

GOBERNANZA SOCIAL E INTELIGENTE

UNA NUEVA ORGANIZACIÓN PARA EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

CARLES RAMIÓ Y MIQUEL SALVADOR

GOBERNANZA SOCIAL E INTELIGENTE

UNANUEVAORGANIZACIÓN PARA EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

CARLES RAMIÓ Y MIQUEL SALVADOR

Profesores de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra



**Ajuntament
de Barcelona**

PRESENTACIÓN	5
--------------------	---

INTRODUCCIÓN	7
--------------------	---

PRIMERA PARTE. MARCO CONCEPTUAL

Capítulo 1. LOS RETOS DE FUTURO Y EL MODELO DE GESTIÓN

Introducción	15
Los retos de futuro: el contexto afecta a la organización	15
Trayectoria previa y diagnóstico del modelo institucional del Ayuntamiento de Barcelona	26
La propuesta: un Ayuntamiento proactivo, democrático, inclusivo y que apuesta por la modernidad.....	29

Capítulo 2. MODELOS DE ADMINISTRACIÓN Y PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA SOCIAL INTELIGENTE

Introducción	57
Modelos de administración y cultura administrativa	60
De los modelos viejos a los modelos nuevos y sus elementos culturales.....	61
Modelos de administración pública e ideología política	63
La oportunidad del impacto de la robotización y de la <i>smartización</i> en los modelos de administración.....	64
La <i>smartización</i> como sistema de renovación institucional	69
La novedad de la holocracia	69
El nuevo modelo de gobernanza social inteligente.....	74

Capítulo 3. NUEVO MODELO DE GOBERNANZA POLÍTICA Y LA RENOVACIÓN DEL MODELO GERENCIAL DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Introducción	77
Diagnóstico del modelo gerencial hasta 2017	78
Propuesta de un nuevo diseño de gobierno político para el Ayuntamiento de Barcelona a partir del modelo de Nueva Zelanda	82
Propuesta de renovación del modelo gerencial	92
Propuesta de racionalización de las entidades instrumentales	94

Capítulo 4. LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO: LA RENOVACIÓN DE LOS DISTRITOS DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Introducción y marco conceptual	103
Escenarios teóricos de futuro y propuesta de un modelo realista	104
Características del nuevo modelo de descentralización política y de centralización de servicios	106
Criterios de organización y personal en el nuevo modelo de descentralización.....	116
Estrategias para la repolitización y una nueva gobernanza de los distritos	118

Capítulo 5. NUEVA GESTIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS PARA APOYAR LA NUEVA GOBERNANZA

Introducción	121
Una primera caracterización de la gestión de recursos humanos	121
Una política de recursos humanos: desarrollar el modelo para potenciar la flexibilidad y la implicación de los profesionales	125
Un apunte final: el papel de la función directiva y de mando	146

Capítulo 6. La gobernanza de la inteligencia institucional

Introducción	149
Conceptos y factores clave sobre gestión del conocimiento e inteligencia institucional	149
Propuestas para potenciar la gestión del conocimiento y la inteligencia institucional en el ayuntamiento	156

ANEXO	166
-------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	167
--------------------	-----

Las elecciones de mayo de 2015 provocaron un cambio significativo en la agenda política de Barcelona, una transformación que se ha hecho visible en la importancia que han adquirido temas como la vivienda, la gestión del turismo, la desigualdad social o la contaminación y el medio ambiente. Todos estos ámbitos han configurado el programa de gobierno y las actuaciones más emblemáticas de estos últimos años. Los carriles bici, el plan de barrios, el PEUAT, el tranvía, la renta mínima, las nuevas promociones de vivienda, la limpieza, la bienal de pensamiento, el espacio público, la policía de barrio, la llegada del metro a la Marina, el cierre de la cárcel Modelo, las *escoles bressol* (jardines de infancia)... son temas o proyectos que han marcado la agenda de estos años y que con mucha frecuencia han generado los grandes debates políticos sobre la ciudad. Con todo, la llegada al gobierno de Barcelona de un equipo encabezado por una activista social, heredero de las movilizaciones del 15-M, y en medio de una crisis política avivada por centenares de casos de corrupción, también exigía replantear el propio diseño institucional y la gestión de la acción de gobierno cotidiana. No era importante solo *qué* debía hacerse, sino también *cómo* debía hacerse. La transparencia, la gestión ética de los recursos, la feminización de la gestión, la contratación pública con cláusulas sociales y ambientales, la internalización de servicios, la participación activa de la ciudadanía, el plan de recursos humanos, la digitalización o la administración electrónica han sido los términos del *back office* de la gestión de este cuatrienio. Quizá no son los protagonistas del debate ciudadano, pero se inscriben en una reflexión de fondo, imprescindible en una época en la que la democracia representativa no pasa por su mejor momento y es más necesario que nunca reflexionar sobre el diseño de las instituciones democráticas y sus maneras de gestionar los recursos públicos.

No se nos escapa que el Ayuntamiento de Barcelona ha sido uno de los referentes de la gestión pública, tanto en Cataluña como en todo el Estado, desde las elecciones municipales del año 1979. Los primeros gobiernos democráticos fueron pioneros en transformar la vieja Administración heredada del franquismo en un gobierno local en el pleno sentido de la palabra, es decir: con una gestión eficaz de las competencias y los servicios públicos conjugada con la capacidad para gobernar y transformar la ciudad. Del modelo burocrático basado en la norma y en la repetición mecánica de procedimientos estandarizados se pasó al llamado *modelo gerencial*, la translación de los principios de la nueva gestión pública adaptados a la Administración barcelonesa. Siguiendo este camino, el Ayuntamiento se convirtió en el instrumento que lideraba la gran transformación olímpica, pero al mismo tiempo en el ente capaz de gestionar con la máxima eficacia y eficiencia un buen número de servicios municipales: desde los mercados municipales hasta la red de bibliotecas, y desde la promoción económica y el empleo a través de Barcelona Activa hasta una extensa cartera de servicios sociales, sin menospreciar todo el trabajo de planeamiento urbano e inversiones en equipamientos y espacio público. Con todo, la nueva gestión pública lleva años envejeciendo y, como se señala en las páginas de este libro, el modelo de gestión empresarial había ido contaminando el modelo de ciudad. En otras palabras, la gestión se había comido a la política y, en nombre de la eficacia y la eficiencia, la política –que debería marcar el rumbo institucional– había ido quedando arrinconada por una actuación cada vez más tecnocrática. Las formas de gestión no son neutras y, cuando se convierte a los ciudadanos en clientes y los ámbitos de trabajo en áreas de negocio y la obsesión por la eficacia y la eficiencia acaban sustituyendo los grandes objetivos públicos, la calidad democrática se resiente y los ciudadanos se distancian de las instituciones. Este proceso no era ajeno al funcionamiento municipal, y el Ayuntamiento, pese a que continuaba y continúa siendo una maquinaria

muy eficaz, saneada económicamente y capaz de llevar a cabo proyectos muy ambiciosos, tenía dificultades serias para conectar con una ciudadanía cada vez más activa en todos los barrios de la ciudad, así como para recuperar el alma política que, más allá de una gestión eficaz, busca construir futuros compartidos.

