de continuar operant de manera burocràtica. El model burocràtic té algunes limitacions tècniques, però com que és un sistema procedimental de caràcter mecànic, no hauria de funcionar de manera tan deficient. El mal funcionament del model burocràtic no es deu tant al seu model, sinó a la cultura administrativa deficient que s'hi ha associat amb el temps. Per tant, cal emprendre mesures per a actualitzar, revitalitzar i prestigiar les operacions burocràtiques públiques, perquè, a més de neutres i igualitàries, siguin eficaces i eficients. Tot i que la proposta pugui generar perplexitat, caldria invertir en formació per a poder implantar un bon model burocràtic. Per exemple, ara hi ha moltes administracions públiques en què els empleats públics operen sota un model burocràtic, amb una cultura burocràtica en el pitjor sentit de la paraula, però tanmateix no coneixen ni dominen les regles burocràtiques més bàsiques. A més, cal tenir en compte que la futura robotització de l'Administració pública podria contribuir de manera decisiva a l'automatització d'aquests processos i deixaria als actors administratius sense capacitat discrecional. Així s'evitarien les ineficiències associades perversament al model així com els comportaments minoritaris d'arbitrarietat, clientelisme o corrupció. Però hi ha una part del mateix procés burocràtic que no és automàtic, ja que cal discernir en supòsits complexos i extraordinaris. És a dir, la burocràcia també requereix intel·ligència. Per això poden ser de gran utilitat els processos de *smartització* de l'Administració pública. On té més sentit que operin fórmules i logaritmes és als sectors més burocràtics de l'Administració.

L'altra gran cultura administrativa és la gerencial. Es tracta d'una cultura dinàmica i amb més prestigi organitzatiu que la cultura burocràtica. És una cultura contingent que aposta per la flexibilitat, que busca la màxima eficàcia i eficiència i que és permeable a la innovació i a pràctiques organitzatives modernes (en bona mesura importades del sector privat). Se sol dir que la cultura burocràtica

es dedica a definir límits i que en la seva versió més patològica implica buscar problemes a les solucions. En canvi, la cultura gerencial és el contrari: busca solucions als problemes. És positiu que sectors amplis de l'Administració pública (els que presten serveis directes als ciutadans) tinguin una cultura gerencial, i seria pervers que operessin sota una cultura burocràtica. La cultura gerencial, més enllà de la seva aposta per la flexibilitat i la innovació, se sustenta en tècniques professionals especialitzades en cada un dels àmbits sectorials i en algunes tècniques de caràcter transversal (qualitat, sistemes de control de gestió, etc.). Aquesta cultura s'ha implantat de manera natural i sense grans resistències a molts sectors de l'Administració. Aquí l'element cultural clau consisteix a preservar aquests principis gerencials però en convivència natural amb uns valors públics robustos per a evitar que a les institucions públiques hi prosperi una cultura empresarial. Aquests valors públics aplicats al model gerencial s'haurien de fonamentar en dos vectors: d'una banda, la concepció de l'Administració pública com a entitat totalment diferent d'una organització privada; de l'altra, la necessitat que el model gerencial convisqui i respecti la part burocràtica de l'Administració, en el sentit que els límits de la flexibilitat, de la innovació, de l'eficàcia i de l'eficiència rau en el valor de la seguretat jurídica i institucional de l'Administració pública.

En les nostres administracions públiques, en canvi, no ha cristal·litzat la cultura del model regulador. I no ho ha fet per dos motius: en primer lloc, perquè les competències reguladores se solen circumscriure a àmbits molt concrets i tecnocràtics de l'Administració (bàsicament al voltant de les administracions estatals), i en segon lloc, perquè Espanya no ha destacat (a diferència dels països anglosaxons) en la implantació del model regulador. Curiosament, tot i que aquesta cultura reguladora és tan necessària per al model regulador, se l'associa molt més al següent model: la governança.

El model de la governança encara no ha aconseguit cristal·litzar en unes pautes culturals pròpies i clarament identificables. Es podria dir que actualment ja operem, en bona mesura, sota el model de governança, però sense una cultura administrativa associada a la governança.

3.- Dels models vells als models nous i els seus elements culturals

Cal tenir en compte que en l'Administració pública hi solen haver diversos models de gestió i diferents lògiques culturals que han de conviure. En el seu moment, no va ser possible migrar d'un model burocràtic a un model gerencial, no tant per les resistències del primer, sinó senzillament perquè l'Administració ha hagut de continuar assumint activitats pròpies del paradigma burocràtic. D'aquesta manera, les administracions públiques han operat de facto i de manera desordenada durant les dues últimes dècades sota un model "buroempresarial" (Ramió, 2017), una barreja de cultura burocràtica amb cultura eficientista de tall gerencial i amb una inspiració de caràcter empresarial. El mestissatge de models i de cultures no és pas dolent en si mateix. El problema rau en el desordre, ja que, paradoxalment, es pot operar de manera burocràtica en la prestació de serveis i de manera gerencial i flexible en les activitats burocràtiques que no permeten la més mínima discrecionalitat. El resultat pot ser pervers: una prestació de serveis ineficient i una pèrdua de seguretat jurídica i institucional davant la discrecionalitat en activitats que haurien de ser totalment reglades

i sistemàtiques. Aquesta confusió ha succeït de manera reiterada en les nostres administracions públiques, perquè, fins al moment, no s'ha intentat conciliar i ordenar aquests dos models dominants, sinó que ha prevalgut el conflicte i una aspiració a la supremacia del model burocràtic per damunt del model gerencial i viceversa. Un problema afegit és que tots dos models conviuen en el món tecnocràtic de l'Administració, però no en el polític. La part política de l'Administració, com és lògic, no té cap cultura institucional, sinó que viu en la seva pròpia ideologia de partit i subjectiva en funció de la procedència dels actors que ocupen càrrecs polítics. La política és dinàmica i contingent, i sempre li ha costat conviure amb el model burocràtic, que és conservador i rígid. En canvi, la política se sol sentir molt més còmoda amb el model gerencial, que és flexible i també contingent. Per a un polític mitjà, la burocràcia posa límits i traves a les solucions polítiques, mentre que el model gerencial intenta buscar solucions a les diferents opcions polítiques. És per això que el polític se sent còmode amb el model gerencial i molt incòmode amb el model burocràtic, el qual assumeix per imperatiu legal, per por de saltar-se la llei. A la cultura política li costa entendre que el model burocràtic ben implantat aporta un valor institucional enorme: la seguretat jurídica, que és la base per a aconseguir el desenvolupament econòmic i humà (el qual és, per cert, l'essència de la política). Però hi ha altres actors en el joc institucional, com ara els sindicats i les lògiques corporatives dels empleats públics. La confusió entre ambdós models dona peu a accions interessades per part de polítics, sindicats i empleats públics corporativitzats. Abracen el model burocràtic o el model gerencial en funció dels seus interessos i sense tenir en compte la seva idoneïtat des d'una perspectiva tècnica. Per exemple, la política sol fer servir el model gerencial de coartada quan desitja capturar políticament elements que, per la seva naturalesa, haurien de ser burocràtics. Els sindicats i les corporacions d'empleats públics, en canvi, abracen el model burocràtic quan s'intenta flexibilitzar i modernitzar el sistema de gestió de recursos humans. El conflicte entre models sempre beneficia els interessos espuris, però causa grans pèrdues en la qualitat institucional.

Un altre problema és que la disputa entre aquests dos models no facilita la porositat cap a d'altres models que exigeix la mateixa dinàmica exògena i endògena de l'Administració pública tant del present com del futur. Així, es fa palesa la falta d'un model i d'una cultura administrativa que pugui absorbir les necessitats objectives de funcionar sota el paradigma de la governança. Ni la cultura burocràtica ni la cultura gerencial, amb unes lògiques més internes que externes, no han aconseguit que l'Administració exerceixi amb eficàcia la funció de metagovernador a les xarxes cada vegada més complexes de governança. Aquesta inhibició ha s'ha produït, fins al moment, amb un model de governança simple, que s'ha articulat, gairebé en exclusiva, en la col·laboració d'organitzacions privades amb ànim de lucre (externalització cap a les empreses i, residualment, cap a organitzacions sense ànim de lucre). Però la governança del present i del futur és molt més complexa i involucra la participació ciutadana, la cogestió de serveis, els sistemes col·laboratius i els partenariats publicoprivats.

Una altra novetat és que els dos models de gestió i de cultura administrativa dominants no han estat capaços d'observar la importància actual i de futur del procés inevitable de *smartització* i robotització de l'Administració pública. El model burocràtic visualitza aquests processos com a relats de ciència-ficció que no tenen res a veure amb la realitat administrativa. El model gerencial és més permeable a aquests processos, però des d'una perspectiva limitada, i només visualitza les

oportunitats de la *smartització* i la robotització com una manera de millorar la prestació de serveis als ciutadans. Sigui com sigui, cap d'aquests models no sap apreciar el canvi radical que aquests processos implicaran per als paràmetres de funcionament intern de les organitzacions públiques.

4.- Models d'administració pública i ideologia política

L'Administració pública, com a instrument, està mancada d'ideologia. En teoria, es tracta d'una màquina neutra que serveix per a implementar les orientacions polítiques, que sí que haurien de posseir un clar vector ideològic. No obstant això, l'Administració pública agrupa col·lectius de professionals, que són un element subjectiu, i aquests sí que poden tenir ideologia i una determinada cultura política. En principi, el model burocràtic afavoreix, gràcies al seu principi meritocràtic, la neutralitat política. Aquesta neutralitat, però, es pot veure entelada per lògiques de caràcter tecnocràtic o corporatiu. Les elits tecnocràtiques poden tenir unes característiques prèvies (estatus social, institucions universitàries on han estudiat, etc.) amb ingredients ideològics evidents. També poden rebre una formació d'entrada i permanent dins de l'Administració, impartida per determinades elits que fomentin una ideologia determinada. Un discurs tecnocràtic pot contenir, de manera més implícita o explícita, elements polítics tant regeneracionistes com conservadors. En general, però, un model burocràtic sol generar de manera involuntària un discurs tecnocràtic, elitista i corporatiu que tendeix a ser conservador.

El model gerencial presumptament s'assenta sobre uns principis tècnics que descarten una determinada filiació política. Però això no és cert, ja que el model gerencial s'articula sobre principis més ideològics que no pas estrictament tècnics. El model gerencial es basa en una fascinació per la gestió privada i atorga un gran protagonisme a sistemes i tècniques de caràcter eficientista. El model gerencial té clars ingredients de la ideologia neoliberal. La prova n'és que moltes administracions amb governs d'esquerres, que han abraçat el model gerencial, han acabat dissenyant polítiques públiques de caràcter neoliberal.

El model clientelar (encara present en alguns enclavaments de les organitzacions públiques) és clarament polític en funció de la ideologia social i política de l'equip de govern que manipula els processos de selecció i de carrera administrativa. Es tracta del model d'administració pública més ideologitzat, amb ingredients sectaris i escassament neutral, relativament present als llocs professionals d'alt nivell i de lliure designació a causa de la manca de regulació al nostre país de la direcció pública professional.

El model de governança té uns ingredients ideològics caòtics i contraposats. D'una banda, pot posseir una ideologia neoliberal quan prioritza els sistemes de col·laboració publicoprivada amb les empreses (partenariats publicoprivats i externalització). D'altra banda, pot presentar una ideologia d'esquerres quan prioritza els sistemes de participació directa de la ciutadania, la cogestió de serveis, les lògiques col·laboratives i la participació i cogestió de la societat civil organitzada (organitzacions sense ànim de lucre, moviments socials, associacions de veïns, etc.).

Una administració pública estàndard sol ser un còctel ideològic, atès que, per la seva evolució històrica, es configura en diversos estrats amb models d'administració diferents i amb cultures i ideologies molt diverses. S'hi poden trobar ingredients ideològics molt diferents, derivats de determinades derives clientelars que moltes administracions han experimentat en diferents moments com a conseqüència de modes descontrolades de laboralització o d'interinització dels empleats públics. A més, hi ha una ideologia transversal de caràcter conservador sorgida de l'aplicació del model burocràtic i de les seves externalitats negatives de caràcter corporatiu. Així mateix, s'ha anat imposant una cultura neoliberal després de més de dues dècades d'influència del model gerencial i de les bases (més instrumentals que conceptuals) de la Nova Gestió Pública. Finalment, en determinats àmbits (àrees de participació ciutadana, àrees vinculades a drets civils, serveis socials, etc.) ha anat emergint una ideologia de caràcter col·laboratiu, d'economia social i d'apoderament per la via de la participació ciutadana i la cogestió de serveis. Però aquesta ideologia i cultura administrativa encara és bastant reduïda.

A tot aquest conjunt d'ideologies de cultura organitzativa cal afegir-n'hi una altra de gens menor: la ideologia i cultura derivades de les tecnologies de la informació. Primer la informatització de l'Administració (amb la implantació de l'ofimàtica) i després l'aplicació de les tecnologies de la informació (amb la digitalització) han anat introduint uns vectors culturals tecnològics aparentment renovadors, però molt vinculats a una cultura eficientista basada en l'enginyeria. Aquesta cultura tecnocràtica ha actuat com a reforç tecnològic de la cultura gerencial i neoliberal lligada a la Nova Gestió Pública. Serveixi com a exemple que bona part dels empleats públics consideren els seus àmbits de gestió "negocis" i que empren un llenguatge propi de tecnòlegs, cosa que reforça la cultura empresarial de l'Administració pública. Les transformacions previstes en el futur ("migracions", en el llenguatge dels tecnòlegs), derivades dels processos de *smartització* i de robotització, poden agreujar aquesta deriva ideològica i cultural.

5.- L'oportunitat de l'impacte de la robotització i de la *smartització* en els models d'administració

Els processos de present i de futur de robotització i de *smartització* no només s'haurien de veure com a transformacions tecnològiques. Tampoc no haurien de ser meres transformacions organitzatives, de processos i de sistemes de prestació de serveis. La robotització i la *smartització* haurien d'implicar un canvi de paradigma de l'Administració pública, una oportunitat per a posar ordre a l'actual caos de models d'administració. Com sempre, l'ítem crític és si aquests processos de renovació tecnològica s'adopten de manera reactiva o proactiva. Si s'absorbeixen aquests processos de manera reactiva (una pràctica habitual en els sistemes públics), el resultat serà una altra capa geològica de caràcter conceptual que contribuirà a crear més confusió i encara debilitarà més la identitat i la cultura administrativa. En canvi, si s'adopta una orientació proactiva, pot ser la gran oportunitat per a ordenar conceptualment la identitat i els diferents models de gestió de l'Administració pública.

En primer lloc, caldria ordenar de manera clara els diferents models d'administració pública. La nostra proposta consisteix a assignar una identitat general a tall de model conceptual genèric que

agrupés submodels de gestió per a cadascuna de les famílies de competències i activitats de l'Administració pública. El model general proposat de cara al futur és una administració pública intel·ligent i refinada en termes institucionals. Aquest model inclouria dos ingredients. El primer és l'augment de la qualitat institucional: sistemes meritocràtics fluids per a l'accés i la carrera, direcció pública professional, transparència, retiment de comptes i avaluació de polítiques i serveis públics i, finalment, un nou sistema de gestió de recursos humans. La qualitat institucional residiria bàsicament en l'eradicació total de qualsevol impuls clientelar (clientelisme polític, sindical o corporatiu) i la cerca de mecanismes institucionals per a comprendre millor la ciutadania (transparència, retiment de comptes i avaluació, però també participació ciutadana i sistemes col·laboratius de cogestió de serveis). En definitiva, una administració pública amb una cultura institucional de la ciutadania i per a la ciutadania (i no només en la prestació de serveis, sinó també institucionalment orientada a la societat), alliberada de tota mena de captures. La *smartització* i la robotització poden contribuir d'una manera decidida a posar en pràctica aquest nou model conceptual. El segon ingredient d'aquest model de futur és la intel·ligència institucional, necessària per a dirigir públicament els sistemes complexos de governança. Aquest ítem fa referència al fet que l'Administració pública ha de tenir bons sistemes d'informació (comptabilitat analítica, dades de gestió i d'impacte de serveis i polítiques, *big data*, etc.) i capacitat d'anàlisi transversal de totes les dades. Els processos de *smartització* poden contribuir de manera decisiva a assolir aquesta intel·ligència institucional.

D'altra banda, l'Administració pública participa en competències i activitats tan dispars que requereix submodels i subcultures. Per a les activitats de regulació de drets i de disciplina administrativa, és menester un model burocràtic neutre i eficaç. Per a la prestació de serveis, en canvi, necessita un model gerencial eficient i eficaç, amb una orientació empresarial, però acompanyada de valors públics. Per a la direcció de les xarxes de governança publicoprivades, fa falta un model de governança intel·ligent en matèria de gestió que permeti maximitzar els mecanismes de planificació, direcció, control i avaluació. Per a la participació ciutadana, els sistemes col·laboratius i la cogestió de serveis, l'Administració necessita un model de governança intel·ligent en matèria política que faciliti l'entrada activa dels ciutadans i dels col·lectius de ciutadans. La idea és un model general amb quatre submodels, una cultura administrativa general amb quatre subcultures però que eviti les contradiccions internes. La *smartització* i la robotització poden contribuir decididament a ordenar aquests models i aquestes cultures administratives:

- **Eradicació definitiva del model clientelar:** És un error considerar que el model clientelar és un problema resolt propi del passat. Evitar aquest model encara és i continuarà sent un repte. Es tracta d'una lluita infinita, de caràcter atemporal, ja que sempre faltará sincronia entre la manera natural d'organització social, que és clientelar (Fukuyama, 2015 i 2016), i una administració pública que ha de rebutjar sempre el clientelisme si desitja defensar el bé comú i l'interès general de manera equitativa i neutral. Els processos de *smartització* i robotització poden catalitzar l'eradicació del model clientelar, perquè poden impedir la discrecionalitat interessada dels diferents agents públics amb tendències clientelars. Aquesta idea quedarà reforçada en la pròxima reflexió.

- **Un model burocràtic renovat i mecanitzat:** El model burocràtic dissenyat per Weber és mecànic, neutre, objectiu i té uns principis i valors que continuen sent moderns. El model burocràtic encara

és competitiu per a bona part de les competències públiques que faciliten la seguretat jurídica per tal d'assolir el creixement econòmic i, així, aconseguir el màxim desenvolupament humà. El model burocràtic ha funcionat de manera defectuosa per dos motius: el primer és que la subjectivitat dels empleats públics, tant al pla individual com col·lectiu, ha pervertit el model per interessos personals, grupals o corporatius. A més, però, el suposat mal funcionament del model burocràtic ha estat una impostura per a justificar i dissimular determinades incompetències professionals o els mals hàbits d'una acomodació excessiva. El model burocràtic ha servit d'excusa perquè els empleats públics escassament dinàmics es mantinguessin en la seva zona de confort. El segon motiu és que el model burocràtic no es pot aplicar a les activitats de gestió (prestació de serveis públics) que no són reglades, perquè cal aplicar-hi els principis de flexibilitat i de contingència. Per tant, en primer lloc convé separar aquests últims principis del model burocràtic perquè operin sota els paràmetres del model gerencial. La segona estratègia consisteix a robotitzar totes les funcions burocràtiques de l'Administració pública. La robotització implicarà una mecanització virtuosa del model maquinal burocràtic i garantirà que no operi de manera defectuosa ni discrecional. A més, evitarà del tot la corrupció funcional, que gairebé no existeix a Espanya, però sí que és molt present als països en vies de desenvolupament. Vegem-ne un exemple senzill, no pas referit a la robotització, sinó a la implantació de l'administració digital: l'actual govern argentí de Mauricio Macri ha emprès la digitalització de tota la seva administració federal i ho aconseguirà en només quatre anys, després d'haver digitalitzat l'Administració de Buenos Aires. Ha estat un procés tecnològicament i organitzativament senzill, sense reenginyeries de processos ni utilitzar mecanismes tecnològics d'una gran sofisticació. Una vegada un procés està totalment digitalitzat, genera documents en format PDF que no poden ser alterats pels empleats públics. Amb aquest modest assoliment digital s'ha suprimit tota la discrecionalitat funcional perversa i el pagament de coïmes (els suborns amb què alguns ciutadans miren d'alterar els expedients administratius), atenyent doncs més seguretat jurídica. Si això ho aconseguix una simple digitalització per la via de PDF, els èxits d'un sistema solvent i integral de robotització de la burocràcia administrativa podrien ser espectaculars.

- **Un model gerencial renovat, mecanitzat i *smartitzat*:** El model gerencial haurà d'anar associat als àmbits de l'Administració pública que presten serveis. En termes quantitius, aquests sectors impliquen la major part dels àmbits de gestió i de personal de l'Administració. La lògica gerencial persegueix l'estalvi, l'eficàcia i l'eficiència mitjançant la flexibilitat de les seves estructures, processos i gestió de recursos humans. Dins d'aquest model hi hauria la major part dels àmbits crítics d'una administració: serveis socials, sanitat, educació, cultura, seguretat, transports, etc. El model gerencial del futur hauria d'incorporar o reafirmar els valors públics i la plena confiança en què la gestió pública pot ser innovadora, emprenedora, eficaç i eficient (Mazzucato, 2014). El model gerencial del futur hauria de rebre un doble impacte, ja que hauria d'aprofitar tant la robotització com la *smartització*. La denominada quarta revolució industrial (Schwab, 2016) afectarà fonamentalment la mecanització de bona part del sector de serveis. El model gerencial està associat a la prestació de serveis públics. Per exemple, és evident que el sector de transports (públics, en el nostre cas) serà objecte d'automatització, però la robòtica també penetrarà en la sanitat (ja hi ha robots d'atenció al públic als hospitals), l'atenció al públic en general, els serveis socials, etc. La robotització en la prestació de serveis públics fomentarà una eficàcia i una eficiència superiors en la prestació de serveis. També facilitarà que els empleats públics puguin concentrar-se en les parts de la cadena de producció que aporten més valor

públic (planificació i disseny, control de la qualitat, interacció directa amb la ciutadania, intel·ligència, etc.). Però la prestació de serveis i el model gerencial també es beneficiaran, amb tanta o més intensitat, de la *smartització* i la intel·ligència artificial. Gràcies al maneig de les dades massives (*big data*), la prestació de serveis públics serà molt més eficaç i eficient, i el model gerencial incrementarà la seva intel·ligència institucional. Els guanys en qualitat, en eficàcia i en eficiència afectaran tots els serveis públics. A títol d'exemple, podem citar la millora del sistema de transports urbans de Londres, que s'ha adaptat als itineraris reals que fan els ciutadans, un coneixement que s'ha adquirit mitjançant el *big data* de les companyies telefòniques. Un altre cas és el dels hospitals nord-americans, que han cedit milers de dades sobre els seus pacients en cures intensives a la Universitat de Harvard. Aquest centre d'investigació ha utilitzat aquest data per a crear sistemes intel·ligents de diagnòstic per als futurs pacients de cures intensives. Actualment, a molts d'hospitals, són aquests sistemes intel·ligents que formulen els diagnòstics, i els metges es limiten a confirmar-los i a proposar-ne el tractament. Els exemples i les possibilitats són infinites per a la sanitat, però també per als serveis socials (robots treballadors socials i metges robòtics per a les persones d'edat avançada), per als serveis educatius (nous sistemes d'aprenentatge digital), etc.

- **Un model de governança intel·ligent en matèria de gestió *smartitzada*:** Les nostres administracions no tenen implantat un veritable model de governança ni una cultura de la governança en la gestió privada, amb ànim de lucre o sense, dels serveis públics. També se sol fer molta referència als partenariats publicoprivats (PPP), però el seu nivell d'implantació és molt escàs i s'ha limitat al desenvolupament d'alguns plans urbanístics o a la gestió dels mercats municipals. Els PPP parteixen de la simetria entre el públic i el privat, de la confiança entre ambdues parts i d'un repartiment dels riscos derivats de les inversions i de les expectatives dels resultats. És, per tant, un sistema de cogovernança. En canvi, l'externalització es basa en la asimetria i en el domini teòric de l'Administració sobre els agents privats amb ànim de lucre o sense. La governança de l'externalització recau en l'Administració pública. Fa tres dècades que externalitzem de manera molt intensiva, però aquest procés s'ha implementat, en termes generals, de manera reactiva, sense pensar en els seus límits i amb sistemes poc sofisticats de control i d'avaluació. Si s'ha externalitzat de manera reactiva, és perquè les principals motivacions de l'externalització no han estat vinculades a la recerca d'uns serveis més bons i eficaços, sinó a l'esgotament de les organitzacions públiques i al col·lapse del seu model de gestió de personal. Les administracions públiques han optat per la governança per tal de superar els seus problemes organitzatius, però ho han fet més en el pla teòric que en la realitat, atès que no han maximitzat les funcions de planificació, control i avaluació. L'externalització representa un joc complex entre el paper de principal (l'Administració) i el d'agent (les organitzacions privades amb ànim de lucre o sense). El principal hauria de tenir art i part, definir el camp i regular el joc, i exercir la funció de metagovernador. Per a dur a terme aquesta funció li fa falta intel·ligència institucional: sistemes d'informació sofisticats i una capacitat d'anàlisi potent tant per a la presa de decisions com per al control. Per a exercir el paper de metagovernador també és menester implantar uns valors públics sòlids que evitin captures dels agents públics per part dels actors privats i per tal de reforçar i prestigiar conceptualment la capacitat de la gestió pública davant la gestió privada. Aquesta intel·ligència institucional és un dels grans dèficits de l'Administració. La *smartització* o la intel·ligència artificial pot contribuir decididament a cobrir aquesta llacuna crítica. D'una banda, les empreses proveïdores podran prestar els serveis públics amb múltiples sensors i fent ús de

L'Internet de les coses, cosa que permetrà una direcció i control relativament senzills per part de l'Administració. D'altra banda, la informació sobre les dades dels usuaris, els seus comentaris a les xarxes socials, etc. podrien ser una altra manera d'avaluar la qualitat dels serveis externalitzats. Les empreses proveïdores de serveis públics haurien d'estar obligades a prestar els seus serveis utilitzant sistemes de captació de dades de tecnologia punta, i aquestes dades s'haurien de transferir de manera automàtica a l'Administració. L'Administració pública hauria de disposar de programes intel·ligents de gestió integrada de la informació que li permetessin controlar de manera senzilla la qualitat dels serveis públics i analitzar-ne l'eficiència per tal d'assegurar que les transferències econòmiques cap a les organitzacions privades siguin les més justes.

- **Un model de governança intel·ligent en matèria política *smartitzada*:** Un nou model de governança ve de la mà de les dinàmiques de l'apoderament social, de la participació ciutadana, del treball col·laboratiu i de la cogestió de serveis. Els ciutadans, tant des d'un punt de vista individual com col·lectiu, desitgen involucrar-se cada dia més en els assumptes públics. I no només en la seva deliberació, sinó que també volen influir en la presa de decisions, participar activament en la gestió dels serveis públics, etc.; és a dir, un model de governança de caràcter polític, però també de gestió més participativa i social. Els sistemes de participació directa presenten problemes d'escala (els més efectius són per a grups molt reduïts) i d'asimetria (ciutadans amb temps i mobilitzats, d'una banda, i ciutadans sense temps i no tan mobilitzats, de l'altra). Un altre problema vinculat a la participació directa té relació amb la qualitat de la informació de què disposen els ciutadans sobre els temes que volen tractar. Els sistemes intel·ligents d'informació tant de provisió com de transmissió entre l'Administració i la ciutadania i viceversa poden fer que la participació directa sigui més sòlida, fluida, ràpida i inclusiva del que ha estat fins al moment (Moreno i Jiménez, 2018). Els sistemes tecnològics de caràcter col·laboratiu impulsats per les administracions públiques haurien de ser una oportunitat per a afavorir la cogestió de serveis públics i una economia col·laborativa amb valor social i públic.

6.- La *smartització* com a sistema de renovació institucional

Per *smartitzar* s'entén l'ús global, intensiu i sostenible de les tecnologies de la informació amb la finalitat de millorar la qualitat dels serveis als ciutadans (Universitat d'Alacant, 2016). Aquesta definició és correcta, però al nostre entendre resulta massa genèrica i requereix alguns matisos. Primer, enfocar l'ús de les tecnologies de la informació només a la millora de la qualitat dels serveis pot contribuir a cristal·litzar un error del passat amb la renovació tecnològica. Durant l'última dècada, les administracions públiques han invertit amb encert en tecnologia per proveir serveis públics i informació als ciutadans de manera molt més senzilla i intuïtiva (webs institucionals, webs de transparència, tràmits en línia, etc.). Però, en canvi, no han aprofitat la revolució tecnològica per renovar els seus sistemes interns de gestió. Es tracta d'una gran paradoxa: modernitzem el *front office* però el *back office* continua operant de manera arcaica, exactament igual que durant el segle passat. Com és possible renovar només el menjador d'un restaurant si la cuina continua funcionant de manera tradicional? Les empreses capdavanteres, després de la seva immersió en la tecnologia, treballen i s'organitzen de manera totalment diferent. L'Administració pública treballa i s'organitza

exactament igual, però això sí, amb sistemes moderns d'interacció amb la ciutadania i, a tot estirar, reduint una part de la paperassa al format digital. Aquesta realitat és molt preocupant i pot condicionar negativament la implantació de la *smartització* en el present i en el futur. La *smartització* de l'Administració pública implica ara per ara emprar el *big data* amb tres objectius bàsics: a) millorar la qualitat dels serveis als ciutadans, b) millorar la intel·ligència per a incrementar la capacitat de decidir, controlar i avaluar les polítiques públiques, i c) millorar la intel·ligència per a dirigir millor les xarxes complexes de governança entre ens públics (l'administració nuclear *versus* l'administració instrumental, com ara els organismes autònoms, les empreses públiques, els consorcis i les fundacions) i entre ens públics i privats (la col·laboració amb organitzacions privades amb ànim de lucre o sense). Solem atendre només el primer objectiu, malgrat que els altres dos són molt més rellevants i permeten, a més, renovar i millorar al màxim l'atenció al ciutadà. Ja és una tradició, en la implantació de la tecnologia en l'Administració pública, posar el carro davant dels bous. Per tant, al nostre entendre, per a definir la *smartització* de l'Administració pública caldria plantejar la definició següent: procés mitjançant el qual s'aconsegueix més intel·ligència institucional per a governar les xarxes complexes públiques i privades amb l'objectiu final d'aportar valor públic a les activitats administratives i atendre de manera proactiva les necessitats de la ciutadania.

7.- La novetat de l'holocràcia

Durant les darreres dues dècades la literatura acadèmica i els desenvolupaments pràctics en administració pública s'han mostrat incapaços de dissenyar un nou model d'administració i una nova cultura. El pensament administratiu està ancorat en un bucle temporal que només analitza els avantatges i inconvenients del model burocràtic i del model gerencial i els conflictes entre ambdós paradigmes, però que no té capacitat per a construir cap alternativa. En l'àmbit estrictament acadèmic, la literatura neoinstitucionalista i l'anomenada de capacitats institucionals, més recent, no faciliten una transició cap a elements concrets, reals i palpables. La literatura en matèria organitzativa de caràcter privat també és erma des de fa gairebé trenta anys; no hi ha avenços significatius des de Drucker i Mintzberg. La teoria de l'organització (privada) no s'ha sabut renovar ni amb les tecnologies de la informació i està fora de joc davant la *smartització* i la robòtica. Una de les aportacions relativament valuoses i que ha tingut un cert impacte (també, per atzar, en alguna administració pública com ara l'Ajuntament de Barcelona) és la de Frédéric Laloux. Laloux (2016) proposa una suggeridora renovació del paradigma organitzatiu basat en tres principis: l'autogestió (les organitzacions han trobat la fórmula per a operar de manera eficaç, fins i tot a gran escala, amb un sistema basat en les relacions entre iguals, sense necessitat de jerarquia ni consens), la plenitud (les organitzacions reconeixen i aprofiten la identitat global dels seus membres: no només en la dimensió professional, sinó també en les dimensions personals, emocionals, intuïtives i espirituals) i el propòsit evolutiu (la percepció real de les organitzacions és que posseeixen una vida i un sentit d'orientació propis). En comptes de predir i controlar el futur, els membres de l'organització estan convidats a escoltar i entendre allò en què l'organització desitja convertir-se (el propòsit a què vol servir). Però aquests principis temptadors s'assenten sobre unes investigacions empíriques amb una mostra molt reduïda i, a més, totes les organitzacions analitzades són privades i relativament petites.

Les empreses que duen la cultura de la innovació en a l'ADN no necessàriament han d'innovar. Aquest és el seu objectiu, però per a innovar cal una mica més que només desitjar-ho. Algunes empreses tenen el potencial per a fer-ho més que d'altres, que potser sí que han innovat en algun moment, però en canvi, després, no han sabut recollir el fruit d'aquest impuls. La innovació ha de ser una part de les empreses, no pas objectius concrets i individuals limitats en el temps i que de vegades resulten difícils de gestionar en determinades empreses, perquè no estan preparades i necessiten forçar els seus equips per construir-ne un que tiri endavant el projecte.

Laloux (2016) ens adverteix que les organitzacions s'estan quedant obsoletes pel que fa a les formes de gestió i que està a punt de produir-se un salt crític i transcendental en la implantació de nous models organitzatius i productius. Aquest salt consisteix fonamentalment a aprofundir al màxim en el concepte de col·laboració (Tamames, 2018: 89). Una altra novetat en la literatura organitzativa vinculada a l'impacte de la intel·ligència artificial i la robòtica fa referència a l'organització exponencial (Ismail, Malone i Van Geest, 2016). Partint de la base que el món digital està mostrant uns creixements com no s'han vist mai abans, la proposta de l'organització exponencial (ExO) és que les organitzacions puguin aconseguir aquests mateixos creixements exponencials esprement les possibilitats de la digitalització i informatització dels seus processos i mitjançant la reducció al mínim dels actius físics (Tamames, 2018: 90). Una organització exponencial és aquella l'impacte o el resultat de la qual en l'economia i el seu entorn és desproporcionadament enorme, com a mínim deu vegades superior comparat amb les seves iguals, a d'altres empreses del sector, de caràcter lineal. Són disruptives, es basen en tècniques organitzatives diferents i en tecnologies acceleradores. És a dir, tenim davant una nova generació d'organitzacions que poden transformar en creixement exponencial la manera lineal de créixer de les organitzacions tradicionals a partir de l'ús d'actius com la seva comunitat, personal sota demanda, *big data*, intel·ligència artificial i altres noves tecnologies. Es tracta d'una organització ni centralitzada, ni tancada, ni jeràrquica i sense lideratges concentrats que aposta per una nova manera d'entendre l'estratègia, la cultura, els processos, les operacions, els sistemes i les persones. Representa un nou model organitzatiu complex els detalls del qual encara s'han de definir. De tota manera, tot sembla indicar que les organitzacions modernes haurien d'apostar per l'holocràcia: un sistema d'organització en què l'autoritat i la presa de decisions es distribueixen de manera horitzontal en lloc de ser establertes per una jerarquia de gestió; en altres paraules, un sistema d'autogestió (Robertson, 2015). L'holocràcia és una nova manera d'administrar una organització que relleva el poder d'una estructura jeràrquica i el substitueix per un sistema de distribució de l'autoritat. Una de les principals diferències en l'organització d'una empresa mitjançant l'holocràcia és l'eliminació d'una estructura en la qual cada persona té un càrrec fix i la funció de cada treballador és descrita en un organigrama. El sistema nou proposa una estructura en què l'empleat exerceix múltiples funcions dins de l'organització, participa en diferents equips alhora i les duu a terme unes tasques constantment actualitzades per a adaptar-se millor a les necessitats del seu equip. La idea és que l'organització pugui aprofitar millor les habilitats del treballador donant-li total llibertat perquè expressi la seva creativitat. En el model tradicional, l'autoritat pertany sempre al cap, mentre que en l'holocràcia és distribuïda entre l'equip amb funcions específiques i amb responsabilitats per a la presa de decisions sobre el tema objecte de treball. Per exemple, si hi ha un equip que s'encarrega del llançament d'un nou producte, l'última paraula la tenen els membres d'aquest equip, no pas el gestor, que està, teòricament, un nivell més amunt. En el model tradicional,

l'estructura d'una organització rarament canvia i les ordres sempre van de dalt a baix. En l'holocràcia, l'organització es modifica constantment i cada equip té autoritat per a gestionar-se com més convingui als seus membres, fins i tot de manera jeràrquica si és el que els sembla millor. Un dels aspectes més importants de l'holocràcia és que tots els col·laboradors de l'organització han de seguir el mateix conjunt de regles predefinides, i no pas determinacions fixades per l'autoritat. La idea és que la transparència en les regles disminueixi l'impacte de la política dins de l'organització i que la presa de decisions depengui menys de persones en posicions d'autoritat (Robertson, 2015). De nou, és complicat aplicar aquesta idea d'autogestió, autonomia i dissolució de l'autoritat entesa en un sentit clàssic en una administració pública en què la jerarquia i l'autoritat política en són dos elements essencials. L'holocràcia podria representar una fórmula nova i diferent per a despolititzar encara més l'Administració pública. Però no hauria de tenir necessàriament aquest impacte negatiu, ja que l'autoritat i la jerarquia política es poden combinar amb l'autonomia de gestió i la corresponsabilitat. Les organitzacions que estan aplicant l'holocràcia justament solen fer un símil amb el cos humà: les cèl·lules no demanen permís per fer la seva tasca, ja saben com dur-la a terme; els pulmons tenen la funció d'obtenir oxigen i s'hi van ajustant de manera autònoma. En aquest sentit, un cos humà té una jerarquia holocràtica en la mesura que cada òrgan té autoritat completa sobre la seva funció. És obvi que tot el cos està dirigit pel cervell, que és el que decideix el què s'ha de fer (per exemple, córrer o descansar), però una vegada està presa aquesta decisió, cada òrgan actua autònomament en conseqüència. En l'Administració pública cal garantir que el cervell tingui una lògica política i que domini l'estratègia del cos administratiu, però posteriorment cada equip o unitat administrativa hauria de tenir autonomia per a acomplir la seva funció de manera òptima. Així, doncs, es dilueixen els caps intermedis, però no pas la direcció política i estratègica, que pot ser encara molt més potent i efectiva. La intel·ligència artificial podria afavorir decididament aquestes noves fórmules d'organització per a l'Administració pública. Aquesta reflexió i proposta organitzativa no són cap tema menor, ja que pot generar impactes molt potents i beneficiosos. Per aquesta raó, a tall de clarificació, la podem analitzar amb més profunditat a partir dels quatre apartats següents:

- La teoria de l'organització moderna, la literatura sobre gestió dels últims cinc anys dissenyada per a aplicar-la a les empreses privades, coincideix de manera unànime que les organitzacions del futur no poden ser jeràrquiques, sinó que han de ser col·laboratives, amb dinàmiques d'autogestió, identitats molt fortes i una gran flexibilitat. Només d'aquesta manera poden ser organitzacions contingents i creatives que s'adaptin a les disruptcions tecnològiques. Aplicar aquests principis a l'Administració pública pot ser molt difícil, atès que el seu model de base continua sent burocràtic i l'estandardització i la jerarquia són alguns dels seus principis bàsics. Però recordem que l'Administració pública també opera sota els paradigmes gerencial i de governança. Aquests models sí que poden migrar cap a organitzacions més col·laboratives i d'autogestió. També cal tenir present que un dels impactes més rellevants de la robotització i la intel·ligència artificial en l'Administració pública és que la seva dimensió burocràtica es podria automatitzar gairebé totalment. Per tant, la dimensió burocràtica, que ha de continuar sent present en les institucions públiques, en el futur serà robotitzada i així assegurarà sense desviacions la neutralitat, l'equitat i la seguretat jurídica. Així, ja no farà falta mantenir un model de treball dels empleats públics de caràcter conservador i podria operar també sota els vectors de la col·laboració i de l'autogestió.