Este libro nace en este contexto y empieza a materializarse en la colaboración entre la corporación municipal y la universidad y, en particular, entre sus autores –Carles Ramió y Miquel Salvador– y un buen número de directivos y exdirectivos del Ayuntamiento de Barcelona. Partiendo de la reflexión académica, entrelazada con la práctica de la gestión, y analizando todas las innovaciones que ya se habían iniciado (en el ámbito de los recursos humanos, en la simplificación organizativa, en la digitalización de la institución, en el terreno de la transparencia o la participación...), los autores nos hacen una propuesta para seguir avanzando en la transformación institucional. Probablemente una de las conclusiones más interesantes es que no se trata de substituir un modelo por otro –de hecho, el paso del modelo burocrático al gerencial no eliminó los procesos propios del marco normativo de la Administración (aunque en algunos momentos se hiciera lo posible por sortearlos)–, sino de construir un tercer modelo evolutivo que conserva todo el prestigio acumulado en el pasado. *Gobernanza social e inteligente* es el título escogido por los autores de este volumen, que se articula en cuatro ámbitos muy relevantes: (1) un esquema organizativo inspirado en Nueva Zelanda, que superpone a la división clásica por áreas una fragmentación de responsabilidades políticas y técnicas en proyectos muy concretos con el fin de aumentar la transversalidad; (2) más descentralización en la toma de decisiones y, en cambio, concentración en los procesos de gestión; (3) un nuevo modelo de gestión de las personas basado en un cambio en el sistema de selección (más basado en competencias), la simplificación del catálogo de puestos de trabajo para facilitar la carrera horizontal, y la gestión del talento, y finalmente (4) el diseño de nuevos sistemas vinculados a la inteligencia artificial y la gestión de datos que mejoren el conocimiento de la institución para la toma de decisiones. Un modelo organizativo transversal, las personas como el capital de la organización, la toma de decisiones de abajo arriba (descentralización) y la gestión inteligente de los datos son los cuatro pilares que nos proponen los autores para superar el modelo gerencial y avanzar hacia una gobernanza inteligente. La sociedad cambia, la política evoluciona y hay que actualizar, pues, los modelos de gestión de las instituciones públicas locales. La importancia de las ciudades en el contexto contemporáneo hace pensar que aumentarán sus competencias y sus ámbitos de actuación, del mismo modo que una complejidad social superior exige organizaciones más flexibles y con mayor capacidad de adaptarse a los cambios. El Ayuntamiento de Barcelona siempre ha sido un referente en el ámbito de la gestión y este libro no tiene otra función más que contribuir a un debate necesario en unos momentos especialmente apasionantes de la vida en la ciudad.

Jordi Martí i Grau
Gerente municipal del Ayuntamiento de Barcelona

INTRODUCCIÓN

Las ciudades son el epicentro de los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos que se están produciendo en el mundo. Para abordarlos es preciso que el gobierno y la gestión de las ciudades punteras a escala mundial transformen y modernicen sus arquitecturas institucionales. El objetivo de este estudio es doble: por una parte, analizar prospectivamente las transformaciones potenciales que se esperan en la tecnología, la sociedad y la política y que tendrán un impacto en los mecanismos organizativos de las instituciones públicas; por la otra, definir unos nuevos parámetros institucionales y organizativos para el futuro gobierno de la ciudad de Barcelona.

El Ayuntamiento de Barcelona ha sido una administración pública pionera en su modelo de gestión a lo largo de los últimos cincuenta años. Se trata de un proceso que se inició, curiosamente, durante la última etapa del franquismo y que se ha mantenido hasta la actualidad. Durante la etapa del alcalde Porcioles, un período negro para el urbanismo, empezó, aunque parezca paradójico, un proceso de modernización de la gestión del Ayuntamiento de Barcelona. En la década de los sesenta se produjeron en el mundo varios procesos de racionalización y reforma de las administraciones públicas. El gobierno tecnocrático franquista intentó introducir algunas de estas novedades, con un grado de implantación muy irregular, en la Administración central española. Los gobiernos locales de aquel momento quedaron al margen de este tímido proceso de reforma, excepto el Ayuntamiento de Barcelona, que diseñó mecanismos para profesionalizar más su función pública e introdujo sistemas de información para la planificación de la ciudad. El resultado fue que, con la llegada de la democracia al país, el Ayuntamiento de Barcelona era la organización municipal menos obsoleta y precaria del mapa municipal. Sobre esta base la organización municipal avanzó hacia el diseño y la consolidación de un modelo gerencial potente en sintonía con el ambiente de modernización mundial de la llamada *nueva gestión pública* (a finales de los ochenta y principios de los noventa). Barcelona volvió a ser una ciudad líder, tanto en el ámbito estatal como en el internacional, en la modernización de su gestión pública. A raíz de este modelo renovador se impulsaron durante los siguientes años importantes iniciativas transformadoras, desde el ámbito urbanístico hasta la implantación de las tecnologías de la información, entre otras. De este modo el Ayuntamiento de Barcelona ocupa desde hace más de tres décadas una posición puntera nacional e internacionalmente en la innovación de la gestión pública.

El mundo se encuentra a las puertas de un cambio trascendental e imprevisible, la llamada *cuarta revolución industrial o revolución 4.0*, fruto de la inteligencia artificial, la robótica y la biomedicina. Y será la continuación de algunas de las transformaciones igualmente importantes experimentadas por la sociedad de la información en el pasado más reciente y en la actualidad. Estos procesos de transformación ya tienen y continuarán teniendo un fuerte impacto en la economía, la sociedad y la política. Sus rasgos más relevantes son los siguientes:

- Nuevas formas económicas: la tecnología ha cambiado de manera radical la organización económica. Las principales empresas mundiales están vinculadas a la tecnología de la sociedad de la información, operan en lógicas de cuasimonopolios y escapan a gran parte de los controles públicos. La economía colaborativa cada vez tiene mayor peso gracias al empoderamiento de la ciudadanía derivada de la cara amable de la revolución tecnológica. Con todo, también ha aparecido otro tipo de economía que aprovecha las novedades tecnológicas y hace la competencia a la economía tradicional, lo cual genera nuevos conflictos económicos y sociales.

- Transformaciones sociales: los cambios tecnológicos y su impacto sobre la economía se combinan con los efectos negativos de la globalización en los países desarrollados. Una buena parte del mercado de trabajo ya no es ni estable ni económicamente suficiente para aportar bienestar social. Una parte cada vez más extensa de la población vive de manera precaria y con todo tipo de miedos. El estado del bienestar está perdiendo la capacidad de suavizar las desigualdades sociales y su sostenibilidad económica se pone en entredicho.
- Cambios políticos: los ciudadanos están cada vez más empoderados para la movilización y la articulación de un discurso propio, pero también están más controlados por las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial. Son ciudadanos crispados y temerosos ante los cambios del mercado de trabajo y de situaciones sociales cada vez más precarias. Sospechan que los grandes cambios venideros todavía los harán más vulnerables y generarán más desigualdades sociales. Los ciudadanos exigen respuestas políticas a sus problemas y no las encuentran. La política tradicional ha perdido el poder, que ha caído en manos del mundo económico, y no tiene capacidad para hacer frente a los nuevos retos. Esta impotencia provoca que una parte de la sociedad busque respuestas en formaciones políticas heterodoxas, algunas de las cuales se acercan cada vez más a planteamientos de carácter autoritario.
- Una dinámica “glocal”: el mundo es cada vez más global, pero también más local. La economía globalizada también implica una política y unas instituciones cada vez más globales (por ejemplo, la Unión Europea). Los estados van perdiendo protagonismo como actores institucionales de carácter central. El mundo se vuelve más y más urbano y las ciudades están tomando parcialmente el relevo de las regiones e, incluso, de los estados. Las ciudades, como motores de amplias áreas metropolitanas y regiones, son ahora los principales actores económicos y de la sociedad del conocimiento.

Al diseñar la Barcelona del futuro, se parte de dos puntos fuertes muy relevantes. Por una parte, Barcelona es una ciudad dinámica y moderna y disfruta de un gran prestigio. Tiene un área metropolitana muy potente que reúne a cuatro millones de habitantes, si bien su área metropolitana real es toda Cataluña, con cerca de ocho millones de habitantes. En este sentido, Barcelona dispone de suficiente potencia demográfica y dinamismo para hacer frente a los retos de futuro. Por otra parte, el desarrollo del futuro se centrará en el conocimiento, la innovación y la sociedad del aprendizaje. Barcelona y su área metropolitana poseen un tejido universitario y de centros de investigación puntero a escala internacional. Hoy por hoy ya representa el centro universitario y de investigación más grande del sur de Europa y dispondría de una gran capacidad para incrementar su influencia si los poderes públicos y el mundo empresarial hicieran una apuesta más rotunda por ello.