- La possibilitat d'introduir sistemes d'autogestió en l'Administració pública podria entrar en conflicte amb el principi de jerarquia. Però l'essència del principi de jerarquia no és instrumental, sinó conceptual; no és operatiu, sinó estratègic. La seva funció consisteix a preservar el domini polític sobre la dimensió professional de l'Administració. D'aquesta superioritat depèn la legitimitat democràtica de les institucions públiques. Per tant, en l'Administració no és possible que els sistemes d'autogestió i de col·laboració entre col·lectius d'empleats públics puguin dissenyar l'estratègia de les polítiques i els serveis públics. Aquesta funció correspon a la dimensió estratègica ocupada pels perfils polítics, que, per la via de la jerarquia sobre la resta de la institució, asseguren la implementació de la seva visió política. Però també cal tenir present que un dels problemes més greus de les nostres administracions públiques és la invasió de la política sobre àmbits i funcions estrictament tècnics i professionals. Curiosament, l'aplicació en el futur d'un sistema holocràtic a l'Administració podria conciliar les dues exigències de l'organització administrativa: d'una banda, assegurar el domini estratègic de la dimensió política i, d'altra banda, protegir l'autonomia de la dimensió professional en els aspectes més tècnics. La metàfora de com funciona un cos humà és, en aquest sentit, molt aclaridora. El cervell (la política) decideix lliurement què ha de fer el cos d'una persona (l'Administració). La política consisteix a decidir si ha de córrer, si ha de caminar i en quina direcció. Però els òrgans humans (unitats administratives professionals) prenen les seves decisions de manera totalment autònoma del cervell. El pulmó decideix autònomament com treballa i s'adapta a una persona que corre veloçment o que descansa. Les cèl·lules desenvolupen les seves tasques de manera totalment autònoma. Malgrat aquesta autonomia cel·lular, ningú no pot dubtar que un cos humà és jeràrquic, ja que totes les seves accions discrecionals són dirigides pel cervell i només les mecàniques o estrictament físiques funcionen de manera autogestionada. En canvi, no seria funcional que el cervell donés ordres a les cèl·lules o als alvèols dels pulmons, ja que podria generar un col·lapse fisiològic. Aquesta disfunció és la que succeeix ben sovint en l'Administració pública, on un excés de politització influeix negativament en la forma de treballar de les seves unitats administratives més tècniques. Per tant, cal prioritzar i estimular en l'Administració l'autogestió i la col·laboració de les unitats administratives i dels empleats públics i evitar que es polititzin.

- Perquè aquests sistemes col·laboratius i d'autogestió operin de manera eficaç i eficient, és molt important la identitat, la identificació i la visió plena, tal com proposa Laloux. És a dir, les cèl·lules d'un ronyó (òrgan administratiu especialitzat) han de tenir molt clar que formen part d'un ronyó i quines són les seves funcions. Només d'aquesta manera els sistemes d'autogestió i col·laboració tindran una aportació consistent, eficaç i eficient.

- L'organització del treball partint de la col·laboració i l'autogestió pot aprofitar la intel·ligència artificial per aconseguir que les unitats administratives tinguin un acompliment exponencial. Un ronyó, com a òrgan administratiu, pot transformar-se gràcies a la intel·ligència artificial en un ronyó o òrgan administratiu exponencial amb un grau d'eficàcia i eficiència molt superior al que tenia fins ara. És a dir, els mecanismes de col·laboració i d'autogestió amb l'ingredient de la intel·ligència artificial poden aconseguir unitats administratives amb un rendiment exponencial.

- Un altre element crític és la coordinació entre els diferents òrgans d'un cos, entre les diferents unitats administratives. Per exemple, l'activitat d'un ronyó pot afectar negativament el fetge o viceversa. És obvi que la pràctica fisiològica o administrativa els estimula a coordinar-se, però també és cert que, moltes vegades, el funcionament d'un òrgan o unitat pot generar externalitats negatives per a d'altres òrgans o unitats. Els esforços que han de fer les administracions públiques per a coordinar les seves diferents unitats solen ser ingents (per exemple, amb infinites reunions de coordinació) i, ben sovint, bastant infructuosos. En aquest sentit, la intel·ligència artificial de base contextual pot ser una gran oportunitat per a una coordinació molt més natural, fluida i molt menys burocràtica.

8.- El nou model de governança social i intel·ligent

En definitiva, no s'ha dissenyat ni al sector públic ni al privat un model d'organització robust i concloent que pugui afrontar els reptes contemporanis. Aquí ens limitem a proposar onze principis generals sobre els quals s'hauria d'assentar el nou model d'administració pública que denominem *model de governança social i intel·ligent*:

- **Tres models ordenats acceptats i reconeguts per tothom:** Cal reconèixer d'una vegada per totes que l'Administració pública és complexa, atén diversos fronts i que, per tant, no es regeix per un únic marc conceptual, sinó tres:

1. El model de la governança publicoprivada, ja que l'Administració no pot ni ha d'actuar de manera autista. Requereix la col·laboració de les organitzacions amb ànim de lucre i sense, i a més ha d'estar oberta a la participació i cogestió dels ciutadans a títol individual o col·lectiu. Però ens referim a una governança responsable, dirigida per l'Administració en la cerca del valor públic, el bé comú i l'interès general. La governança no s'ha d'interpretar només en termes de bona gestió, sinó també d'una política bona i renovada.

2. El model burocràtic, perquè l'Administració pública aporta seguretat jurídica i institucional al sistema i per a això ha d'actuar de manera neutra, impersonal i sistemàtica.

3. El model gerencial en la prestació directa de serveis públics de qualitat (adaptats a les necessitats i expectatives dels ciutadans).

Tots tres models poden conviure sense cap problema. Els empleats públics es poden especialitzar en un de concret, però tots han de conèixer, dominar i respectar els tres models d'administració pública.

- **Defensa orgullosa dels valors públics, l'orgull de treballar al sector públic:** Treballar a l'Administració pública és una professió, però també una vocació. Significa estar al servei de la societat i treballar per millorar el confort social, l'equitat i la igualtat. Els anys que venen seran temps de canvis tecnològics i econòmics així com d'externalitats socials negatives. Treballar per mitigar-les

ha de ser no només una vocació, sinó un motiu d'orgull. D'altra banda, cal reformular el discurs perquè quedi clar que l'Administració pública és moderna, creativa i innovadora. Un càrrec electe o un empleat públic treballen per a una administració moderna i per defensar el bé comú i l'interès general en temps convulsos socialment. Aquestes tasques i la seva ubicació institucional sempre haurien d'omplir d'orgull els actors públics.

- **Professionalització i front constant contra el clientelisme i el corporativisme:** Les tendències clientelars i corporatives tenen un caràcter social i natural, però són perverses per a les institucions. Sempre cal estar alerta a detectar els primers indicis i prendre les mesures necessàries per a evitar el clientelisme o el corporativisme. Cal estar sempre pendent de mantenir la meritocràcia quan s'incorporin nous empleats públics, siguin els que siguin, en la carrera professional i en els criteris d'ocupació dels llocs de direcció pública professional.

- **Autogestió en el marc de la jerarquia:** El treball autònom, el treball en equip, les lògiques cooperatives són els nous valors de l'organització del treball modern. L'Administració no tan sols no pot renunciar a aquests ingredients, sinó que els ha d'estimular constantment mitjançant tota mena d'incentius (formació a empleats i responsables, disseny de llocs polivalents i amb profunditat, processos de treball flexibles, etc.), però tot plegat dins d'una lògica de jerarquia institucional. L'Administració ha de continuar sent conceptualment jeràrquica (la política dirigeix l'Administració), però amb dinàmiques de treball vinculades a l'autogestió en un sentit professional o "ple", tal com les formula Laloux (2016).

- **Contingència i renovació: contra l'envelliment organitzatiu:** Els problemes i les polítiques a les quals s'enfronten l'Administració i els serveis que presta estan en un procés de transformació continu. És imprescindible que l'organització sigui contingent i els processos d'aprenentatge siguin constants. Cal lluitar de manera sostinguda contra l'acomodament, les opcions més conservadores i evitar l'envelliment institucional i la dels empleats públics en la seva dimensió professional. L'Administració és una organització que sempre està aprenent i tots els seus empleats també.

- **Latència i el lideratge dels processos de renovació tecnològica:** Els canvis tecnològics i organitzatius no són novetats que impulsa i experimenta el sector privat i, posteriorment, poden ser acollits o no al sector públic. Al contrari, les administracions públiques haurien d'estar sempre atentes als avenços i intentar ser les primeres organitzacions que els implementin si consideren que poden aportar valor públic.

- **Més intel·ligència que musculatura:** La gestió pública en un context complex de governança tant a escala de gestió com a escala política requereix intel·ligència, la capacitat de detectar la informació clau per a analitzar-la. La intel·ligència no només és l'ingredient bàsic per a exercir la funció de metagovernador, sinó també per a ser líquid en el sentit de 'contingent, creatiu i innovador'. La gran majoria de llocs de treball dels empleats públics haurien de ser únicament els que requereixin intel·ligència, és a dir, capacitat d'anàlisi per a detectar problemes i resoldre'ls). La musculatura institucional serà objecte de robotització o bé d'externalització. En aquest sentit, cal minimitzar els llocs de treball "musculars", ja que tendeixen a contaminar els llocs de treball "cerebrals".

- **Més visió política i més complicitat amb la política:** Els ingredients fonamentals (la visió, l'energia i la força) de l'Administració pública rauen en la política. Cal prestigiar i reconèixer l'ingredient polític. Els empleats públics són professionals, però al servei d'una visió política. Per tant, els empleats públics han de ser actors totalment alineats amb la política de la institució i han de renunciar a les lògiques corporatives que solen ocultar polítiques pròpies i que no tenen cabuda en l'Administració.

- **Senzillesa davant la complexitat: simplificació d'estructures, procediments i regulacions legals:** Les organitzacions líquides (contingents, creatives i innovadores) han de tenir estructures lleugeres, planes, que operin amb arquitectures variables com ara la gestió per projectes. Les normatives i els procediments han de ser molt senzills i només han d'atendre els elements generals inevitables. La gestió pública moderna és complexa i per això requereix estructures, procediments i un marc legal com més senzills millor.

- **Reconeixement dels avantatges de treballar al sector públic i reducció dels inconvenients:** A les administracions públiques és estructural un cert clima de lament i fins i tot de crispació per variables que són totalment naturals i inevitables. Per exemple, hom es queixa que els canvis polítics impliquen modificacions en polítiques i serveis, que als polítics nous cal ensenyar-los i és esgotador, que l'Administració s'atura o alenteix l'activitat cada quatre anys amb les eleccions... També són clàssiques les crítiques als sistemes retributius, a les condicions de treball, als mecanismes d'avaluació, etc. Cal fer notar que a la majoria d'aquestes queixes els manca tot fonament. D'una banda, el joc polític és inherent a l'Administració pública i ningú no se'n pot queixar si ha optat per ser servidor públic. Per exemple, un empleat públic hauria d'assumir que una de les seves funcions bàsiques és formar amb paciència els nous càrrecs polítics. D'altra banda, les queixes de caràcter laboral no haurien de ser tan extremes i constants. Caldria fer un diagnòstic precís de les condicions laborals a tots els nivells (estabilitat, condicions laborals, carrera professional, polivalència en el treball, retribucions, etc.) en relació amb el sector privat.

En definitiva, cal proposar i aconseguir una administració pública que sigui líquida, oberta, col·laborativa i creativa, però alhora també sòlida, predictable i constant. Pot semblar un oxímoron, però de la integració i complicitat entre aquestes dues ànimes en depèn l'èxit de l'Administració futura: una administració pública amb més qualitat institucional i amb més capacitats d'intel·ligència institucional.

Capítol 3. Nou model de governança política i la renovació del model gerencial de l'Ajuntament de Barcelona

1.- Introducció

Aquest capítol aplega dues dimensions institucionals i organitzatives interconnectades: per una banda, planteja reflexionar sobre un nou model d'organització política i, per l'altra, proposa mantenir però també renovar el model tradicionalment gerencial de l'Ajuntament de Barcelona.

El fet que les regidories s'articulin segons criteris estructurals representa un problema polític perquè atendre els nous reptes a què s'enfronta la ciutat, els quals presenten ingredients transversals com ara els maners, el preu dels habitatges, els refugiats polítics, la qualitat de l'aire, la fòbia al turisme, els creuers turístics, la necessitat de revitalització de determinats barris, l'aposta per una societat del coneixement i de l'aprenentatge, la pervivència del comerç tradicional, etc. Es tracta de problemes que probablement aniran variant amb el temps. N'hi ha que no poden ser assumits amb garanties per un model polític i administratiu de tipus clàssic i rígid. Fa falta un model polític i administratiu amb una arquitectura variable. També cal que hi hagi més lideratge polític enfocat a aquestes novetats temàtiques: fan falta més responsables polítics amb estatus de regidors i de comissionats o, en tot cas, potenciar el seu paper i visibilitat. Un altre problema és que també manca lideratge i atenció política a la dimensió territorial de l'Ajuntament de Barcelona. Cal parar més atenció als districtes i als barris, que haurien de ser el principal motor de dinàmiques de participació ciutadana, de cogestió de serveis públics i d'impuls de l'economia col·laborativa.

En la dimensió gerencial, la teoria ens diu que el model organitzatiu gerencial de l'Ajuntament de Barcelona suposa un sistema d'interlocució entre l'estructura política i l'estructura professional de l'organització que té com a objectiu comptabilitzar la direcció política dels regidors electes, de qui depèn definir l'estratègia política municipal, amb la seva implementació sota criteris professionals que garanteixin l'obtenció de resultats i el control del funcionament organitzatiu amb eficiència i eficàcia.

Seguint aquest plantejament teòric, la direcció executiva de les polítiques municipals s'assigna a un conjunt de gerents professionals, estructurats en sectors, districtes, organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils, consorcis i fundacions que gestionen l'assignació operativa dels recursos. Les seves funcions serien actuar sota la preeminència política dels regidors electes, executant les seves resolucions i les dels òrgans de govern, mitjançant la direcció dels serveis administratius i la gestió dels recursos.

Aquest plantejament voldria aconseguir que els regidors de govern i l'estructura gerencial desenvolupessin dues funcions diferenciades: per part dels primers, definir la política, l'assignació "macro" dels recursos i la prioritat de les línies d'actuació de l'Ajuntament i, per part de la segona, implementar les polítiques, aplicar els criteris de prioritat definits i dirigir de manera professional els diferents subsistemes de gestió a fi d'assegurar uns resultats que responguin a les polítiques establertes pel govern de la ciutat.

Aquest model teòric implica una coordinació necessària entre l'àmbit polític i el gerencial, per tal d'aconseguir els objectius previstos. A fi de no generar disfuncions, el mecanisme de relació entre ambdues instàncies es basa en aquests principis:

- Cada col·lectiu ha d'acceptar i respectar la funció que li pertoca: definició i direcció política en un cas, i implementació i direcció tècnica en l'altre. És a dir, el polític no ha de fer de gestor i el gestor no ha de fer de polític. El gestor ha de conèixer bé les diferents sensibilitats polítiques que acompanyen la definició de les directrius de govern, per tal que la implementació sigui permeable en cada cas a aquestes sensibilitats.
- Els gerents han de saber traduir i aconsellar al llenguatge polític les diferents implicacions polítiques que tenen les alternatives de gestió. Han de ser sensibles al criteri polític dels regidors: les diferents possibilitats d'implementació d'una iniciativa de govern exerceixen un efecte, en termes d'impactes polítics, sobre la ciutadania. Per això el disseny i la implementació de la política han d'anar plegades, és a dir, el criteri tècnic de la implementació ha d'estar vinculat al criteri polític de definició de la mesura governamental.
- El sistema només funciona si la dinàmica que es genera entre aquestes dues instàncies és de plena confiança, i això es manifesta en la col·laboració i el respecte: el gestor respecta i segueix les iniciatives polítiques de l'equip de regidors, i aquests respecten els criteris professionals que aconsellen la millor manera de portar a terme les iniciatives.

2.- Diagnosi del model gerencial fins al 2017

L'Ajuntament de Barcelona ha representat l'avantguarda, tant al nostre país com a Espanya, en la implantació del model gerencial vinculat a la tradició anglosaxona. Aquest model ha estat copiat o referenciat per molts d'ajuntaments grans i mitjans. Amb el temps força ajuntaments importants de Catalunya i d'Espanya s'han organitzat inspirant-se directament o indirecta en el model de l'Ajuntament de Barcelona.

El model ha estat un èxit en termes de gestió. La ciutat de Barcelona, per exemple, va emprendre una transformació radical com a ciutat i va impulsar iniciatives molt importants (els Jocs Olímpics del 1992, les noves centralitats, la gestió de la neteja, la xarxa ortogonal, etc.), i quan ha hagut de fer front a crisis econòmiques importants (la crisi de finals del 1992 i la crisi del 2008-2016), el model gerencial ha respost a aquests reptes amb una gran solvència.

El model gerencial, com a sistema de gestió, ha estat un èxit rotund en relació amb l'economia i l'eficiència organitzativa. Quan va començar la crisi del 2008, la majoria dels ajuntaments del país tenien uns dèficits econòmics molt rellevants, però no era el cas de l'Ajuntament de Barcelona, que tenia un pressupost i un dèficit molt equilibrats i ja havia satisfet el gran deute contret durant l'organització de les olimpíades.

El problema del model gerencial és que, durant aquest llarg període, es va extremar en excés. Es va desdibuixar per inèrcia la frontera entre la política i la gestió i, en bona mesura per certa feblesa de la primera, es va maximitzar una visió massa tecnocràtica de la gestió. No es va tenir consideració que el model gerencial no només era una opció tecnocràtica vinculada a l'eficàcia i eficiència organitzativa, sinó que, aplicada de manera maximalista, va conferir a la cultura institucional i política una orientació massa tècnica, de caire neoempresarial (l'Ajuntament es percebia més com una empresa que no pas com una institució pública) i amb una visió ideològica no volguda de caràcter neoliberal.

El model gerencial ha cristal·litzat a l'Ajuntament de Barcelona i, vulgues que no, forma part de la seva identitat institucional. La destrucció d'aquest model seria considerada una política institucional molt agressiva i sense justificació atenent als èxits de gestió que acredita, a l'elevat prestigi que manté en l'entorn institucional i a la gran emulació de què ha estat objecte.

En l'aplicació pràctica d'un model teòric, com és el de l'estructura gerencial, es poden produir disfuncions organitzatives que posarien en perill o desvirtuarien els objectius de bon funcionament del sistema de relació entre l'estructura política i l'estructura professional dins l'Ajuntament. Com a model, l'estructura gerencial és una eina de gestió i, com a eina que és, en funció de com s'utilitzi pot comportar, en termes organitzatius, unes conseqüències o unes altres.

Les qüestions més importants vinculades al model gerencial són aquestes:

- L'estructura de gerents ha estat controlada tradicionalment per l'Alcaldia, que és responsable de nomenar les persones que ocupen les responsabilitats de gerència (més enllà d'ajustos informals). Aquests gerents, a la pràctica, no tenien relació de dependència jeràrquica amb l'estructura política de regidories, sinó que la relació que s'establia entre gerents i regidors era de coordinació i col·laboració en la gestió. Però aquest model, que podria tenir sentit en un sistema "presidencialista" amb elecció directa de l'alcalde per part de la ciutadania o en un govern amb una majoria política molt clara, es va aplicar a una estructura política municipal que políticament no podia ser tan presidencial.
- En el cas dels gerents dels sectors, es relacionaven amb els diferents regidors i, especialment, amb les tinències d'alcaldia. Donada aquesta situació, a la pràctica, la gerència podia establir prioritats sobre el suport que, en termes de gestió, rebien les diferents iniciatives polítiques que es plantejaven dels àmbits temàtics sectorials dirigits per cada un dels regidorsponents. La inexistència d'una relació prou clara de dependència jeràrquica entre el gerent i aquests darrers responsables polítics deixava a les gerències un marge d'acció ampli

per a definir el suport concret que, en termes de gestió, es prestava a cada una de les línies d'actuació del sector.

- El model gerencial es basa en l'acceptació i respecte per part dels gerents de la direcció governamental de l'esfera política, representada pels regidors amb responsabilitats de govern. La tasca de les gerències és de direcció tècnica, no pas de direcció política. Tot i això, aquesta distinció teòrica ha estat, moltes vegades, difusa a la pràctica. La forta interrelació entre política i gestió necessàriament impedia definir una frontera nítida entre aquestes dues funcions: així, la formulació i el disseny de les polítiques té efectes sobre els seus sistemes de gestió i, de la mateixa manera, els mecanismes d'implementació no sols tenen conseqüències tècniques, sinó també un impacte en termes polítics. També s'ha d'esmentar que el model, durant aquest llarg període, va anar polititzant patològicament el perfil gerencial, de tal manera que els dos papers es barrejaven i encara es feien més complicats els governs de coalició, perquè un regidor d'un grup municipal manava un gerent amb vincles polítics evidents amb un altre grup municipal. Aquesta tendència cap a la politització dels perfils d'alguns gerents va ser molt perniciosa pel que fa a la solvència i la visió del model gerencial com un sistema neutre de direcció pública professional. És a dir, el perfil de la persona escollida com a gerent (aspecte subjectiu de caràcter polític) és el que va ocasionar confusió en el paper dels gerents, que en un principi era molt clar. Per això resulta essencial mantenir la claredat en la definició d'ambdues funcions.

El Govern de Barcelona en Comú també decideix mantenir el model gerencial atesa la dificultat de modificar d'entrada la lògica institucional i per manca d'experiència en l'exercici de tasques de govern. Les característiques del model polític dels darrers dos anys i mig són complexes:

- Les tinències d'alcaldia comanden quatre grans àrees polítiques. Aquest ingredient polític aporta transversalitat a les polítiques públiques municipals amb una lògica jeràrquica però també col·laborativa amb les regidories i els comissionats. Les àrees defineixen les prioritats polítiques del Govern municipal i, amb bon criteri, no es prioritzen els elements de gestió interna (gestió econòmica, recursos humans, tecnologia, etc.) en aquest nivell.

- Hi ha vuit regidories temàtiques, que també defineixen les prioritats polítiques del Govern municipal i, amb bon sentit, no es prioritzen els elements de gestió interna (gestió econòmica, recursos humans, tecnologia, etc.) en aquest nivell. De fet, una sola regidoria (la de Presidència) aplega la direcció dels serveis comuns municipals.

- Els deu regidors sectorials són alhora regidors de districte. Es tracta d'un tret que s'ha donat en d'altres situacions a l'Ajuntament de Barcelona (per bé que condicionat pel nombre de regidors de les formacions que participen en el Govern). El model implica una descentralització territorial potent que evita tensions centrífugues gràcies al doble paper sectorial i territorial dels regidors.

- Hi ha onze comissionats, que depenen directament de les àrees i dirigeixen àmbits temàtics importants, però que no tenen la mateixa prioritat política que els àmbits associats a les re-

gidories. Hi ha un comissionat que depèn directament de l'Alcaldia: el Comissionat de Seguretat. Els comissionats no són regidors, però exerceixen una clara funció política i també són especialistes en les seves respectives matèries. La presència d'aquests comissionats implica, pel seu volum, paper polític i coneixement especialitzat, una repolitització notable de l'Ajuntament, tot i que de nou condicionada pel nombre de regidors de la formació al capdavant del Govern municipal.

D'altra banda, la dimensió gerencial agrupa les característiques següents:

- La Gerència Municipal, que depèn directament de l'Alcaldia i que dirigeix i controla tota la dimensió gerencial (gerències sectorials i gerències territorials de districte). Aquesta figura és imprescindible per a lligar la dimensió política al màxim nivell (Alcaldia) amb la dimensió gerencial i per la tasca transversal i imprescindible de controlar les diverses gerències. Durant els primers anys del model gerencial, no existia formalment aquesta figura, si bé hi era present de manera informal. Va ser un gran encert formalitzar-la. La figura del gerent municipal és la d'un gran polític, un paper estratègic transversal que vincula la dimensió política amb la gerencial.

Hi ha deu gerències sectorials amb una lògica interna jeràrquica: sis gerències directes i quatre que depenen de quatre de les superiors. A banda, cal comptar els instituts i els ens equiparables. La divisió en set grans gerències sectorials aporta transversalitat a la gestió municipal.

- El model es completa amb deu gerències més, una per a cada districte.

Un element clau i difícil de conciliar és l'articulació entre la dimensió política i la dimensió gerencial. Per una banda, hi ha els vint-i-sis actors polítics sectorials (tinències d'alcaldia, regidories i comissionats); per l'altre, hi ha les gerències superiors i inferiors, que només agrupen deu instàncies. Aquesta asimetria dona peu a arquitectures molt complexes. Per exemple:

- Hi ha quatre gerències superiors que coincideixen amb quatre àrees polítiques. Dues gerències superiors depenen d'una mateixa àrea (Treball, Economia i Planificació Estratègica), i una gerència superior depèn directament d'un comissionat (Seguretat). En tot cas, s'ha de destacar que no hi ha cap gran àrea política desatesa per l'organització gerencial. És a dir, en l'àmbit estratègic la dimensió política i la dimensió gerencial estan ben integrades.

- En més detall, l'arquitectura és complexa, ja que hi ha gerències comandades per sis actors polítics (Drets de Ciutadania), per quatre (Drets Socials) i per tres (Empresa i Cultura). Aquestes situacions poden ser poc fluides i donar lloc a tota mena de conflictes entre la dimensió política i la dimensió gerencial, a més de problemes entre els diversos actors polítics. La tasca de coordinació de les tinències d'alcaldia pot ser més que notable i generar un gran desgast. En un cas, un únic actor polític (Regidoria de Presidència) pot ser interlocutor de cinc gerències (tres de superiors i dues d'inferiors).

- També hi ha casos en què s'han creat posicions de gerents adjunts perquè calia adscriure diferents matèries a una mateixa figura política, i això fa que, per exemple, el gerent d'Ecologia Urbana compti amb el gerent adjunt de Medi Ambient, el gerent adjunt d'Infraestructures i Mobilitat i el gerent adjunt d'Urbanisme.

3.- Proposta d'un nou disseny de govern polític per a l'Ajuntament de Barcelona a partir del model de Nova Zelanda

Per a introduir aquesta proposta es planteja, a tall de referència per valorar, un exemple internacional. El model de govern més innovador i original d'àmbit internacional és actualment el de Nova Zelanda (un país que té una població de només 4,75 milions), que presenta unes característiques prou singulars:

- El Govern aplega seixanta-quatre ministeris: aquests ministeris combinen els tradicionals amb d'altres que involucren projectes polítics concrets que es volen desenvolupar durant la legislatura.
- El Govern en un sentit ampli (Consell Executiu) agrupa el primer ministre, un vice-primer ministre i vint-i-tres ministres. El Govern en sentit reduït (Gabinet) agrupa el primer ministre, el vice-primer ministre i divuit ministres (tots els del Consell Executiu menys cinc).
- Cada ministre és titular de diversos ministeris, llevat d'un membre del Gabinet i de tres més del Consell Executiu, que només comanden un ministeri.
- Bona part dels ministres, a banda de ser titulars de diferents ministeris, ocupen el càrrec de ministres adjunts d'altres ministeris. En total hi ha vint-i-set responsabilitats ministerials associades i únicament quatre ministres que no tenen cap ministeri associat. Els ministres associats estan sota la direcció d'un altre ministre que els delega un projecte o àmbit concret.
- En total, entre ministeris i ministeris associats hi ha noranta-un àmbits polítics que són ocupats per vint-i-cinc membres del Consell Executiu. Hi ha ministres que comanden fins a cinc ministeris, tot i que el més usual és que en comandin entre dos i quatre.
- Es tracta d'un govern que prioritza fins a noranta-un àmbits temàtics, agrupant competències clàssiques (per exemple: Relacions Internacionals, Defensa, Salut, Educació, Justícia, etc.) amb projectes i necessitats polítiques molt concretes (per exemple: pobresa infantil, curses i apostes esportives, assumptes penitenciaris, la regeneració d'una zona territorial concreta, discapacitats, desenvolupament maori, bioseguretat, petites empreses, infantesa, joventut, persones grans, silvicultura (boscos), duanes, etc.)
- El primer ministre i el vice-primer ministre també són titulars de diferents ministeris.

Nova Zelanda és un país transparent en l'àmbit polític, però no tant en l'administratiu; no obstant això, tot sembla indicar que els departaments ministerials de caràcter orgànic són només dotze, els quals són força estables i donen suport a tota l'estructura ministerial de caràcter polític, tan variable i àmplia.

Certament aquest model és molt complicat, però té un conjunt d'elements a partir dels quals ens podem inspirar:

- El Govern de Nova Zelanda i les seves competències són semblants als que podria tenir una gran ciutat o àrea metropolitana del futur, ja que aplega funcions de caràcter estatal, regional i en part locals. La seva població (menys de cinc milions d'habitants) és equivalent a la de l'àrea metropolitana àmplia de Barcelona). Les responsabilitats polítiques es divideixen en àmbits molt concrets: polítiques clàssiques, una focalització molt més concreta de les polítiques tradicionals (infants, pobresa infantil, joventut) i noves polítiques públiques.
- Cada càrrec polític aplega diferents responsabilitats en forma de projectes polítics (per exemple, si Nova Zelanda fos la ciutat de Barcelona, hi hauria un ministeri per als maners, un per a la qualitat de l'aire, un per als preus de l'habitatge, un per al comerç tradicional, etc.).
- La major part dels càrrecs polítics també tenen competències creuades en d'altres unitats (és a dir, la majoria de ministres titulars també són ministres associats a d'altres ministeris).
- Els dos punts anteriors aporten transversalitat a un model polític molt fragmentat. Els elements clau d'aquest model són aquests: a) Per una banda, genera molta fragmentació i forces centrífugues, atès el nombre elevat de ministeris, que s'explica per tenir moltes prioritats polítiques al primer nivell governamental (polítiques tradicionals, noves polítiques i polítiques que responen a problemes conjunturals). es tracta d'un model polític flexible i amb una arquitectura variable. b) Per una altra banda, el fet que només hi hagi dotze ministeris com a departaments administratius, que els ministres siguin responsables de diversos ministeris i que alhora siguin ministres adjunts d'altres ministeris aporta integració i forces centrípetes que permeten equilibrar les tendències centrífugues derivades de la fragmentació.

Una possible translació d'aquest model a l'Ajuntament de Barcelona seria la següent:

- L'Administració central o nuclear de l'Ajuntament de Barcelona s'organitzaria en sis macro-àrees sectorials. Un model administratiu molt integrat i poc fragmentat amb una orientació transversal. Sobre cada una d'aquestes unitats (gerències centrals), en el pla polític, hi hauria un tinent d'alcalde o regidor que la comandaria.
- Un nombre de càrrecs polítics elevat (entre vint-i-cinc i trenta) tindrien la màxima responsabilitat política (regidors i comissionats). En la pràctica política, un regidor i un comissionat haurien de tenir el mateix nivell polític i la diferència entre aquests dos col·lectius hauria de ser

només formal, derivada de la normativa vigent. El volum de regidories polítiques podria ser molt elevat: entre quaranta i cinquanta regidories (regidories clàssiques de caràcter estructural i regidories de legislatura per a atendre problemes i polítiques molt concretes i de tipus conjuntural) sense incloure les regidories de districte. Les regidories polítiques podrien ser ocupades tant per l'alcalde, els tinent d'alcalde, els regidors o els comissionats. Cada un d'aquests titulars polítics tindria a càrrec seu entre una i tres regidories (que es correspondrien als ministeris del model neozelandès).

- Les regidories de districte s'haurien de revitalitzar nomenant un regidor o un comissionat o un delegat com a titular (si bé això pot ser un problema amb la normativa actual). Aquests regidors i comissionats no es podrien encarregar d'altres regidories sectorials i només podrien assumir regidories adjuntes. És a dir, el seu lloc i despatx habitual seria als districtes i només de vegades s'encarregarien de temes vinculats a l'agenda sectorial.

- Cada regidoria (d'entre quaranta o cinquanta) comptaria amb el suport administratiu d'un gerent que desenvoluparia les funcions de cap de projecte. Algunes d'aquestes regidories (les estructurals) disposarien de la seva pròpia plantilla i recursos de manera estable. Les regidories i gerències vinculades a projectes concrets tenir una plantilla i recursos variables i comptar amb la col·laboració de personal i recursos de caràcter variable (a temps complet o parcial) adscrits a les unitats estructurals. La funció dels gerents-caps de projecte seria gestionar aquests recursos variables (uns a dedicació completa i uns altres a dedicació parcial). Aquests gerents-caps de projecte podrien tenir, en alguns casos, dedicació completa i, en altres casos, compaginar aquestes funcions amb el comandament d'un àmbit de caràcter estructural (una gerència en un organisme autònom o empresa pública i, fins i tot, una gerència de districte). Els recursos i el personal dels organismes autònoms i de les empreses públiques també s'haurien d'involucrar en aquest joc variable.

- Aquest model combinaria, per una banda, una dimensió estable i clarament articulada en les sis gerències centrals, els districtes i l'administració instrumental, i, per l'altra, una dimensió variable i contingent derivada de les regidories amb una focalització molt concreta i dinàmica de les diverses polítiques i projectes polítics que, de manera transversal, agruparia recursos dels serveis centrals, dels districtes i dels organismes instrumentals.

- Aquest model podria suposar la revitalització política i social de la ciutat, perquè augmentaria la focalització de les prioritats polítiques en funció de la sensibilitat política del Govern i dels diferents problemes econòmics i socials que preocupen la ciutadania. Per exemple, hi hauria unes tinències d'alcaldia dedicades a serveis personals, drets ciutadans, promoció econòmica, etc., mentre que en l'actual organització no es visualitzen clarament les diferents prioritats polítiques del Govern i es corre el risc que els diferents col·lectius de ciutadans no se sentin del tot secundats en els seus problemes concrets. Aquest dèficit polític i social es compensaria amb regidories específiques com ara una regidoria de persones grans que viuen soles, de pobresa infantil, d'immigrants sense feina, de refugiats polítics, de preus de l'habitatge,

d'impuls a l'economia col·laborativa, de seguretat davant el terrorisme internacional, de nous sistemes de gestió de serveis, de societat de la innovació i de l'aprenentatge, de protecció al comerç tradicional, o una regidoria per a fomentar o preservar un determinat congrés internacional mot rellevant per a la ciutat, etc. Aquestes noves regidories serien molt concretes i variables en funció dels problemes reals que s'anessin detectant, i se'n podrien crear i suprimir al llarg d'una mateixa legislatura. Cada gran problema o oportunitat econòmica i social del moment tindria la seva resposta immediata en el pla polític i institucional.

Més concretament, es proposa per a l'Ajuntament de Barcelona un model més abastable en què hi hagi fins a quaranta carteres polítiques que agrupin noves iniciatives polítiques (com ara man-ters, pobresa infantil, soroll, gentrificació, qualitat de l'aire, etc.), combinats amb el comandament polític dels grans àmbits clàssics de l'Ajuntament i la direcció política dels districtes. La direcció política dels àmbits tradicionals es compon, d'una banda, de disset càrrecs polítics (l'alcaldia, sis tinències d'alcaldia i deu direccions polítiques dels districtes) i, de l'altra, de vint-i-tres regidories de caràcter temàtic (la majoria de les quals són noves, llevat d'unes quantes que ja existeixen actualment, com ara cultura o participació ciutadana).