Los retos de la Barcelona del futuro son los siguientes:

- Área metropolitana: diseñar un gobierno metropolitano real que pueda impulsar políticas y servicios públicos en todo el territorio urbano. Para conseguir este reto hay que ser capaz de edificar una nueva gobernanza que sintonice con la realidad territorial y que maximice sus sinergias positivas. Debe superarse de manera imaginativa y generosa la actual fragmentación

institucional del territorio que hoy en día representa un auténtico obstáculo a la hora de vindicar una posición más relevante en el contexto mundial.

– La sociedad del aprendizaje: que la sociedad del conocimiento se transforme en una sociedad del aprendizaje innovadora depende de la sintonía y la complicidad entre las instituciones públicas, las universidades y centros de investigación y el tejido empresarial. El reto de la inteligencia artificial y de la robótica solo podrá ser asumido por unas nuevas dinámicas de colaboración público-privada y de colaboración entre los centros de investigación, las instituciones públicas y el tejido empresarial.

– Nuevos servicios públicos: las quiebras en el mercado y la insatisfacción ciudadana con la prestación de una parte de los servicios universales en manos privadas pueden generar una lógica de municipalización de determinados servicios de interés general. La gestión pública del agua es el primer ejemplo de este proceso potencial.

– Más participación y mayor inclusión: la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas y la cogestión de servicios son elementos de presente y, especialmente, de futuro. También representan uno de los mecanismos más potentes para conseguir una sociedad más inclusiva. El Ayuntamiento de Barcelona debe potenciar todas estas iniciativas que se están experimentando en los modelos de administración más modernos, democráticos e inclusivos como el *crowdlaw*, la utilización abierta y transparente del *big data* y del *small data* para la toma de decisiones políticas o la profundización de iniciativas como la de “Decidimos Barcelona”.

Las características más relevantes de la nueva arquitectura institucional para el Ayuntamiento del futuro son las siguientes:

– Nueva gestión de gobernanza social inteligente. Las administraciones públicas han pasado por diferentes modelos de gestión. En un principio se aplicó el modelo burocrático de racionalizar la gestión para superar el clientelismo. Posteriormente, ahora hace unos veinticinco años, algunas administraciones locales apostaron muy decididamente por el modelo gerencial, como es el caso del Ayuntamiento de Barcelona. El modelo gerencial buscaba flexibilidad para lograr más eficacia y eficiencia. Durante estos años la convivencia entre ambos modelos ha sido difícil: en ocasiones se ha intentado erradicar el modelo burocrático, pero es muy resistente y conceptualmente necesario para las actividades regladas que tienen como principios la neutralidad y la igualdad. Otras veces ha habido confusiones entre los dos modelos, lo que ha generado externalidades negativas, como flexibilizar las actividades regladas o burocratizar la gestión en la prestación de servicios. En definitiva, no se ha encontrado una convivencia pacífica entre los dos modelos, ambos necesarios y claramente complementarios. Sin embargo, la realidad es que la Administración contemporánea opera en unos sistemas complejos de relación entre las propias entidades públicas y entre las públicas y las privadas (los fenómenos de la externalización y, más recientemente, de los partenariados público-privados) en lo que se denomina *modelo de gobernanza*. La gobernanza es real en el funcionamiento del Ayuntamiento, pero inexistente como modelo diseñado e implementado, puesto que no

se detecta en el modo de operar que tiene su administración (unidades y personal especializado en planificación y control). Como que se ha implantado de manera reactiva, no ha ido acompañado de medidas organizativas para asumir las funciones de planificación, control y evaluación de las redes privadas (organizaciones con o sin ánimo de lucro) de prestación de servicios públicos. En la práctica, el modelo de gobernanza a menudo ha supuesto un dominio de los actores privados en detrimento de los públicos, una cultura más empresarial que pública y un cierto desgobierno, en la medida en que la Administración no ha sabido asumir las tareas de dirección de este sistema complejo (la planificación, el control y la evaluación que implica el control real de la agenda pública). En este estudio se propone como modelo de futuro la gobernanza social e inteligente. Este nuevo modelo participa de dos ingredientes fundamentales: por una parte, considera que deben coexistir el modelo burocrático (para las funciones regladas, que en el futuro serán objeto de robotización) y el modelo gerencial (para los servicios de prestación directa). No se trata de modelos obsoletos, sino de modelos que tienen que dominar determinados ámbitos de la Administración municipal. Por otra parte, el nuevo modelo conceptualmente dominante debe ser el de gobernanza para la gestión de la complejidad y de los nuevos retos de futuro. Debe tratarse de una gobernanza social, que no se encuentre sujeta a los actores privados ni a valores empresariales, sino presidida por valores públicos, orientando el modelo de colaboración e interacción al entorno, y debe ser una gobernanza inteligente, puesto que, para dominar estos sistemas complejos, para ejercer el rol de metagobernador, el Ayuntamiento necesita sistemas de información y de análisis muy sofisticados que le permitan dominar la agenda pública. Esta necesidad está y estará todavía más presente a medida que se desplieguen el *big data* y la inteligencia artificial. En definitiva, la gobernanza social inteligente implica la convivencia ordenada de los modelos burocrático, gerencial y de gobernanza con unos valores públicos sólidos, en que la visión política domina claramente el sistema decisorio respetando los espacios profesionales (evitando, pues, la intervención política en la dimensión burocrática que debe ser mecánica y neutra, y respetando la autonomía profesional en las actividades de implementación de la dimensión gerencial siguiendo los principios de la holocracia). El modelo de gobernanza social e inteligente facilita la orientación de la Administración hacia el rol de metagobernador, que lidera las redes privadas proveedoras de servicios públicos y permite aportar el máximo valor social a todas las políticas y servicios, con unos valores sólidos y una ética neopública.

– La repolitización de la dirección del modelo institucional. El modelo gerencial tuvo como efecto externo muy positivo la profesionalización de una capa directiva en el Ayuntamiento de Barcelona. Con todo, en algunos momentos esta capa directiva fue tan potente que capturó la dimensión política con valores gerenciales y con una cultura neoempresarial. De cara al futuro es necesario mantener la fortaleza directiva y refinarla (definiendo unas reglas del juego propias para la dirección pública profesional con valores públicos, tal y como se han implantado en la mayor parte de los países de nuestro entorno, que ayuden a evitar una captura política excesiva de este espacio). Sobre todo hay que hacer un esfuerzo especial por potenciar la parte política del Ayuntamiento, para que tenga capacidad de dominio político de sus directivos altamente profesionalizados. Además de proponer una repolitización del Ayuntamiento de Barcelona, el estudio formula una arquitectura más amplia y variable con el objetivo de que

la política tenga más capacidad y diversidad de mecanismos para definir institucionalmente sus prioridades políticas.

– La simplificación de las entidades instrumentales. Cerca de la mitad de los empleados públicos del Ayuntamiento de Barcelona presta sus servicios en las diferentes redes de entes instrumentales. Esto es un buen indicador de la importancia de este ámbito. El llamado *sector público o institucional* de las administraciones suele ser caótico y demasiado fragmentado. También suele presentar problemas de duplicidad y de déficit de controles entre el principal (el núcleo central del Ayuntamiento) y los agentes (las entidades instrumentales). Últimamente, el Ayuntamiento de Barcelona se ha esforzado por racionalizar su sector público, que hoy por hoy está bastante bien articulado dentro del anticuado marco normativo mantenido por las instancias administrativas superiores. Este estudio hace una propuesta conceptual de clasificación de estas entidades instrumentales en función de la naturaleza de sus competencias y funciones, y no tanto de su formulación jurídica. También propone evitar duplicidades entre el núcleo del Ayuntamiento y su sector público, planteando una redistribución de las competencias políticas como las de gestión. También se plantea simplificar el sector público fusionando algunas entidades instrumentales (entre ellas o con los servicios centrales). Finalmente, otro objetivo es la mejora de los sistemas de planificación, control y evaluación del núcleo central del Ayuntamiento (que ejerce las funciones de principal) sobre las entidades instrumentales que realizan funciones operativas para el resto del Ayuntamiento.

– Más descentralización. La sociedad se enfrenta a retos cada vez más complejos, pero también se vuelve más activa y aspira a participar más en las decisiones públicas y a cogestionar determinadas políticas y servicios. La solución compartida de los problemas públicos requiere una escala reducida (ciudadanos homogéneos para que puedan estar arraigados en un territorio concreto). La ciudad de Barcelona es grande y muy diversa tanto social como territorialmente, y una buena parte de los problemas y de las soluciones tienden a ser más locales que globales. Los distritos (y en algunos casos los barrios) representan una escala idónea para las decisiones políticas, y más si son compartidas con mecanismos de participación ciudadana. Este trabajo apuesta de manera decidida por la descentralización política hacia los distritos. Por otra parte, se plantea liberar los distritos de las tareas administrativas regladas y de las actividades estrictamente operativas para evitar distracciones en su nuevo papel político. Se propone, por lo tanto, concentrar las tareas operativas (por ejemplo, las licencias y permisos administrativos o las tareas de mantenimiento y mejora del espacio público) en los servicios centrales sectoriales, desde los cuales pueden gestionarse de manera más eficaz y eficiente, gracias a los avances en materia tecnológica y de gestión. El modelo propuesto se denomina de *descentralización concentrada*, un oxímoron solo aparente, que implica aumentar la descentralización política y concentrar más las actividades administrativas.

– Nueva gestión de los empleados públicos. El modelo vigente de estructura y de organización de los trabajadores públicos resulta demasiado complicado, incluso podríamos calificarlo de barroco: es rígido, anticuado y poco sólido conceptualmente. Muy pocos elementos del sistema funcionan correctamente: los sistemas de selección son anticuados, rígidos y poco

adecuados para identificar los perfiles profesionales requeridos; la articulación de los empleados públicos por vínculos (funcionarios, laborales e interinos) y por grupos (grupos, escalas, cuerpos) no está en sintonía con la organización actual y futura del trabajo; algunas carreras administrativas son inexistentes pervierten la estructura administrativa (inflación orgánica); falta dirección pública profesional regulada; los sistemas retributivos están desfasados y falta una verdadera evaluación del desempeño. Conseguir un nuevo modelo de gestión de los empleados públicos es muy difícil, puesto que el marco normativo general no ayuda (aunque su coeficiente y su elasticidad son más amplios de lo que suele pensarse), pero las trabas al cambio radican sobre todo en las resistencias y las capturas sindicales, corporativas y judiciales que hacen que el poder político se inhíba en este tema, si no es que acaba quedando limitado por sus propias capturas políticas con algunas derivas de clientelismo. Por ello, las propuestas que hace este documento no pueden ser radicales, pero sí relevantes conceptualmente, para facilitar una orientación decidida hacia la construcción de un modelo muy diferente en el futuro. La primera propuesta consiste en cambiar el modelo de selección de los futuros empleados públicos por un sistema fundamentado en competencias y en un período de prueba y prácticas. Este es el modelo que, de manera incipiente pero bastante exitosa, ya ha ido implantando el Ayuntamiento de Barcelona. De lo que se trataría ahora es de refinar este modelo, hacerlo más sólido e institucionalizarlo. Es justo afirmar que supone un paso de gigante el hecho de conseguir que los procesos selectivos (a) no sean tan memorísticos y alejados de las funciones reales que los nuevos empleados públicos ejercerán en el futuro, (b) definan las competencias nuevas y viejas que hacen falta en la gestión del presente y del futuro, (c) contemplen las pruebas adaptadas, e (d) incluyan un período adecuado de prácticas realmente selectivo que pueda determinar la calidad y la capacidad de adaptación y de aprendizaje de los futuros empleados públicos. Otra iniciativa muy positiva sería ir reduciendo la enorme fragmentación de puestos de trabajo que ya no responden a la nueva organización del trabajo. Habría que simplificar, pues, el catálogo de cargos en ámbitos funcionales que tengan asignadas unas competencias específicas pero mucho más amplias. También se plantea profundizar en los sistemas de gestión del conocimiento y un nuevo modelo de aprendizaje, en clave de gestión del talento, una referencia crucial para empoderar e implicar a los profesionales que integran la institución. Estos tres cambios (un nuevo sistema de selección, la articulación del sistema en ámbitos funcionales y la gestión del talento) son una puerta de entrada potente para lograr en un futuro muy cercano una auténtica carrera administrativa (carrera horizontal) y para avanzar en un sistema de incentivos vinculados a la evaluación del desempeño.

– Diseño de nuevos sistemas (mecanismos, circuitos y unidades) vinculados a la inteligencia artificial. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional de los que actualmente muchas administraciones públicas no disponen. El primer objetivo sería mejorar los sistemas de información que cubran aspectos tan críticos como los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas, los impactos de las políticas, las percepciones de la ciudadanía sobre la mayoría de las políticas y servicios, o el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro a las cuales se externalizan servicios públicos. Para afrontar estos retos conviene desplegar una estrategia clara que permita gestionar, analizar y difundir la infor-

mación y el conocimiento para la toma de decisiones. También resulta esencial desplegar una estructura en red que, de manera interna pero con eventuales conexiones externas, y con una unidad central como la Oficina Municipal de Datos, aporte criterio y facilite el seguimiento de la estrategia. Estos avances deben complementarse con unos recursos clave: desde los sistemas de información que los apoyen hasta la incorporación de nuevos perfiles profesionales como los analistas de datos. Y también debe tenerse en cuenta la transformación de las dinámicas internas asociadas a cómo se gestionan y se analizan los datos para convertirlos en información y conocimiento, y cómo se vincula a la toma de decisiones, teniendo en cuenta a los profesionales, los mandos, los directivos y los políticos implicados, todo ello con una visión estratégica que permita reforzar los procesos de análisis y toma de decisiones.

Todas las propuestas que formula y desarrolla este estudio para el Ayuntamiento de Barcelona edifican un nuevo modelo de gestión que mejora de manera sensible los diferentes elementos institucionales y organizativos, pero que todavía tiene un carácter incremental. Dicho de otro modo, este nuevo diseño no es el modelo que hará falta dentro de veinte años y, por lo tanto, caducará a medio plazo. Es un tipo de modelo de transición, aunque seguramente todos los modelos siempre son y serán de transición. A largo plazo el modelo institucional que tendrá que implantarse deberá ser muy diferente del que tenemos ahora y del que se propone en este estudio. Los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos que pueden acontecer en el futuro pueden ser tan sustantivos que harán falta unas instituciones públicas muy diferentes. El problema es que la prospectiva no es una ciencia exacta, sino una práctica especulativa. Nadie sabe exactamente todas las derivadas de los cambios que se esperan ni tampoco cómo deberá ser la Administración pública del futuro. Con todo, hay tres temas sobre los cuales podemos estar bastante seguros: en primer lugar, el actual funcionamiento institucional y organizativo de las instituciones públicas ya ha quedado claramente obsoleto, incluso para afrontar los retos del presente. En segundo lugar, las propuestas que se hacen en este trabajo suponen acercarse y no alejarse de la modernidad imprescindible y necesaria para que el Ayuntamiento de Barcelona aporte valor público y continúe siendo un actor institucional imprescindible. En tercer lugar, los cambios que se proponen representan un ejercicio inevitable para conseguir que el Ayuntamiento de Barcelona sea más dinámico, más flexible y más contingente para prepararse “para el gran cambio”.