En total, doncs, el model compta trenta càrrecs polítics: vint-i-un càrrecs de caràcter electe (els regidors) i nou comissionats amb funcions de direcció política, a la pràctica semblants als regidors, encara que no sigui possible equiparar-los formalment.

- Un alcalde o alcaldessa
- Sis tinents o tinentes d'alcalde per als grans àmbits centrals de l'Ajuntament:
 - Relacions Institucionals i Govern del Territori. Relacions institucionals amb unes funcions materials d'alcaldia adjunta o vicealcaldia. Recursos (pressupost, recursos humans, tecnologia, serveis generals i transparència institucional). La novetat seria que aquesta tinència d'alcaldia és que també agruparia la coordinació dels districtes i la coordinació amb l'àrea metropolitana: una regidoria que coordinaria les agendes de caràcter "glocal", és a dir, la lògica global del territori metropolità amb la lògica local dels districtes i dels barris.
 - Drets Socials i de Ciutadania: participació i democràcia activa, transparència política, igualtat, immigració i interculturalitat, serveis socials.
 - Educació, Cultura i Esports.
 - Urbanisme i Habitatge.
 - Espai Públic: mobilitat, infraestructures, neteja i recollida de residus, prevenció, seguretat i bombers.
 - Promoció Econòmica: empreses, comerç, turisme, innovació econòmica, etc.

- Deu regidores o regidors de districte. Una part d'aquests regidors de districte podrien ser responsables d'una cartera concreta sobre un projecte polític determinat, però únicament podrien tenir un despatx físic i seria el de la regidoria del districte. Quatre regidores o regidors que ocuparien carteres concretes de rellevància especial. Aquests regidors podrien dirigir àmbits de gestió de l'Ajuntament, com ara el govern del territori, els recursos (els dos regidors adscrits a la primera tinència d'alcaldia), habitatge, educació, cicle de l'aigua, etc. Tot depèn de les prioritats polítiques en les diferents matèries i de la necessitat d'auxiliar les tinències d'alcaldia amb més densitat d'agenda i amb major necessitat de contactes amb els diferents agents socials. Nou comissionades o comissionats que s'encarregarien de carteres especialitzades i que tindrien un perfil especialitzat en les seves respectives matèries.

- Els diferents àmbits de gestió de l'Ajuntament es comandarien des de les sis tinències d'alcaldia, les quatre regidories amb carteres centrals, les regidories de districte i una part de les comissions.

- Els titulars de les noves carteres, creades *ad hoc*, no comandarien directament cap àmbit de gestió. En una primera fase, es recolzarien en l'estructura existent, seleccionant la unitat o unitats més properes a l'àmbit temàtic. En una segona fase, convindria apostar per una lògica de gestió per projectes o per programes, amb un cap de projecte polític (amb el càrrec de regidor o de comissionat) i un tècnic superior que seria el cap tècnic del projecte. Aquest cap tècnic del projecte seria l'encarregat de buscar els recursos personals i tècnics per a poder desenvolupar el projecte.

- La proposta consistiria en un model polític ampli amb una arquitectura variable que generaria un sistema matricial amb dues dimensions: una dimensió estable, tant en termes polítics com gerencials, de caràcter sectorial, i una dimensió amb arquitectura variable i contingent en funció de les prioritats i projectes polítics de cada moment. Aquest model es guiaria pels principis següents:

- Estabilitat de l'arquitectura organitzativa bàsica.
- Transversalitat radical.

- Flexibilitat organitzativa en funció de les prioritats polítiques de cada moment. Domini clar de la política sobre la dimensió gerencial.

- Professionalització de la direcció pública.

- Les regidories per projectes tindrien assignada una partida pressupostària amb què podrien "comprar serveis" als diferents àmbits de l'Ajuntament (administració nuclear i administració instrumental) i, esporàdicament, a organitzacions privades amb ànim de lucre o sense.

- La cultura organitzativa de l'Ajuntament s'hauria de transformar, deixant de ser clàssica, fragmentada horitzontalment i jeràrquica, per a aprendre a treballar de manera matricial, transversal, per projectes i per constel·lacions organitzatives.

- Les regidories per projectes haurien d'evitar institucionalitzar-se i adquirir caràcter permanent (que és una tendència organitzativa natural). La filosofia és que les regidories per projectes són contingents en funció dels problemes socials i de les prioritats polítiques del moment i no pas nous àmbits susceptibles de cristal·litzar-se pel que fa a la seva gestió (llevat d'algun cas extremadament excepcional que ho justifiqui).

- El model de gestió de recursos humans hauria de permetre aquesta arquitectura organitzativa variable mitjançant diverses eines: llocs de treball amb una definició en part més oberta, polítiques de formació amb gestió per projectes i lògiques matricials, un ventall d'incentius que afavoreixi aquesta nova manera de treballar, com ara la carrera horitzontal (en què cada empleat tingui una cartera de col·laboracions per projectes, amb pes en la carrera professional), una bossa econòmica per a poder donar incentius econòmics variables quan es produeixin aquestes col·laboracions, etc.

- La governança política del nou model I: Les diferents regidories temàtiques s'haurien d'adscriure políticament a una de les sis tinències d'alcaldia en funció dels seus àmbits d'actuació. No es tractaria d'una dependència jeràrquica sinó d'una lògica de treball de caràcter col·laboratiu i per constel·lacions organitzatives. Els diferents àmbits temàtics s'han de coordinar políticament i administrativa per famílies per tal d'evitar duplicitats o relats contradictoris. Aquestes taules de coordinació també permetran facilitar la lògica de transferència de serveis entre les unitats centrals municipals (dirigides pels sis tinents d'alcalde) i les regidories temàtiques per projectes.

- La governança política del nou model II: A les reunions del Govern de la ciutat hi haurien d'assistir tots trenta càrrecs de direcció política. Hi podria haver una comissió permanent del Govern amb només l'alcalde i els sis tinents d'alcalde.

- La governança tècnica i gerencial del nou model: Convé contemplar la possibilitat de crear una nova figura, la del gerent municipal adjunt, adscrit al gerent municipal i encarregat de coordinar els caps de projecte vinculats a les regidories temàtiques i donar-los suport.

El model que es proposa és complex i implica una dinàmica matricial de treball polític i administratiu, amb la gestió per projectes de només mandat polític o de menys d'un mandat polític. Aquesta arquitectura variable i de treball per constel·lacions organitzatives suposa un canvi de cultura organitzativa que vagi més enllà de la lògica administrativa tradicional de tipus feudal, que genera una fragmentació organitzativa autista i amb molts pocs vasos comunicants. Un sistema organitzatiu contingent i variable només és viable si s'articula amb un model polític i gerencial central sòlid, clar i transversal. Aquest model polític i gerencial central ha d'interpretar el paper de tensor d'estabilitat que pugui frenar les tendències centrífugues d'un model variable i contingent que podria degenerar en un nou model encara més fragmentat i desgovernat. La governança del model que es proposa només és possible amb un sistema organitzatiu central estable i transversal. Afortunadament, l'Ajuntament de Barcelona s'ha caracteritzat per tenir, des de fa temps, una organització central força coherent i de caràcter transversal. Això implica que els canvis que es proposen en aquest apartat no siguin radicals, sinó únicament un nou ordre de caràcter incremental.

El model s'articula en sis tinències d'alcaldia:

- Primera Tinència d'Alcaldia: Relacions Institucionals i Govern del Territori. Es tracta d'una tinència d'alcaldia amb tres dimensions: una primera dimensió clarament política, de coordinació del Govern i de relacions institucionals. En aquest sentit ve a ser una mena de vicepresidència en un govern estatal o autonòmic. Una segona dimensió seria la direcció política dels recursos interns de l'Ajuntament de Barcelona. Donada l'amplitud política i administrativa d'aquesta tinència d'alcaldia, seria recomanable que tingués el suport d'un regidor encarregat directament de la gestió dels recursos interns sota les ordres del primer tinent d'alcalde. Les competències d'aquest àmbit serien:

- relacions institucionals,
- coordinació del Govern,
- relacions internacionals,
- transparència,
- atenció ciutadana,
- oficina municipal de dades (intel·ligència),
- governança d'empreses municipals,
- recursos econòmics, jurídics, generals, humans i patrimoni (economia, recursos humans, - serveis jurídics i contractació, serveis informàtics).

Una tercera dimensió, molt important, agruparia dues grans competències: la primera fa referència a la relació de l'Ajuntament amb l'Àrea Metropolitana i amb els municipis que en formen part, potenciant una visió metropolitana i la coordinació intermunicipal de les polítiques més transversals d'àmbit territorial (mobilitat, habitatge, etc.). La segona té per finalitat reforçar la lògica de la descentralització municipal en els districtes i potenciar el protagonisme polític i social dels districtes. Aquesta competència també podria comptar amb un regidor temàtic que tindria aquestes competències "glocals" (metropolitanes i de districte).

- Segona Tinència d'Alcaldia: Drets Socials i de Ciutadania. Representaria un àmbit de serveis personals (tret dels temes d'educació, cultura i esports) amb un discurs conceptual renovat (la novetat del darrer mandat), que inclouria nocions com ara drets humans, ciutadania o participació i gestió de serveis. Les competències d'aquest àmbit serien:

- serveis socials,
- salut,
- diversitat i drets humans,
- democràcia activa i participació,
- acció comunitària,
- transversalitat de gènere,
- feminisme i LGBTI,
- immigració i refugiats,
- discapacitats.

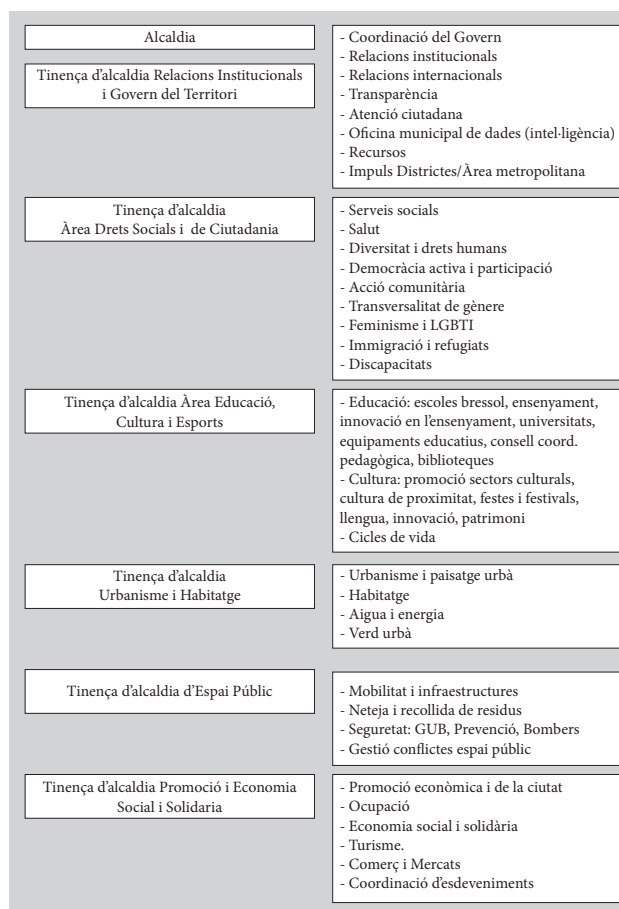
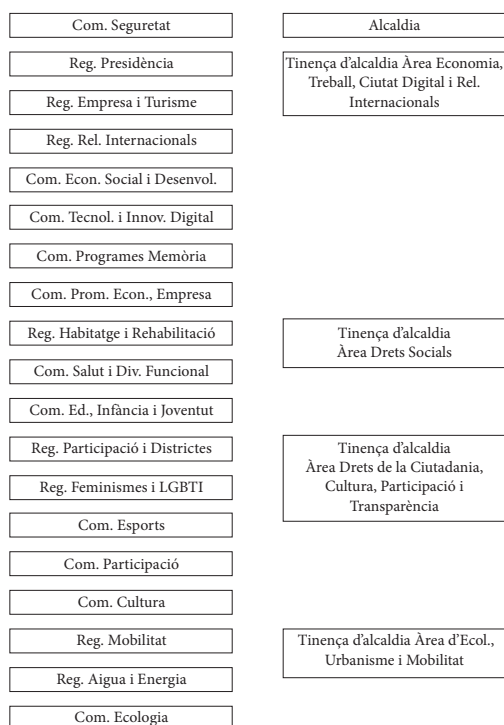
- Tercera Tinència d'Alcaldia: Educació, Cultura i Esports. Les competències d'aquest àmbit serien:
 - Educació: escoles bressol, ensenyament primari i secundari, innovació en l'ensenyament, ensenyaments artístics, universitats, manteniment d'equipaments educatius, consell de coordinació pedagògica i biblioteques.
 - Cultura: promoció sectors culturals, cultura de proximitat, festes i festivals, llengua, innovació i patrimoni.
 - Cicles de vida.
 - Esports.

- Quarta Tinència d'Alcaldia: Urbanisme i Habitatge. Les competències d'aquest àmbit serien:
 - Urbanisme i paisatge urbà: planejament, gestió urbanística, informació urbanística, paisatge urbà, patrimoni arquitectònic, expropiacions i reparcel·lacions.
 - Habitatge: projectes i obres, manteniment i rehabilitació, gestió del parc públic, gestió del parc privat i disciplina d'habitatge.
 - Aigua i energia.
 - Verd urbà: verd urbà, protecció d'animals, neteja i gestió de residus.

- Cinquena Tinència d'Alcaldia: Espai Públic. Les competències d'aquest àmbit serien:
 - mobilitat i infraestructures,
 - neteja i recollida de residus, seguretat: GUB, prevenció, bombers,
 - gestió de conflictes a l'espai públic.

- Sisena Tinència d'Alcaldia: Promoció Econòmica i Economia Social i Solidària. Les competències d'aquest àmbit serien:
 - promoció econòmica i de la ciutat, ocupació, economia social i solidària, turisme,
 - comerç i mercats,
 - coordinació d'esdeveniments.

Gràfic comparatiu: del model actual al model proposat



4.- Proposta de renovació del model gerencial

En consonància amb el model polític ampli i amb una arquitectura variable del model anterior, la proposta que presentem consistiria en un sistema matricial amb dues dimensions: una dimensió estable, tant políticament com gerencial, de caràcter sectorial, i una dimensió amb arquitectura variable i contingent en funció de les prioritats i els projectes polítics de cada moment. Com hem dit més amunt, aquest model es guiaria pels principis següents: estabilitat de l'arquitectura organitzativa bàsica, transversalitat radical, flexibilitat organitzativa en funció de les prioritats polítiques de cada moment, domini clar de la política sobre la dimensió gerencial, professionalització de la direcció pública.

La primera dimensió del model seria la gestió transversal de totes les unitats administratives de l'Ajuntament sobre la base de set grans àmbits. A fi de facilitar-ne la identificació, hem mantingut les etiquetes clàssiques:

- Recursos: pressupost, recursos humans, tecnologia, serveis generals i transparència institucional. Actualment resulta desproporcionat que quatre gerències s'encarreguin dels recursos. Aquesta situació pot generar dispersió i manca de transversalitat en aquesta gestió i una presència excessiva de gerències de caràcter intern i reflexiu (quatre sobre onze, encara que és obvi que alguna d'aquestes gerències també té una mirada externa, com són les dues d'àmbit econòmic).
- Drets Ciutadans: participació i democràcia activa, transparència política, igualtat, immigració i multiculturalitat.
- Serveis Personals: serveis socials, cultura, salut, educació, esport, habitatge etc.
- Serveis Urbans, que inclourien l'espai públic.
- Promoció Econòmica: empreses, turisme, innovació econòmica, mercats, etc.
- Urbanisme: planejament del territori, iconologia urbana, mobilitat, etc.
- Seguretat: prevenció, seguretat i bombers.

Cadascun d'aquests àmbits es trobaria sota la direcció professional d'un gerent (o coordinador), per damunt del qual hi hauria un gerent general o municipal (o coordinador general). Cada gerència seria comandada per un tinent d'alcalde, i el gerent general estaria vinculat directament a l'Alcaldia. L'alcalde, els tinent d'alcalde, el gerent general i la resta de gerents aportarien una visió transversal i política, tant institucional com administrativa. S'encarregarien de la política i de la gestió institucional de l'Ajuntament (amb un contingut tècnic).

La segona dimensió del model matricial consistiria en els projectes polítics concrets, en les polítiques, que capitanejades per regidors i comissionats. Cada regidoria i cada comissionat per projectes tindria un gerent de projecte que li donaria suport. Els gerents generals haurien de donar suport i prioritat a aquestes polítiques. Els regidors i els comissionats s'encarregarien del lideratge polític dels projectes polítics, mentre que els gerents de projecte assumirien la direcció dels recursos de què disposen i de la negociació i gestió de conflictes administratius amb les gerències generals. Aquest model respon justament a la Gerència de Recursos. Els grans conflictes se solucionarien mitjançant les tinències d'alcaldia i les regidories amb el suport del gerent general o municipal.

Aquesta proposta no és cap novetat, en la mesura que, materialment, ja fa temps que es treballa amb aquesta lògica estable/variable. La novetat rauria a formalitzar aquest model i a assignar als projectes polítics en mans de les regidories i les comissaries un gerent de projecte que en facilités la tasca.

D'altra banda, es considera que cal potenciar el paper polític dels districtes. Els districtes no són només unitats de gestió descentralitzada, sinó que haurien de ser unitats descentralitzades de caràcter polític, amb competències tant decisòries com participatives pels temes que n'afecten el territori. Per aquest motiu, s'haurien de descentralitzar determinats àmbits que avui dia se situen al nivell central (tractarem aquesta qüestió en un altre capítol). Actualment els districtes deuen ser l'àmbit menys polític i més de gestió operativa, un àmbit més gerencial però amb uns ingredients molt burocràtics (que són inevitables): si s'analitza l'organització de la gerència d'un districte, es veurà que dos dels seus àmbits són molt administratius (la direcció de serveis de llicències i espai públic, i la direcció de serveis generals, és a dir, de recursos interns), mentre que només un és més gerencial i té connotacions polítiques i transversals (la direcció de serveis a les persones i al territori), el qual, curiosament, és el menys desenvolupat en termes organitzatius i de volum d'efectius.

D'altra banda, el fet que un regidor tingui competències sectorials i de districte alhora implica que la seva dedicació a la política de districte sigui força baixa o residual. La segona instància que té un caràcter permanent i amb una dedicació a temps complet és el gerent, una figura politècnica amb una visió gerencial i institucional però molt poc política.

Una proposta alternativa consistiria a crear sota cada regidoria de districte un nivell inferior permanent i clarament polític de tipus comissionat, amb més pes que els actuals consellers tècnics. Aquesta figura, jeràrquicament, se situaria per sobre dels gerents de districte actuals (aquí es podria proposar el canvi d'etiqueta "gerent" per la de "coordinador"). Aquests comissionats de districte suposarien potenciar-ne més el paper polític, ja que, com que serien permanents i tindrien una dedicació a temps complet, es podrien dedicar a la direcció política del districte sota el comandament del regidor de districte. La seva tasca seria la d'impulsar projectes polítics i la de dirigir, en aquest sentit, el coordinador de districte. Òbviament, la tasca del comissionat de districte també inclouria estar en contacte amb les forces vives del districte i impulsar mecanismes de participació ciutadana. En un altre capítol en plantejarem una diagnosi i algunes propostes relatives als districtes i al model de relació amb els sectors, tant polítiques com de gestió.

5.- Proposta de racionalització de les entitats instrumentals

5.1.- Anatomia i característiques de les entitats instrumentals de l'Ajuntament de Barcelona

L'Ajuntament de Barcelona té vuit organismes autònoms (instituts). No és un nombre gaire elevat i la majoria estan plenament justificats i solen ser els habituals de qualsevol administració pública amb unes dimensions semblants (grans ajuntaments, diputacions i petites administracions

autònòmiques). Aquest és el cas de quatre organismes autònoms de grans dimensions, tant en pressupost com en matèria de personal: l'Institut d'Educació (1.062 empleats públics), l'Institut de Serveis Socials (711 empleats públics), l'Institut Municipal d'Hisenda (258 empleats públics), l'Institut d'Informàtica (217 empleats, un organisme de caràcter intern usual en grans administracions). Aquests quatre instituts apleguen el 91% de tot el personal adscrit als organismes autònoms i el 17% de la plantilla global de l'Ajuntament. S'ha de tenir present que la creació i el funcionament d'un organisme autònom té costos de gestió interns, atesa la seva personalitat jurídica pròpia (gestió econòmica, de personal, etc.), si bé en aquests casos, per les seves dimensions, no implica cap problema. En tot cas, es pot argumentar que la presència dels quatre instituts anteriors respon a una lògica d'especialització professional, la gestió d'uns col·lectius amb una cultura administrativa pròpia molt especial (educadors, assistents socials, informàtics, inspectors d'hisenda) que necessiten una lògica organitzativa i de direcció diferencial. Com que el personal que gestiona aquests organismes és tan nombrós i té un grau d'especialització tan alt (representen àmbits funcionals amb una cultura organitzativa diferenciada), no es proposa dissoldre'ls ni fusionar-los amb els seus respectius àmbits sectorials centrals, ja que el procés de migració podria ser complex i no aportaria uns guanys prou significatius.

D'altra banda, l'Ajuntament de Barcelona només té cinc entitats públiques empresarials (organismes autònoms comercials, fundacions o patronats): l'Institut Municipal de Parcs i Jardins (808 efectius), l'Institut de Cultura de Barcelona (341 efectius), l'Institut Municipal de l'Habitatge de Barcelona (90 efectius), l'Institut Municipal d'Urbanisme (76 efectius) i la Fundació Mies van der Rohe (únicament setze efectius).

A un tercer nivell, l'Ajuntament de Barcelona aplega tretze societats mercantils (nou de municipals i quatre amb una participació majoritària per part de l'Ajuntament). Algunes d'aquestes societats responen a activitats pròpies de l'Ajuntament per les quals es requereix la creació d'una empresa pública (per exemple, BIMSA), mentre que d'altres impliquen la gestió directa per part de l'Ajuntament d'una activitat que conceptualment sol ser privada (per exemple, el Parc d'Atraccions Tibidabo, SA). Sobre ambdues categories es pot debatre si és millor o no diferir-les cap al sector privat (per exemple, el cas de Cementiris Municipals, SA), però en tot cas es tractaria d'un debat polític. En termes generals, no és problemàtic que l'Ajuntament de Barcelona tingui tretze societats mercantils. Això es pot argumentar considerant, d'una banda, que en bona mesura resulten apropiades com a instruments per a desplegar les respectives competències i, de l'altra, que el grau d'intervenció pública sobre les activitats privades no és en absolut desproporcionat ni conceptualment ni material.

Les societats mercantils municipals que no admeten cap discussió, tant per la seva presència i comesa com pel seu funcionament, són: Barcelona Serveis Municipals (BSM) (amb 1.358 empleats), Barcelona Activa (amb 220 empleats) i BCN Infraestructures Municipals SA (BIMSA) (amb només 47 empleats).

En una quarta corona hi ha els consorcis. L'Ajuntament de Barcelona participa en quaranta-quatre consorcis, en només sis casos dels quals té una participació superior al 50%: el Consorci d'Habitat-

ge de Barcelona, l'Agència de Salut Pública de Barcelona, el Consorci de l'Auditori i l'Orquestra de Barcelona, l'Agència Local d'Energia Urbana, el Consorci de Biblioteques de Barcelona, el Consorci Mercat de les Flors / Centre d'Arts de Moviment i el Consorci del Museu de les Ciències Naturals de Barcelona. En aquests vuit casos es pot dir que l'Ajuntament de Barcelona ha estat l'únic responsable d'implantar i impulsar aquests organismes públics. Per bé que una part responen al que estableix la Carta municipal (com ara en temes d'habitatge, serveis socials, salut i educació, amb una representació del 60% de la Generalitat de Catalunya i el 40% de l'Ajuntament de Barcelona), també cal tenir present el criteri d'aconseguir finançament d'altres administracions. Que l'Ajuntament impulsi activament i sigui el protagonista de vuit consorcis no constitueix pas cap multiplicació institucional exagerada, i el fet que siguin consorcis en fa molt més sostenible el finançament.

És sols en sis consorcis més que l'Ajuntament de Barcelona té una participació majoritària: el Consorci del Besòs, el Consorci Campus Universitari Diagonal-Besòs, el Consorci Institut d'Infància i Món Urbà, el Consorci del Museu d'Art Contemporani de Barcelona (MACBA) i el Consorci de Turisme de Barcelona. Es tracta de dos consorcis vinculats a projectes urbanístics, un de museístic que té una certa complementaritat amb la Generalitat i el MNAC, i un de promoció econòmica. No hi ha res a dir, perquè tots són raonables i estant justificats. En tot cas, s'ha de tenir present que els dos primers consorcis, que tenen com a objectiu la renovació d'una part del territori, són de naturalesa específica i temporal. Per tant, no són consorcis estructurals, sinó temporals, en funció de la duració dels projectes.

Finalment, hi ha trenta-un consorcis en què l'Ajuntament participa sense tenir una presència majoritària ni iniciativa pròpia. En vuit casos, la titularitat majoritària recau en la Generalitat de Catalunya. Alguns són tècnics i formen part de l'organització consorciada de competències de la Generalitat (per exemple, el Consorci d'Educació de Barcelona o el Consorci Sanitari de Barcelona). A banda, també n'hi ha que estan contemplats a la Carta municipal, però d'altres són iniciatives de la Generalitat i reben suport financer per part de l'Ajuntament de Barcelona, per exemple: el Consorci per a la Normalització Lingüística, l'Institut Europeu de la Mediterrània o el Patronat Catalunya-Món. Respecte al primer no tenim cap objecció, atès que és un consorci que aplega centenars de municipis. Els dos següents són discutibles tant des d'un punt de vista polític com tècnic. En alguns casos potser s'haurien de sotmetre a una revisió política, ja que poden seguir una lògica inercial.

Quatre casos més són iniciatives en què participa la Diputació de Barcelona: el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, la Casa de la Caritat, el Consorci de les Drassanes Reials i el Museu Marítim de Barcelona i l'Agència d'Ecologia Urbana. El primer aporta valor afegit a la ciutat. El segon, en canvi, aporta valor i visibilitat a la ciutat i és un avantatge que la Diputació de Barcelona i l'Administració General de l'Estat (AGE) s'encarreguin de finançar-lo (al 53% i 20% respectivament). En un cas hi ha un colideratge de l'AGE i de la Generalitat: el Consorci del Pla de Rehabilitació i Equipaments de Teatres de Barcelona. En un altre cas, el lideratge és compartit entre l'AGE i l'Ajuntament de Barcelona: el Consorci de la Zona Franca. En dos altres casos, hi ha un lideratge compartit a tres bandes entre l'AGE, la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona: el Consorci Alta Velocitat de Barcelona i la Casa Àsia. Aquest últim cas podria ser discutible i susceptible de ser

revisat (entre d'altres, per criteris polítics). Finalment hi ha quatre consorcis amb una presència testimonial però justificada de l'Ajuntament de Barcelona: el Consorci per a la Normalització Lingüística, ja comentat, amb un 1%, el Consorci Localret amb un 1%, el Consorci Hospitalari de Catalunya amb un 1% i el Consorci del Parc Natural de la Serra de Collserola amb un 3%.

En darrer lloc, cal esmentar les fundacions, cinquanta-tres en nombre, si bé només n'hi ha cinc que siguin propietat exclusiva de l'Ajuntament (la Fundació Privada Julio Muñoz Ramonet, el Museu Picasso de Barcelona, el Barcelona Institute of Technology for Habitat i el Barcelona Zoo) i només dues altres en què la participació de l'Ajuntament superi el 50% i sigui, doncs, majoritària: l'Auditori i l'Orquestra (aquesta en procés de dissolució). En bona part de la resta de casos, la participació de l'Ajuntament és molt menor o fins i tot testimonial. Per tant, només es poden tenir en consideració cinc fundacions que depenen, totalment o al 50%, de l'Ajuntament de Barcelona.

5.2.- El model de les entitats instrumentals a l'Administració pública: avantatges i inconvenients

Totes les grans administracions públiques es recolzen en un entramat d'ens o entitats instrumentals com a mecanisme per a afrontar àmbits especialitzats que necessiten més flexibilitat de gestió que la que aporta l'administració nuclear (els àmbits de les regidories sectorials). Aquests instruments també són necessaris per a activitats comercials o empresarials públiques i per a desplegar projectes en què participen diverses administracions públiques. Bona part de la problemàtica d'aquesta administració instrumental deriva de la seva complexitat inherent, però també del marc normatiu vast i caòtic així com de les seves limitacions legals (a Catalunya, per exemple, no hi ha cap llei sobre agències executives, a diferència de l'Estat i d'alguna altra comunitat autònoma com ara Andalusia).

En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, l'entramat d'ens instrumentals es pot classificar en cinc tipologies: els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials, les societats mercantils, els consorcis i les fundacions. Aquest conjunt d'entitats instrumentals solen comptar amb una plantilla molt extensa: dels 13.148 empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona, una mica més de la meitat estan adscrits a aquestes entitats (6.446 a l'administració nuclear —sectors i districtes— i 6.702 a les diferents entitats instrumentals).

Els problemes més habituals en relació amb l'administració institucional són els següents:

- Els organismes autònoms tendeixen a duplicar de manera injustificada diferents àmbits de l'administració nuclear de caràcter sectorial. De vegades aquesta duplicitat no té sentit i es podria fer una reestructuració suprimint algun organisme autònom o algun àmbit sectorial de l'administració nuclear.
- Els organismes autònoms busquen més flexibilitat en la gestió, però no sempre hi reïxen, vist que ben sovint operen amb limitacions molt semblants a les de les administracions nuclears. Un exemple es pot trobar en els efectes de la nova legislació sobre contractació pública. I és que, en el seu moment, l'argument per a crear organismes autònoms i altres entitats instrumentals era

aconseguir més flexibilitat i simplicitat en els àmbits de contractació, gestió econòmica i de personal. Amb els diferents canvis legislatius, tanmateix, aquesta flexibilitat i discrecionalitat s'ha anat perdent i ara la necessitat de duplicar una part dels organismes sectorials centrals de l'Ajuntament amb organismes instrumentals no és tan evident com fa uns anys. Actualment un dels arguments a favor de mantenir els organismes instrumentals és molt intern i organitzatiu: que en alguns ens instrumentals no fa falta que les seves actuacions passin per la Comissió de Govern. La Comissió de Govern de l'Ajuntament de Barcelona, encara que es reuneix cada setmana, es considera un filtre que endarrerix una part de les actuacions municipals. En tot cas, no sembla un argument gaire robust mantenir entitats instrumentals únicament per a trampejar aquest inconvenient, ja que seria més fàcil dissenyar un circuit més fluid per a la Comissió de Govern per a totes les actuacions municipals. Un altre argument semblant però més justificat és que les entitats instrumentals no necessiten intervenció prèvia, sinó que aquesta es produeix a posteriori (les bases d'un model d'agència és que el sistema està planificat pel principal —definició dels objectius de l'agent—, però que, en canvi, el control és ex post).

- S'hauria de renovar el relat conceptual sobre la necessitat de crear o no una entitat instrumental quan aquesta únicament depèn d'una administració pública. Ara per ara, els arguments de la flexibilitat i l'especialització professional no semblen suficients, perquè aquests objectius els podria assolir perfectament la pròpia administració nuclear, que no té per què ser més rígida que algunes entitats instrumentals. En sentit contrari, també es pot argumentar que les darreres novetats legislatives posen traves formals semblants, econòmiques i de gestió de personal, tant a l'administració nuclear com als organismes autònoms administratius (vuit en el cas de l'Ajuntament de Barcelona). L'existència d'aquesta categoria institucional (organismes autònoms) es podria posar perfectament en dubte.

- El principal mecanisme per a desplegar polítiques intergovernamentals o interadministratives (polítiques i serveis congestionats per diferents administracions públiques) es basa en les figures dels consorcis i les fundacions. Per això aquestes figures són tècnicament necessàries.

- Un organisme autònom té personalitat jurídica pròpia en matèria d'organització, gestió econòmica i de gestió de personal. Però hi ha molts incentius per a incrementar de manera artificial aquesta mena d'organismes, sobretot ateses les lògiques de poder i d'interessos polítics i corporatius. Totes les administracions presenten tensions centrífugues que tendeixen a formar regnes de taifes. Aquesta dinàmica també pot aparèixer en la resta d'entitats instrumentals.

- Un problema clau, subjacent a bona part de l'estratègia d'ens instrumentals, és la manca de tradició administrativa i les dificultats efectives per a implantar un sistema de principal-agent ben ordenat. El principal (les regidories sectorials i, a vegades, els districtes) s'hauria d'encarregar de la planificació, la decisió, el control i l'avaluació dels seus ens instrumentals. L'agent, per la seva banda, hauria d'assumir la gestió i la implementació de les actuacions públiques, amb autonomia de gestió. Normalment el principal no té prou capacitat per a afrontar amb solidesa el seu paper, per la qual cosa es rebaixen els nivells de direcció i control del sistema. D'altra banda, l'agent sol tenir més capacitat de decisió autònoma del que seria convenient en un model de holding institucional ordenat, dirigit i controlat.

5.3.- Nova concepció i propostes per a les entitats instrumentals de l'Ajuntament de Barcelona

Conceptualment, l'Ajuntament de Barcelona té tres tipus d'entitats instrumentals: a) les entitats instrumentals amb lògica externa: els organismes autònoms i entitats empresarials que dissenyen i presten serveis a la ciutadania, b) les entitats instrumentals amb lògica interna: els organismes autònoms i les empreses públiques que presten serveis a la resta de l'Ajuntament, i c) les entitats instrumentals externes de caràcter estrictament empresarial: els organismes que operen en àmbits més privats que institucionals.

Aquesta classificació té present les competències (els diferents tipus de polítiques públiques i de serveis), les funcions (substantives o merament operatives) i les relacions organitzatives entre els agents i els principals. En canvi, aquesta classificació és indiferent a les diferents figures jurídiques de les entitats instrumentals (organismes autònoms, entitats públiques empresarials i societats mercantils).

Les entitats instrumentals són l'extensió de l'administració nuclear (els sectors de l'Ajuntament de Barcelona) que busquen fórmules de gestió més flexibles per operar amb més eficàcia i eficiència. La flexibilitat l'aconsegueixen per dues vies: per una banda, l'autonomia organitzativa que permet que totes les decisions operatives es puguin prendre de manera autònoma. Per l'altra, gaudeixen de més discrecionalitat en la gestió dels seus recursos en les dimensions econòmica i de personal. Aquest segon avantatge és relatiu, ja que hi ha legislació que no permet aquestes diferències (per exemple, la nova llei de contractes) així com una inèrcia perversa a burocratitzar aquesta mena d'organismes (en especial els organismes autònoms i, parcialment, les entitats públiques empresarials, però no pas, en canvi, les societats mercantils). Tot això fa, per exemple, que moltes vegades no hi hagi una gran diferència entre la gestió sectorial nuclear de l'Ajuntament (si aconseguix ser menys burocràtica) i la gestió dels organismes autònoms.

Les entitats instrumentals són molt importants pel que fa a les competències, el pressupost i el personal. Prop de la meitat del personal de l'Ajuntament de Barcelona està vinculat a aquestes entitats: les entitats instrumentals compten 6.837 efectius, mentre que a la plantilla del nucli de l'Ajuntament (sectors i districtes) n'hi ha 7.052.

Les entitats instrumentals amb una lògica externa són les següents: l'Institut d'Educació (1.062 empleats públics), l'Institut de Serveis Socials (711 empleats públics), l'Institut de Cultura de Barcelona (373 efectius), Barcelona Activa, SA (231 efectius), el Patronat Municipal de l'Habitatge (291 efectius), l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitats (56 efectius) i l'Institut Barcelona Esports (49 efectius). La major part són organismes autònoms, però també hi ha entitats públiques empresarials i societats mercantils. Es tracta d'entitats instrumentals que dissenyen i presten serveis sectorials a la ciutadania. La clau d'aquestes entitats instrumentals és que despleguen unes polítiques i serveis que són substantius i no pas merament operatius. Es tracta de polítiques i serveis que són molt delicats, ja que els mecanismes de gestió poden afectar la naturalesa política del servei. Això vol dir que els seus empleats estan especialment qualificats (treballadors socials, tècnics culturals i educatius, orientadors laborals, etc.) i no tenen una concepció simplement instrumental de

la seva tasca, sinó també conceptual i, per tant, potencialment política. Es tracta doncs d'entitats que han de mantenir un lligam molt important amb la direcció política a fi d'evitar desviacions de les instruccions polítiques. És a dir, les relacions entre el principal (amb una orientació política) i l'agent (amb una orientació professional) són complexes i delicades. Elements que cal tenir presents de cara al futur:

- Es considera que aquestes polítiques i serveis tenen unes especificitats sectorials, un tipus de cultura professional i unes necessitats organitzatives que en justifiquen l'autonomia de gestió i la desagregació del nucli de gestió de l'Ajuntament.