El libro se estructura en dos grandes apartados: el primer bloque constituye el marco conceptual y el segundo presenta una serie de propuestas institucionales y organizativas que el Ayuntamiento de Barcelona podría implementar en el futuro inmediato. El primer bloque comprende dos capítulos. El primero versa sobre los retos de futuro y de gestión de las administraciones públicas y está acompañado de reflexiones y análisis, de carácter general en la mayoría de los casos y otros más concretos. El segundo capítulo examina los modelos de gestión impulsados durante los últimos años, las nuevas formas de organización que propone la literatura más actual (holocracia) y el potencial impacto de la inteligencia artificial y la robótica en los diferentes modelos. Al final del capítulo se propone para el futuro el modelo de gobernanza social e inteligente y se definen sus características y valores. Se trata de un nuevo modelo de gestión dominante conceptualmente, pero que estará acompañado tanto del modelo burocrático como del modelo gerencial, puesto que hay ámbitos municipales que requieren estos enfoques por la naturaleza de las funciones desplegadas.

El segundo bloque abarca cuatro capítulos. El primero (capítulo 3) propone la renovación del modelo gerencial, una repolitización contingente de la institución y la racionalización de los organismos instrumentales; asimismo, plantea una nueva estructura para el núcleo del Gobierno municipal, el mantenimiento y la actualización del sistema gerencial y su articulación con el sector público municipal. El segundo capítulo de este bloque (capítulo 4) analiza la descentralización territorial protagonizada por los distritos y propone un modelo que refuerce la descentralización política. También propone la migración de determinadas tareas administrativas y operativas que actualmente realizan los distritos hacia los ámbitos sectoriales centrales del Ayuntamiento. El modelo de “descentralización concentrada” implica más descentralización política (más capacidad de decisión política de los territorios) y menos cargas administrativas para los distritos. El tercer capítulo (capítulo 5) examina el modelo actual para la gestión de los recursos humanos y presenta un conjunto de propuestas vinculadas a un modelo nuevo que incorpora elementos clave, como los ámbitos funcionales y la gestión de competencias, el refuerzo de la selección y la acogida, un modelo mixto para evaluar el desempeño, un modelo flexible de carrera profesional y nuevas estrategias de formación y de gestión del conocimiento. El cuarto y último capítulo del segundo bloque (capítulo 6) plantea una reflexión conceptual sobre la inteligencia institucional y propone consolidar un modelo que mejore los sistemas de información tanto periféricos como centrales del Ayuntamiento de Barcelona para apoyar los procesos de decisión política y técnica de la manera más proactiva posible.

Este estudio ha sido elaborado por Carles Ramió y Miquel Salvador del Equipo de Administración Pública de la Universidad Pompeu Fabra. El trabajo de campo y de análisis ha durado catorce meses (de octubre de 2017 a noviembre de 2018). Durante este período se ha realizado un análisis documental de informes y memorias internas así como un gran número de entrevistas y reuniones a personal técnico y político del Ayuntamiento de Barcelona (en el anexo figura la relación de personas con quienes se han llevado a cabo reuniones y entrevistas). Son especialmente remarcables las reuniones periódicas con Eloi Badia (concejal de Presidencia) y con Jordi Martí (gerente municipal), acompañados de sus respectivos equipos. Por lo tanto, este trabajo no es solo obra de sus dos autores académicos externos, sino un estudio coral que se ha beneficiado de muchas voces internas del Ayuntamiento. En este sentido, cabe destacar las más de veinte reuniones periódicas que se han mantenido con el equipo de seguimiento designado por el Ayuntamiento, conformado por Pilar Soldevila, Marta Clari, Javier Pascual y Margarita Tossas. La mayoría de los aciertos de este trabajo se deben a su ayuda intelectual, su dominio de las diversas materias y su conocimiento profundo del Ayuntamiento de Barcelona. Finalmente, hay que mencionar muy especialmente a Pilar Soldevila, puesto que, gracias a su enorme capacidad de trabajo ágil y sistemático, hemos podido acceder a todos los documentos y a las personas entrevistadas de un modo muy fluido y sencillo.

Capítulo 1. Los retos de futuro y el modelo de gestión

1. Introducción

En este capítulo se plantea un marco general conceptual sobre los retos de los contextos tecnológico, económico, social y político con el fin de ayudar a definir un nuevo modelo de organización y de gestión de cara al futuro para el Ayuntamiento de Barcelona. En primer lugar, se presentan de manera sintética los escenarios de futuro y los retos que pronostica la literatura prospectiva en relación con las dimensiones tecnológica, económica, social, política e institucional. La Administración pública no es una variable independiente, sino que viene condicionada por otras, como la economía, la política, la tecnología y la evolución de la sociedad y, como tal, hay que analizarla. Sin embargo, se trata de una variable dependiente tan potente que tiene la capacidad, en ocasiones, de canalizar e incluso manipular las variables que presentan una lógica propia. Es decir, la Administración pública debe adaptarse rápidamente a las transformaciones de la economía, de la política, de la tecnología y de la sociedad, pero si tiene solvencia conceptual de carácter estratégico puede, en parte, conducir y condicionar positivamente la evolución del resto de las variables más significativas.

En segundo lugar, se diagnostican de manera genérica los aciertos, las deficiencias y los retos del sistema de gestión que ha ido impulsando el Ayuntamiento de Barcelona durante los últimos cuarenta años. Finalmente, se presentan un conjunto de principios generales de carácter conceptual y de valores institucionales y organizativos orientativos sobre la manera en que podría conducirse el futuro modelo de organización y de gestión del Ayuntamiento de Barcelona.

2. Los retos de futuro: el contexto afecta a la organización

2.1. Los importantes cambios de contexto a los que debe hacer frente el Ayuntamiento de Barcelona

Los cambios tecnológicos, económicos, sociales, políticos e institucionales que se han producido durante los últimos años implicarán durante las décadas venideras una transformación impresionante en que las instituciones públicas tienen que desempeñar un papel proactivo para mitigar todo tipo de externalidades negativas de carácter social, político e institucional. Las principales transformaciones previstas son las siguientes:

- **La transformación tecnológica:** la transformación tecnológica se fundamenta en tres pilares: la continuidad de la sociedad de la información (tercera revolución industrial), el impulso

de la robótica (cuarta revolución industrial) y la revolución de la biomedicina. El impacto de estas transformaciones es y será enorme: el *big data* puede generar gran hermanos en manos privadas, los ciudadanos irán perdiendo privacidad y cada vez serán más vulnerables (Keen, 2016), la robótica destruirá el 30 % de los puestos de trabajo durante los próximos quince años (según la estimación más conservadora)... Se puede vaticinar que el efecto de la tecnología en los años venideros influirá de manera notable en los siguientes aspectos: a) Los avances médicos, biogenéticos y biónicos aumentarán la longevidad de los humanos. Para algunos, el incremento espectacular de la esperanza de vida todavía es una cuestión de ciencia ficción, pero no lo es. Al entrar en la web del denominado Proyecto de Población Global (www.population.io), se observa que a una niña nacida en 2017 se le pronostica una esperanza de vida de noventa y seis años. Y todo esto en un escenario de simple incrementalismo derivado de las mejoras en salud pública y calidad de vida. No obstante, en las próximas décadas esto puede cambiar muy significativamente de la mano de los avances de la biogenética, la biotecnología y la biónica. El progreso en estos ámbitos será una fuente de conflictos importantes, porque solo una pequeña porción de la humanidad, la más rica, podrá beneficiarse de estas novedades, mientras que la gran mayoría de la población quedará al margen de ellas. Si ahora ya es difícil aceptar que unas personas vivan vidas lujosas y otras lo hagan de manera precaria, cuando en un mismo territorio convivan personas con esperanzas de vida tan diferentes (unas podrán llegar a vivir cuarenta o cincuenta años más que otras) en función de sus economías personales, el conflicto podría ser muy relevante. Además, la longevidad de algunas personas obligará a una convivencia intergeneracional muy difícil en términos sociales, familiares y psicológicos. b) La tecnología cambiará la organización del trabajo porque la revolución de la robótica acabará con una parte importante de los oficios que ahora conocemos: personal doméstico, taxistas, transportistas, trabajadores de la industria, camareros, albañiles... e incluso cirujanos. Es muy difícil que la nueva economía (del conocimiento, de la robótica y de la salud) pueda ofrecer suficientes puestos de trabajo alternativos. Las personas menos formadas lo tendrán difícil para incorporarse al mercado laboral y habrá que inventar puestos de trabajo subsidiados con escaso valor añadido. En este contexto se entrevé que el conflicto y la tensión social también pueden ser enormes. c) La tecnología hará aumentar el individualismo y se verá a personas encerradas en domicilios inteligentes y casi autosuficientes, faltas de contactos y de relaciones interpersonales.