- Els organismes instrumentals augmenten la complexitat del sistema, ja que impliquen unes dinàmiques lògiques de relació entre principals (sectors centrals de l'Ajuntament) i agents (organismes instrumentals). El principal s'encarrega de la direcció política, la planificació, el disseny, el control i l'avaluació de l'agent. L'agent s'encarrega de la implementació o execució de les polítiques i els serveis amb autonomia de gestió. Les relacions principal-agent moltes vegades són conflictives i el resultat és que el principal no té prou coneixement ni fortalesa organitzativa per a desenvolupar aquestes funcions. La proposta que es planteja és molt simple: evitar duplicitats i conflictes i establir que aquests organismes instrumentals assumeixin tot el cicle de polítiques públiques: planificació, decisió, execució, control i avaluació. És a dir, es descarta, per les seves característiques i necessitats, que aquestes competències resideixin als sectors centrals de l'Ajuntament (regidories i gerències) i es proposa que estiguin en mans dels organismes instrumentals. És una decisió tant política com tècnica i té components clarament discrecionals i arbitraris (en algunes situacions seria indiferent que una competència pertangués a l'àmbit nuclear de l'Ajuntament o en una entitat instrumental). Però el tema clau és que, sigui quina sigui aquesta decisió, no existeixi cap duplictat innecessària ni política ni tècnica. Si s'opta per una entitat instrumental d'aquestes característiques, hauria de tenir tot el poder polític i totes les capacitats de gestió. Per exemple, el regidor (o el comissionat) de Serveis Socials ho és en tant que dirigeix políticament l'Institut de Serveis Socials. La regidoria, materialment, estaria buida, no comptaria amb cap empleat ni disposaria de recursos organitzatius, perquè tot estaria integrat a l'organisme instrumental.

- Aquest model podria continuar com ara, amb pocs organismes instrumentals de mirada externa, o bé podria evolucionar en dues direccions. Una possibilitat seria que la major part de les regidories i gerències sectorials del nucli municipal es configuressin com a organismes instrumentals. L'altra seria que, a la inversa, els organismes instrumentals fossin assumits per les regidories i gerències sectorials del nucli municipal. Dels tres escenaris possibles de cara a un futur immediat, el més probable és que la situació sigui semblant a l'actual, però amb els petits canvis que es proposen a l'apartat següent.

- Es podria plantejar la fusió de les entitats instrumentals petites amb les més properes de grans dimensions. Aquests organismes necessiten una massa crítica política, de serveis i de recursos, que les economies d'escala faciliten. Hi ha polítiques i serveis que són molt propers i que necessiten una dinàmica de governança més integrada i transversal. També s'ha de recordar que,

com que són organismes amb autonomia de gestió, comporten unes despeses en gestió interna (tecnestructura) que només és justificable si són prou grans.

Les entitats instrumentals amb lògica interna són els organismes autònoms i les empreses públiques que presten serveis a la resta de l'Ajuntament. Actualment els organismes més importants d'aquestes característiques són: l'Institut Municipal de Parcs i Jardins (851 efectius), l'Institut Municipal d'Hisenda (284 efectius), l'Institut Municipal d'Informàtica (220 efectius), SPM BCN Gestió Urbanística (Bagursa) (59 efectius, per bé que està en liquidació i aquests efectius s'estan traspasant a l'Institut Municipal d'Urbanisme i a l'Institut Municipal d'Habitatge de Barcelona), BCN Infraestructures Municipals, SA (BIMSA) (47 efectius) i, finalment i de manera parcial, Barcelona Serveis Municipals (BSM) (1.381 efectius). Bona part d'aquests organismes instrumentals són societats mercantils, però també poden ser entitats públiques empresarials i organismes autònoms. Es tracta d'organismes instrumentals que presten serveis interns a la resta de l'Ajuntament de Barcelona (el cas més clar és el de l'Institut Municipal d'Informàtica) o bé que presten serveis especialitats, encara que tinguin un impacte extern a àmbits sectorials de l'Ajuntament o dels districtes (com ara l'Institut Municipal de Parcs i Jardins, l'Institut Municipal d'Hisenda, Bimsa, etc.). La clau d'aquestes entitats instrumentals, a diferència de les del grup anterior, és que no despleguen polítiques, sinó que es limiten a prestar uns serveis que no són substantius, sinó merament operatius. Es tracta de funcions que són molt instrumentals i en què els mecanismes de gestió no solen tenir cap impacte sobre la naturalesa política del servei. Això vol dir que els seus empleats més qualificats (enginyers, informàtics, agents tributaris, etc.) no solen tenir una concepció política de les seves tasques. Les relacions entre el principal (amb una orientació política) i l'agent (amb una orientació professional) no són complexes pel que fa als objectius, atès que es canalitzen únicament en el control de l'eficàcia i l'eficiència de la gestió.

Algunes consideracions de cara el futur:

- Té molt de sentit que les funcions de gestió interna gaire especialitzades s'articulin per la via d'organismes instrumentals per les seves especificitats en matèria de gestió.
- Aquestes entitats instrumentals presten serveis a un àmbit sectorial concret (per exemple, l'Institut Municipal d'Hisenda), però en la majoria de casos presten serveis transversals a diferents sectors i districtes (per exemple, l'Institut Municipal d'Informàtica o Bimsa).
- La direcció política correspon a un regidor o comissionat, però no és imprescindible que s'hi dediqui a temps complet. Es tracta de matèries molt tècniques que són pilotades per directius i que responen a la resta de l'Ajuntament.
- L'element clau de millora en la gestió d'aquestes entitats és establir un sistema potent de contractes programa o contractes de gestió entre el principal (àmbits sectorials o districtes) i l'agent (entitat instrumental). En alguns casos aquesta relació és senzilla per la naturalesa de la tasca (per exemple, les obres que impulsa BIMSA), però en altres casos és molt complexa (per exemple, l'Institut Municipal d'Informàtica).

- En el futur la principal dicotomia consistirà a decidir si una part d'aquests serveis se segueixen prestant de manera interna o bé si es poden externalitzar.

Finalment, una tercera dimensió la configuren les entitats instrumentals externes de caràcter estrictament empresarial que operen en el mercat privat. Es tracta d'entitats instrumentals que són societats mercantils o bé, en un cas excepcional, un organisme autònom. Els casos més rellevants d'aquest tipus d'entitats instrumentals són: el Parc d'Atraccions Tibidabo, SA (164 efectius), Mercabarna, SA (136 efectius), Cementiris de Barcelona, SA (105 efectius) o l'Institut Municipal de Mercats (71 efectius). Aquestes entitats poden tenir un mòbil polític (la voluntat de participació activa en el mercat privat), o bé es poden deure a situacions conjunturals de crisi en un determinat sector privat que es decideix rescatar públicament (per exemple, el parc d'atraccions del Tibidabo) o mitjançant partenariats publicoprivats (PPP) (per exemple, Mercats i Mercabarna). Com que l'Institut de Mercats també és un organisme autònom, podria semblar lògic ubicar-lo en la primera categoria d'entitats instrumentals, però conceptualment es pondera el fet que és un organisme clarament vinculat al mercat privat, en el qual participa amb una lògica de col·laboració publicoprivada. Aquestes dinàmiques de col·laboració publicoprivada poden esdevenir usuals en el futur, sobretot en el desplegament de polítiques de regeneració d'espais urbanístics.

Algunes consideracions de cara el futur:

- Actualment hi ha un nombre molt limitat d'aquest tipus d'organismes i no genera gaire complexitat ni massa intervenció pública al sector privat.
- En només un cas es presta un servei de naturalesa estrictament privada: el parc d'atraccions del Tibidabo. Si la gestió pública no és deficitària i aporta valor públic a la ciutat, no representa cap inconvenient tècnic. En el cas que produís pèrdues, s'hauria d'explorar la possibilitat de privatitzar-lo.
- En el futur es poden impulsar noves iniciatives de col·laboració publicoprivada (PPP), el qual suposaria un increment d'aquesta mena d'organismes.

Com a conclusió, hem desmentar que l'actual presència d'organismes instrumentals a l'Ajuntament de Barcelona no mostra cap gran patologia. Les propostes de cara al futur no són pas radicals, sinó més aviat incrementals:

- Els organismes instrumentals petits es poden fusionar i ubicar dins d'altres organismes que desenvolupen matèries similars. En tot cas s'ha de vigilar que no es creïn de manera artificial i injustificada nous organismes. Si es detecta una nova necessitat, la primera opció és que l'assumeixi un organisme preexistent. La creació d'un nou organisme hauria de ser excepcional. Les entitats instrumentals que presten polítiques i serveis externs han d'assumir tota la responsabilitat pública, des de la planificació i presa de decisions fins a l'avaluació. S'ha d'evitar caure en duplicitats i complexitats organitzatives del tipus principal-agent, perquè rarament funcionen de manera fluida.

- Repensar totes aquelles entitats instrumentals que són difícils d'ubicar en una de les tres categories anteriors o que es troben entre dues categories (per exemple, BSM). En aquests casos, la diversitat conceptual sol generar problemes institucionals i una opció podria ser o bé modificar-ne la naturalesa o bé crear dos tipus d'entitats diferenciades.

- Finalment, hi ha lleis estatals i autonòmiques que obliguen l'Ajuntament a classificar les seves entitats instrumentals com a organismes autònoms, entitats públiques empresarials i societats mercantils. A banda d'això, el marc normatiu general fa que el grau d'autonomia en molts casos no pugui ser gaire profund, com ara amb la nova Llei de contractes del sector públic. Així, per exemple, l'Ajuntament de Barcelona no pot optar lliurement pel model anglosaxó d'agències executives (que permet un major grau d'autonomia a les entitats instrumentals i uns mecanismes més sofisticats de relació entre els principals i els agents), perquè a Catalunya no hi ha cap llei que permeti crear agències d'aquestes característiques (a diferència de l'Administració General de l'Estat i d'algunes comunitats autònomes, com ara Andalusia). De tota manera, es podria anomenar aquestes entitats "agències" a fi de plasmar un desig de canvi i modernització que els doni més autonomia en el futur.

Capítol 4. La governança del territori: la renovació dels districtes de l'Ajuntament de Barcelona

1.- Introducció i marc conceptual

L'Ajuntament de Barcelona ha implantat un model de descentralització territorial de la mà dels districtes. En concret, com estableix l'article 20 de la Carta municipal, "els districtes són òrgans territorials per a la desconcentració de la gestió i la descentralització de la participació ciutadana". Sembla lògic que una ciutat amb 1,6 milions d'habitants i tan diversa tingui i mantingui un model de descentralització territorial, per molt que ocupi un territori força reduït.

De cara al futur, el nou model de gestió territorial hauria de tenir presents els elements següents:

- Els nous models de gestió tendeixen a recolzar sobre sistemes tecnològicament més potents i a incorporar mecanismes de col·laboració publicoprivada per a prestar diversos serveis, la qual cosa implica una gestió més eficient però també més complexa. Per aquest motiu fa anys que s'estan reconcentrant funcions i competències, que passen dels districtes als àmbits sectorials (per exemple, el Consorci d'Educació, el Consorci de Biblioteques, l'Agència de Salut Pública, l'Institut de Serveis Socials, BIMSA, Bagursa, etc.). És a dir, hi ha una dinàmica natural (sense tensions ni resistències) de revertir la desconcentració de la gestió per a millorar l'eficàcia i l'eficiència. Alhora, però, és necessari (i segurament amb el temps ho serà cada cop més) impulsar polítiques i serveis diferenciats a cadascun dels territoris en funció de les seves necessitats específiques. En aquest sentit, seria caldria descentralitzar als districtes determinades decisions. En aquests àmbits els districtes serien els actors polítics fonamentals i, seguint la lògica d'agent-principal, exercirien la funció de principals per a relacionar-se amb els agents sectorials com a proveïdors d'obres i serveis. Aquesta dinàmica també s'ha implantat de manera natural o inercial en els darrers anys.

- Una dinàmica de present i de futur és l'apoderament de la ciutadania mitjançant la participació ciutadana i la cogestió de serveis públics. La millor via per a vertebrar aquestes dinàmiques és una lògica de caràcter territorial (districtes, barris i veïnats). Els districtes haurien de tenir un paper central i exercir d'antenes de detecció de problemes i demandes socials, de participació ciutadana i de cogestió de serveis.

- La ciutat de Barcelona s'haurà d'obrir de manera indiscutible a dinàmiques d'escala metropolitana. L'àrea metropolitana de Barcelona té tres cercles: a) L'àrea metropolitana dels municipis més propers a Barcelona (l'àmbit propi de l'AMB). Aquesta corona ja es pot considerar

pràcticament superada en termes econòmics, socials, de mobilitat, etc. b) L'àrea metropolitana real de Barcelona, tal com seria considerada en una visió global. És imprescindible anar definint models de governança i polítiques conjuntes i de prestació de serveis per a aquesta àrea metropolitana més global. c) En un futur l'àrea metropolitana de Barcelona podria integrar tot el territori de Catalunya. En aquest marc d'obertura de la ciutat de Barcelona cap a una orientació molt més metropolitana, serà més necessari que mai impulsar polítiques amb una mirada més microterritorial mitjançant els districtes i els barris.

2.- Escenaris teòrics de futur i proposta d'un model realista

En relació amb l'eix de centralització i descentralització territorial, hi ha dos escenaris de futur extrems:

- Model radicalment centralitzat: suprimir els districtes.
- Model radicalment descentralitzat: un exemple seria Brussel·les, amb dinou ajuntaments autònoms per a la seva gestió, excepte alguns serveis que es coordinen conjuntament. Una qüestió crucial és si els responsables polítics dels districtes són elegits de manera directa (com a Londres, París, Berlín, Indianapolis, Buenos Aires, Montevideo, Bogotà, etc.).

El model de centralització radical és totalment impossible per dos motius: per una banda, els districtes acrediten una història d'èxit com antenes de participació política dels ciutadans i com a pres-tadors de determinats serveis. Per l'altra, es detecta la necessitat de present i de futur d'incrementar la lògica de la participació política en districtes i barris i d'incentivar la cogestió de serveis amb diversos actors ubicats al territori.

El model alternatiu de descentralització radical podria ser òptim a llarg termini (entre deu i vint anys), en el context mundial de competència econòmica, per coneixement i qualitat de vida entre grans àrees metropolitanes. El model "glocal" sembla que s'anirà imposant: d'un costat, associacions d'estats nació seguint el model de la Unió Europea; de l'altre, la potència d'unes grans àrees metro-politanes que articulin diverses administracions locals de proporcions mitjanes (entre cinquanta mil i tres-cents mil habitants) amb lògiques de descentralització política en districtes i barris per a fomentar la participació política, les codecisions i la cogestió entre les institucions públiques i els diversos actors socials. La implantació d'aquest escenari de futur a Barcelona implica una visió més metropolitana, més de districte i més de barri. Les característiques d'aquest model serien:

- Lògica o corona global: La creació d'una institució política i administrativa metropolitana (amb un perímetre similar al que té avui dia l'AMB) d'elecció directa que s'encarregaria de dissenyar i gestionar els serveis de manera agrupada a tota l'àrea metropolitana. Les polítiques urbanístiques, de mobilitat, d'habitatge, de serveis socials, de seguretat, de promoció econòmica internacional, de societat del coneixement i de l'aprenentatge, mediambientals, etc. només tenen sentit en una dimensió metropolitana.

- Lògica o corona intermèdia: L'articulació d'una àrea metropolitana no pot ser tan asimètrica com ho és actualment, amb una unitat tan gran com és el municipi de Barcelona. La idea seria que Barcelona es transformés en deu municipis (els actuals districtes) amb els seus respectius alcaldes d'elecció directa. Aquests ajuntaments s'encarregarien dels àmbits més concrets que afecten la ciutadania.

- Lògica o nucli microlocal: Per a fomentar la participació ciutadana directa i per a estimular les lògiques de codecisió i de cogestió entre les institucions públiques i el capital social, els nous municipis de Barcelona (els actuals districtes) s'haurien de descentralitzar en barris o agrupacions de barris com a unitats polítiques.

El model que es proposa per al present és híbrid, en el sentit que incrementa la descentralització política cap als districtes i concentra la prestació de la major part dels serveis en els organismes sectorials de l'Ajuntament sota demanda política i de gestió dels districtes, per tal d'assolir la màxima eficàcia i eficiència. En definitiva, es tractaria de descentralitzar les decisions polítiques i de concentrar els tràmits i les prestacions de serveis. Seria un model de "descentralització concentrada": descentralització política i concentració dels serveis. Aquest model respondria als elements següents:

- De manera natural i inercial, durant els darrers anys s'ha anat implantant una lògica de concentració de tràmits i serveis que abans residien en els districtes en els serveis sectorials centrals dels ajuntaments. Factors com ara la nova organització del treball, l'especialització i la gran solidesa dels serveis sectorials acrediten que aquesta lògica de concentració afavoreix l'eficàcia i l'eficiència i augmenta el confort de totes les parts afectades.

- Aquesta concentració no implica en cap cas un model de recentralització, sinó just el contrari: es potencia la descentralització. En una lògica agent-principal els districtes exerceixen les funcions de principal, detecten les seves necessitats específiques i sol·liciten els serveis als agents (els àmbits sectorials de l'Ajuntament). Cal incrementar les lògiques territorials de participació ciutadana amb l'enfocament que alguns autors anomenen "policèntric" i que parteix del supòsit que, a fi de millorar la qualitat i receptivitat en el desenvolupament de determinades polítiques, però també per a incrementar la responsabilització, convé defugir un únic centre de poder i apostar per la implicació d'un ampli espectre d'organitzacions formals i arranaments informals.

El gran problema de fons a l'hora d'incrementar el paper polític dels districtes rau en la baixa implicació dels regidors en la seva funció de regidor del districte. Es tracta d'un problema estructural, ja que s'ha produït en diversos mandats amb una orientació política molt diferent. Els regidors amb funcions de govern a l'Ajuntament acumulen dues activitats: la direcció de determinats serveis centrals (regidories sectorials i presidències d'organismes instrumentals) i la presidència d'un determinat districte. Aquesta esquizofrènia institucional fa molt difícil de compaginar les agendes polítiques i hom tendeix a concentrar-se més en les tasques sectorials que no pas en les territorials. Intentar incrementar la presència política mitjançant personal polític de suport (consellers de districte) tal vegada no n'incrementaria la fortalesa política, sinó, just al contrari, inhibiria més els regidors en la vida diària dels districtes. Per a la descentralització política dels districtes i la concentració dels tràmits i els serveis serà menester un model complex de governança que s'haurà d'articular de manera clara, senzilla i fluida.

3.- Característiques del nou model de descentralització política i de centralització de serveis

- Per a fer operatiu el model proposat cal apoderar els districtes i que es concentrin en les activitats d'interlocució amb el territori a través de la participació ciutadana i l'acció comunitària, esdevenint un espai de descentralització política. A partir d'aquesta activitat central, es desplegarien les actuacions i competències associades principalment a la planificació de respostes pròpies i a l'adaptació dels criteris establerts des del sector a l'àmbit local i de barri. Aquesta aposta acostaria les activitats materials dels districtes a tres esferes dels serveis a les persones i al territori:

- La participació i interlocució amb els agents socials com a activitat nuclear i pràcticament exclusiva del districte (més enllà dels òrgans de participació d'àmbit municipal o d'eventuals orientacions d'àmbit central).
- La gestió de microequipaments i activitats locals com a mecanisme per a desplegar una actuació pròpia al territori (centres cívics i centres esportius, entre d'altres).
- La capacitat de decisió (amb pressupost propi) sobre una eventual "cartera de serveis" que els sectors oferirien als districtes per tal d'ajustar les propostes a la realitat i les prioritats del territori, comptant amb el suport dels especialistes del sector.

Pel que fa a la presa de decisions, a partir de les capacitats d'informació i d'interlocució amb el territori, els districtes haurien de tenir la capacitat de decidir l'impacte local i de barri de les polítiques de ciutat, o com a mínim d'incidir-hi. Aquestes capacitats s'haurien de traduir en la potenciació del paper dels plans d'actuació de districte i en un pressupost propi gestionat i decidit pel districte. Aquestes tres claus—la planificació mitjançant el pla d'actuació del districte), la capacitat de decisió per a adaptar les polítiques de ciutat al territori i un pressupost propi rellevant per a emprendre actuacions— haurien de sustentar el nou model de descentralització.

En termes més operatius, per tal de donar concreció a aquest nou model es planteja caracteritzar-lo en dos nivells:

- L'establiment de criteris compartits que permetin donar una resposta integrada i coherent a la distribució de competències i, dins d'aquestes, a les responsabilitats associades entre districtes i sectors (decisió, gestió, control).
- L'establiment d'orientacions en matèria d'organització tant de districtes com de sectors per tal de facilitar l'articulació del nou model.

La nova articulació entre els districtes i els serveis centrals de caràcter sectorial es fonamentaria en un seguit de dinàmiques que facilitarien el sorgiment d'una lògica política molt més descentralitzada que l'actual, però amb un sistema modern de gestió eficaç i eficient, basat en les economies d'escala. Aquest nou model s'articularia al voltant de les relacions entre els principals i els agents. En

l'impuls de determinades polítiques públiques i en la prestació de certs serveis, els districtes exercirien de principal (amb capacitat de decisió i de control) i els serveis sectorials exercirien d'agents (gestors i implementadors). En d'altres polítiques i serveis públics, serien les àrees sectorials centrals que establirien els criteris generals per a tot el territori, mentre que els districtes disposarien de marge de maniobra per a ajustar els seus criteris a la seva realitat concreta, però dins el marc dels criteris generals.

Per a caracteritzar aquest nou model es planteja concretar-lo en sis criteris de relació entre districtes i sectors, atenent a competències i àmbits d'intervenció diferents.

- Criteri 1: El districte actuant amb plena autonomia. Aquest model respon a les activitats que es planifiquen, es dissenyen, es financen, es gestionen, s'implementen i es controlen íntegrament des del districte. El desenvolupament de diferents modalitats de participació ciutadana seria un dels exemples més clars, més enllà de l'impuls i les orientacions que s'estableixin a escala de ciutat.

- Criteri 2: El districte actuant com a principal i el sector actuant com a agent (inspirat en l'actual sistema de BIMSA, Barcelona Infraestructures Municipals, SA). L'actual sistema de disseny i millora de les infraestructures ha estat un èxit: els districtes se senten molt còmodes i l'empresa d'infraestructures pot desenvolupar la seva activitat de manera eficaç i eficient. Els districtes poden planificar i decidir, ja que tenen capacitat financera (paper de principal), i encarreguen els serveis a BIMSA, que exerceix el paper d'agent. Aquest tipus de relació es podria ampliar a d'altres polítiques i serveis, com ara la neteja o el planejament.

- Criteri 3: El districte com a adaptador de criteris de sector. Aquest criteri planteja una relació en què es combinen els criteris generals i els concrets i s'inspira en el cas de la mobilitat. És obvi que una política com la de mobilitat ha de tenir un caràcter municipal (de fet, metropolità), perquè no pot ser que cada districte tingui la seva lògica de mobilitat pròpia, descontextualitzada de la resta dels districtes. Aquesta lògica centrípeta hauria de deixar tanmateix un petit espai a lògiques centrífugues amb capacitat de decisió per part dels districtes. Hi ha un principi que no sol fallar: qui coneix bé els problemes concrets són els districtes, i han de tenir capacitat per a poder solucionar-los. En aquest sentit, els serveis sectorials centrals haurien de fixar els criteris generals, i els districtes, a partir d'aquest marc, establirien els criteris més concrets i locals, informant-ne prèviament els serveis sectorials, però amb capacitat per a definir aquestes microdecisions. Vegem-ne dos exemples:

- La mobilitat ha de seguir els criteris establerts pel seu àmbit sectorial, però els districtes haurien de poder definir de manera autònoma petites intervencions (l'establiment d'un semàfor, un pas de zebra, etc.).

- Pel que fa a la cultura, convindria combinar l'estratègia de la ciutat amb la seva concreció a les diferents realitats locals que representen els districtes i els barris.

- Criteri 4: El districte promotor d'actuacions en coordinació amb el sector. En aquest escenari el sector planifica, estableix les directrius, decideix, gestiona i controla, més enllà d'informar i atorgar

capacitat de consulta al districte. Aquest darrer pot plantejar processos d'interlocució amb el teixit social del territori a fi de planificar accions puntuals que es puguin promoure d'acord amb el sector. Seria el cas d'alguns serveis sectorials presents al territori (inspirat en els serveis socials però també en l'atenció ciutadana o les biblioteques). A tall de referència, hi ha serveis sectorials que han de ser presents al territori, com és el cas dels serveis socials, que operen amb criteris generals però prestant serveis de manera desconcentrada. Aquest és l'únic model possible, però les oficines que operen en els diversos territoris haurien de tenir una relació molt estreta amb els districtes per a intercanviar-se informació i concretar determinats serveis i ajudes.

- Criteri 5: El districte com a validador de les actuacions del sector. Amb aquest criteri es planteja un espai en el qual és el sector que lidera la intervenció, però requereix la complicitat del districte per a endegar-la al territori (el districte té, doncs, capacitat de veto). A tall d'exemple, es considera positiu que l'activitat de disciplina municipal estigui allunyada del territori i d'eventuals pressions individuals i col·lectives. Un altre àmbit que podria encabir-se en aquest criteri seria la inspecció, passant del model actual, en què el personal s'assigna als districtes, a un equip centralitzat que, seguint els criteris i les prioritats definides de manera centralitzada, realitzés les inspeccions a tots els territoris. A banda d'aconseguir economies d'escala a partir de la mobilització de col·lectius professionalitzats pel territori, es podrien desplegar campanyes —d'acord amb els districtes— a escala de ciutat amb més agilitat.

- Criteri 6: El districte sense capacitat d'incidència sobre el sector. L'aplicació d'aquest criteri es refereix a les activitats altament reglades i procedimentades, per a les que la capacitat efectiva de decisió territorial no és significativa i que es poden beneficiar d'una gestió centralitzada que n'incrementi l'eficiència i permeti optimitzar recursos. El cas de la gestió de llicències o de guals són dos exemples que es poden incloure en aquest criteri.

Aquests sis criteris es poden associar a sis equilibris diferents entre les capacitats de:

- Planificació, associada a la definició de l'actuació, sovint a partir de la participació amb la ciutadania i els agents del territori.
- Gestió, referida a la implementació efectiva de la intervenció a través dels mecanismes corresponents.
- Finançament, referit a la capacitat de disposar dels recursos financers per a dedicar-los o no a l'activitat considerada.
- Control, associat al seguiment, avaluació i validació final de l'actuació endegada.
- Orientació i consulta, referides a la possibilitat de realitzar aportacions per a modificar o ajustar la intervenció, en alguns casos incloent la capacitat de vetar-la, si s'escau.

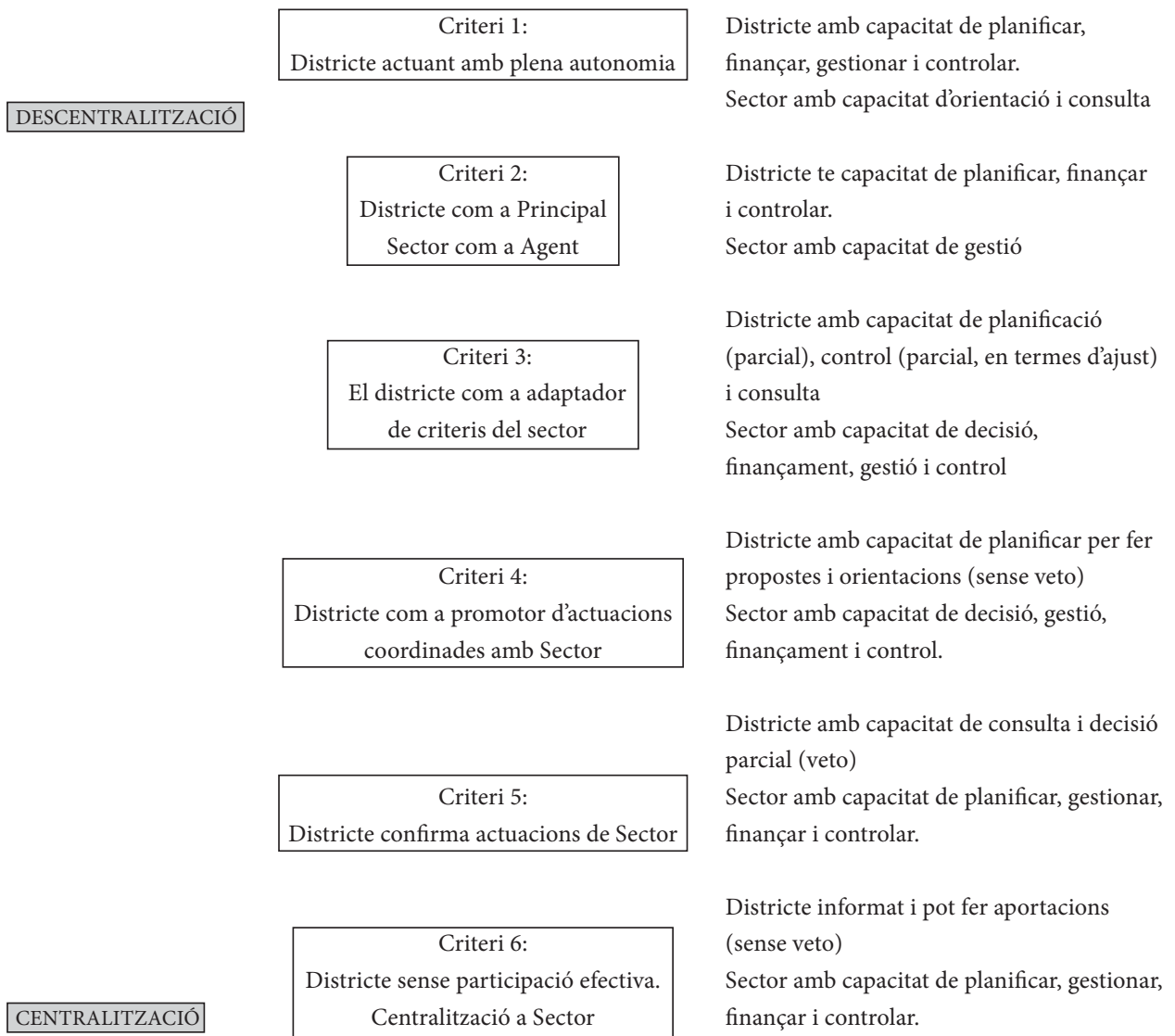
- La taula següent (taula 1) mostra les correspondències entre els criteris de descentralització i les capacitats dels districtes en termes de planificació, finançament, gestió, control i orientació o consulta.

Correspondència entre els criteris de descentralització i les capacitats dels districtes

	Funció				
	Planificar	Finançar	Gestionar	Controlar	Orientar / Vetar
Criteri 1: El Districte actua amb plena autonomia					
Criteri 2: Districte-principal i sector-agent					
Criteri 3: El districte adapta els criteris del sector					
Criteri 4: El districte promou actuacions en coordinació amb el sector					
Criteri 5: El districte confirma les actuacions del sector					
Criteri 6: Districte sense participació. Centralització al sector					

Al gràfic següent es presenta la concreció dels sis criteris de descentralització com a gradació, relacionant-los també amb les capacitats associades.

Criteris per diferenciar activitats en el model de descentralització



El plantejament del nou model exigeix prioritzar la dimensió política i la capacitat per a generar respostes pròpies per part dels districtes, mentre que se centralitza la gestió de tràmits i serveis per a optimitzar les economies d'escala i l'eficiència. A partir d'aquestes premisses i considerant els criteris presentats a l'apartat anterior, es planteja una nova distribució de matèries entre districtes i àrees o sectors. Pel que fa a l'àmbit material, en el nou model s'apunta que el districte tingui les competències següents, agrupades per àmbits temàtics:

Planificació i serveis generals

En el nou model de descentralització es modificarien les competències vinculades tant a la planificació com a la gestió dels recursos propis. En aquest model, el districte assumiria aquestes activitats:

- Desplegar la planificació del pla d'actuació de districte (incloent el pla d'inversions de districte), que s'elevaria per a confeccionar el pla d'actuació municipal (i el pla d'inversions municipal). En aquest sentit, es prioritza la planificació a escala de districte i, sobre aquesta base, es planifica a escala de ciutat, vetllant per la coherència entre ambdues planificacions (criteri 1).
- Oferir cert marge d'acció al districte per a administrar el seu personal, tot i que la gestió del personal sigui centralitzada. Entre d'altres, es podrien destacar les qüestions vinculades a la concessió de permisos i llicències, l'assignació de complements específics circumstancials i l'assignació de gratificacions per serveis extraordinaris, les compensacions per productivitat, les indemnitzacions per raó de servei, el règim disciplinari (segons la gravetat de la falta), sempre atenent als criteris establerts pel sector (criteris 3 i 4).
- Participar en el procés de confecció i decisió del pressupost i decidir directament sobre el 15% (real i efectiu) d'acord amb les prioritats del districte (criteri 1).
- Decidir sobre les cessions o autoritzacions d'ús de propietats municipals d'àmbit local i de barri, així com sobre les operacions patrimonials del mateix àmbit local dins del districte, especialment per a donar resposta a la singularitat del teixit d'entitats i les activitats de cada territori, incloent arrendaments, vendes sobreres i adquisicions per acceptació de donacions, herències i llegats, cessions, etc. (criteri 1).
- Planificar les actuacions relacionades amb els edificis i les instal·lacions que constitueixen l'equipament dels districtes per a adaptar-los a la realitat i a la planificació territorial (criteri 2).

Ecologia urbana

En aquest àmbit es proposa que el districte se centri en la planificació i en la decisió (autoritzant l'adequació de propostes del sector al territori) i que gestioni directament un pressupost propi (que, d'acord amb el criteri 2 de relació principal-agent, encarregaria al sector).

Més concretament, pel que fa al districte, cal tenir en compte les qüestions següents:

- Seguint el model proposat, el planejament que afecta essencialment el barri seria assumit pel districte (seguint el criteri 1), mentre que el planejament a escala de ciutat seria adaptat (seguint el criteri 2: districte actuant com a principal i sector com a agent).
- En la mateixa línia, els processos de transformació urbana que afecten especialment el districte (com ara les superilles) es gestionarien seguint el criteri 2 (el districte actuant com a principal i el sector com a agent), mentre que els processos que incideixen sobre el conjunt de la ciutat tan sols serien ajustats en la seva aplicació al territori (seguint el criteri 3, segons el qual el districte adapta al seu àmbit els criteris de sector).
- El districte s'encarrega d'elaborar el pla d'usos, seguint el criteri 1 de plena autonomia, per bé que comptant amb l'assessorament i el suport del sector.
- El districte té la competència d'adaptar (donant el vistiplau) les qüestions vinculades a la mobilitat d'àmbit local i de barri (incloent l'ordenació del trànsit i la senyalització), d'acord amb el criteri 3 d'adaptació al districte dels plantejaments del sector.
- També té la competència per a encarregar l'activitat de manteniment de l'espai públic i dels parcs a través del sector a partir d'un pressupost propi, seguint el criteri 2 de principal-agent.
- Així mateix, disposa de la competència de decidir el tancament d'espais públics, d'acord amb les particularitats de l'espai, seguint el criteri 3 d'adaptació al territori de les orientacions de ciutat.
- El districte perd la gestió operativa dels permisos vinculats a llicències d'activitat, del permís d'ocupació del verd, dels informes d'afectació del verd, etc. El districte hauria d'estar informat de cada proposta, però la gestió operativa del tràmit passaria al sector, seguint el criteri 6 (activitats en què el districte no té capacitat d'incidència).
- Per altra banda, les activitats vinculades a llicències i a la inspecció se centralitzarien al sector, d'acord amb els criteris 5 (segons el qual el districte confirma les actuacions del sector) i 6 (segons el qual el districte no participa de manera efectiva i se centralitzen les activitats al sector) del nou model de descentralització. Això inclouria des de les llicències de guals, d'obres menors, l'ocupació de la via pública, fins a les inspeccions realitzades en els diferents àmbits materials, com les d'obres menors, les de neteja viària o les sancions i mesures correctives, la neteja de solars i la neteja viària no programada així com la instal·lació de papereres, entre d'altres. Tan sols caldria considerar l'excepció de les llicències d'ocupació de via pública no reglada (com ara les associades a esdeveniments, mudances o filmacions), en què el districte disposaria de la capacitat per a adaptar les indicacions del sector a la realitat i situació del seu territori (criteri 3, segons el qual el districte adapta al seu àmbit els criteris del sector).