– **Transformación del paradigma capitalista clásico:** configurando un nuevo modelo económico poscapitalista (Mason, 2016), esta transformación será impulsada por la infoeconomía (que opera en una lógica abusiva de cuasimonopolios), la economía colaborativa de intercambio gratuito (Wikipedia y diferentes redes sociales) y la economía colaborativa de carácter agresivo (como Uber). La economía capitalista tradicional será cada vez más residual. Ya no hay un único mercado, sino muchos mercados que lucharán por dominar el sistema y todos mirarán al actor público para que haga de árbitro y de regulador y protector de los diferentes espacios (Ramíó, 2017). Por una parte, la infoeconomía opera en cuasimonopolios que acumulan mucho poder. Imaginemos que estamos en 1913 y que correos, la compañía telefónica, la biblioteca pública, las imprentas, las operaciones cartográficas, los atlas y las salas de cine están controlados por una única empresa privada y hermética que no tiene que rendir cuentas ante la opinión pública. Si damos un salto de un siglo, veremos que es más o menos donde estamos ahora con Google

(Sonit citada por Keen, 2016: 306) y con otras empresas del *big data*. La otra gran novedad es la economía colaborativa. Los ciudadanos operan cada vez más en un nuevo mercado colaborativo que funciona con anclajes privados pero alejados del capitalismo clásico: bancos de tiempo, vehículos, trayectos y parkings compartidos (*carpooling*, *carsharing*, etc.), turismo colaborativo, intercambio de casas, logística P2P (conexión entre personas para adquirir o enviar algo entre viajeros), educación P2P, servicios financieros colaborativos, grupos de consumo de proximidad, huertos compartidos, sistemas de intercambio o redistribución gratuitos o con monedas alternativas, wifi compartido, microtarefas (o *n-demand economy*), *coworking*, *crowdfunding*, *crowdgifting* y diferentes tipos de *crowds*, etc. La economía colaborativa agrupa una constelación de interacciones entre los ciudadanos que van desde el simple trueque (un regreso a los orígenes comerciales de la humanidad) hasta sistemas de mercado alternativos que compiten con los clásicos anulando o abaratando los costos vinculados a los intermediarios. En este tipo de economía se producen transacciones monetarias, pero también intercambios totalmente altruistas, como es el caso de Wikipedia o los trabajos realizados bajo licencias Creative Commons, en que personas comparten sus conocimientos y su tiempo de manera gratuita para que otras se beneficien del saber colectivo e incluso ayuden a desarrollarlo y mejorarlo.

Otro fenómeno que ha provocado un gran impacto en la economía es la globalización, que se acentuó con Reagan a partir de los años ochenta y que ha sido un fracaso para los países occidentales: el acto de negligencia política más importante de la historia por parte de las élites políticas y económicas (Trías de Bes, 2014). La competencia económica mundial en mercados tan asimétricos en términos laborales, legislativos y políticos no era una idea nada sensata (China lo ha distorsionado todo). La globalización es la única de las cuatro fuerzas que cambiarán el mundo (junto con la demografía, la presión sobre los recursos naturales y el cambio climático) que puede ser reversible o manipulable. Los efectos externos negativos que ha generado la globalización están impulsando una importante corriente antiglobalización. La presión social sobre la política y una política alternativa o bien de índole populista y demagógica pueden retrasar o revertir parcialmente este proceso. Es muy probable que vuelva, en el futuro, una lógica económica de carácter nacional proteccionista, pero es muy difícil que pueda revertirse del todo la tendencia globalizadora que ahora, de la mano de la renovación de las tecnologías de la información, ha cobrado un carácter natural e inercial. En todo caso, estas manifestaciones contrarreformistas potenciales y esporádicas pueden estimular el regreso a una dinámica de globalización más controlada y regulada.

– **Los cambios tecnológicos y económicos ya están produciendo un gran impacto social negativo:** con la desaparición de la clase media y las desigualdades sociales crecientes, las sociedades occidentales maduras cada vez son más vulnerables. La ciudadanía se siente insegura en sus derechos básicos: trabajo digno, vivienda, seguridad, etc. En los países desarrollados las diferencias actuales entre trabajadores cualificados y no cualificados son la principal división en la organización laboral. Se trata de un modelo centro-periferia en el que el centro de la fuerza de trabajo lo componen trabajadores cualificados que consiguen estabilidad laboral. La periferia, en cambio, la forman los trabajadores no cualificados contratados a través de agencias de empleo temporal o los que trabajan para empresas subcontratadas (Mason, 2016: 273). El problema es que el “centro” cada día es más diminuto y la precariedad laboral afecta a una parte

cada vez más importante de la población. Actualmente la relación principal que ata a muchos trabajadores al capital es el consumo y el endeudamiento, más que el trabajo (Lapavistas, 2009). Además, los privilegiados que trabajan en el centro del sistema están expuestos a unas exigencias laborales muy elevadas, puesto que se los exhorta, gracias a los dispositivos móviles inteligentes, a trabajar siempre. La línea divisoria entre el trabajo y el ocio ya está extraordinariamente debilitada. En el caso de quienes realizan trabajos con alto valor añadido, bien podría afirmarse que hoy se les paga para que existan (Mason, 2016: 275). Pueden o los obligan a funcionar como fuerza laboral las veinticuatro horas del día todos los días del año. Tanto un perfil de trabajador como el otro realizan un trabajo esclavo, ya sea de manera analógica (los de la periferia) o digital (los del centro).

La sociedad crispada pide respuestas a la política tradicional y, como que esta no se las ofrece, busca alternativas políticas. Por más que los economistas argumenten que los cambios tecnológicos aportan, al final del proceso, más puestos de trabajo de los que eliminan, al principio esto no es así. Por ejemplo, no hay que olvidar que los puestos de trabajo perdidos con Internet generan, con relación a los ganados, un déficit global muy significativo. Veamos un caso extremo pero muy ilustrativo: Instagram solo tenía trece empleados a jornada completa cuando Facebook pagó mil millones de dólares por la *start-up*. Mientras tanto, Kodak estaba cerrando trece fábricas y ciento treinta laboratorios y despidiendo a cuarenta y siete mil trabajadores (Keen, 2016: 162). WhatsApp gestiona decenas de miles de millones de mensajes de sus quinientos millones de usuarios con una plantilla de solo cincuenta y cinco profesionales. En los últimos diez años el número de fotógrafos profesionales se ha reducido a casi a la mitad, etc. Estos son ejemplos de trabajos que no se recuperan, porque la alternativa no son otros puestos de trabajo, aunque sean pocos, sino que es la misma comunidad la que hace este trabajo. No nos podemos permitir otra vez un período de transición tan duro: lo fundamental es que el actual cambio de modelo productivo y económico infligirá, de nuevo, enormes sufrimientos humanos similares a los de la revolución industrial. Y sería totalmente absurdo e irresponsable sacrificar a generaciones durante décadas y limitarse a esperar que las soluciones políticas y sociales se vayan asentando lentamente hasta que abran las puertas a un nuevo período de progreso mundial. Las sociedades contemporáneas y la ética mundial en derechos humanos no pueden permitir que el actual cambio de paradigma comporte unos costes de transición sociales similares a los que supuso la revolución industrial, y menos aún unos costes superiores. No sería admisible que el mundo económico, los sistemas políticos y las instituciones públicas se quedaran impasibles ante un sufrimiento de semejantes dimensiones. Estamos en una fase bastante madura, con aprendizajes históricos y con una elevada sensibilidad social, que tendría que permitir tomar medidas para hacer más soportable socialmente el actual proceso de transición hacia un nuevo modelo productivo, económico y social. Dejar el proceso de transición en las manos insensibles e ineficientes del mercado sería un error de un impacto gravísimo y que podría poner en riesgo tanto el propio sistema económico capitalista como el sistema político e institucional.