Serveis a les persones i al territori

En aquest àmbit, que inclouria les competències vinculades a les àrees de (a) drets socials, (b) ecologia urbana (parcialment), (c) economia, cultura i innovació i (d) ciutadania, participació i transparència, es proposa que el districte disposi de la informació permanent i actualitzada de la realitat social del territori per tal de prendre decisions, incorporant la visió local a les actuacions empreses des del sector. En termes més concrets, el districte:

- Participa en l'elaboració del pla d'habitatge, sobretot en el que té a veure amb la definició d'objectius d'acció sobre usos del sòl i gestionant la seva part del pla d'inversions municipal, d'acord amb el criteri 1 de plena autonomia i el criteri 2 de principal-agent.
- Participa en la presa de decisions associades a l'activitat dels centres de serveis socials, que romanen sota la gestió del sector, sobretot per a donar resposta a situacions particulars de la realitat territorial, seguint el criteri 3 d'adaptació dels criteris del sector.
- Participa en la definició de serveis dels equipaments centralitzats, seguint el model ICUB amb els centres cívics. Desplega la gestió de l'ús dels equipaments educatius fora de l'horari lectiu, tot plegat seguint el criteri 4 de promoció d'actuacions i participació en la definició de dinàmiques dels equipaments centralitzats.
- En relació a la competència d'educació, s'implica en les àrees educatives de proximitat, les escoles bressol i les escoles de música, per codecidir com s'han d'adaptar els criteris del sector (criteri 3) i per promoure actuacions més properes al territori (criteri 4).
- També planteja activitats culturals d'interès per al districte en relació amb les biblioteques populars, seguint el criteri 4 de promoció d'activitats pròpies en equipaments del sector.
- Gestiona els centres cívics i els centres de joventut en tot el que té a veure amb l'assignació d'usos i cessions, seguint el criteri 1 d'autonomia i el 2 de principal-agent pel que fa al manteniment i la rehabilitació. Fomenta les activitats de comerç, promoció i ocupació, d'acord amb el criteri 1 de planificació i el criteri 3 d'adaptació al districte dels plantejaments de ciutat, sobretot en relació amb la realitat local, incloent les intervencions municipals en les activitats industrials, comercials, recreatives i de serveis del territori.
- Participa en la definició de les actuacions vinculades al turisme, aportant la realitat del districte i adaptant els criteris establerts en l'àmbit del sector al territori (criteri 3).
- Promou les activitats de cooperació i d'atenció a la immigració seguint el criteri 3 d'adaptació a les orientacions centralitzades, propiciant la implicació dels treballadors del Servei Orientació i Acompanyament a Persones Immigrades a les reunions del districte.

- Promou activitats i projectes propis del districte en els àmbits de cultura, festes majors i esport, i adaptant les del sector (criteri 3) a la realitat territorial. En aquest àmbit s'hi inclouria la gestió de les instal·lacions esportives d'interès de districte, en la línia comentada anteriorment.
- Participa activament en la definició de les polítiques de dona, gent gran, infància i joventut, aportant la realitat del districte (criteri 1) i adaptant les orientacions establertes a escala de ciutat al territori (criteri 3). Fomenta la interlocució amb el sector per tal de dissenyar actuacions a mida quan correspongui.
- Amb el mateix criteri 3 d'adaptació de les directrius de sector al territori, ajusta les iniciatives endegades en el camp de la prevenció i també en el de la salut. Participa en l'atenció a la ciutadania, seguint el criteri 4 de promoció d'actuacions puntuals dins l'estratègia i serveis desplegats pel sector. Participa en la gestió dels conflictes a l'espai públic, seguint el criteri 4 de promoció d'actuacions de forma coordinada i comptant amb el suport del sector.
- Defineix, desenvolupa i gestiona les iniciatives vinculades a la participació i l'acció comunitària com a eixos centrals del nou paper assignat al districte (vinculats al criteri 1 de plena autonomia per a la seva definició i desplegament), tenint en compte les indicacions plantejades a escala de ciutat, però que en aquest cas s'entenen menys detallades.
- En relació amb la Guàrdia Urbana, rep informació de les iniciatives endegades i les confirma, seguint el criteri 5 del model, per bé que a partir del diàleg amb els actors del territori també pot promoure activitats adaptades a la realitat més propera. Així mateix confirma, seguint el criteri 5, les iniciatives endegades pels Bombers, tot i que també pot incorporar propostes d'actuacions puntuals derivades dels processos d'interlocució amb els actors del territori (com ara la realització, de manera coordinada amb els districtes, de les inspeccions dels locals i els edificis que poden provocar problemes de seguretat).

A la taula següent es presenta una síntesi de les competències assignades al districte d'acord amb els criteris apuntats al nou model de descentralització que es proposa.

	Criteri 1: El districte té plena autonomia	Criteri 2: El districte principal sector i agent	Criteri 3: El districte adapta els criteris del sector	Criteri 4: El districte promou l'actuació del sector	Criteri 5: El districte confirma les actuacions del sector	Criteri 6: El districte no participa. Centralització al sector	
Serveis generals	Pla d'actuació del districte						
	Personal propi						
	Pressupost propi						
	Patrimoni del districte						
	Propietats municipals						
	Edificis i instal·lacions						
	Planejament de barri						
	Plantejament de ciutat						
	Transformació urbana (districte)						
	Transformació urbana (ciutat)						
Ecologia urbana	Pla d'usos						
	Mobilitat						
	Manteniment de l'espai públic						
	Tancament d'espais						
	Permisos i llicències d'usos						
	Llicències de guals						
	Llicències d'obres menors						
	Llicències d'obres majors						
	Llicències d'ocupació de la via i esdeveniments						
	Llicències reglades						
	Inspeccions						
	Habitatge (pla/usos)						
	Centre de serveis socials						
	Equipaments centrals						
	Escoles bressol i de música						
	Activitats a les biblioteques						
	Centres cívics						
	Serveis a les persones i al territori	Comerç					
		Promoció					
		Ocupació					
Turisme							
Cooperació i immigració							
Cultura i festes							
Esport							
Dona							
Gent gran							
Infància							
Joventut							
Prevenició							
Salut							
Atenció al ciutadà							
Gestió de conflictes a l'espai públic							
Participació i acció comunitària							
Guàrdia Urbana							
Bombers							

4.- Criteris d'organització i personal en el nou model de descentralització.

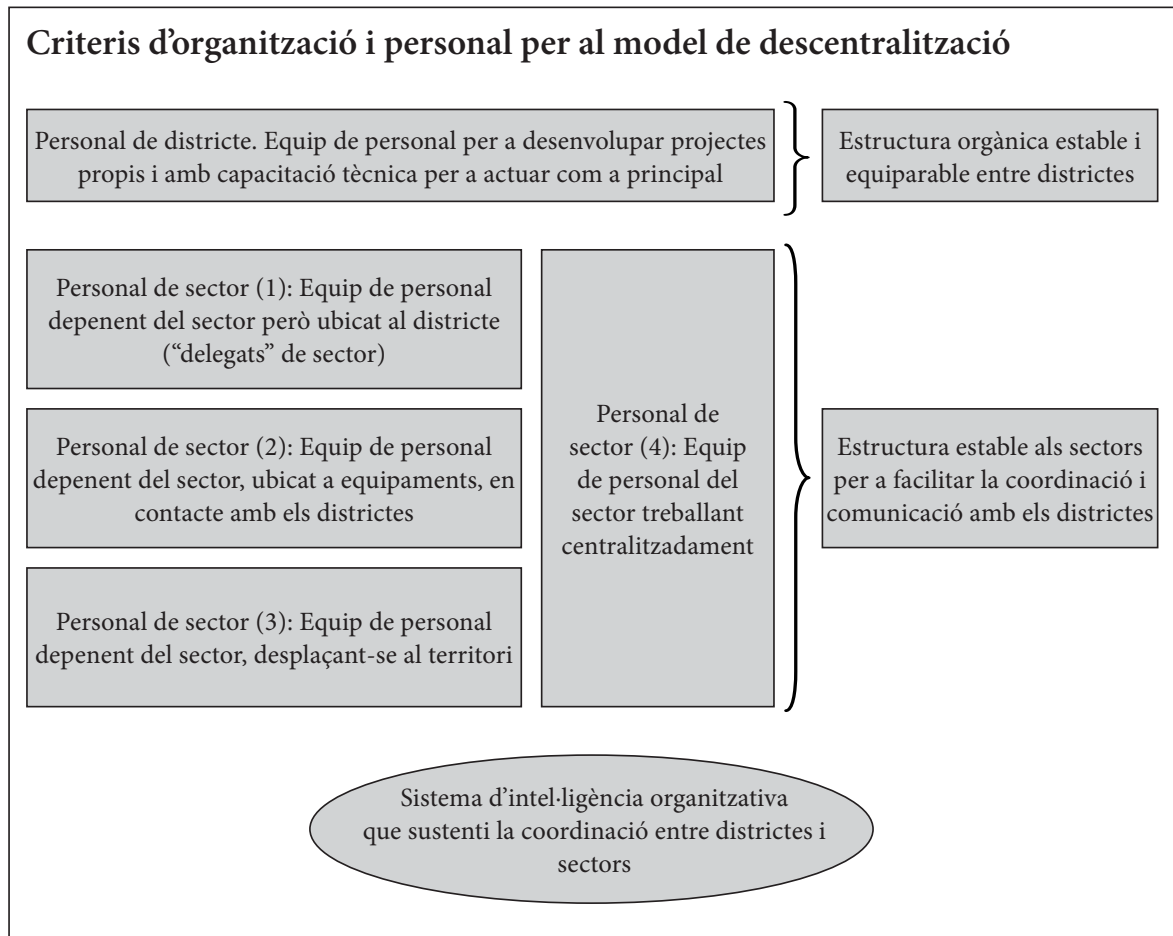
Per a complementar aquestes quatre opcions de concreció de la relació entre els districtes i els sectors, es plantegen un seguit de mesures en clau organitzativa que n'haurien de facilitar el desplegament.

- **Sistema igualitari en l'organització i el funcionament dels districtes:** Aquest nou sistema d'articulació entre els districtes i els serveis sectorials centrals requereix un model senzill i uniforme d'organització dels districtes. Tanmateix, més protagonisme i autonomia política per als districtes no hauria pas d'implicar una capacitat autònoma d'autoorganització. Un model amb deu arquitectures organitzatives diferents no seria viable, ja que generaria desconcert i complicaria la gestió dels serveis sectorials centrals. Les interaccions continuades entre els districtes i els serveis sectorials seran fluides si els nombrosos interlocutors (els districtes) tenen la mateixa lògica organitzativa, les mateixes unitats i els mateixos actors en la comunicació. Aquesta organització uniforme s'ha de definir i reestructurar de manera centralitzada des de l'Ajuntament de Barcelona amb la participació dels districtes. El nou model organitzatiu dels districtes es caracteritzaria per una quantitat menor de personal (diversos serveis i tràmits administratius reglats serien assumits pels serveis sectorials), això sí, més qualificat (tècnics superiors amb capacitat d'ajudar els actors polítics a prendre decisions i a fomentar la participació als barris). D'altra banda, els districtes haurien de promoure la participació ciutadana i la cogestió de serveis fent servir com a unitat d'acció als seus respectius barris. Aquest model igualitari podria admetre una excepció, com seria el cas del districte de Ciutat Vella (tal com ja succeeix actualment). Ciutat Vella concentra en un mateix territori totes les problemàtiques que afecten de manera més dispersa els altres municipis. A més, té una població no fixa enorme (població flotant i turistes) i una gran capacitat d'atracció mediàtica. Cal meditar bé si és necessari o no definir Ciutat Vella com una mena de districte federal, ja que hi ha altres districtes que també tenen barris molt complexos.

- **Nova dinàmica d'organització dels serveis sectorials centrals que no afecti les seves relacions amb els districtes:** Els serveis sectorials centrals canvien sovint les seves arquitectures organitzatives. Aquests canvis són normals i necessaris per a adaptar-se a les contingències dels seus respectius sectors d'activitat i per l'evolució de les prioritats polítiques. El problema és que aquestes variacions compliquen la interacció amb els districtes, atès que en canvien els interlocutors. La proposta seria que els àmbits sectorials fessin els canvis organitzatius que consideressin necessaris, però que no canviessin ni els actors ni la lògica d'interacció amb els districtes. Han de ser els propis serveis sectorials que paguin els costos de transició de les seves migracions organitzatives i no pas els districtes.

- **Una reconfiguració del personal que desenvolupa la seva activitat entre els sectors i els districtes:** Per tal d'ajustar l'organització dels equips professionals vinculats als districtes i dels vinculats als sectors que desenvolupen activitats vinculades a aquells, es planteja una breu classificació que sustenti el nou model de descentralització. Sense ànim de complicar l'estructuració de l'ocupació pública vinculada a la política de descentralització, s'apunten dues agrupacions bàsiques (personal dependent de districtes i personal dependent de sectors) amb algunes subclassificacions:

- Personal de districte: Constitueix l'equip central de personal vinculat al districte, combinant perfils de caràcter més tècnic per a donar suport a l'activitat vinculada i per a actuar com a principal en la relació amb els sectors (que actuarien com a agents). També inclouria el perfil dels actuals tècnics de barri per a desenvolupar determinades iniciatives. Per bé que actualment el districte també compta amb personal vinculat a àmbits competencials en els quals s'estableixen criteris a nivell centralitzat (sector), a fi de facilitar-ne l'adaptació a la realitat territorial (com, per exemple, els professionals vinculats a serveis personals), en el nou escenari aquest col·lectiu es podria adscriure directament al sector (més enllà de la seva ubicació).
- Personal de sector (1): Equip de personal que, depenent del sector, es troba ubicat al districte per a actuar com a antenes d'aquest al territori (com seria el cas del personal vinculat a la participació o a l'atenció als discapacitats). La seva adscripció obeeix a la voluntat d'emfasitzar la vehiculació de l'estratègia de ciutat al nivell local. En el model proposat, aquest col·lectiu també inclouria el personal que actualment està adscrit al districte, però a efectes de facilitar l'adaptació dels criteris de sector a escala territorial.
- Personal de sector (2): Equip de personal depenent del sector, ubicat a equipaments, en contacte amb el districte per a facilitar informació i dissenyar eventuais actuacions conjuntes (com seria el cas del personal de biblioteques, les oficines d'habitatge, els centres de serveis socials, per exemple).
- Personal de sector (3): Equip de personal depenent del sector que desenvolupa activitats a nivell centralitzat, però desplaçant-se al territori, per la qual cosa convindria que estigués coordinat i informés el districte (com seria el cas de la inspecció d'habitatges d'ús turístic, en determinades campanyes, per exemple).
- Personal de sector (4): Equip de personal del sector que treballa en l'àmbit central, realitzant i supervisant les activitats més vinculades a tràmits i serveis reglats. Aquesta agrupació inclouria a tot el personal de gestió interna que dona suport a la resta de personal del sector.
- **Model d'intel·ligència institucional per a enfortir el model descentralitzat:** Un model de descentralització política potent necessita sistemes d'informació sofisticats sobre les activitats institucionals així com econòmiques i socials. Els districtes han d'estar al corrent sobre el que passa en els seus respectius territoris. Per exemple, han de conèixer el nombre i la concentració de llicències d'obres per tal de detectar moviments de lògiques immobiliàries o llicències d'obertura d'activitats econòmiques i preveure potencials conflictes. També cal que els districtes sàpiguen què fan els altres districtes a fi de contrastar experiències en una lògica d'aprenentatge compartit per a poder solucionar millor els diversos problemes. Convé crear una unitat central d'intel·ligència institucional a l'Ajuntament de Barcelona. Aquesta necessitat no és només dels districtes, sinó també els serveis sectorials, i satisfer-la permetria conèixer més bé les especificitats de cada districte i detectar millor la interferència de les diverses polítiques sectorials.



5.- Estratègies per a la repolitització i una nova governança dels districtes

La repolitització dels districtes és, amb molt poques excepcions, un dels grans dèficits estructurals des de la implantació dels districtes i deriva de conjuntures polítiques molt concretes (àmplia majoria dels partits en el Govern) i de perfils polítics molt concrets. Aquest ítem, amb entitat pròpia, es tractarà a l'apartat següent.

Aquest és el problema més important de tots, perquè, per una banda, hi ha la necessitat social, política i institucional d'apoderar més el territori políticament i, per l'altra, costa aconseguir una implicació política de màxima intensitat. Els mecanismes per a revertir aquesta darrera tendència sembla que no poden ser incrementals ni de més conscienciació, sinó que han de ser radicals. En aquest sentit, la resposta hauria d'implicar un canvi en el disseny institucional de l'àmbit polític de l'Ajuntament de Barcelona, modificant o no la legislació vigent.

- Sembla imprescindible que els regidors de districte tinguin una dedicació a temps complet. Només d'aquesta manera se n'aconseguirà la màxima implicació política. Aquesta proposta seria l'òptima, encara que sigui difícil d'implementar.

- Una possibilitat encara més maximalista seria l'elecció directa dels regidors de districte, tal com fan les ciutats de referència amb més descentralització política. És un escenari molt difícil d'implementar, ja que implicaria un canvi radical en la legislació vigent i una ruptura amb la cultura política i institucional. Però aquesta opció també té problemes pràctics en relació amb el model de governança: per exemple, seria habitual que diferents partits polítics ocupessin les diverses presidències de districte i es generarien lògiques confuses i centrífugues de caràcter polític i institucional. Per això s'hauria de descartar aquesta possibilitat. És important que el grup o grups municipals en el Govern de la ciutat també governin els districtes. I sempre hi hauria la possibilitat de pactar, des de l'afinitat i la complicitat, amb els partits de l'oposició el nomenament d'un dels seus per tal que exerceixi una determinada presidència de districte.

- Una altra opció que cal considerar és el reforçament polític de l'àmbit, assignant, per exemple, la Primera Tinència d'Alcaldia exclusivament a territori (o a la referència que es vinculi amb el reforç polític de la descentralització amb més claredat). Tant en termes formals com, especialment, en termes reals, aquesta assignació enviaria un missatge molt clar al conjunt de l'organització, però també a l'exterior.

El desplegament d'aquest nou model de descentralització concentrada (descentralització política i concentració dels serveis) requereix un sistema de governança adequat que permeti equilibrar les forces centrífugues i centrípetes territorials i sectorials.

L'articulació del nou marc de corresponsabilitat que combina l'espai de lideratge polític i l'espai de lideratge tècnic, a través de taules, programes, ponències i grups de treball, permet donar suport al diàleg necessari entre les diferents instàncies implicades, tant sectorials com territorials.

El desplegament d'aquest model ha de permetre ajustar els mecanismes sobre els quals pivoten els diferents espais de trobada, per bé que s'apunta, a tall de complement, la necessitat de reforçar la dimensió política a través de la designació d'una Primera Tinència d'Alcaldia de Territori, tal com s'apuntava a l'apartat anterior.

Un altre instrument per a reforçar la coordinació de les diferents instàncies implicades al model de descentralització és la vinculació entre els plans d'actuació de districte i el pla d'actuació municipal. La seva incardinació en un procés de planificació integrat que abasti tant el seu procés d'elaboració com d'implementació, així com, especialment, de seguiment, avaluació i retiment de comptes, esdevé un element fonamental del nou model.

A banda dels mecanismes de coordinació establerts al marc de corresponsabilitat, també convindria obrir espais de trobada, sobretot d'àmbit tècnic, per a facilitar el coneixement compartit, millorar la informació i la comunicació mútues al voltant de les iniciatives sectorials i territorials i, en especial, afavorir un diàleg més bo entre els promotors (districtes) i els proveïdors (gerències sectorials).

De manera complementària al marc de corresponsabilitat, caldria preveure el sorgiment de contactes entre membres de la dimensió política (regidors de districte amb l'alcaldia i regidors sectorials) i entre els membres de la dimensió gerencial (gerents de districte amb la gerència municipal, gerents sectorials i gerents responsables d'organismes autònoms i empreses municipals de serveis) tant per a desplegar els programes nous com per a vetllar pel seguiment de les línies d'actuació més consolidades. En la mateixa línia, convindria preveure i estimular els espais de trobada formals i informals entre els diversos regidors de districte i entre els gerents de districte per a compartir problemes, estratègies i iniciatives.

El nou model també planteja, pel que fa a la seva governança, atendre a les relacions dins del propi districte. Aquest plantejament obeeix a la concepció de cada districte com una ciutat gran, amb unes problemàtiques molt diverses, i potenciar la presència política pot contribuir a millorar la proximitat al territori. Per això convindria que també sorgís una mirada dins dels districtes que permetés estar atents als problemes específics dels barris, que representen una unitat d'acció molt potent per a la participació política i per a la cogestió de serveis. Els diversos barris d'un mateix districte poden ser molt diferents en termes de problemàtiques i lògiques socials. Per a afrontar aquesta diversitat convindria generar espais de flexibilitat, a fi que cada districte creés la seva pròpia lògica de governança. Una opció, a tall d'exemple, seria reconvertir la figura política dels consellers de districte en delegats per a determinats barris amb problemàtiques importants i específiques de cohesió social o d'ordenació del territori.

En tot cas un dels components que caldria equilibrar en el desplegament i consolidació de la governança del nou model de descentralització que es proposa és la flexibilitat. La flexibilitat hauria d'esdevenir un referent per a l'assumpció de competències i funcions, seguint els diferents criteris establerts, és a dir, hauria de facilitar que el desplegament i configuració progressiva dels districtes amb el nou model s'adaptés a les particularitats de cada realitat territorial. I la flexibilitat també s'hauria de tenir present a l'hora de concretar i consolidar el model de governança, més enllà d'assegurar el rigor i la sistematicitat associades al marc de corresponsabilitat que es proposa com a conjunt de mecanismes per a facilitar la coordinació, política i tècnica, entre sectors i districtes. Aquesta flexibilitat es podria concretar tant pel que fa a les matèries (per exemple, mitjançant la creació d'àrees de proximitat per a determinats àmbits d'actuació) com en l'àmbit intradistricte (per a afrontar, com ja s'ha comentat, la diversitat de realitats locals i de barri).

Plantegem, en definitiva, un model contingent de descentralització concentrada a fi de potenciar la incardinació de les polítiques de ciutat amb la implicació de les diferents realitats territorials que la integren.

Capítol 5. Nova gestió dels empleats públics per a donar suport a la nova governança

1.- Introducció.

La reflexió sobre les diferents dimensions del model organitzatiu per a l'Ajuntament de Barcelona exigeix incloure-hi l'àmbit de la gestió dels recursos humans. Per bé que hi ha un ampli ventall de denominacions (funció de personal, gestió de les persones i del personal, gestió del talent humà, entre força d'altres), a efectes d'aquest informe intern proposem utilitzar la denominació “gestió de recursos humans” com a concepte de treball.

Les dimensions i el perfil dels professionals que integren l'organització municipal esdevenen un factor d'èxit crític de qualsevol iniciativa de transformació. Les capacitats institucionals per a afrontar els reptes que es plantegen a l'Ajuntament venen determinades pel contingent de persones que l'integren.

Quant a l'objecte d'estudi, cal destacar en primer lloc la diversitat i la complexitat de la composició de la plantilla de l'Ajuntament de Barcelona, tant pel que fa a perfils com pel seu enquadrament en entitats de diferent naturalesa jurídica.

Per tal de poder abastar i formular propostes en relació amb aquest àmbit, es proposa centrar l'atenció en les dinàmiques associades al personal de l'Ajuntament vinculat tant a sectors com a districtes. Actualment ambdós col·lectius s'etiqueten a les bases de dades corporatives com a personal “no uniformat”. També hi inclourem els col·lectius vinculats als organismes autònoms i a les entitats públiques empresarials. Aquesta proposta tan sols reflecteix una realitat existent quant a mobilitat i carrera.

Per tant, no entrarem a analitzar les dinàmiques associades als col·lectius amb especificitats pròpies i diferenciades, com ara el de la Guàrdia Urbana o els Bombers, d'una banda (per les característiques diferenciades en la gestió d'ambdós col·lectius), ni el personal vinculat a societats mercantils, de l'altra (per la seva relació basada en el dret privat, amb lògica empresarial).

L'anàlisi d'aquest àmbit planteja combinar l'estricta diagnosi amb la formulació de propostes que, amb una orientació estratègica alineada amb el model organitzatiu, permetin optimitzar les dinàmiques i millorar les capacitats institucionals.

2.- Una primera caracterització de la gestió de recursos humans

A partir de la presentació inicial de les característiques bàsiques del col·lectiu de referència, en aquest apartat es planteja una primera aproximació al model de gestió de recursos humans que desplega l'Ajuntament de Barcelona.

En una primera aproximació es pot destacar que el sistema de gestió i administració de recursos humans de l'Ajuntament de Barcelona parteix d'una base interessant. Per bé que el sistema d'ordenació municipal vigent fins ara va ser recorregut judicialment i que encara s'està ultimant l'elaboració de la imprescindible relació de llocs de treball (RLT), resulta un precedent amb elements a valorar. Entre d'altres, aquell sistema partia d'un model d'ordenació de l'ocupació pública municipal basat en llocs de treball definits a partir de funcions i competències, enllaçant així amb els perfils professionals de les persones que els havien d'ocupar. Tanmateix, per a atendre a la resolució judicial convé elaborar adequadament una RLT.

El procés seguit per tal d'elaborar aquest nou document de referència ha estat molt encertat i ha inclòs la definició d'uns òrgans impulsors (en l'àmbit directiu i operatiu, però també amb la participació d'observadors externs i reforçat per la xarxa de recursos humans) així com la realització de nombroses dinàmiques participatives amb professionals vinculats als diferents perfils i amb un seguiment i una comunicació que n'acompanyaven el desplegament. El resultat que s'apunta, identificant llocs base, llocs singulars i llocs transversals, a més de llocs de comandament, permet consolidar un fonament sòlid a partir del qual es podrà desplegar el model d'ordenació.

A partir de l'aprovació de la RLT, resulta crítica la definició del seu reglament de gestió, és a dir, de l'instrument que ha de permetre operar aquest instrument. En la mesura que valori les aportacions de l'enfocament transversal d'agrupació de llocs en famílies i el desplegament de competències, aquest reglament hauria de contribuir a facilitar la incorporació de pautes per al seu desplegament posterior.

Entre els aspectes que convé valorar, no tant en l'elaboració de la nova eina com en l'horitzó de transformacions de l'ordenació de l'ocupació pública de l'Ajuntament, sobretot cal destacar la simplificació de categories professionals (més enllà d'incidències en el seu procés d'aprovació) i la definició de famílies de llocs com a elements de racionalització que haurien de facilitar l'agrupació de posicions susceptibles de vincular-se a efectes de mobilitat o carrera, entre d'altres.

Per altra banda, l'Ajuntament també disposa d'una base de dades integrada, amb un sistema d'informació robust i àgil que també inclou eines per a facilitar la visualització i l'anàlisi de resultats així com la seva presentació. Convé destacar l'elaboració dels butlletins "Dades de plantilla", facilitats als quadres directius i de comandament, com una manera de visualitzar i posar en valor aquest àmbit clau de la gestió.

Una visió complementària del sistema de gestió de recursos humans de l'Ajuntament n'emfasitza el funcionament efectiu a l'hora d'atendre demandes d'unitats concretes de l'organització municipal. En aquest sentit, la diagnosi inicial apunta a un bon funcionament i una capacitat adequada de resposta en relació a les principals dinàmiques del sistema de gestió. Les actuacions orientades a gestionar canvis que afecten determinats col·lectius que es traspassen o canvien d'institució, la cobertura de llocs de treball o el funcionament de les borses d'interins, entre d'altres, semblen ser ben valorades pels agents destinataris. Resulta significatiu que aquesta capacitat de resposta també incorpora una visió vers un model d'administració que evita quedar capturat per les inèrcies, i, per exemple, planteja incorporar efectius als trams inferiors de les diferents categories a mesura que

es van jubilar els professionals de les intermèdies, deixant així marge per a desplegar una carrera administrativa. El mateix valdria a l'hora de valorar la tendència a agrupar llocs de suport que van quedant vacants a fi de crear llocs de perfil tècnic, amb un procés de substitució que s'orienta a tecnificar el col·lectiu professional resultant sense un increment desmesurat dels costos.

En aquesta mateixa línia, cal valorar les borses d'interins com a mecanisme per a introduir una selecció prèvia que permet conèixer millor el desenvolupament professional dels candidats abans d'una eventual convocatòria pública d'ocupació. Aquesta dinàmica pot resultar cabdal a l'hora d'afinar els predictors de rendiment i ajust dels candidats en les properes ofertes públiques d'ocupació orientades a reduir la temporalitat del col·lectiu.

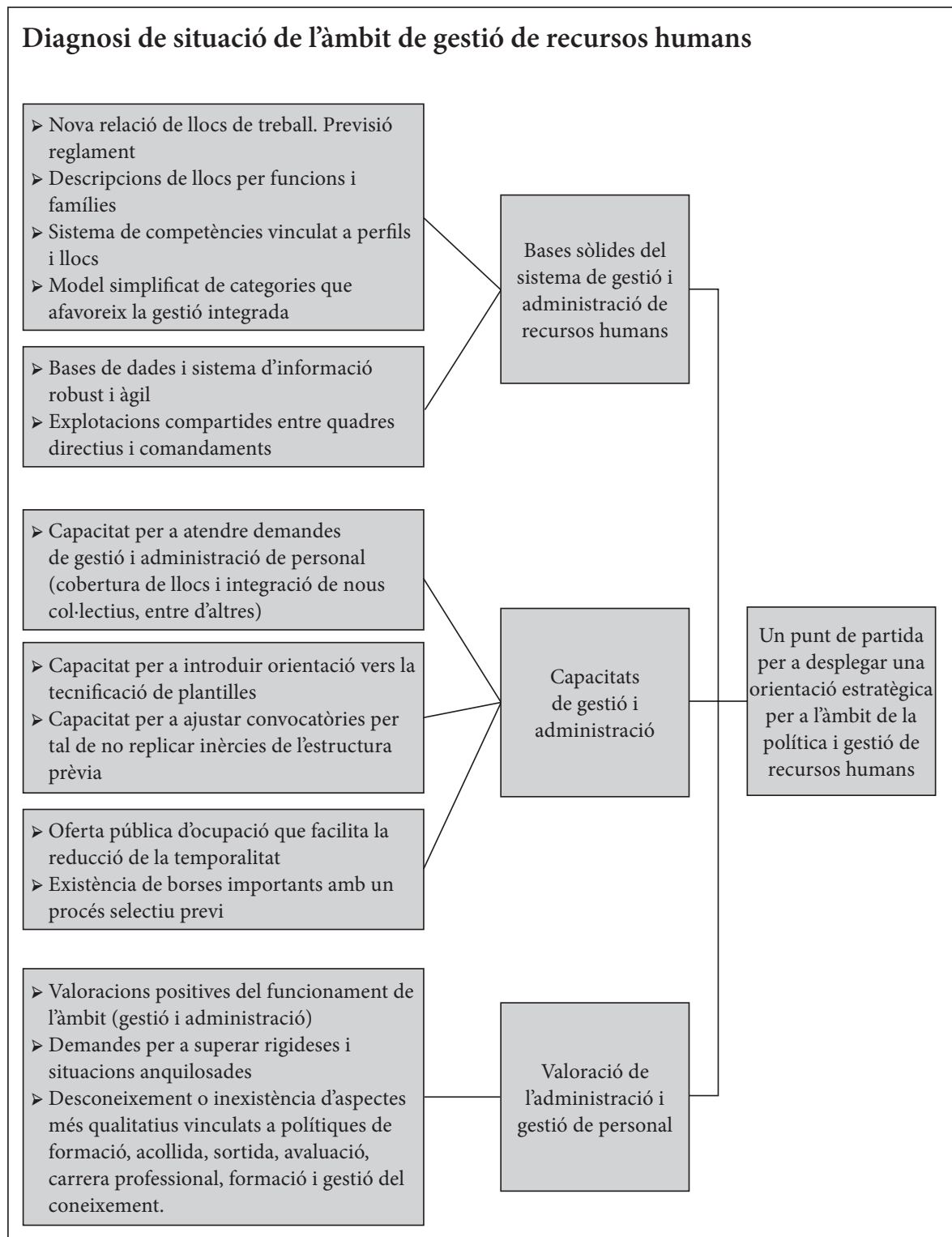
Aquestes capacitats repercuteixen en una primera valoració positiva del funcionament de l'àmbit de gestió de recursos humans. Tanmateix apareixen crítiques i demandes vinculades a rigideses atribuïdes al model de funció pública. Les dificultats per a resoldre inadequacions de persones a llocs, respondre a fenòmens de manca d'implicació amb les activitats assignades o senzillament d'abús de la condició d'estabilitat per a evitar acomplir les tasques assignades en són alguns exemples. En aquesta línia, es fa referència a rigideses relacionades amb el reconeixement d'acompliments diferenciats o possibilitats de progressió professional.

Per altra banda, es constata cert desconeixement de les iniciatives més qualitatives i personalitzades vinculades a la concreció de la política de personal a escala d'unitat i de persones (com ara les mesures vinculades a l'acollida i socialització o a l'acompanyament en els processos de desvinculació per jubilació, per exemple). Malgrat que existeixin projectes en fase inicial de desenvolupament, encara no s'han pogut comunicar i estendre. Entre aquests projectes cal destacar els associats a l'impuls de la gestió del coneixement, de la innovació i la millora (amb grups de millora, treball col·laboratiu) així com a noves metodologies d'aprenentatge. Justament aquest subsistema (el de formació, aprenentatge i gestió del coneixement) esdevé un àmbit crític que podria oferir resultats excel·lents amb un impuls estratègic adequat, partint de la base de què es disposa actualment.

Dos àmbits especialment crucials i que convindria desenvolupar són el de l'avaluació de l'acompliment i la carrera professional. Es tracta de dos subsistemes amb una complexitat notable, però amb un gran potencial de transformació de les dinàmiques organitzatives.

Per bé que el balanç global resulta prou positiu, s'identifiquen diferents reptes que requereixen una resposta en termes de gestió dels recursos humans. Entre aquests desafiaments convé destacar els associats a les transformacions en els models de prestació de serveis i d'impuls de polítiques públiques, al relleu generacional per qüestions d'edat, a la incorporació de contingents importants de nous efectius o a l'impacte de les tecnologies de la informació i del coneixement, entre d'altres.

Per a donar resposta a aquests reptes, cal, en primer lloc, partir d'un model organitzatiu clar. A partir d'aquesta visió, es proposen per a l'àmbit específic de gestió de recursos humans un seguit de línies d'actuació emmarcades en tres idees força: potenciar el desenvolupament del model per desplegar-ne els potencials, incrementar la flexibilitat de la gestió i potenciar la implicació dels professionals.



3.- Una política de recursos humans: desenvolupar el model per a potenciar la flexibilitat i la implicació dels professionals

El model vigent de recursos humans, descrit a les pàgines anteriors, representa un bon punt de partida per a desplegar àmbits de millora que es puguin alinear amb un nou model organitzatiu.

Les bondats del model actual, tanmateix, no permeten afirmar que existeixi una veritable política de recursos humans. Les característiques descrites, especialment en el que té a veure amb les capacitats de resposta i la seva valoració, no obeeixen a una orientació estratègica pròpia en aquest àmbit, sinó més aviat a la seva concepció operativa al servei de modificacions puntuals de les decisions preses en diferents àrees de polítiques públiques. En altres paraules, per bé que es defensa la conveniència de vincular les actuacions en matèria de recursos humans a les necessitats organitzatives, això no treu que convingui combinar la gestió de recursos humans amb les necessitats organitzatives però potenciar una estratègia pròpia.

Convindria que la política de recursos humans fos el resultat d'una decisió clara de la màxima direcció de l'organització i que, a més, gaudís de cert consens per a facilitar el desplegament de línies d'actuació a mitjà i llarg termini. Més enllà de la variabilitat dels equilibris entre forces polítiques, es planteja una proposta integradora que respongui als reptes plantejats.

La política de recursos humans que es proposa combina el (1) desenvolupament del model actual amb elements de (2) flexibilitat, bo i apostant per la (3) implicació dels professionals que integren l'Ajuntament de Barcelona. La proposta parteix de la base existent, però planteja desenvolupar-la desplegant determinades eines vinculades tant a l'ordenació de l'ocupació pública com als diferents sistemes de gestió de recursos humans, per tal de fer més flexible la gestió del col·lectiu, alhora que es despleguen actuacions orientades a incrementar la implicació dels professionals en la institució.

3.1.- El col·lectiu de referència

A l'hora de formular aquestes propostes, es parteix, com a referència, del col·lectiu professional format pels empleats de l'Ajuntament vinculats tant a sectors com a districtes i els empleats vinculats als organismes autònoms i a les entitats públiques empresarials. Aquesta proposta, que reflecteix una realitat existent, tan sols pretén visualitzar i agilitzar la gestió en la mesura que amplia l'abast de les mesures a un col·lectiu per al qual es considera oportú generar sinergies compartides en àmbits com la selecció, la formació, la mobilitat, l'avaluació o la carrera, entre d'altres. Evidentment, aquesta proposta també afecta les qüestions vinculades a la implicació dels professionals, en el sentit de generar sentiment de pertinença i identificació corporatives que facilitin la seva adhesió a les iniciatives plantejades.

Malgrat que aquesta premissa ja s'hagi desplegat als apartats precedents, en aquest apartat propositiu es torna a fer explícit per tal de tenir-lo present de cara a les seves implicacions.

3.2.- Agrupacions dels llocs de treball i àmbits funcionals

Un primer bloc de propostes planteja capitalitzar els potencials derivats del procés d'elaboració i desplegament de la relació de llocs de treball per a impulsar l'orientació estratègica en termes d'increment de la flexibilitat i de la implicació dels professionals. En aquest sentit, es proposa aprofitar el nou esquema que s'està configurant per a incorporar elements com la classificació per famílies i desplegar un model basat en la classificació de llocs a partir dels anomenats àmbits funcionals. L'objectiu és reforçar la vinculació entre les posicions que ocupa cada professional i les necessitats de l'organització, amb una visió integrada.

Aquesta vinculació resulta especialment rellevant en un context de canvi en què els avenços tecnològics progressius poden posar en qüestió determinades activitats dins l'organització. Així, la definició d'àmbits funcionals amb una flexibilitat adequada pot facilitar la identificació i reorientació professional de col·lectius, alhora que en pot adaptar millor els àmbits d'activitat.

La proposta parteix de l'actual procés de redefinició de llocs de treball (en el marc de la RLT) i planteja emfasitzar l'apartat de funcions a fi de reforçar la concepció que se'n deriva, en clau de "rol" i no tan sols com un conjunt acotat de tasques i procediments. Es tractaria, per tant, de reforçar la concepció dels llocs com a realitats dinàmiques que s'adapten a les necessitats canviants de l'Administració municipal.

La idea seria flexibilitzar un enfocament dels llocs de treball massa formal i rígid per a donar lloc a polítiques que afavoreixin la mobilitat i la reubicació dels professionals. Seguint aquest plantejament, el concepte d'àmbit funcional es defineix com un instrument organitzatiu basat en l'agrupació de llocs de treball amb finalitats i funcions homogènies, que necessiten coneixements o destreses comunes. A tall d'exemple, alguns àmbits funcionals possibles podrien ser: l'econòmic, el jurídic, la gestió de recursos humans i l'organització, l'anàlisi i el disseny de polítiques, la regulació, la comunicació i l'atenció a la ciutadania, la gestió administrativa general, la inspecció, etc. Cal fer notar que els àmbits cobreixen tant llocs de caràcter tècnic com administratiu, entenent que es tracta d'un model d'ordenació integral per al conjunt de l'organització municipal.

La combinació de la nova definició del lloc de treball i de l'àmbit funcional hauria d'incidir en diferents subsistemes de gestió de recursos humans. Com a nou referent en l'ordenació de l'ocupació pública municipal, la seva incidència abastaria: (1) els processos d'accés (incloent-hi la mateixa selecció, incorporació i mobilitat), (2) el desenvolupament de la carrera professional (a partir de la delimitació d'espais, dins l'àmbit funcional o entre aquests, on es corresponguin les capacitats demostrades pels professionals i els requeriments de l'organització), (3) la retribució (atenent a com es valorin en cada cas les aportacions que realitza el professional en l'exercici de les funcions associades) i (4) la capacitació (a partir de la identificació de necessitats formatives i d'aprenentatge vinculades a la definició del lloc i l'àmbit funcional en el qual s'ubica).

La proposta d'evolució vers la definició d'àmbits funcionals demana, doncs, redefinir el model d'ordenació de l'ocupació pública a partir d'un enfocament basat en funcions (àmbits funcionals)

a partir del qual es podran definir “rols” (perfils professionals) que combinin especialització (diferenciant entre àmbits) amb polivalència (dins de l'àmbit).

Segons aquesta proposta, tots els llocs de treball s'agrupen en un àmbit funcional concret i la seva adscripció és una decisió organitzativa que es recull a la relació de llocs de treball. Per tant, la creació d'àmbits funcionals no afecta pas l'existència d'altres elements estructurals actuals del sistema d'ocupació pública, però sí que en condiciona l'abast a partir de la seva incidència en el desenvolupament dels subsistemes de gestió de personal associat.

La qüestió següent és com, a partir de la vinculació entre organització i recursos humans realitzada mitjançant els àmbits funcionals, es planteja l'ordenació de les persones que integren l'ocupació pública municipal i, especialment, com s'assenten les bases per a la seva gestió i desenvolupament. Una resposta clara es troba en el model de gestió per competències.

3.3.- Desplegar el model de gestió per competències

Un dels punts forts assenyalats a l'apartat inicial de diagnosi del sistema de gestió de recursos humans a l'Ajuntament és l'existència d'un model previ de competències que permet identificar perfils i traduir aquest factor en alguns processos com els de selecció o formació. Seguint la línia de desplegar els potencials del model amb una orientació vers la flexibilitat i, alhora, per a fomentar la implicació dels professionals, es planteja consolidar aquesta aposta aprofundint en les seves implicacions i la seva incidència en la resta de subsistemes de gestió de recursos humans. I és que les potencialitats del model de gestió per competències, centrat en les capacitats i els comportaments dels empleats públics, justament rauen en la integració dels diferents subsistemes de gestió de recursos humans.

El desplegament d'aquesta opció estratègica permet centrar l'atenció en les característiques dels professionals públics i en el rendiment organitzatiu més que en uns llocs de treball amb unes funcions fixades. Enfront de concepcions de l'organització pública articulades mitjançant organigrames i relacions de llocs de treball més o menys formalitzades, pensades especialment per a entorns estables i processos de treball lineals, la visió des de les competències pretén emfasitzar que determinats coneixements, habilitats i actituds dels empleats públics incideixen en els resultats efectius de l'activitat. En contextos de transformació com el que es preveu que experimenti l'Ajuntament de Barcelona, la visió des de les competències dels empleats públics aporta elements de flexibilitat i autonomia (i responsabilitat) que resulten crítics per a facilitar l'adaptació de l'Administració municipal als nous reptes.

L'existència d'experiències prèvies en el camp de la gestió per competències esdevé un referent que pot facilitar la identificació de les que permeten caracteritzar un rendiment excepcional en les diferents àrees d'activitat de l'Ajuntament i, a partir d'aquestes, construir un marc de referència que n'incloués tant la definició i caracterització (habitualment per tipologies) com la concreció (en comportaments observables) per a la seva identificació, mesura i posterior avaluació.

Justament el procés d'identificació i concreció d'aquestes competències esdevé per si mateix una dinàmica que afavoreix la implicació dels professionals de l'organització, alhora que genera visions compartides i permet reforçar la seva vinculació tant amb valors públics com amb la pròpia institució.

Un dels arguments clau per a formular aquesta proposta és el seu potencial per a la denominada integració horitzontal i vertical de l'estratègia organitzativa en el camp dels recursos humans. En relació a la política de personal que plantejava la necessitat de potenciar la implicació, la integració vertical es refereix precisament a la vinculació dels professionals de l'organització i els seus comportaments amb la missió i els objectius de l'Ajuntament (fent èmfasi en les denominades competències institucionals o corporatives com a dinamitzador de visions compartides d'acord amb l'estratègia de l'organització). Per tal de potenciar la flexibilitat del sistema de gestió que es plantejava a la política de recursos humans, la integració horitzontal es refereix a la vinculació de cada subsistema de gestió (selecció, formació, carrera administrativa, avaluació, etc.) amb un marc de referència compartit i coherent.

Una breu revisió d'alguns d'aquests sistemes permet apuntar les aplicacions de la gestió per competències que es proposa:

- Subsistema de planificació: El model pot facilitar la tasca de valoració de les necessitats actuals i futures de les competències individuals i organitzatives que cal desenvolupar. El contrast entre les competències dels empleats públics (individualment, en grup i per unitats) i les requerides a mitjà i llarg termini permet diagnosticar necessitats formatives i d'aprenentatge i orientar plans de desenvolupament.

- Subsistema de reclutament i selecció (interna i externa): Les competències necessàries per a la vacant ja s'estan utilitzant com a criteris per a seleccionar candidatures, tant en processos de selecció com de provisió. Es planteja aprofundir i consolidar aquesta dinàmica a través d'una redefinició dels instruments de selecció i provisió que incorpori la lògica de gestió per competències per tal d'ajustar els predictors d'acompliment (indicadors per a predir els resultats esperats) als processos respectius. Es tractaria, doncs, de seleccionar a partir dels perfils professionals que es deriven d'aquesta aproximació per competències.

- Subsistema de gestió del rendiment: L'enfocament basat en competències permet aclarir i concretar el que s'espera de cada empleat públic i avaluar-lo en conseqüència -tenint en compte les definicions de competències, els comportaments observables que les evidencien i els criteris establerts. En el marc d'aquesta avaluació es pot complementar la revisió de l'assoliment d'objectius amb els mecanismes (competències) que han permès aconseguir-los, facilitant una orientació a la millora que pot traduir-se més fàcilment en reconeixements i eventuais progressions professionals basades en la valoració.

- Subsistema de gestió de la compensació: La gestió per competències permet introduir la valoració no tan sols de les activitats desenvolupades i les competències requerides, sinó també reconèixer

l'adquisició de competències noves per a cobrir necessitats organitzatives apuntades a mitjà i llarg termini. Caldria plantejar l'articulació d'un sistema de compensació que facilités la incentivació d'aquesta progressió, d'acord amb les necessitats de l'organització.

- Subsistema de gestió del desenvolupament (formació): El model de gestió per competències permet definir les necessitats de capacitació, més enllà de la transmissió de coneixements i habilitats. A partir d'aquesta nova definició es poden articular plans personals i grupals de desenvolupament atenent les competències requerides.

- Subsistema de gestió del desenvolupament (carrera): El model de gestió per competències es pot emprar per a crear noves opcions de carrera, contrastant competències requerides i existents en diferents posicions de cara a promoure tant el desenvolupament professional en el lloc (carrera horitzontal) com la mobilitat.

No obstant això, més enllà de la seva incidència potencial en els diferents sistemes, resulta rellevant considerar les interrelacions que aporta el model de gestió per competències per a generar un sistema integral de gestió de recursos humans.

3.4.- Impulsar un nou model de selecció i potenciar l'acollida

En un context de més marges per a convocar oferta pública d'ocupació resulta fonamental disposar d'un sistema de selecció molt acurat per tal d'identificar i prioritzar els nous efectius que s'integraran a l'Administració amb caràcter permanent. Tal com s'ha esmentat a l'apartat de diagnosi, el sistema de borses ha facilitat certs canvis en la mesura que ha incorporat factors vinculats a competències professionals, amb un sistema de seguiment i avaluació que permet identificar i caracteritzar el perfil dels candidats.

Tanmateix, els importants reptes en aquest camp, decisiu per a la configuració de la plantilla que conformarà l'Ajuntament a mitjà i llarg termini, requereixen una proposta més integral i efectiva que permeti transformar el model de selecció.

Per a afrontar aquest desafiament es planteja un nou model de selecció amb cinc premisses:

- que s'alineï amb les necessitats de professionalització de l'Ajuntament de Barcelona,
- que integri components de coneixements i de competències, amb un important component aplicat,
- que apropi els predictors de selecció a la realitat del funcionament de l'organització municipal,
- que impliqui de manera efectiva comandaments i directius en el procés, però també perfils sènior, reforçant valors institucionals, i
- que suposi un repte atractiu per als candidats amb el més talent i potencial de desenvolupament.

Amb això es vol assegurar que les noves incorporacions tinguin un potencial de desenvolupament prou flexible per a adaptar-se a les transformacions que s'apunten en les dinàmiques de funcionament de l'Ajuntament, tant en l'àmbit intern com en relació amb el seu entorn.

Més concretament, el model es desplegaria a través de les fases següents:

- **Fase prèvia d'atracció de talent:** Desplegar una estratègia orientada a atraure talent, reforçant la imatge de l'Ajuntament com a organització que ofereix llocs de treball atractius (*employer branding*). Impulsar els nous canals per a reclutar candidats atenent als perfils que es desitja atraure, complementant els mitjans públics oficials amb plataformes i xarxes socials digitals i, especialment, incrementant la interacció amb el món universitari. Presentar el propi procés selectiu com a repte, és a dir, transformar-lo en un element d'atracció de talent.

- **Fase selectiva inicial:** Desenvolupar unes proves d'accés inicials basades en competències professionals per a identificar no tan sols les característiques actuals, sinó els potencials de desenvolupament dels candidats. Malgrat que convingui mantenir continguts vinculats a coneixements bàsics del sector públic local, es planteja transformar aquest primer filtre d'accés emfasitzant-ne el component competencial.

Aquestes proves d'accés inicials permetrien filtrar els candidats fins a arribar a un nombre que, sent superior a les places convocades (per exemple, en un 20%), facilitaria el desenvolupament de proves més sofisticades en les fases següents del procés selectiu. Els candidats que superessin aquesta fase selectiva inicial rebrien una retribució definida específicament fins a arribar a la fase d'avaluació final.

- **Tutoria:** Des de l'ingrés al procés selectiu (un cop superada la fase selectiva inicial), el grup de candidats es dividiria en subgrups de dimensions més reduïdes a les quals s'assignaria un tutor. Aquest tutor, que podria ser un tècnic o comandament de línia (es podria contemplar que fossin perfils sènior), s'encarregaria d'acompanyar, assessorar i seguir de prop els membres del seu subgrup durant el curs selectiu i durant la fase d'estada en pràctiques selectives. En acabar el període emetria una valoració de cadascun que es tindria en compte en l'avaluació final.

- **Fase del curs selectiu:** Incorporar un curs veritablement selectiu adreçat a tots els candidats que han superat les proves d'accés de la fase selectiva inicial. Aquesta formació inclouria aspectes institucionals i continguts conceptuals, però sobretot continguts pràctics associats a les activitats que es desenvolupen habitualment a l'organització municipal. A diferència de les proves selectives més clàssiques de caràcter puntual, la permanència durant un període de temps (tres mesos en fase intensiva i tres mesos addicionals a temps parcial, combinat amb el període de pràctiques) realitzant una activitat formativa d'acompanyament però selectiva, permetria identificar competències més substantives que ajudarien a predir els acompliments futurs dels candidats. En finalitzar el curs selectiu la direcció acadèmica faria una valoració final que es tindria en compte en l'avaluació final.

- **Fase d'estada en pràctiques selectives:** Incorporar a la fase selectiva la realització d'estades de curta durada (tres mesos) a com a mínim tres unitats diferents on potencialment es pugui encabir el perfil del candidat (és a dir, un total de nou mesos). Utilitzant mecanismes d'avaluació rigorosos, el fet de contrastar valoracions per part de diferents comandaments permetria enriquir la identificació de les competències i els potencials dels candidats. Per bé que això suposaria una càrrega superior per a les unitats en què finalment no es produís la incorporació definitiva, si es planteja com una estratègia corporativa i s'apunten equilibris a mitjà termini entre les unitats implicades, es podria aconseguir l'adhesió i implicació dels comandaments afectats. L'increment del termini que implica aquesta opció es reequilibraria amb el fet que, durant les estades, ja s'estarien desenvolupant activitats professionals com les requerides per a cobrir la vacant que es convocava. Al final de cada estada parcial, el comandament corresponent emetria una valoració que es tindria en compte en l'avaluació final.

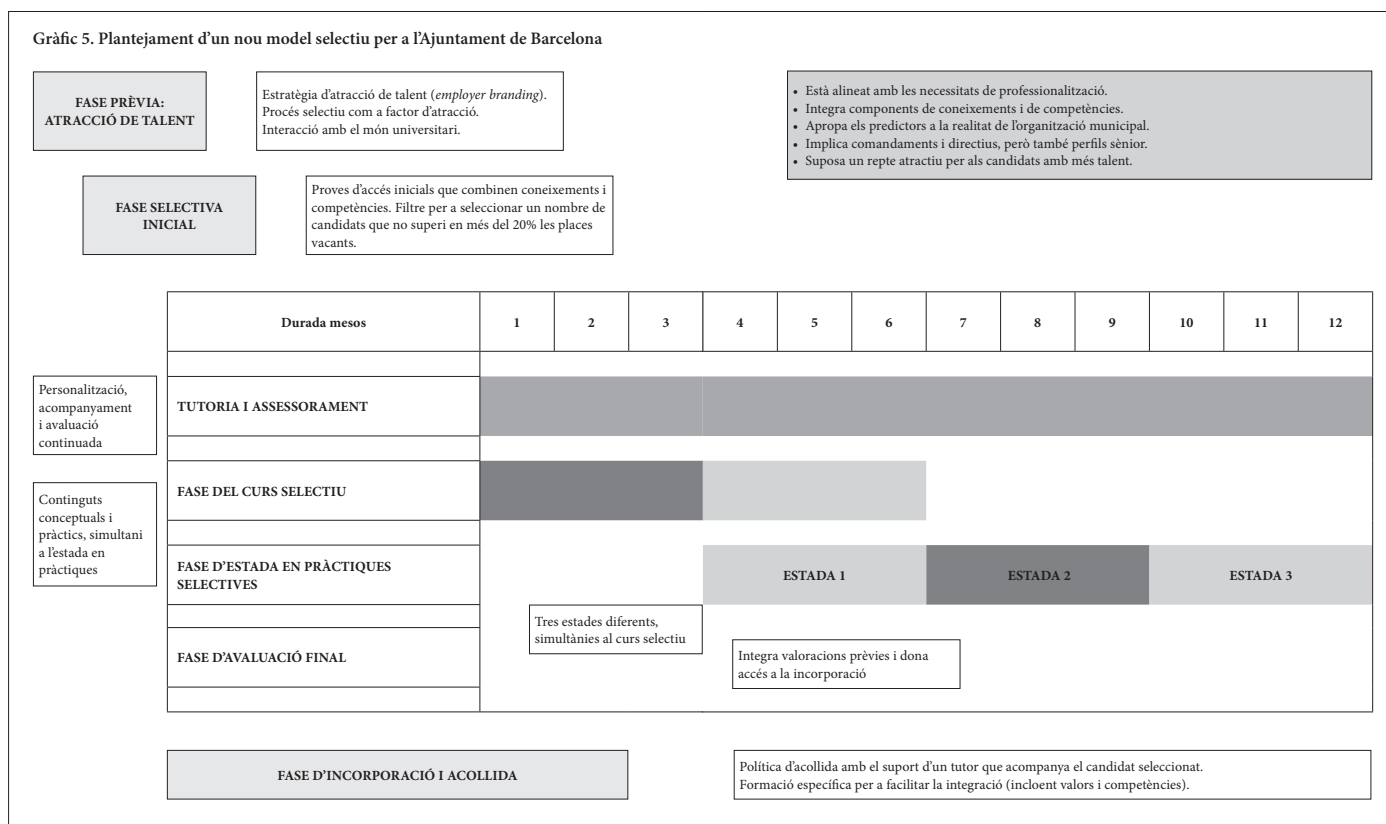
- **Fase d'avaluació final:** Un comitè tècnic, format per directius tant de serveis centrals (gerència i recursos humans) com dels àmbits sectorials, emetria una avaluació final de cada candidat a partir de les valoracions prèvies (del curs selectiu, de les diferents pràctiques selectives i del tutor de grup). Els candidats que superessin aquesta avaluació passarien a formar part de la plantilla municipal.

- **Fase d'incorporació i d'acollida:** Per bé que en sentit estricte no constitueix una fase del procés selectiu, per a facilitar el procés d'incorporació de nous efectius cal vincular-lo a les fases prèvies. Amb aquest objectiu es planteja potenciar les polítiques d'acollida, comptant amb la implicació d'un tutor que realitzaria l'acompanyament (durant un període de dos anys). A partir del programa de formació d'acollida per a la incorporació a l'organització (que també es planteja per a canvis de lloc de treball), convindria informar de la seva estratègia i continguts i donar-los a conèixer, per a afavorir especialment la implicació dels diferents actors que es preveu que hi participin. L'aposta per basar aquesta formació d'acollida en la lògica de competències s'alinea amb les propostes que s'estan formulant i que convindria consolidar més enllà del propi procés formatiu inicial. A tall de complement a aquesta estratègia, i parant atenció a la línia de potenciar la implicació dels professionals en l'organització, convindria atorgar un pes important als continguts (i a les dinàmiques d'aprenentatge vinculades) referits a les competències corporatives i a la cultura organitzativa. La idea, en aquest sentit, és que, a banda de propiciar una recepció adequada dels nous membres de l'organització quant a continguts, tant el curs selectiu com la fase d'acollida també serveixin com a mecanisme de transmissió de valors corporatius per a assentar una visió compartida de l'Administració municipal i de la seva activitat.

El procés de definició, desplegament i consolidació d'aquest nou model de selecció requeriria mesures transitòries que facilitessin la gestió del canvi i que, salvaguardant en tot moment l'esperit i orientació del nou model, permetessin evitar greuges comparatius amb col·lectius implicats en el model vigent.

Amb aquest plantejament es proposa definir unes noves regles del joc per al procés selectiu per a la incorporació de professionals a l'Ajuntament de Barcelona.

Gràfic 5. Plantejament d'un nou model selectiu per a l'Ajuntament de Barcelona



3.5.- Impulsar un model mixt d'avaluació de l'acompliment

Un dels subsistemes clàssics per a gestionar els recursos humans a les administracions públiques, més en termes formals que no pas reals, és la planificació i l'avaluació de l'acompliment. En aquest subsistema s'hi inclou tant la definició d'objectius i fites adaptades a cada posició de l'organització com la seva avaluació posterior. Per "avaluació", en aquest context, s'acostuma a entendre l'emissió d'un judici de valor per part d'un avaluador —que sol ser el superior jeràrquic— a partir d'un procediment sistemàtic i transparent que pretén tant donar compte del que s'ha assolit com aportar informació per a millorar.

A l'Ajuntament de Barcelona ja existeixen pràctiques consolidades vinculades a l'avaluació del personal que és a la borsa d'interins, amb diferents referents temporals (en clau de tutoria al cap de tres mesos, al cap de dotze o vint-i-quatre mesos i al final del nomenament), combinant el suport a la millora amb la valoració efectiva del resultat de l'activitat desenvolupada i l'adequació del perfil del candidat. En aquest sentit, es planteja mantenir aquest mecanisme més enllà de l'eventual incorporació estable del candidat —fruit d'un procés selectiu— i convertir-lo en una pràctica consolidada per a tots els nous membres de l'organització.

La qüestió també seria com estendre aquesta pràctica al conjunt de professionals que ja formen part de l'Administració municipal.

Desenvolupar un sistema d'avaluació de l'acompliment resulta molt costós, tant en recursos humans i financers com sobretot en recursos organitzatius i polítics, ja que, si no s'implanta correctament, pot esdevenir l'origen de conflictes en al si de l'organització. Tanmateix, el seu potencial com a element integrador de la política i de la gestió de personal, des d'una perspectiva estratègica de l'organització, li atorga un paper destacat dins les línies de gestió dels recursos humans.

L'avaluació de l'acompliment representa un salt qualitatiu en la gestió de recursos humans. El repte és complex, especialment en situacions com la que caracteritza actualment l'Ajuntament de Barcelona. No obstant això, s'ha considerat oportú d'incloure aquest àmbit pel potencial que pot aportar per a crear les bases i el desplegament del sistema de gestió de personal amb un enfocament estratègic, incorporant noves dinàmiques i oferint indicadors que aporten informació de diferents àmbits que l'integren (com ara sobre la revisió de perfils professionals i competències, la formació, la promoció professional, la retribució i la definició de llocs de treball, a banda de la pròpia comunicació interna).

Per a assolir aquest potencial cal que l'avaluació es concreti, tant pel que fa a objectius i aplicacions com els instruments i les tècniques que cal fer servir.

Els propòsits del sistema d'avaluació es poden agrupar en dues grans tipologies: els propòsits administratius i els propòsits de desenvolupament. Els propòsits administratius de l'avaluació tenen com a finalitat promocionar, remunerar o recompensar i rellevar o reubicar l'empleat del lloc de treball. Per tant, aquests propòsits se centren en el passat recent i en el present de l'empleat, s'associen al

rol de jutge de l'avaluador i connecten amb decisions positives o negatives per a la persona avaluada. Els propòsits de desenvolupament professional s'orienten principalment a formar l'empleat i a millorar-ne les habilitats i la motivació i, per tant, atribueixen a l'avaluador un rol de consultor o conseller i es projecten cap al futur de la persona avaluada.

Aquests propòsits acostumen a traduir-se en aplicacions, és a dir, en usos que es deriven dels resultats obtinguts a l'avaluació i que sovint determinen com aquesta és percebuda i assumida per part dels diferents agents. Per tant, en la seva aplicació a l'Ajuntament de Barcelona, caldria valorar aquesta traducció i, en especial, els ritmes amb els quals els resultats obtinguts tenen impacte en cadascuna d'elles.

Les aplicacions més habituals són:

- Constituir un referent per a la determinació d'un component retributiu com el clàssic complement de productivitat (s'ha inclòs a l'inici, però es recomana valorar si és oportú en un entorn en què la cultura d'avaluació no està assentada a tots nivells).
- Esdevenir un referent per a la promoció o carrera dels empleats públics, tant si es tracta de promoció interna com de provisió de nous llocs de treball o de la carrera horitzontal. Els resultats de l'avaluació de l'acompliment, quan són fiables i no estan desvirtuats, constitueixen l'indicador més directe del grau d'implicació, esforç i rendiment d'un professional. Aquests resultats són susceptibles d'il·lustrar millor el mèrit i la capacitat d'un professional de cara a qual-sevol procés que comporti una promoció que no pas altres factors emprats tradicionalment, com l'antiguitat o la formació. Aquesta afirmació parteix de considerar que en el primer cas es valora l'acompliment efectiu en els llocs de treball ocupats a l'organització —és a dir, el valor aportat efectivament pel col·laborador—, mentre que en els altres dos casos només es considera la variable temps, desconnectada del rendiment, i el fet d'haver participat en accions formatives, sense tenir garanties que l'empleat efectivament hagi obtingut un aprenentatge transferible al lloc de treball, que l'hagi transferit realment i que això hagi produït un impacte en el desenvolupament de les seves funcions i l'assoliment dels objectius. Per aquest motiu, resulta recomanable que els resultats de l'avaluació de l'acompliment puguin constituir un mèrit preferent en els processos de promoció i carrera dels empleats de l'Ajuntament. Oferir informació en els processos de relleu i readscripció del lloc de treball, atès que els resultats de l'avaluació ofereixen informació sistematitzada i periòdica que permet verificar l'eventual inadequació de la persona al lloc de treball, traduïda en avaluacions no satisfactòries successives.
- Esdevenir un referent en relació amb la formació, en la mesura que l'avaluació pot contribuir a detectar la necessitat de millora de la persona avaluada quant a coneixements, habilitats o actituds. D'aquesta manera, el pla d'acció o pla de millora que hauria d'acompanyar tota avaluació hauria de reflectir la conveniència que l'empleat rebés una determinada capacitació. Servir com a eina de perfeccionament professional, de millora contínua dels empleats públics. En aquest sentit, el procés de l'avaluació ha de posar de manifest punts forts i àrees de millora, i tant la persona avaluada com l'avaluadora han de tancar el procés avaluator amb el compromís de

treballar plegats per a potenciar els primers i desenvolupar les segones. Així, doncs, l'avaluació realment pot esdevenir un instrument per al perfeccionament i creixement professional que resulti en una organització pública més preparada per a respondre a les demandes i als reptes que planteja la ciutadania.

Atenent a la situació de partida de l'Ajuntament de Barcelona i, especialment, a la manca de cultura d'avaluació, es proposa desplegar les aplicacions en tres estadis:

- En un primer termini, l'instrument d'avaluació es podria associar a aplicacions vinculades a la formació i el perfeccionament professional.
- En un segon termini, molt proper al primer, es podria plantejar vincular-lo a aplicacions de mobilitat i progressió professional, exigint l'avaluació (contrastada) per a informar de l'ajust dels professionals als llocs de destinació.
- En un tercer estadi, plantejat a partir de la generalització de l'instrument i la seva integració en les dinàmiques habituals de l'Ajuntament, es podria plantejar el seu impacte en termes de política retributiva, amb una part variable ajustada a les característiques de les diferents posicions de l'organització municipal.

Quant als agents avaluadors, qui duu a terme l'avaluació sol ser el comandament immediat de la persona avaluada, per bé que de vegades es complementa o contrasta la seva aportació amb una autoavaluació del mateix empleat en què aquest aporta el seu punt de vista respecte als resultats aconseguits i els factors que els han pogut condicionar. Contrastant ambdues informacions i després de l'anomenada entrevista d'avaluació, es busca l'acord entre ambdós rols per tal de completar l'informe formal. Aquesta participació del comandament immediat com a avaluador principal és lògica si es considera que és —o hauria de ser— qui coneix millor el treball de cada empleat, si més no en condicions normals. Val a dir que en alguns processos d'avaluació s'inclou la figura del validador, entès com la persona que s'ocupa de donar el vistiplau a l'avaluació consensuada entre el comandament immediat i l'empleat, i que normalment s'atribueix al superior del comandament que ha intervingut com avaluador. D'aquesta manera, es pretén augmentar la implicació en l'avaluació de les instàncies més altes de l'organigrama, així com limitar els eventuals biaixos produïts per l'existència de diversos avaluadors dins d'una àrea, amb tendències potser diferents, ja que una darrera instància superior a tots els avaluadors —el seu superior— realitza un control final del procés. Pel que fa a l'objecte, és a dir, el que s'ha d'avaluar, resulta recomanable combinar l'avaluació de resultats (a partir de la definició prèvia d'objectius) amb el sistema de gestió per competències (avaluant també aquestes). Amb un model genèric que integri ambdós sistemes es poden facilitar ajustos atenent a la cultura organitzativa de l'Ajuntament, a la capacitat tècnica inicial i als propòsits i aplicacions prioritzades.

En relació amb els instruments que cal emprar en l'avaluació, convé definir prèviament els objectius i terminis que permetran la valoració de l'assoliment de resultats. Pel que fa a les competències, es proposa fer servir les actuals escales de classificació basades en comportaments, que permeten

identificar determinats graus d'assoliment de la competència a partir de comportaments observables. Quant al suport o format en què es recolliran els instruments d'avaluació, sembla adient preveure la possibilitat de mantenir un registre històric de les diverses avaluacions dutes a terme. També es recomana realitzar una entrevista d'avaluació en la qual s'ofereixi un comentari sobre l'avaluació a la persona avaluada i, alhora, se li permeti formular observacions i participar en la determinació del seu pla de millora personal, si escau.

Sobre la periodicitat, es recomana que sigui anual, sens perjudici d'eventuals avaluacions intermèdies més o menys formals i de comentaris informals durant tot el període objecte d'avaluació.

Finalment, quant a la implementació del sistema d'avaluació de l'acompliment, es recomana preveure el compromís i l'impuls del sistema per part de l'alta direcció de l'Ajuntament (l'equip de govern), la necessitat de disposar de la capacitat tècnica suficient mitjançant professionals qualificats i especialitzats dotats de recursos suficients, la comunicació i sensibilització de l'organització abans de la implantació, la impartició de la formació o el suport personalitzat adients per a garantir que s'aplica bé el sistema d'avaluació i, finalment, l'articulació de mecanismes d'expressió de discrepàncies i d'un òrgan centralitzat que supervisi el funcionament del procés d'avaluació.

La concreció de l'aposta per a definir i implementar un sistema d'avaluació de l'acompliment hauria de cobrir els punts assenyalats, que es formulen com a proposta oberta d'acord amb l'estratègia de desenvolupament en el camp de la gestió de recursos humans a l'Ajuntament.

3.6.- Potenciar l'estratègia de formació

Les propostes per a reforçar l'àmbit de formació són un clàssic en qualsevol plantejament de transformació de la cultura i del model de gestió dels recursos humans. En el cas de l'Ajuntament es confirma que, per bé que existeix una oferta adequada i uns criteris consolidats, coneguts i compartits per a la gestió operativa d'aquest àmbit, es troba a faltar una revaloració adient d'aquest àmbit, en especial per a incardinar-lo en una estratègia de millora organitzativa.

Pel que fa a continguts, i d'acord amb el model plantejat en les propostes precedents, se suggereix reforçar la vinculació de l'estratègia formativa al desenvolupament de competències, però d'acord amb les necessitats de l'organització. En aquest sentit, resulta fonamental incorporar els resultats de l'avaluació de l'acompliment per a facilitar un desenvolupament integral dels dos subsistemes de la gestió de recursos humans. Més enllà de les autoritzacions que es demanen al superior immediat, el que es proposa és que, a partir de la incorporació de l'avaluació de l'acompliment, siguin els resultats d'aquesta que realment orientin la identificació de necessitats formatives.

Per altra banda, en relació amb els formats, es planteja potenciar la formació individualitzada, en altres paraules, el desplegament d'una línia de millora professional a través de l'adquisició d'aprenentatges que estigui alineada amb els requeriments de la persona en concret i que, alhora, respongui —tal com s'ha comentat— a les necessitats organitzatives.

Pel que fa als formats, també es planteja potenciar la formació en el lloc de treball i vinculada a l'ús intensiu de tecnologia, és a dir, desvinculada de l'assistència a activitats presencials en una aula concreta. Amb això es pretén tant diversificar formats com reforçar la implicació dels diferents agents involucrats en la millora professional. A banda, convindria que estigués especialment enfocada a potenciar la transferència al lloc de treball i a facilitar així que s'ajusti millor a les necessitats organitzatives.

Cal destacar que, en relació amb aquestes propostes, hi ha una línia de treball important en procés de desplegament que incorpora noves metodologies i recursos docents que facilitarien l'assoliment de fites en aquest àmbit. Convindria, però, potenciar aquests elements alineant-los amb una estratègia global de transformació organitzativa com la que es proposa.

3.7.- Potenciar la gestió del coneixement

La gestió del coneixement transcendeix la gestió dels recursos humans en la mesura que s'associa al desenvolupament de noves dinàmiques de gestió de la informació i les dades (evidències) per a transformar els processos decisoris de l'organització. L'organització que aprèn, el *big data* i l'anàlisi de dades o la intel·ligència organitzativa en serien conceptes de referència.

Tanmateix, en relació amb l'àmbit de la gestió dels recursos humans i més concretament vinculat a les dinàmiques d'aprenentatge, s'ha considerat oportú incorporar una menció específica per a plantejar dues propostes concretes, que connecten directament amb l'increment de la flexibilitat i de la implicació dels professionals amb l'organització municipal.

Tal com s'apuntava a l'apartat de diagnosi, es parteix de l'existència d'un sistema d'informació sòlid sobre el personal de l'Ajuntament, amb unes bases de dades robustes i àgils i complementades amb sistemes de presentació que faciliten que les seves explotacions arribin més fàcilment als col·lectius destinataris. Per a desenvolupar aquest sistema d'informació es planteja incorporar-hi un inventari de les capacitats de l'organització. Aquest sistema es podria nodrir, en l'àmbit corporatiu, del sistema de gestió per competències i els resultats de l'avaluació de l'acompliment. A més, es podria beneficiar de les aportacions individuals dels professionals que volguessin compartir els seus mèrits i que no estan registrats a les bases de dades de l'Ajuntament, com ara la seva formació externa rebuda amb després d'ingressar, les habilitats i competències no vinculades directament al lloc que ocupen o els coneixements que tal vegada poden ser rellevants per a l'organització i els poden obrir les portes a noves oportunitats professionals.

La posada en marxa de l'aplicació que integrés aquesta informació hauria d'esdevenir un referent a l'hora de cercar recursos de coneixement per a afrontar nous reptes així com per a reconèixer la vàlua dels professionals que integren l'organització municipal.

Aquesta iniciativa vol integrar tant la flexibilitat que es plantejava en la proposta de política de recursos humans (sobretot en la detecció de potencials de cara a donar respostes a noves necessitats)

amb la implicació dels professionals, en la mesura que hi hagi contraprestacions a les aportacions que aquests facin al sistema d'informació (en forma de nomenaments, enriquiment de llocs de treball, mobilitat, entre d'altres).

Una segona proposta en relació amb la gestió del coneixement corporatiu consisteix a crear comunitats de pràctica per àmbits especialitzats. Per bé que a l'Ajuntament ja existeixen iniciatives associades al desplegament del treball col·laboratiu, amb aquesta iniciativa es proposa capitalitzar aquests avenços per a incidir en els processos generació i intercanvi de coneixement a partir de la interacció entre els mateixos professionals de la institució vinculats a àmbits concrets. A partir d'una campanya de sensibilització recolzada en un sistema d'incentius en clau de reconeixement i suport operatiu, es proposa afavorir el sorgiment de dinàmiques de reflexió conjunta entre col·lectius vinculats a àmbits d'intervenció similars o de caràcter transversal per tal de fer aflorar noves respostes i assentar una nova cultura de gestió del coneixement.

A partir d'una plataforma que combinés una part presencial i una part virtual, i focalitzant l'atenció en la resolució de problemes, es podrien incardinar dinàmiques formatives i d'aprenentatge col·laboratiu.

La idea és identificar àmbits de coneixement en què participin diferents col·lectius professionals i afavorir que els diferents membres es coneguin i iniciïn una dinàmica d'intercanvi regular d'informació i coneixements, compartint diagnòstics i propostes, i generant aprenentatges conjunts tant arran de trobades presencials com d'una plataforma virtual que permeti complementar l'activitat i assentar els avenços assolits.

Connectant amb la iniciativa anterior, es vol potenciar la intel·ligència organitzativa. La implicació dels professionals en aquesta dinàmica, associada a més flexibilitat en la seva gestió a l'hora de facilitar recursos i suport, però també reconeixements, hauria de permetre transformar la gestió del coneixement corporatiu.

3.8.- Un model flexible de carrera professional

Un dels reptes clàssics dels sistemes d'ocupació pública on predomina el vincle funcional és el desenvolupament de sistemes de progressió professional. Més enllà del que estableix la normativa bàsica en termes d'opcions, el més habitual és circumscriure la carrera professional a la progressió vertical a través de l'ocupació successiva de diferents llocs de treball. Per molt que l'Ajuntament de Barcelona, per les seves dimensions, disposi d'una massa crítica important de llocs per a facilitar aquestes opcions, en especial en escenaris en què es preveuen desvinculacions per jubilació amb un termini relativament breu, resulta convenient explorar alternatives alineades amb la política de recursos humans plantejada.

Seguint la lògica de la política formulada, convindria concebre la carrera com a via per a afavorir l'ajust entre les necessitats de l'Administració municipal i les aspiracions dels professionals que la

integren. A tal efecte, resulta essencial aconseguir l'ajustament entre persones i llocs o posicions organitzatives. En aquest sentit, resulten rellevants les propostes presentades quant a ordenació de l'ocupació pública municipal, tant pel que fa a famílies o àmbits funcionals com en el que té a veure amb la gestió per competències professionals.