– **La política tradicional está en crisis:** si la política tradicional se encuentra en crisis, en buena medida es porque el poder real ya es ejercido por la economía. La política en mayúscula es la política económica, y esta ha caído en manos de los mercados. Por ello, pierden bastante las opciones políticas tradiciones tanto de izquierdas como de derechas, puesto que ambas llevan

a cabo la misma política económica. No hay alternativas políticas reales (más allá de ámbitos simbólicos y de políticas sectoriales) y la democracia actual ya no es real, sino formal, inercial, administrativa y constitucional (Mair, 2016). La sociedad, angustiada, busca alternativas políticas, muchas de ellas peligrosas y demagógicas (como Trump en los Estados Unidos o la extrema derecha en el norte de Europa). En los años que nos separan de 2050, la historia de la democracia se convertirá en una combinación paradójica. Los que no tienen, obtendrán más. Los que tengan, verán como disminuye. Avanzará en los países autoritarios, pero se replegará en los libres (Lucas, 2015: 174).

– **La Administración pública ya no puede dar respuesta a las demandas de la ciudadanía por culpa de la impotencia de la política:** se va configurando un Estado irresponsable: formalmente, tiene que dar muchas garantías, pero en realidad no puede hacerlo (Bauman y Bordoni, 2016). Además, el neoliberalismo somete las funciones sociales del Estado al cálculo económico, una práctica inusual que ha introducido en los servicios públicos criterios de viabilidad, como si fuesen empresas privadas. Estos criterios regulan ahora los ámbitos de la educación, la sanidad, la protección social, el empleo, la investigación científica, el servicio público y la seguridad, según un perfil económico. El neoliberalismo, por lo tanto, elimina la responsabilidad del Estado, lo hace renunciar a sus prerrogativas tradicionales, de acuerdo con un perfil económico (Bauman y Bordoni, 2016: 30). El cambio es todavía más pronunciado cuando las modalidades de la nueva gestión pública se importan a las organizaciones políticas y al sector público. Aquí las formas de rendición de cuentas no solo no incluyen el canal electoral, sino que también prevalecen sobre criterios implícitos del sector público como tal, puesto que están regidas por valores de coste-eficiencia, procedimiento justo y rendimiento (Mair, 2013: 30-31). Fukuyama (2015) afirma que una democracia moderna tiene tres ingredientes básicos: el Estado, el principio de legalidad y un gobierno responsable y efectivo. El modelo que podría dibujarse de cara al futuro podría ser un entramado institucional con principio de legalidad, un estado tecnocrático y abierto relativamente débil y, finalmente, un gobierno efectivo pero irresponsable en términos políticos: un sistema formalmente democrático, pero sin democracia real (Mair, 2016).

– **Se va imponiendo la lógica “glocal”, más global y más local:** el mundo será cada vez más complejo, más multilateral, tendrán más protagonismo las multinacionales y habrá más problemas sociales de carácter global. La economía está globalizada y pide un poder político e institucional también globalizado. Hace falta un gobierno mundial que puede tardar mucho en desarrollarse y que podría estar configurado por los alcaldes de las grandes áreas metropolitanas (Barber, 2015). Como proceso de transición, las agrupaciones de estados como la Unión Europea son la única opción para hacer frente, aunque sea de manera precaria, a los desafíos de la economía globalizada. Al mismo tiempo, va configurándose una dimensión paralela, más local, de proximidad, por la vía de las grandes ciudades y áreas metropolitanas (en 2050 el 70 % de la población mundial vivirá en ciudades, y en Europa el porcentaje llegará al 86 %). Los servicios públicos, la calidad de vida y la felicidad de los ciudadanos dependerán básicamente de los poderes locales. Las administraciones públicas, tal y como las concebimos actualmente en su dimensión de proveedores de servicios, quedarán cada vez más en manos de las grandes ciu-

dades. Si en el ámbito global la función de las instituciones públicas será cada vez más la regulación, en el ámbito local las principales competencias serán la prestación de servicios públicos en red con la colaboración de organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. En un mundo cada vez más global, los ciudadanos se sentirán identificados con sus respectivas ciudades, siguiendo una lógica posmoderna del modelo medieval o feudal. La ciudadanía exigirá una participación política mayor en los temas locales con sistemas electorales mucho más abiertos, con nuevos sistemas de participación política y de empoderamiento social. Se producirá una enorme competencia económica entre las grandes ciudades de todo el mundo, todas plenamente internacionalizadas, las cuales se irán especializando en diferentes tipos de servicios y de actividades industriales. Las ciudades tendrán universidades potentes vinculadas a las especificidades de sus respectivos tejidos productivos, puesto que la competencia se entregará al terreno del aprendizaje y la innovación. En este sentido, las grandes ciudades tendrán como prioridad, además de la prestación de servicios públicos de calidad y de legitimidad democrática, aportar seguridad jurídica y fomentar políticas activas de promoción económica y de innovación que faciliten su desarrollo económico y, a la vez, una calidad de vida alta para sus ciudadanos. El siglo de las megalópolis (ciudades con más de diez millones de habitantes) ya ha llegado: en 1950 solo había dos, pero ahora ya hay veinte y, en 2050, habrá veintisiete (Smith, 2011: 57). El siglo XXI ha sido declarado por la ONU como el siglo de la ciudad. Ahora bien, ¿qué tipo de ciudades serán? ¿Serán prósperas o dickensianas? Hay razones para el optimismo: las tendencias a largo plazo apuntan a una mayor prosperidad urbana y a un abanico de tecnologías nuevas que harán que las ciudades sean más limpias, seguras y eficientes. El ascenso en todo el mundo de ciudades refulgentes, modernas y prósperas como Singapur, resulta verosímil (Smith, 2011: 58). Los problemas se concentrarán en África, con unas ciudades caóticas, empobrecidas, sin equipamientos básicos. Lagos ya es un ejemplo de ello: cuenta con más de once millones de habitantes y se prevé que llegue a los dieciséis millones en 2025. Es y continuará siendo una distopía demasiado poblada, con atascos de tráfico, deterioro, corrupción, muerte y enfermedad. Las grandes áreas metropolitanas del mundo competirán en conocimiento, innovación, desarrollo económico y bienestar social. Los Estados nación perderán rápidamente sus competencias y su capacidad de influencia. Esta dinámica también puede afectar a las regiones, que serán fagocitadas por las grandes áreas metropolitanas. En este sentido, Cataluña podría transformarse en el área metropolitana de Barcelona, con un continuo urbano en el litoral que fuese de Portbou a las Cases d'Alcanar y una espina que llegase hasta Lleida y fuese integrando la Cataluña interior. La lucha entre ciudades líderes a escala mundial genera dos dinámicas diferentes en función de los países: modelos nacionales unicéntricos *versus* modelos nacionales policéntricos (Jordana, 2017). En los modelos unicéntricos, todo el país va detrás de una gran ciudad y su área metropolitana (como Reino Unido con Londres, Francia con París, etc.). Los modelos policéntricos, por su parte, agrupan varias grandes ciudades como motores del país (por ejemplo, Italia con Roma, Milán y Turín, Alemania con Fráncfort, Múnich y Berlín, los EE.UU. con las grandes ciudades de la costa este y de la costa oeste, etc.). El gran conflicto actual en el Estado español se debe a la apuesta por un modelo unicéntrico (Madrid), mientras que la realidad económica, política y social es policéntrica (Madrid y Barcelona).