Atenent a aquest plantejament, la carrera vertical és tan sols una opció, que si bé a hores d'ara és la més clàssica i estesa, de fet no té per què ser l'única. Per tal de complementar i flexibilitzar aquest model es plantegen tres propostes.

Una primera proposta seria desenvolupar un sistema de carrera horitzontal. La carrera horitzontal es defineix com la progressió de grau, categoria, esglaió o altres conceptes anàlegs, sense necessitat de canviar de lloc de treball, a partir de la superació de determinats requisits. Això implica facilitar millores professionals sense necessitat de generar estructures orgàniques artificials (inflació orgànica) i, en especial, sense adulterar l'estructura de comandament municipal.

En relació amb aquesta alternativa es proposa:

- Configurar la carrera horitzontal com una possibilitat complementària a la carrera vertical, és a dir, que constitueixi una opció per a la progressió professional no renyida amb d'altres alternatives. Formular uns criteris de progressió horitzontal basats en graus o categories adaptats a la realitat dels diferents llocs de treball, atenent a les necessitats de l'Ajuntament, d'acord amb la idea d'integrar les necessitats dels empleats i de l'organització.

- Establir una estructura de graus o categories variables, d'acord amb la profunditat o especialització dels continguts dels llocs per als quals es plantegi la possibilitat de desplegar la carrera horitzontal. Per a la definició d'aquests graus o categories, a manera de trams de progressió, es planteja vincular-los amb el model de gestió per competències. Des d'aquest model es pot establir un perfil professional (que cerca l'excel·lència en la posició o funcions considerades, amb una visió de futur, més enllà dels seus requeriments actuals) que seria contrastat mitjançant l'avaluació del potencial amb el perfil de la persona que les està desenvolupant (i que desitja desplegar una carrera horitzontal). Ajustar els requisits i nivells d'exigència establerts per a la progressió entre graus o categories, incrementant proporcionalment l'ascens (i l'impacte econòmic) que comporten. Establir els requisits exigibles en la progressió horitzontal a partir d'alguns factors apuntats a l'article 17 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, com ara la trajectòria i l'actuació professional, els coneixements adquirits i el resultat de l'avaluació de l'acompliment (que integraria tant els rendiments i l'assoliment de resultats com el desenvolupament de competències). Els criteris de progressió més habituals resulten d'una combinació de l'exigència de formació (vinculada específicament a la funció que es vol desenvolupar), els resultats de l'avaluació de l'acompliment i un mínim de permanència en el lloc de treball previ. Addicionalment, es contempla la inclusió d'informes de la unitat de personal (amb dades sobre la trajectòria del professional) i, segons el nivell de progressió, l'exigència d'una memòria específica que reti compte de la seva perspectiva i propostes sobre la funció que vol desenvolupar.

- Modular les progressions horitzontals, per tal que no siguin lineals i massives, mitjançant tant els límits establerts per les necessitats de l'Ajuntament com l'obtenció d'avaluacions per sobre de la mitjana en l'àmbit en què es troba la persona avaluada.

- Fixar períodes de permanència mínima en cada tram, necessaris atesa l'exigència de determinats requisits per a la progressió horitzontal (com ara un nombre determinat d'avaluacions superiors a la mitjana de l'àmbit). Amb això es pretén modular els ritmes de progressió per a evitar l'eventual desmotivació derivada de cobrir en poc temps les expectatives de carrera horitzontal. En relació amb aquests efectes, es proposa, orientativament, que l'exigència de temps de permanència mínima en els diferents trams i la seva associació a l'obtenció d'avaluacions per sobre de la mitjana també siguin proporcionals a l'increment que suposi l'ascens. Valorar l'establiment d'incentius per a mantenir els graus o categories de carrera horitzontal als quals s'ha accedit a partir de l'obtenció de resultats positius en l'avaluació de l'acompliment. En altres termes, es planteja la no consolidació de la carrera horitzontal, encara que tant l'ascens com l'eventual retrocés hagin de ser graduals i sempre associats a l'acompliment manifestat i recollit en l'avaluació corresponent (el qual, per a implicar descens de grau, hauria de ser clarament inferior a la mitjana de l'Ajuntament en diverses edicions).

Considerant la situació de partida de l'Ajuntament en aquest camp, però també les capacitats que requereix la posada en marxa d'aquesta iniciativa, es proposa valorar la conveniència d'impulsar les actuacions següents:

- Definir un model bàsic de carrera horitzontal, amb uns principis comuns per al conjunt de l'Ajuntament, però que caldrà adaptar a cada àmbit sectorial atenent a la situació de partida i a l'evolució prevista. Els principis comuns haurien de cobrir aspectes com ara el termini obligatori de permanència en cada posició o els nivells genèrics de progressió i els criteris per a assolir-los. L'adaptació a cada àmbit hauria d'identificar les posicions per a les quals s'obre la possibilitat de carrera i amb quins nivells de progressió ho fa cadascuna, a banda dels criteris específics que calgui considerar per a assolir-los.

- Realitzar una projecció de costos i impactes per tal de valorar eventuais ajustos per a completar el disseny del model de carrera horitzontal.

- Promoure accions de comunicació que permetin informar, a través dels diferents canals interns, de la posada en marxa de la carrera horitzontal, obrint espais de discussió —més enllà dels establerts amb les organitzacions sindicals.

- Dissenyar les unitats que donaran suport al sistema de carrera horitzontal (incloent un òrgan encarregat de resoldre les eventuais reclamacions). Identificar funcions i perfils professionals i desplegar les capacitats requerides a la unitat central.

- Efectuar una prova pilot del sistema adreçada als professionals d'un determinat nivell, a fi de validar el funcionament dels criteris de progressió i el nivell de resposta assolit.

- Completar el mapa de posicions i nivells de progressió i ajustar els criteris per a posar en marxa el model de carrera horitzontal. Formular la definició final dels aspectes operatius (calendaris, assignació de responsabilitats, circuits, etc.).

- Endegar una campanya de comunicació per a posar en marxa el nou model de carrera horitzontal. Definir els mecanismes per a mantenir actualitzat el model de carrera horitzontal de l'Ajuntament.

Caldria ajustar aquesta proposta a partir de la definició concreta de la carrera horitzontal, considerant l'abast i els terminis que es plantegin per a desplegar-la.

Una segona proposta en la línia de flexibilitzar la carrera consisteix a incorporar una via vinculada a la participació en projectes que, per bé que sigui temporal, vagi associada tant a un reconeixement econòmic com a l'acumulació de mèrits de cara a eventuais progressions. En aquest sentit, i considerant les dinàmiques de treball per projectes a diferents àmbits de l'Ajuntament, es planteja el reconeixement dels professionals que s'hi adscriuen, amb caràcter temporal, a través tant d'un reflex econòmic a curt termini com mitjançant un la consideració dels seus mèrits de cara a futures promocions. Aquesta proposta convindria associar-la a facilitar que els diferents professionals que satisfessin els perfils requerits pels projectes tinguessin l'oportunitat d'incorporar-s'hi, d'acord amb les necessitats i els requeriments de l'organització.

La tercera proposta té a veure amb la consolidació dels nous models de carrera. En aquest sentit, es proposa associar el manteniment de la posició professional als resultats de l'avaluació. Així, la permanència en un lloc (obtingut a través de la carrera vertical) o grau o categoria (obtinguts a través de la carrera horitzontal) es vincularia al seu exercici correcte. Seguint aquesta línia, es planteja incorporar la possibilitat de perdre el lloc ocupat o la categoria reconeguda ("desprogressió") en resposta a avaluacions negatives reiterades (amb un sistema de garanties que n'eviti un ús indegut). La formulació d'aquesta proposta condueix a definir l'anomenada "carrera inversa" o "desprogressió" com el qüestionament de les posicions consolidades en la carrera vertical o en l'horitzontal a partir de l'obtenció d'un nombre determinat d'avaluacions negatives consecutives.

En el cas de la carrera horitzontal, l'obtenció del nombre determinat d'avaluacions negatives suposaria la pèrdua del tram objecte d'avaluació. Pel que fa al nombre d'avaluacions negatives consecutives exigibles, haurien de ser inversament proporcionals al grau o categoria, és a dir, haurien de reflectir més exigència (menys avaluacions negatives) per a perdre el tram en els llocs de més responsabilitat.

En el cas de la carrera vertical, l'obtenció d'un nombre determinat d'avaluacions negatives consecutives suposaria la pèrdua de la posició obtinguda i l'eventual reubicació a un lloc de nivell inferior. Les repercussions importants de la "carrera inversa" o "desprogressió" exigeixen que l'Administració faci un seguiment de l'acompliment del professional al lloc de treball. Davant d'una avaluació negativa o molt per sota de la mitjana, caldria activar els mecanismes per a diagnosticar-ne les causes i establir vies per a facilitar-ne la millora. Per això resulta cabdal la implicació efectiva del superior immediat a la persona avaluada (que ha actuat com a avaluador) així com el suport tècnic extern (des de la unitat de gestió de recursos humans) per a abordar els aspectes que s'haurien de

millorar, com ara la formació, el desenvolupament de competències o la motivació, entre d'altres. La transparència i la informació d'aquest procés en relació amb els agents directament implicats són dos elements clau en el model proposat, especialment en els casos d'avaluació negativa, que, si es repeteixen gaire, poden comportar la “desprogressió” de l'empleat públic.

Aquesta proposta parteix també de considerar el paper actiu de l'Administració municipal a l'hora de concretar i fer el seguiment de la carrera professional dels seus empleats.

3.9.- Polítiques de sortida i desvinculació

Davant els importants processos de renovació generacional que s'apunten a partir de les dades sobre l'edat dels diferents col·lectius, però també per a atendre a situacions de canvi de lloc de treball, convé definir polítiques de sortida i de desvinculació institucional.

Aquesta dimensió sol a incloure actuacions de dues menes:

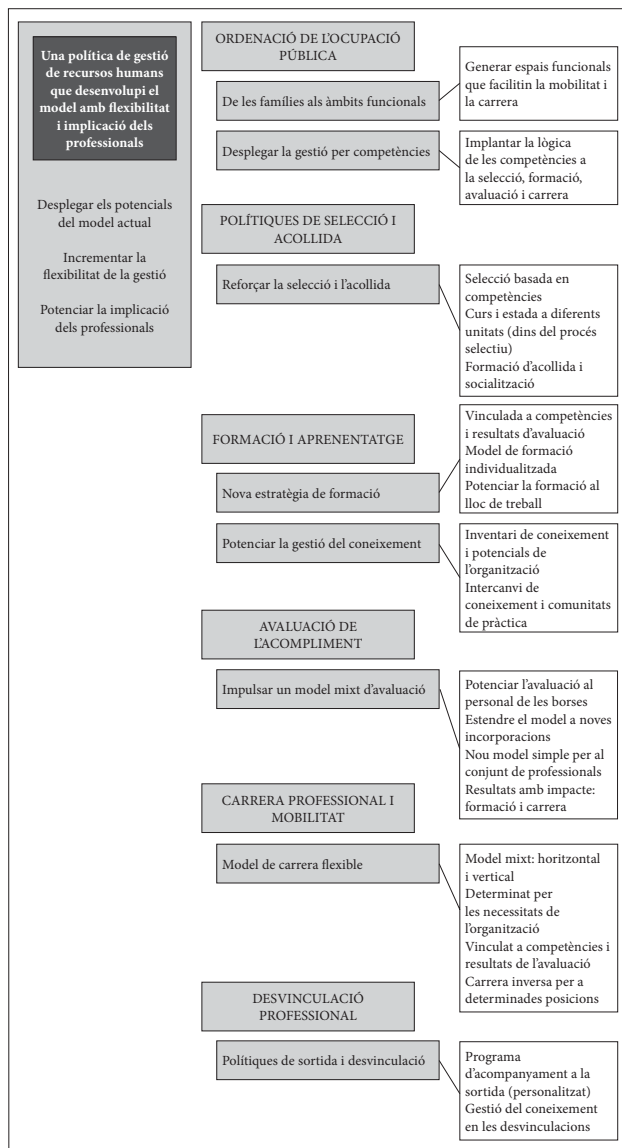
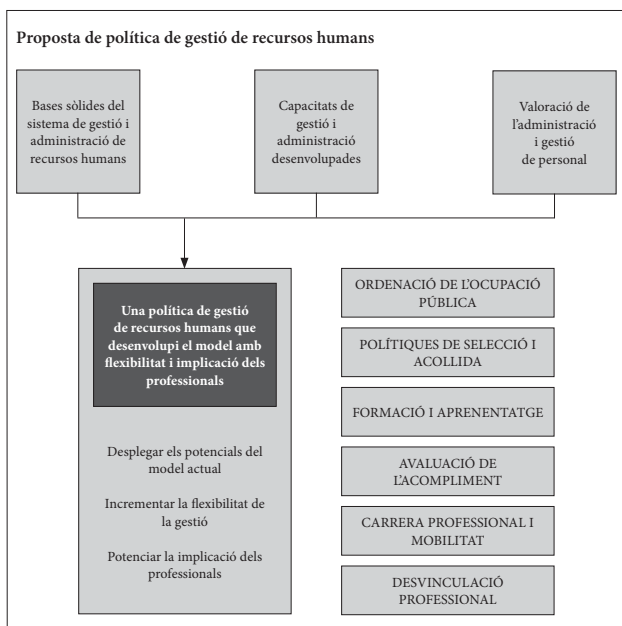
Unes actuacions vinculades a la gestió del coneixement, en el sentit de facilitar el traspàs dels professionals que es desvinculen de la institució als equips que hi romanen.

Unes altres orientades a acompanyar el procés de desvinculació per a fer més fàcil el trànsit que hi està associat, en termes d'activitats, reconeixements i suport.

La primera línia d'actuació resulta vàlida tant per a processos de desvinculació de la institució com per a processos de canvi de treball, amb la lògica d'afavorir la retenció dels coneixements i les habilitats que es considera convenient de mantenir. Així, doncs, resulta oportú atendre a iniciatives endegades des del Departament de Desenvolupament de la Gerència de Recursos Humans i Organització, plantejant un mètode i uns criteris per a diagnosticar el tipus de coneixements de què disposen les persones que se'n desvincularan i, a partir de la identificació de diferents escenaris, aplicar els mètodes més adients per a facilitar-ne el traspàs. Alhora, també convindria sofisticar la identificació dels coneixements i de l'anomenada “intuïció experta” com a competència habitualment destacada en els professionals que estan a punt de desvincular-se de l'organització, i plantejar quins són els mecanismes més oportuns perquè aquesta intuïció es pugui transmetre als nous equips. En tot cas, aquest tipus d'iniciatives convindria emmarcar-les dins les estratègies i les eines comentades a l'apartat precedent, dedicat a “Potenciar la gestió del coneixement”.

La segona línia, pensada específicament per als col·lectius que es desvinculen de la institució perquè es jubilen o per una raó similar, planteja la conveniència d'acompanyar el procés de sortida en el sentit d'adaptar les condicions laborals, les càrregues d'activitat i els nivells d'exigència i, alhora, incorporar actuacions de reconeixement institucional que facilitin el procés. Es tracta d'una línia d'actuació orientada vers un col·lectiu específic, però que també seria visualitzada pel conjunt de l'organització com un missatge de reforçament de la identitat corporativa per a afavorir la implicació de tots els professionals que la integren.

Una proposta que planteja la convergència d'ambdues línies seria anticipar la substitució de les persones que es jubilen per part dels professionals que n'han d'ocupar les places després d'haver-les guanyades, de manera que els qui s'incorporin convisquin durant un temps (per exemple, sis mesos) els qui se'n van. Així, es podrien traspasar els coneixements i les destreses que habitualment no es reflecteixen en els manuals i les indicacions funcionals o per competències. La idea de potenciar la transferència de la denominada "intuïció experta" abans esmentada, juntament amb el coneixement informal de l'organització, a partir de la convivència entre l'ocupant actual i la persona que acaba de guanyar la plaça —una convivència parcial, en la mesura que el qui s'incorpora no ocupa la plaça a temps complet. En aquest sentit, convindria articular un sistema de reconeixements que, sense implicar la duplicació del cost de la plaça, sí que reconegués l'esforç dels agents implicats en el procés plantejat.



4.- Un apunt final: el paper de la funció directiva i de comandament

El balanç de l'anàlisi i de les propostes formulades pel que fa a la gestió dels recursos humans a l'Ajuntament de Barcelona parteix d'una situació relativament positiva, especialment si es compara amb administracions públiques similars del context més proper. Els diferents aspectes destacats a la diagnosi confirmen l'existència d'una base sòlida a partir de la qual es planteja, a l'apartat de propostes, desplegar iniciatives que, orientades pels principis exposats a la política de personal, permetrien incorporar millores.

Convé destacar que tant els resultats positius reflectits en aquest document com els assenyalats també en d'altres informes vinculats a la revisió del model organitzatiu s'associen a l'existència d'una capa directiva professional que, malgrat els canvis en les formacions polítiques al capdavant del Govern municipal, ha romàs relativament estable (més enllà de la mobilitat de càrrecs entre diferents àmbits). L'existència d'aquest nivell directiu, coneixedor del funcionament tècnic de la institució, esdevé un valor a preservar i potenciar. Caldria, per tant, insistir en la necessitat de mantenir i reforçar la funció directiva i potenciar el paper de comandament de l'estructura municipal.

Un element clau vinculat a la proposta de revalorar el paper dels directius i comandaments és el marge de decisió que se'ls atorga en relació a la gestió dels seus equips humans. En aquest sentit, es planteja mantenir la fixació del model a escala centralitzada, però implicant els directius en la presa de decisions que afectin els respectius equips en els subsistemes de: selecció i integració (tria definitiva de persones per perfils professionals), formació i gestió del coneixement (ajust a les necessitats dels equips) i avaluació i carrera horitzontal (combinant ambdues, però atenent a les necessitats i disponibilitats al conjunt de l'Ajuntament). De fet el desenvolupament de bona part de les propostes formulades en relació a desplegar els potencials de la gestió de recursos humans (i també en relació amb d'altres àmbits del model organitzatiu) justament exigeixen disposar de directius i comandaments professionals, preparats i alineats amb l'estratègia de l'organització.

Capítol 6. La governança de la intel·ligència institucional

1.- Introducció

El present capítol planteja un seguit de reflexions, tant conceptuals com aplicades, sobre el que anomenem intel·ligència institucional (o intel·ligència organitzativa) en referència a l'ecosistema de generació i ús d'evidències per a donar suport als processos de diagnosi i presa de decisions. Aquest ecosistema inclouria el conjunt d'estructures, processos i professionals vinculats a la identificació de dades (independentment del seu format, quantitatives i qualitatives), a la seva gestió (depuració, emmagatzematge, transmissió) i al seu ús per tal de donar suport a les diferents fases d'anàlisi i presa de decisions en els diversos àmbits d'actuació de l'Ajuntament. En altres paraules, es planteja identificar i analitzar com es gestiona la informació i com es genera coneixement organitzatiu, útil per a la presa de decisions als diferents nivells.

Atenent a l'abast i complexitat del tema, s'exposen un seguit de propostes per a potenciar la gestió del coneixement corporatiu, en especial a través de la generació de dinàmiques internes que impliquin i relacionin els professionals de la institució.

El desplegament d'aquest plantejament es formula en dues parts. La primera proposa compartir conceptes i algunes idees per tenir en compte a l'hora d'analitzar i abordar la intel·ligència organitzativa i la gestió del coneixement a les organitzacions públiques, amb especial referència a l'Ajuntament. La segona part exposa propostes per a millorar aquest àmbit clau per a les capacitats d'actuació de l'Ajuntament de Barcelona.

2.- Conceptes i factors clau sobre gestió del coneixement i intel·ligència institucional

2.1.- Intel·ligència institucional i gestió del coneixement

El concepte d'intel·ligència institucional, associat al terme *business intelligence* per la influència del sector privat, comprèn al procés, les tecnologies i els instruments que contribueixen a transformar dades en informació i la informació en coneixement per a facilitar la presa de decisions que orientin l'organització. En sentit ampli, inclou les estratègies i les eines enfocades a obtenir, emmagatzemar, administrar i crear coneixement mitjançant l'anàlisi de dades existents en una organització. Amb

això es busca cobrir el cicle que parteix de les dades (convenientment obtingudes, depurades i emmagatzemades) i les converteix en informació, la qual, al seu torn, esdevé un coneixement útil per passar a l'acció (millorar la presa de decisions).

Si la intel·ligència institucional constituïa un referent més o menys clàssic en el sector privat, al sector públic les experiències que se n'ha fet són limitades, especialment per les dificultats de gestionar les pròpies dades en termes d'informació. No deixa de ser una mica paradoxal que algunes organitzacions caracteritzades per generar unes quantitats de dades i informació ingents tinguin dificultats importants per aconseguir gestionar-les de cara a facilitar visions integrades i, en definitiva, donar suport a la presa de decisions. No obstant això, a l'Ajuntament de Barcelona hi ha una trajectòria prèvia molt suggeridora pel que fa tant a l'organització com al tractament i l'explotació de dades. La trajectòria del Gabinet Tècnic de Programació, com a òrgan de generació de dades i anàlisi d'informació, per exemple, n'és un bon reflex. A la part de diagnosi de situació de l'Ajuntament es revisen de manera més concreta aquests avenços.

En tot cas, el sorgiment de les dades massives o big data està alterant aquest escenari de manera significativa. Autors com Wixom et al. (2014) recorden que el concepte va sorgir cap al 2011, com l'últim capítol del *business intelligence* (BI) i del *business analytics* (BA), “representant [la incorporació de] noves fonts de dades no habituals —com ara sensors o les xarxes socials—, noves tecnologies —com ara l'arquitectura Hadoop, les visualitzacions i l'anàlisi predictiva— i noves combinacions d'habilitats d'usuaris —com ara els data scientists” (2014: 2).

Per a descriure el big data, Chen, Chiang i Storey (2012) utilitzen el model de les tres ves, de volum (en referència al conjunt de dades que les organitzacions recopilen i generen), de velocitat (en referència a ritme en què les dades són generades i processades) i varietat (en referència a les diferents tipologies de dades). En una revisió de les dimensions per a caracteritzar el concepte, Lee (2017) inclou la veracitat (sobre la incertesa associada a determinades fonts de dades), la variabilitat (sobre la variació dels fluxos de dades), la complexitat (sobre el nombre de fonts de dades), el valor (sobre l'equilibri entre els costos i el resultat que s'obté en l'ús de determinades dades) i finalment el decaïment (en referència al valor de la dada al llarg del temps).

La revisió de les dades i dels fluxos d'informació a través dels quals es transmeten a l'Ajuntament de Barcelona pot oferir una visió més clara d'aquestes dimensions. Sobretot convé destacar el volum i complexitat de les dades amb les quals es treballa, atenent no tan sols a les pròpies dels diferents sectors, sinó també a la conveniència de creuar-les per a identificar i donar resposta a diferents reptes. La velocitat amb la qual es generen aquestes dades, a més, en fa més urgent el processament i la distribució per tal que siguin rellevants per a donar suport la presa de decisions. La varietat quant a fonts d'origen també resulta complexa, en especial si es té en compte tant la pròpia estructura municipal de sectors i districtes com el seu entramat institucional, a banda de les múltiples fonts externes que informen de la realitat de la ciutat i del seu entorn en els diferents àmbits d'actuació de l'Ajuntament.

Pel que fa a la veracitat, per bé que hi ha garanties sobre les fonts pròpies de l'Ajuntament, convé estar alerta dels seus processos d'elaboració efectiva i documentació per a evitar errors. Pel que fa les fonts externes, convindria validar-ne tant l'origen com les finalitats així com la seva correspondència per a combinar-se amb les pròpies de la corporació. Finalment, convé tenir en compte especialment la ve del valor, en relació a l'equilibri entre els recursos dedicats a la configuració del sistema d'informació i l'ús efectiu dels seus resultats en els processos de presa de decisions.

El concepte de dades massives s'associa així als processos i a les tecnologies que han de permetre, mitjançant algoritmes d'intel·ligència artificial, identificar patrons de relació entre variables per a millorar el diagnòstic i l'anticipació de problemes així com detectar oportunitats per a l'acció pública. El desenvolupament d'aquest tipus de respostes implica, per descomptat, no només millores tecnològiques, sinó, especialment, canvis profunds en la manera de concebre la gestió del coneixement en l'organització.

La transformació tecnològica i l'aparició de nous entorns que faciliten el sorgiment de noves dinàmiques d'intercanvi d'informació i generació de coneixement de forma col·laborativa poden ajudar en aquesta evolució.

Però la clau no rau exclusivament en la tecnologia. Resulta significatiu que en moltes organitzacions públiques una part dels avenços que s'han associat al govern electrònic (i al govern digital) s'hagin basat en plantejaments de transformació fonamentats en la incorporació intensiva de tecnologies de la informació i el coneixement, i s'hagin circumscrit a activitats de caràcter operatiu i rutinari. La digitalització d'una part de les activitats que desenvolupen les administracions públiques ha permès optimitzar recursos, ampliar serveis mantenint dotacions i guanyar eficiència, però encara queden reptes importants per resoldre en la suposada transformació digital. Si el big data i la intel·ligència artificial (en accepcions molt bàsiques) permeten millorar la gestió d'activitats de caràcter instrumental i fins i tot de caràcter tècnic amb processos regulars clarament definits, falta desenvolupar-ne l'aplicació en qüestions més complexes com les que caracteritzen bona part de les polítiques públiques que es desenvolupen en els diferents sectors, a més de la seva visió integrada.

Per concloure aquesta primera aproximació, resulta suggeridor considerar els diferents models d'anàlisi vinculats a aquestes aproximacions a la gestió del coneixement i a la intel·ligència institucional.

- En el model d'anàlitzes bàsiques, ja sigui per qüestions de capacitat o disponibilitat de dades, els processos de gestió i anàlisi de la informació es basen en sèries d'evolució de variables, sovint sense relacionar-les entre si o amb altres d'externes, per a valorar el que està succeint en l'àmbit d'intervenció i la seva eventual evolució. Un exemple en seria el seguiment de determinades variables lineals d'evolució d'un àmbit com ara la població, el creixement econòmic, la neteja, però sense establir relacions amb d'altres àmbits sectorials o dimensions. En termes analítics, es considera que aquesta aproximació resulta útil per a donar resposta a una pregunta senzilla sobre un àmbit concret de política pública. Per a saber quantes persones s'han atès el

mes passat a les oficines d'atenció al ciutadà, quantes tones de deixalles s'han reciclat el primer trimestre o quants empleats s'han jubilat durant l'any passat, amb aquesta aproximació n'hi hauria prou.

- El model d'analítica comparativa suposa combinar diferents variables per a generar indicadors que permeten no tan sols donar compte del que està passant, sinó també establir comparacions, identificar relacions entre dimensions i apuntar tendències. L'elaboració de sistemes d'indicadors, quadres de comandament, seguiment de rànquings i estudis de *benchmarking* serien algunes concrecions d'aquest segon model. En aquest escenari, el resultat permet donar suport a la presa de decisions en la mesura que es recullen i analitzen dades que integren diferents dimensions de problemes complexos, s'integren en estructures més estables de recull i anàlisi de la informació i poden incorporar dades que van més enllà d'una variable o unitat concreta. Aquests sistemes d'indicadors permetrien informar de qüestions com ara l'evolució dels tipus de consulta en diferents OAC, atenent al perfil dels ciutadans, la millora de les taxes de reciclatge d'escombraries per districtes i períodes en comparació amb ciutats similars o l'evolució del perfil del personal de nova incorporació per diferents unitats, entre d'altres.

- El tercer model és l'analítica orientada a l'explicació, que, més enllà d'oferir informacions més exhaustives i contextuals com es plantejava al model anterior, busca els perquè, les relacions que es poden inferir entre variables —és més complicat, donada la complexitat de les polítiques públiques, establir relacions de causalitat directes— per a donar compte dels resultats assolits. Amb instruments similars als apuntats anteriorment, però afegint una clara intencionalitat (buscant evidències per sustentar arguments), es planteja combinar diferents tipus de variables, procedents de fonts d'informació diverses. Per exemple, es podria emprar aquest model d'analítica per a esbrinar l'impacte d'una determinada campanya informativa sobre la variació en els resultats de l'atenció a les OAC, per què i com una normativa determinada ha incidit de manera diferencial en la recollida d'escombraries o fins a quin punt l'absentisme està relacionat amb l'edat o el nivell de formació de cada empleat.

- Un quart model, l'analítica prospectiva, planteja passar de l'explicació dels fenòmens a la predicció, és a dir, informació sobre els impactes possibles de determinades decisions de política pública atenent a la combinació de multiplicitat de dades (entesa en termes de big data, com s'ha apuntat més amunt) tant pròpies com d'altres organitzacions i ciutats. Aquest paradigma suposa incorporar models matemàtics complexos i algorismes per a anticipar resultats i impactes en contextos caracteritzats per la variabilitat. Per bé que no hi ha gaires experiències d'organitzacions que treballin en aquest model, sí que hi ha algunes referències que es poden considerar (en els àmbits sanitari o penitenciari, per exemple), i representa una línia per desenvolupar. Cal afegir que el desplegament de les aplicacions mòbils transformarà en el futur el model d'atenció de les OAC, de la mateixa manera que els canvis en la normativa d'ús dels plàstics transformaran la recollida de residus reciclables o que els canvis tecnològics i la robotització transformaran l'ocupació pública en determinats àmbits.

En organitzacions tan diverses i complexes com l'Ajuntament de Barcelona és habitual trobar àrees o unitats que despleguen sistemes d'informació i analítica situats en algun dels diferents models descrits. En tot cas, convindria atendre a l'ajust entre els requeriments d'informació i el tipus d'analítica desenvolupada, però també generar sinergies per a desenvolupar una estratègia corporativa que permetés reforçar els processos de presa de decisions adequadament informats i, alhora, generar intel·ligència institucional i millorar la gestió del coneixement.

La idea clau es troba en l'establiment d'una direcció estratègica que permeti orientar l'ús i l'optimització de les dades i la informació. Definir exactament què és el que es desitja conèixer i per què és el punt de partida per tal que les noves tendències aconseguixin impactar de manera positiva en la gestió de coneixement de l'organització municipal. Aquesta és una activitat clarament de lideratge i que resulta essencial per a la transformació de les capacitats d'actuació pública.

2.2.- Gestió del coneixement i nous models de relació amb l'entorn

En el procés de reflexió sobre el desenvolupament de la intel·ligència institucional i la gestió del coneixement convé incorporar, atenent als nous models de relació entre governs i administracions i els seus entorns, el paper de les xarxes en les quals es desplega l'activitat.

En aquest sentit, és oportú incorporar a la reflexió l'impacte de la configuració institucional que desplega l'organització municipal:

- La distinció entre àrees centrals (com ara els sectors) i unitats territorials (com ara els districtes) ja marca diversos models de recopilació de dades així com de distribució, tractament i ús.
- El desplegament de l'administració institucional i la proliferació d'ens instrumentals marca una altra diferència quant a la gestió de la informació i la producció de coneixement. El fet que els ens instrumentals (o "agents") sovint acabin disposant de més dades, de manera més ràpida i també amb més capacitat d'anàlisi planteja un seguit de reptes als serveis centrals (o "principals") tant per a elaborar el contracte programa o contracte de gestió com per a exercir les funcions de control i avaluació.
- La creixent incorporació d'agents externs, amb afany de lucre o sense, en l'execució de polítiques o en la provisió de serveis genera un altre tipus de repte quant a la generació, tractament i ús de la informació necessària per a obtenir coneixement. Per a poder establir les relacions d'intercanvi, l'organització pública necessita dades que, més enllà de les que pugui proveir la mateixa entitat amb qui s'ha concertat la col·laboració, informin adequadament de les característiques de l'àmbit de política pública o servei. L'obertura de processos de participació ciutadana també obre nous escenaris a l'hora de captar, tractar i utilitzar informació per al desplegament de l'activitat pública. Els processos d'interacció amb entitats i ciutadania requereixen nous models de gestió de la informació i de generació de coneixement compartit.

En aquesta línia, resulta convenient incorporar el concepte de govern obert com a nou paradigma que propugna la transformació de les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania i el teixit social i econòmic. L'impuls de la transparència i la participació i el desenvolupament de la col·laboració (els tres pilars que el caracteritzen) suposen permeabilitzar les administracions públiques molt més enllà de la recopilació de dades que s'apuntava en comentar el big data. Si la recopilació i processament de dades és fonamental, no ho és menys la seva interpretació i, especialment, la presa de decisions que se'n deriva, i per això resulta crític tenir una direcció clara des del Govern, però també estar atents a la societat a la qual se serveix. Aquest procés d'interlocució pot potenciar processos d'innovació pública que, a més d'incidir en les polítiques que impulsen les administracions públiques, poden contribuir a transformar-les i, especialment, a transformar els professionals que les integren.

2.3.- Gestió del coneixement i aprenentatge institucional

Per a complementar la visió exposada, també cal tenir en compte el tipus d'interaccions que es donen al si de l'organització municipal. L'enfocament de la intel·ligència institucional i la gestió del coneixement situen l'atenció en la mateixa organització, és a dir, en la part d'estructures i processos que faciliten que aquesta, independentment de qui ocupi una determinada posició, disposi del coneixement necessari per a afrontar els reptes que se li plantegen. Això no vol pas dir, òbviament, prescindir del principal actiu de les administracions públiques, sinó incidir en les regles del joc i els instruments i recursos que faciliten que el coneixement no depengui críticament de cap persona en particular.

El concepte d'organització que aprèn o *learning organization* se centra en la idea d'una organització que crea i transmet coneixements i que és capaç de desenvolupar-se i créixer sobre aquesta base, és a dir, d'aprendre. La característica distintiva no és la quantitat de formació que s'imparteix, sinó com es promou que l'aprenentatge de tots els membres reverteixi en l'organització i com aquesta és capaç d'aprofitar aquests coneixements per a transformar decisions, processos i activitats. Aquest enfocament no s'atura en l'àmbit de la formació, sinó que també inclou la cultura organitzativa i els estils de lideratge, orientats a promoure l'experimentació i l'aprenentatge continu. La qüestió és com s'aconsegueix que el coneixement organitzatiu superi la mera suma dels coneixements individuals dels seus integrants. La clau es troba en les dinàmiques d'interacció i en els sistemes de suport que faciliten la integració d'aquests coneixements i la seva alineació amb els objectius de l'organització.

Tot i que n'hi ha múltiples definicions, d'ençà de les incipients obres de Senge (1990a i 1990b) se sol associar aquest concepte a organitzacions centrades a gestionar l'intercanvi de coneixement de tots els professionals que les integren, travessant nivells jeràrquics i funcionals, bo i afavorint el qüestionament del funcionament actual, amb el benentès que s'ha de revisar per a adaptar-se a la transformació de l'entorn.

Com apunten Wook et al., “en una organització que aprèn [...] s'espera que cadascú —i no només l'alta direcció— reflexioni sobre què fa, per què ho fa i com ho fa” (2017: 47). Es tracta d'una organit-

zació que adapta el seu comportament a partir dels resultats del procés d'aprenentatge. Per avançar en aquesta línia, els mateixos autors (Wook et al., 2017) destaquen cinc àmbits clau:

- Establir i comunicar clarament el sentit i els objectius que promou l'organització que aprèn.
- Apoderar els professionals a tots els nivells.
- Acumular i compartir el coneixement intern.
- Reunir i integrar la informació externa.
- Qüestionar en positiu l'*statu quo* i promoure la creativitat.

A fi d'incorporació d'aquests àmbits en una organització pública com l'Ajuntament de Barcelona convindria potenciar una cultura de l'aprenentatge amb una motivació adequada i el desenvolupament de competències a l'efecte. Però també s'haurien d'endegar nous processos transversals que afavorissin la col·laboració més enllà de la rigidesa de determinades estructures verticalitzades i sectorialitzades. També es requereixen noves tècniques i eines per a facilitar tant la gestió d'una quantitat ingent d'informació com la seva distribució entre els diferents agents implicats.

Segurament una de les qüestions més crítiques és la de promoure el qüestionament del funcionament actual de l'organització per part d'uns professionals que han estat seleccionats i socialitzats amb plantejaments que fan prevaler l'estabilitat i l'adhesió a una determinada manera d'actuar. Encara que és veritat que entre determinats col·lectius d'empleats públics hi ha una clara consciència de la necessitat de millora i de coneixements per a plantejar opcions, les administracions públiques no solen disposar de mecanismes per a canalitzar aquestes propostes ni transformar les dinàmiques organitzatives. Així, doncs, es combina un factor cultural amb un d'organitzatiu, els quals dificulten el desenvolupament d'una veritable organització que aprengui.

La complexitat i la rigidesa del funcionament de les organitzacions públiques no propicien la consolidació de les iniciatives vinculades a les organitzacions que aprenen. A més, però, hi ha una sèrie de factors que, igual que en el sector privat, dificulten el sorgiment d'aquest model d'organització. D'entre aquests podríem destacar els que Gino i Statts (2015) defineixen com a *exhaustion* i *lack of reflection*, en referència a la síndrome d'esgotament de determinats col·lectius professionals que no troben temps per a implicar-se en processos de reflexió per a qüestionar i proposar millores a les dinàmiques de funcionament que desenvolupen. Resulta paradoxal que sigui justament per culpa de les exigències de dedicació a determinades maneres de funcionar, manifestament millorables, que no es generin processos interns de millora per part dels propis empleats, que són els que coneixen més bé el contingut i abast de l'activitat (més enllà de qüestions vinculades a l'objectivitat o necessitat de prendre distància per a visualitzar fórmules alternatives de funcionar).

Seguint el fil argumental iniciat en els capítols previs, en relació amb aquest àmbit es planteja la conveniència de generar comunitats de pràctica per àmbits especialitzats. En altres paraules, es proposa potenciar una nova manera de fer a l'hora de gestionar la informació i generar coneixement, a escala organitzativa, però implicant també els professionals com a factor clau en tot el procés.

3.- Propostes per a potenciar la gestió del coneixement i la intel·ligència institucional a l'Ajuntament

Atenent a la complexitat que caracteritza el sistema de gestió del coneixement d'una organització com l'Ajuntament de Barcelona, en aquest apartat es formulen un seguit de propostes de caràcter integral per a potenciar la gestió del coneixement, l'aprenentatge institucional i la intel·ligència institucional.

3.1.- Estratègia i dinàmiques vinculades a la intel·ligència institucional

A l'hora de presentar les propostes per a reforçar la intel·ligència institucional a l'Ajuntament de Barcelona s'ha seguit l'esquema següent:

- Plantejar propostes sobre les dinàmiques de gestió, anàlisi i difusió de les dades, com a reflex del cicle clàssic de gestió del coneixement. Formular propostes vinculades a la transformació cultural, en especial pel que fa a la generació i ús de les dades en els processos habituals de treball i presa de decisions. Presentar propostes associades a la innovació en la gestió, anàlisi i difusió, com a referent de transformació de les dinàmiques organitzatives.
- Finalment, incorporar a la reflexió les transformacions vinculades al vessant tecnològic de la gestió del coneixement.

Per a impulsar aquestes línies d'actuació, l'Ajuntament compta amb un entramat intens d'unitat implicades en la generació de coneixement i d'intel·ligència institucional, tant d'àmbit transversal com sectorial. En aquesta línia, cal destacar la creació de l'Oficina Municipal de Dades com a ens que aglutina els àmbits centrals de producció d'estadístiques, estudis d'opinió i integració de dades i, especialment, el dedicat a l'anàlisi integrada del conjunt. Des d'aquesta oficina s'està impulsant una estratègia que, entre d'altres, ofereix visions transversals agregades per facilitar els processos de diagnosi i presa de decisions.

- Dinàmiques associades a la gestió, anàlisi i difusió de dades

Un primer aspecte que cal considerar en l'estratègia d'àmbit corporatiu és el reforçament dels processos transversals de generació de dades així com la seva anàlisi i presentació, que són rellevants per a la màxima direcció, però també per al conjunt de sectors i ens vinculats (i també per a la ciutadania). D'altra banda, també convé que aquesta estratègia contempli l'impuls d'actuacions per a aprofundir en el desplegament de la cultura de gestió a través d'evidències, el reforçament de la intel·ligència institucional a tota la corporació i la innovació orientada a desenvolupar nous àmbits d'aquesta intel·ligència institucional.

El treball de l'Ajuntament en aquest camp ja s'està orientant a abordar la gestió de dades, tant pel que fa a l'aspecte tecnològic com també, i especialment, de continguts i de conceptes. En re-

lació amb aquests darrers cal destacar la idea de dada única —l'establiment de criteris únics per a tota la corporació— i la identificació i assignació de responsabilitats per a vetllar per la qualitat d'informació de base. El que s'ha assolit és que ningú no discuteixi la dada, que es pren com a certa a partir dels processos i l'assignació de responsabilitats que en garanteixen la fiabilitat.

L'estratègia corporativa també hauria d'atendre l'anàlisi de dades, combinant els quatre models esbossats a l'apartat anterior (el d'anàlitiqes bàsiques, comparatives, explicatives i prospectives). En aquest sentit, resulta cabdal disposar de sistemes d'indicadors seleccionats amb criteris de rellevància per als diferents àmbits, que combinin l'estabilitat que facilita el seguiment de sèries temporals amb la flexibilitat per a adaptar-se a noves realitats i fenòmens que cal atendre. Els quadres de comandament i els sistemes d'indicadors (en clau de *business intelligence*, per utilitzar un terme anglosaxó de referència) esdevenen referents en aquest camp. Així, doncs, cal ressenyar la trajectòria prèvia de diferents àrees de l'Ajuntament en la sistematització del recull i anàlisi de dades. Malgrat que s'hagin registrat avenços, resulta simptomàtic que un dels aspectes que cal reforçar sigui el desplegament i la consolidació d'aquestes eines en l'àmbit de la màxima direcció política de l'Ajuntament.

L'estratègia corporativa també ha de potenciar la presentació i difusió de les dades i anàlisis per tal d'arribar als destinataris finals. La funció de presentar els resultats de les anàlisis en forma d'evidències objectives és una peça clau per a aconseguir l'objectiu final: donar suport a la presa de decisions. Des d'aquest punt de vista, es planteja una línia d'activitat orientada a adequar tant l'abast com els formats als diferents perfils. En aquest procés d'ajust cal prioritzar adequadament els indicadors i les informacions que es faciliten a la màxima direcció per a atendre realment a les seves necessitats (formulades de manera explícita o implícita). Cal evitar quadres de comandament concebuts com a reflex d'un organigrama o com a imatge associada merament al control. Ans al contrari, convindria incorporar el reconeixement de la importància dels diferents àmbits i, de retruc, transmetre aquesta imatge al conjunt d'agents interns, proveïdors de dades. El fet que el resultat de la seva activitat no aparegui explícitament ni de manera continuada a determinats reculls adreçats a la màxima direcció tan sols es deu a aquesta tasca de priorització imprescindible, i continua sent important mantenir la tensió per a recollir i tractar sistemàticament tota la informació.

- Dinàmiques associades a la generació de cultura de dades

Aquest punt connecta amb un altre dels pilars de la gestió de la intel·ligència institucional: la consolidació i extensió de la cultura de treball basat en dades (d'acord amb el concepte de *data-driven government*). Més enllà de les activitats substantives en termes de gestió de dades, anàlisis i difusió esmentades als punts anteriors, resulten crítiques les dinàmiques associades tant per a aconseguir la implicació efectiva dels diferents actors que participen en la seva elaboració com dels qui, com a decisors, n'hauran de fer ús.

La situació de partida de diferents sectors de l'Ajuntament acostumats a generar dades, analitzar-les i treballar sobre aquesta base representa un actiu molt important, per bé que amb

diferències internes. Aquesta trajectòria prèvia ha establert un clima de confiança que facilita el desplegament de les dinàmiques associades a aconseguir i utilitzar informació, sense que això es percebi necessàriament com una amenaça, sinó com una contribució a la millora de l'activitat desenvolupada. Es planteja aprofundir aquest plantejament reconeixent especificitats però animant a compartir experiències, instruments i resultats. Aquest plantejament caldria fer-lo extensiu als sectors i als ens instrumentals associats, per tal de facilitar una visió integrada de conjunt.

Per altra banda, en termes més operatius i a fi de mantenir i potenciar la implicació dels diferents actors interns, cal treballar els aspectes esmentats més amunt i reconèixer la importància dels àmbits respectius més enllà de la síntesi i priorització imprescindibles. En altres paraules, per molt que la informació de determinades unitats no aparegui finalment al quadre de comandament de la màxima direcció, convé mantenir-ne la implicació, ja que les seves dades sí que resulten rellevants a d'altres nivells de comandament i per al desplegament de les respectives polítiques públiques.

Pel que fa al reconeixement i la implicació dels màxims decisors, per tal que també estiguin alineats amb l'anàlisi i, especialment, amb l'ús de la informació generada, convé transcendir els instruments (sistemes d'indicadors i quadres de comandament) a fi de transformar la manera de treballar. Dit d'una altra manera, no es pot fixar l'atenció en el quadre de comandament com un mer document, sinó que se l'ha de concebre com un recurs que es pot utilitzar a les reunions de seguiment i avaluació dels projectes i les polítiques i per a prendre decisions. Emprar les dades —amb el format i suport que sigui més adient— com a referent per a donar suport a la funció de direcció permet potenciar visions i hàbits vinculats a la utilitat de les dades i, alhora, oferir un retorn a la resta d'actors i millorar-ne la sensibilització. Per això és molt important, tal com s'apuntava anteriorment, dedicar energies a la presentació dels resultats als respectius destinataris. Per a aprofundir en aquesta línia convindria implicar els directius dels sectors, dels districtes i de l'entramat d'ens instrumentals associats a les diferents àrees d'actuació municipal. Per a avançar en aquesta direcció cal generar instruments per a compartir informació i facilitar les anàlisis de manera personalitzada i àgil, adaptades a les necessitats de cada àmbit. Així mateix, convé insistir en la idea que el més rellevant és la transformació de les dinàmiques de diagnosi i presa de decisions per a basar-les en dades i evidències que informin de les diferents dimensions.

A tall d'exemple, i també en clau estratègica, es podria contemplar l'opció de consolidar avenços en el tractament i explotació de la informació econòmica (seguint, per exemple, els resultats de l'informe de costos per activitat o ABC). Sovint els pressupostos públics i el seu nivell d'execució temporal són una informació clarament insuficient per a una gestió intel·ligent. Per a prendre decisions i per a avaluar-les és necessari saber exactament el cost de cada política, projecte, servei i iniciativa, i això s'aconsegueix de manera relativament satisfactòria amb la comptabilitat analítica. Aquest instrument no resol pas tots els problemes, però il·lumina moltes ombres: programes que semblava que tenien un cost nul resulta que tenen un cost real considerable, programes que semblaven una ruïna econòmica resulta que no ho són tant, etc. A l'emparedat d'aquesta estratègia es podrien afermar nous processos de reflexió i presa de decisions.

- Dinàmiques associades a la innovació en la gestió, anàlisi i difusió

El plantejament estratègic per a consolidar les dinàmiques associades al desenvolupament de la intel·ligència institucional també cal que incorpori, sobretot, una clara orientació cap a la innovació que permeti anticipar escenaris i preparar capacitats per a afrontar-los. Tal com s'ha esmentat en comentar els conceptes i els reptes de la intel·ligència institucional i de la gestió del coneixement, resulta imprescindible incorporar iniciatives que permetin mantenir una tensió positiva per a transformar les dinàmiques de funcionament.

En aquest sentit, convé treballar el vessant de gestió de dades, assentant els sistemes interns però amb un plantejament obert a incorporar-ne d'externs, per exemple, a partir de contractes i col·laboracions amb empreses proveïdores de serveis. Resulta essencial conèixer què està passant a la ciutat de Barcelona, no només des del punt de vista dels tràmits i serveis gestionats per l'Ajuntament. Disposar de la informació sobre el consum d'energia, aigua i la resta de subministraments, sobre la mobilitat amb els diferents tipus de transport —públics i privats, i atenent als camins recorreguts—, sobre hàbits d'oci i cultura, sobre situacions professionals, entre d'altres, permetria un conèixer més bé la societat per tal d'ajustar o desenvolupar polítiques públiques. Així mateix, seria convenient disposar d'informació sobre les polítiques endegades per d'altres nivells de govern i administració i la seva incidència sobre els ciutadans de Barcelona, ja sigui aprofitant l'incipient marc de les dades obertes o entrant en col·laboracions més intenses que facilitessin dades més acurades. Desplegar les capacitats per a accedir, obtenir, reordenar, classificar i gestionar aquestes dades esdevé un repte que requereix transformar significativament les dinàmiques vigents.

També convindria innovar en les capacitats d'anàlisi a fi d'optimitzar els nous contingents de dades, superant els models analítics bàsics i comparatius i aprofundint en els explicatius i, especialment, en els prospectius. Això requereix, entre d'altres coses, desplegar iniciatives d'intel·ligència artificial a partir d'algoritmes dissenyats i adaptats a la realitat de la ciutat de Barcelona i de les estratègies polítiques per a millorar els serveis i les polítiques públiques. Seguint el model d'anàlisi prospectiva que s'ha comentat a l'apartat anterior (*intel·ligència institucional i gestió del coneixement*), es planteja desenvolupar una iniciativa clara d'utilització de dades massives; en especial, per a dissenyar l'estratègia de l'Ajuntament en diferents àmbits clau, així com en la gestió d'entorns complexos on la integració de la informació a partir d'algoritmes complexos ofereix noves visions per a detectar problemes de futur, anticipar polítiques públiques per a afrontar-los i predir els resultats de determinades intervencions. Però també pot facilitar la presa de decisions en àmbits de gestió complexos, sobretot en entorns relacionals on la definició, impuls, prestació i avaluació de polítiques es duu a terme a partir de la interacció amb xarxes denses i diverses d'actors interns i externs.

Probablement aquests avenços són més factibles i viables per a afrontar els reptes que es plantegen en entorns estables, com ara els que es basen en dades bàsiques de trànsit per a facilitar la mobilitat a la ciutat. El repte és disposar de les capacitats per a integrar la quantitat ingent de dades, definir patrons i pautes i orientar l'aprenentatge de les aplicacions que donen suport a la

seva gestió (en clau de *machine learning* o aprenentatge automàtic). Caldria preparar i assolir aquest escenari en terminis segurament molt propers. També hem de considerar que els algorismes que s'associen a la intel·ligència artificial parteixen majoritàriament de patrons que van aprenent, movent-se en entorns relativament estables i que no registren innovacions significatives. En aquests escenaris resulta molt rellevant disposar de prediccions basades en fets previs o en comparacions i així poder desplegar les mesures adients per a afrontar-los.

Per altra banda, però, cal considerar que les polítiques de ciutat, atenant a les transformacions que s'estan produint a escala internacional, requeriran afrontar escenaris d'alta variabilitat, on apareixeran nous fenòmens i variables que a curt termini resultarà difícil d'enquadrar en algorismes. Els nous escenaris, per la seva complexitat quant a continguts i per la diversitat d'actors i sensibilitats implicades, reclamaran processos més creatius d'intervenció política. I aquests haurien de disposar d'un suport adequat en termes d'intel·ligència institucional. De nou caldrà endegar iniciatives innovadores que permetin integrar dades de naturalesa diversa, amb formats i abastos diferents, per a facilitar-ne la integració i anàlisi al servei de la presa de decisions.

Finalment, també convé repensar, en clau de transformació integral, els models i canals de difusió que es plantegen per a fer arribar els resultats de les anàlisis als diferents públics objectiu. Els informes impresos van cedint lloc davant dels digitals, però també s'està transitant dels formats més estàtics cap als que permeten als destinataris d'interactuar amb les dades per a generar nous encreuaments i variacions en la combinació de dades, com a vies per a complementar les anàlisis que se'n desprenen. Així, les innovacions que s'han donat en el camp de la difusió en termes de canals, convindria també repensar-les en clau de formats i continguts.

- Dinàmiques associades al suport tecnològic

Tal com s'ha apuntat en apartats anteriors, la tecnologia no deixa de ser un instrument i l'important és l'orientació estratègica, la formulació de les preguntes adequades i la implicació dels diferents agents en el procés de generació de coneixement. Tanmateix resulta obvi que el factor tecnològic és decisiu per a desplegar els models analítics més avançats i per a produir dinàmiques d'aprenentatge organitzatiu.

La trajectòria de l'Ajuntament de Barcelona en aquest camp compta avenços importants. Durant força anys molts d'àmbits sectorials de l'Ajuntament han endegat, amb el suport de l'Institut Municipal d'Informàtica (IMI) com a òrgan de referència, iniciatives per a assentar solucions tecnològiques de suport a la gestió, anàlisi i difusió de la informació. Malgrat tot, aquestes iniciatives sectorials han tendit a generar repositoris i lògiques de gestió de dades vinculades als respectius àmbits temàtics sense facilitar-ne la integració de cara a reforçar anàlisis més integrals.

Una primera línia d'actuació que convé consolidar és la utilització d'una plataforma tecnològica compartida (com ara el City OS) que faciliti la integració de la gestió de dades del conjunt d'àmbits de l'Ajuntament, com un espai des d'on es puguin extreure i analitzar dades de manera

transversal. Aquesta arquitectura tecnològica ha d'impulsar la integració de plataformes i serveis que actualment ja estan en funcionament, i propiciar el desplegament d'un sistema distribuït i heterogeni, segur i consistent: el *big data* Barcelona (City DB).

Aquesta primera línia es relaciona, així, amb la consolidació d'un model de *data warehouse* que permeti ubicar en un mateix sistema integrat d'informació les dades que es tenen desagregades en sistemes d'informació i bases de dades segmentades i, sovint, elaborades i mantingudes a mà. Però més enllà d'aquesta integració, el *data warehouse* s'associa a la intel·ligència institucional en la mesura que actua com a magatzem de dades pensat per a afavorir l'anàlisi i la divulgació eficient de dades, donant suport als processos de presa de decisions. Aquest magatzem de dades no és pas cap quadre de comandament (encara que se'n poden generar a partir de les seves dades), sinó el punt de partida d'un sistema d'intel·ligència institucional que, mitjançant l'encreuament de les diferents bases de dades, facilita un tipus d'informació diferent i més valuosa pel seu caràcter agregat. El *data warehouse* és un instrument potent d'intel·ligència i control intern, però també un referent clau per a dirigir els sistemes complexos de xarxes d'organitzacions que operen amb autonomia sota la direcció estratègica d'una organització com l'Ajuntament.

Una segona línia per desenvolupar és la integració de noves tipologies de dades al repositori corporatiu. En aquesta categoria s'inclourien, per exemple, les provinents de l'entramat de sensors de la ciutat, ajustant formats i continguts per a facilitar-ne la interrelació amb dades d'una altra naturalesa. També cal tenir en compte les actuacions per a abastar les dades provinents d'organitzacions externes que poden oferir dades rellevants sobre la ciutat (en la línia comentada anteriorment d'integrar dades d'empreses proveïdores de serveis, per exemple), així com dades obertes d'altres ens que poden ser d'interès. En altres paraules, el repositori compartit hauria de plantejar-se en termes de continguts, mantenint la validesa i fiabilitat de les dades que s'hi inclouen, per a propiciar el desenvolupament d'anàlisis integrades.

Un dels referents, en aquest sentit, són els projectes vinculats a fer de Barcelona una ciutat intel·ligent (sense els biaixos neoempresarials que s'han afegit al concepte) amb la integració de les dades generades pels sistemes d'informació corporatius i aliens (el *data warehouse* esmentat) per tal d'afavorir el desplegament de l'estratègia d'anàlisi predictiva associada a les dades massives. La integració de dades de naturalesa diversa provinents de fonts d'informació diferents esdevé un dels punts de partida d'aquest model, adaptat per a relacionar-les i oferir noves visions de les polítiques públiques i dels seus efectes esperats. A més de les solucions tecnològiques vinculades a la gestió de dades a escala corporativa, també resulta imprescindible que es plantegin noves solucions orientades a facilitar-ne l'anàlisi i, especialment, la presentació, a fi d'ajustar-ne els canals i els formats als diferents destinataris. Un aspecte destacable en aquest àmbit és la necessitat de continuar automatitzant l'obtenció d'indicadors, a partir de l'explotació de les bases residents en el repositori compartit. Aquesta tasca, igual que l'anterior, requereix una col·laboració ben estreta entre l'ens de referència, l'Institut Municipal d'Informàtica, i la resta de l'organització.

Justament en relació a aquest darrer aspecte, convindria repensar el model de relacions entre l'Institut Municipal d'Informàtica i la resta d'òrgans de l'Ajuntament, sobretot per a aclarir-ne les funcions i responsabilitats, així com l'entramat de processos i dinàmiques associades. Aquest replantejament hauria de partir de la premissa que l'IMI exerceix dos papers; d'una banda, l'enfocament estratègic en la definició del component tecnològic dins el conjunt de la corporació i, de l'altra, l'enfocament operatiu de suport a les necessitats dels diferents òrgans en aquest camp. Així, doncs, resulta oportú que es mantingui una unitat de referència en aquest àmbit pel que fa a l'estratègia corporativa, en especial per a afrontar els previsibles processos d'innovació associats a la transformació tecnològica i a la robòtica. Amb tot, caldria revisar a fons els mecanismes i l'operativa (processos i dinàmiques) que s'estableixen per a donar resposta a les necessitats tant estratègiques com operatives dels diferents àmbits sectorials. En aquest sentit, una alternativa que caldria valorar seria, d'una banda, afavorir la interlocució directa d'aquests òrgans sectorials amb els eventuais proveïdors, traslladant als sectors les dotacions que actualment duen a cap aquestes tasques. Caldria equilibrar aquesta tendència descentralitzadora bo i reforçant els sistemes d'informació centralitzats, de manera que permetessin seguir i valorar els resultats dels serveis que es reben d'aquesta xarxa de proveïdors externs. Es tracta, en definitiva, de combinar el potencial que ofereixen els sistemes d'informació per a propiciar solucions més personalitzades (però compatibles amb els sistemes corporatius) i la implementació d'una estratègia institucional, no tan sols per a valorar aplicacions, sinó també per a reforçar un model de desplegament tecnològic de l'Ajuntament de Barcelona. L'estratègia en aquest àmbit esdevé un suport imprescindible per a desplegar el model integrat d'intel·ligència institucional.

3.2.- Reflexions addicionals per a potenciar la intel·ligència institucional

Per a complementar les aportacions presentades sobre la gestió del coneixement i la intel·ligència institucional en termes d'estructures, estratègia i dinàmiques, es plantegen a continuació un seguit de reflexions addicionals.

- Dinàmiques associades als professionals i a l'aprenentatge institucional

A escala corporativa es presenten dues propostes vinculades a l'àmbit dels recursos humans.

En primer lloc, cal meditar la conveniència d'incorporar nous perfils professionals, un nou àmbit funcional associat a la gestió i l'anàlisi de dades. Es tracta de perfils amb coneixements tecnològics, de tècniques d'investigació social quantitativa i qualitativa i amb capacitats analítiques potents. Aquests professionals haurien de ser capaços de buscar i tractar la informació crítica: treballar amb enquestes i estadístiques, dur a terme treballs de camp qualitius, treballar explotant informació associada a les noves xarxes socials i tenir capacitat analítica per a tractar les dades, sistematitzar-les i convertir-les en coneixement, per tal d'ajudar a detectar problemes, anticipar-los i facilitar la presa de decisions. Malgrat que les dotacions amb aquest perfil s'hagin d'ubicar principalment a les unitats centrals dedicades a la gestió de dades i la generació de coneixement, també convindria

destinar alguns d'aquests professionals als diferents àmbits transversals i sectorials associats als processos de suport a la presa de decisions.

En un pla més transversal i seguint les propostes orientades a fomentar la generació de dinàmiques entre professionals per a donar suport al model de l'organització que aprèn, es planteja la conveniència de potenciar les iniciatives endegades en projectes d'innovació i gestió del coneixement (en especial des de l'àmbit de la Direcció de Serveis de Comunicació Interna, Desenvolupament i Atenció al Personal). Com hem apuntat a l'apartat anterior ("Gestió del coneixement i aprenentatge institucional"), es proposa impulsar de manera corporativa espais per a facilitar processos d'innovació i aprenentatge institucional que, a través de l'intercanvi (tant virtual com presencial), afavoreixin l'abordatge sistemàtic de problemes transversals.

Per a fer-ho, convindria incidir en la generació i l'intercanvi de coneixements en àmbits concrets (no necessàriament sectorials, sinó transversals), reforçant les comunitats de professionals. Per a aconseguir-ho, es podria dur a terme una campanya de sensibilització, juntament amb un sistema d'incentius i el desplegament d'eines de suport, per a facilitar la consolidació d'una cultura de gestió del coneixement. Per exemple, es podria desplegar una plataforma que combinés una part presencial amb una de virtual, i, focalitzant l'atenció en la resolució de problemes específics, es podrien incardinar dinàmiques formatives i d'aprenentatge col·laboratiu.

El primer pas és identificar àmbits d'actuació pública en què participin diversos col·lectius professionals i afavorir que els diferents membres es coneguin i iniciïn una dinàmica d'intercanvi regular d'informació i coneixements, compartint diagnòstics i propostes i generant aprenentatges conjunts tant en trobades presencials com en una plataforma virtual que permeti complementar l'activitat i assentar els avenços assolits.

A l'Ajuntament de Barcelona ja existeixen iniciatives que es poden associar a aquest tipus de plantejaments, per bé que convindria posar-les en valor, alinear-les de manera efectiva amb els processos de suport a la presa de decisions i estendre-les també als entorns professionals en què puguin servir per a generar coneixement institucional. Aquest desplegament implica, a banda de cert suport institucional i operatiu, un important canvi cultural en els col·lectius professionals implicats, des dels qui ocupen llocs de direcció i comandament fins als qui n'ocupen de tècnics i de suport. Però també convindria adequar processos per a facilitar el desenvolupament i la consolidació d'aquest tipus de dinàmiques, afavorint-ne la integració al funcionament efectiu de l'organització municipal.

- Dinàmiques associades a les relacions amb l'entorn

Enllaçant amb les propostes formulades a l'apartat anterior, un altre àmbit que caldrà potenciar per a millorar la intel·ligència institucional és la integració, no tan sols de dades i fonts d'informació alienes, sinó també d'actors de l'entorn. A l'hora de desplegar la gestió del coneixement, a banda del treball analític realitzat a través dels diferents models (bàsic, comparatiu, explicatiu i predictiu) i de la integració de l'estratègia digital i d'instruments com el *data warehouse* i el *big data*, convé definir les preguntes així com interpretar-ne les respostes obtingudes. En aquesta activitat es planteja la

integració dels diferents agents de la ciutat, atenent als diferents àmbits d'actuació i al paper que se'ls desitgi atorgar. Aquest procés s'adiu amb el paradigma de govern obert en què l'Ajuntament de Barcelona ja registra una trajectòria notable. Seguint aquest referent i els seus tres principis estructurals, per al desenvolupament de l'estratègia de reforçament de la intel·ligència institucional es proposa:

- Associar les iniciatives de dades obertes, les iniciatives de transparència i el retiment de comptes a la generació d'un coneixement social informat, amb què es puguin relacionar en peu d'igualtat per a identificar problemes i valorar respostes, més enllà del paper i les responsabilitats pròpies de cada participant. En aquest àmbit resulta especialment important aprofundir el model de dades obertes per a facilitar que els mateixos agents externs hi puguin treballar directament, d'acord amb els principis que inspiren aquest referent.
- Potenciar les dinàmiques de participació, el segon dels pilars del govern obert, implicant a la ciutadania i d'altres actors socials i econòmics, adequadament informats, en la diagnosi i la formulació de polítiques públiques.
- Reforçar i consolidar les iniciatives de col·laboració, el tercer pilar del govern obert, en el desplegament de les polítiques i els serveis públics, però de nou atenent a les responsabilitats de cadascun dels agents implicats.

En tot aquest procés es planteja de nou la conveniència de disposar d'un sistema d'informació i de gestió del coneixement important per a conèixer, fer el seguiment, avaluar i fins i tot predir els projectes i els resultats dels processos d'interacció amb la ciutadania i la resta d'actors vinculats al desenvolupament dels diferents programes i polítiques públiques.

ANNEX: PERSONES ENTREVISTADES I QUE HAN PARTICIPAT EN LES REUNIONS DE REFLEXIÓ

A continuació figura la relació de persones entrevistades o que han participat en les reunions de reflexió:

- Eloi Badia,
*regidor de Presidència, Aigua i Energia,
regidor del districte de Gràcia.*
- Ramon Arbós,
*assessor de la regidoria de Presidència,
Aigua i Energia.*
- Lluís Basteiro,
*assessor de la regidoria de Presidència,
Aigua i Energia.*
- Pedro Blázquez,
*director corporatiu del Departament de
Finances, Administració i Jurídic, BSM.*
- Marius Boada,
director de l'Oficina Municipal de Dades.
- Xavier Boneta,
secretari executiu de la Gerència Municipal.
- Pere Camps,
gerent del districte de Gràcia.
- Marta Clari,
*gerent de l'àrea de Drets de Ciutadania,
Cultura, Participació i Transparència.*
- Lúdia García,
cap de Recursos d'Ecologia Urbana.
- Ferran Daroca,
director de Recursos Humans (DEP).
- Josep Garcia Puga,
gerent del districte de Sant Martí.
- Ricard Gomà,
exregidor de l'Ajuntament de Barcelona.
- Marta Grabulosa,
directora de l'Oficina de la Gerència Municipal.
- Carlos Izquierdo,
conseller tècnic del districte de Nou Barris.
- Marta Labata,
directora general de BSM.
- Màxim López,
gerent de l'Institut Municipal de Mercats.
- Jordi Martí,
gerent municipal.
- Mònica Mateos,
gerent del districte de Ciutat Vella.
- Pilar Miràs,
gerent de Recursos.
- Javier Pascual,
gerent de Recursos Humans i Organització.
- Gala Pin,
*regidora de Territori i del districte de
Ciutat Vella.*
- Amadeu Recasens,
comissionat de Seguretat.
- Francisco Rodríguez,
gerent de l'Institut Municipal d'Informàtica.
- Maria Rodríguez,
*directora de Comunicació Interna,
Desenvolupament i Atenció de la Gerència
de Recursos Humans.*
- Àngel Sánchez,
director general de BIMSA.
- Pilar Soldevila,
*directora de Coordinació i Projectes Estratègics
de la Gerència Municipal.*
- Joan Subirats,
comissionat de Cultura.
- Lluís Torrens,
*director de Planificació i Innovació de l'àrea
de Drets Socials.*
- Xavier Valls,
exregidor de l'Ajuntament de Barcelona.
- Eduard Vicente,
gerent del districte d'Horta-Guinardó.
- Anna Xicoy,
sotsdirectora d'Operacions de BSM.

BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, D.; J. A. ROBINSON (2014): *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- BARBER, B. (2015): *Si els alcaldes governessin el món: països disfuncionals, ciutats emergents*. Barcelona: Arcàdia.
- BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración pública*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z.; C. BORDONI (2016): *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- BRUGUÉ, Q. (2012): *És la política, idiotes!* Girona: Papers amb Accent.
- CHEN, H.; R. H. L. CHIANG; V. C. STOREY (2012): "Business intelligence and analytics: from big data to big impact". *MIS Quarterly*, 36 (4), pàg. 1165-1188.
- COLOMER, J. M. (2016): "Oligarquía o demagogia". *El País*, 25 de juliol de 2016. URL: <http://elpais.com/elpais/2016/07/12/opinion/1468327194_446811.html>.
- CNMV (2015): *Guía sobre contratación pública y competencia*, Madrid: CNMV.
- DRUCKER, P. (1993): *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- FRANKLIN, D.; J. Andrews (coord.) (2015): *El mundo en 2050: todas las tendencias que cambiarán el planeta*. 2.^a ed. Barcelona: Gestión 2000.
- FUKUYAMA, F. (2015): *Los orígenes del orden político.*, Barcelona: Deusto.
- FUKUYAMA, F. (2016): *Orden y decadencia política*, Barcelona: Deusto.
- GINO, F.; B. STATT (2015): "Why organizations don't learn". *Harvard Business Review*, 93 (11), pàg. 4-10.
- ISAMAIL, S.; M. S. MALONE; Y. VAN GEEST (2016): *Organizaciones exponenciales*. Barcelona: Bubok Publishing.
- KEEN, A. (2016): *Internet no es la respuesta*. Barcelona: Catedral.
- LAPAVITSAS, C. (2009): "Financialised capitalism: crisis and financial expropriation", *RMF Paper 1*.
- LALOUX, F. (2016): *Reinventar las organizaciones*. Barcelona: Arpa.
- LAPUENTE, V. (2015): *El retorno de los chamanes: los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Barcelona: Península.
- LEE, I. (2017): "Big data: dimensions, evolution, impacts, and challenges", *Business Horizons*, núm. 60, pàg. 293-303.
- LONGO, F. (2004): *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- LUCAS, E. (2015): "La desigual marcha hacia la libertad". Dins: D. Franklin i J. Andrews (coord.): *El mundo en 2050: todas las tendencias que cambiarán el planeta*. 2.^a ed. Barcelona: Gestión 2000.
- MAIR, P. (2015): *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia actual*. Madrid: Alianza Editorial.
- MASON, P. (2016): *Postcapitalismo: hacia un nuevo futuro*. Barcelona: Paidós.
- MASULLI, M. (2014): *Economía colaborativa: el poder de compartir*. URL: <<http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2014/10/economia-colaborativa-el-poder-de-compartir/>>.
- MAZZUCATO, M. (2014): *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA.

- MAZZUCATO, M. (2015): *La cuarta revolución: la carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- MICKLETHWAIT, J.; A. WOOLDRIDGE (1998): *La hora de los gurús: visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial*. Madrid: Alianza Editorial.
- MORENO, L.; R. JIMÉNEZ (2018): *Democracias robotizadas: escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*. Madrid: Catarata.
- OSBORNE, D.; T. GAEBLER (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- PARKER, J. (2015): "El destino no lo es todo". Dins: D. FRANKLIN i J. ANDREWS (coord.): *El mundo en 2050: todas las tendencias que cambiarán el planeta*. 2.^a ed. Barcelona: Gestión 2000.
- PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- RAMIÓ, C. (2001): "Los problemas 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*, núm. 21.
- RAMIÓ, C. (2015): *Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma para España y América Latina*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, C. (2016): *La renovación de la función pública: estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.
- RAMIÓ, C. (2017): *La Administración pública del futuro (horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, C.; M. SALVADOR (2018): *La nueva gestión del empleo público: recursos humanos e innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- ROBERTSON, B. (2015): *Holocracia: el nuevo sistema organizativo para un mundo en continuo cambio*. Barcelona: Empresa Activa.
- SCHWAD, K. (2016): *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Debate.
- SENGE, P. (1990a): "The leader's new work: building learning organizations". *Sloan Management Review*, vol. 31, pàg. 7-23.
- SENGE, P. (1990b): *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. Nova York: Doubleday Currency.
- SMITH, L. G. (2011): *El mundo en 2050: las cuatro fuerzas que determinarán el futuro de la civilización*. Barcelona: Debate.
- STANDARD & POOR'S (2011): *Global aging: an irreversible Truth*. <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy_files/files/attachments/110923_gai_presentation.pdf>.
- STIGLITZ, J. E.; B. C. GREENWALD (2016): *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: La esfera de los libros.
- TAMAMES, R. (2018): *¿Qué robot se ha llevado mi queso?* Barcelona: Alienta Editorial.
- TRÍAS DE BES, F. (2013): *El gran cambio: claves y oportunidades de una nueva era*. Barcelona: Planeta.
- UNIVERSIDAD DE ALICANTE (2016): *Smart university: hacia una universidad más abierta*. Alicante: Universidad de Alicante. URL: <<http://www.librosmartcity.com/>>.
- WALLANCE, P. (2015): "La domesticación del Leviatán: el estado del Estado". Dins: D. FRANKLIN i J. ANDREWS (coord.): *El mundo en 2050: todas las tendencias que cambiarán el planeta*. 2.^a ed. Barcelona: Gestión 2000.
- WEBER, M. (1921): *Economía y sociedad*. Ed. de 1993. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- WIXOM, B.; et al. (2014): "The current state of business intelligence in academia: the arrival of big data". *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 34, art. 1.
- WOOK SHIN, H.; et al. (2017): "Revisiting the learning organization: how to create it". *Organizational Dynamics*, núm. 46, pàg. 46-56.

Autors:

Carles Ramió i Miquel Salvador

Correcció:

Joan Ferrarons

Edita:

Ajuntament de Barcelona

Consell d'Edicions i Publicacions de l'Ajuntament de Barcelona:

Gerardo Pisarello Prados, Josep M. Montaner Martorell, Laura Pérez Castaño, Joan Subirats Humet, Marc Andreu Acebal, Águeda Bañón Pérez, Jordi Campillo Gámez, Bertran Cazorla Rodríguez, Núria Costa Galobart, Pilar Roca Viola, Maria Truñó i Salvadó, Anna Giralt Brunet.

Directora de Comunicació:

Águeda Bañón

Directora de Serveis Editorials:

Núria Costa Galobart

Cap Editorial:

Oriol Guiu

Producció:

Maribel Baños

Distribució:

M. Àngels Alonso

Edició i producció:

Direcció de Serveis Editorials
Passeig de la Zona Franca, 66
08038 Barcelona
tel. 93 402 31 31
barcelona.cat/barcelonallibres

Barcelona, 2019

© de l'edició: Ajuntament de Barcelona

© dels textos: els autors esmentats



Descarrega't el llibre a: barcelona.cat/barcelonallibres

ISBN: 978-84-9156-214-6

DL: B-4.633-2019

Imprès en paper ecològic



En el marc de les importants transformacions polítiques, socials i econòmiques que es viuen arreu del món, les grans ciutats estan consolidant la seva funció com a espais de referència per a la governança dels territoris. El seu paper resulta cabdal per a garantir la qualitat de vida de la ciutadania. Les ciutats articulades en districtes i barris aportaran proximitat amb noves formes de participació ciutadana, col·laboració social i cogestió de serveis. Hauran de ser ciutats competitives en termes globals, però properes, obertes i confortables a escala local. Per tal que l'Ajuntament de Barcelona pugui assumir amb garanties aquests reptes, ha de renovar el seu sistema de gestió apostant per un model de governança social i intel·ligent. L'objectiu d'aquest llibre és presentar una proposta per a un nou model de direcció política vinculat a un sistema renovat de gestió professional: una governança política moderna, nous mecanismes per a donar més força i protagonisme als districtes, una gestió dels empleats públics més motivadora i, finalment, un disseny d'unitats d'anàlisi de la informació interna i externa que fomenti la innovació i la lògica proactiva per a resoldre els diferents problemes socials.