– **La tecnología empodera más y más a la ciudadanía:** los ciudadanos cada vez están más empoderados gracias a la tecnología, pero también a las redes sociales y a los nuevos sistemas de relación de carácter colaborativo. Se está configurando una nueva clase social con un potencial muy poderoso, “los ciudadanos cultos universales” (Drucker, 1996; Mason, 2016), que de momento todavía está dormida en el marco de una lógica hedonista de naturaleza selficéntrica (Keen, 2016), pero que cada vez necesita menos intermediarios, es capaz de generar un relato y una información alternativa a las élites políticas y económicas y puede dar pie en el futuro a una “bella revuelta” (Mason, 2016). Los ciudadanos cultos universales tienen una característica esencial en la sociedad de la información: son a la vez productores y consumidores. Esta es la gran novedad de una economía colaborativa en auge que cambia la concepción de los precios, de la propiedad y del valor del trabajo. Las redes sociales o Wikipedia serían un buen ejemplo de ello: los ciudadanos cultos universales consumen la información que ellos mismos generan como comunidad. No obstante, su relación con las instituciones públicas es mucho más inquietante. Parece que simplemente las ignoran y desean que, en la medida en que sean inevitables, resulten lo más invisibles posible (PwC, 2015). Podría afirmarse que viven al margen de las administraciones públicas, pero no necesariamente tiene que ser así.

– **El envejecimiento de la población en los países occidentales:** la población europea irá envejeciendo, de manera que el porcentaje de población mayor de sesenta y cinco años se duplicará entre 2010 y 2050, y pasará del 8 % al 16 % de la población mundial. La edad media aumentará en nueve años entre 2010 y 2050. Como es bien sabido, el proceso de envejecimiento tiene dos causas: en primer lugar, el incremento continuado de la longevidad y, en segundo lugar, el impacto diferido de la explosión del ciclo de fecundidad de la posguerra (en España en los sesenta), que hace crecer el número de ancianos y disminuir el de adultos más jóvenes. Standard & Poor's (2011), la agencia de calificación crediticia, ha elaborado una proyección hasta 2050 para treinta países desarrollados y su pronóstico es desolador: “La presión del envejecimiento sobre los presupuestos se intensificará a partir de 2020. En un país desarrollado típico, el gasto público relacionado con la edad aumentará en torno al 10 % del PIB entre 2010 y 2050.” En España el gasto en pensiones, atención sanitaria y cuidados de larga duración para las personas mayores representaba en 2010 el 15 % del PIB, mientras que en 2050 la proyección es que este gasto represente el 27,5 % del PIB. Se trata de un incremento de más del 12 %, tres puntos por encima de la media de los treinta países analizados, que pasará del 17 % en 2010 al 26 % en 2050. El país en una situación más comprometida es Francia, que en el año 2010 ya se situaba al 23 % y pasará al 31 %. Le siguen de cerca Alemania e Italia; después ya viene España, seguida por Suecia, Japón, Brasil y Rusia. Los países con menos problemas son la India, China (aunque este país puede tener problemas por su rápido envejecimiento), Australia y Corea del Sur. Las dificultades económicas provienen de las pensiones y de la atención sanitaria, si bien en la mayoría de estos países la salud se erigirá en el problema más complicado (Wallance, 2015: 191). En el caso de España, el problema es doble, puesto que el gasto en pensiones previsto para 2050 será, en porcentaje del PIB, de los más altos entre los países de referencia: más alto que en Francia, Alemania, Suecia, etc. (Solo en dos países el gasto en pensiones superará el español: Rusia y Brasil.) El incremento del gasto sanitario por el envejecimiento de la población es una preocupación mundial. El gasto medio de los mayores de sesenta y cinco años es cuatro veces

superior al de los adultos y los jóvenes. En el Reino Unido, los mayores de ochenta y cinco años cuestan al Servicio Nacional de Salud seis veces más que la población en edades comprendidas entre los dieciséis y los cuarenta y cuatro años. El tratamiento a los ancianos es muy caro, no solo porque son mayores, sino también porque presentan más probabilidades de morir. Una mirada detallada a los costes médicos a lo largo de vida muestra que una gran parte de los mismos se produce un año antes de la muerte, independientemente de la edad (Wallance, 2015: 197).

2.2. Los grandes retos institucionales

– **La ambigüedad del concepto de gobernanza:** hay que pensar, definir y aclarar muy bien qué implica realmente un modelo de gobernanza. La gobernanza sitúa al Estado a la vanguardia de la modernidad, pero también lo introduce en unas corrientes líquidas muy complejas tanto en términos económicos como sociales. Para sumergirse en estas aguas hay que saber nadar con solvencia y tener muy claros los objetivos y lo positivo que este modelo puede aportar al interés general, así como los principales peligros o externalidades negativas que puede generar en contra del interés general y del bien público. El principal problema en el presente es que el modelo de gobernanza continúa siendo deliberadamente ambiguo y que nace de una asimetría peligrosa: la debilidad de la política y del Estado, por una parte, y el empoderamiento del mercado y de la sociedad civil, por la otra. La evolución del paradigma de la gobernanza puede abrir diversos escenarios de futuro muy diferentes. La actual Administración pública responde a un modelo híbrido o mestizo. Los modelos híbridos pueden ser los mejores o los peores de todos los posibles y todo depende de la combinación y el equilibrio entre las dosis de los diferentes modelos. Se trata de una coctelera institucional muy delicada. En las administraciones públicas del presente, el modelo más determinante continúa siendo, para bien o para mal, el burocrático. Sin embargo, tiene algunos ingredientes gerenciales, profundos en unos pocos ámbitos y superficiales en la mayoría. El modelo de gobernanza es, en cambio, inexistente en la Administración pública. Es una paradoja: la Administración pública opera dentro de un modelo de gobernanza, pero todavía no ha asumido conceptualmente este modelo; no tiene ni la capacidad de relación ni la inteligencia institucional necesarias para maniobrar en este sistema. Esto es debido a que las administraciones han optado por el modelo de gobernanza de manera reactiva, nada convencidas, y forzadas por las imposiciones de un poder cada vez más desequilibrado a favor de las fuerzas económicas privadas (y en menor medida de las fuerzas sociales), en detrimento de la política convencional canalizada por los partidos políticos.

La gobernanza incremental o inercial constituye el escenario de futuro más probable e implica apostar conservadoramente por un modelo continuista de Administración pública, sin grandes cambios ni sobresaltos, un modelo estable de mejoras cualitativas incrementales y de reducción cuantitativa gradual del peso organizativo de la Administración pública. No obstante, el futuro del modelo de gobernanza tiene tantos retos y peligros que no será suficiente con hacer pequeños retoques de mejora cualitativa, puesto que, de lo contrario, el modelo se decantará con rapidez por una red de gobernanza con una orientación y un dominio de carácter privado.

Con la articulación de una red de instituciones públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, el ámbito privado (económico y social) irá ganando cada vez más terreno y relevancia, no solo en la prestación de servicios, sino también en la gobernanza del propio sistema. El destino final de este modelo sería la colonización de los espacios políticos y de gestión del ámbito público (la Administración municipal) por parte de los actores económicos privados y, en menor medida, de los actores sociales. Los bienes públicos y de interés general serían tipificados por las fuerzas del mercado y por las fuerzas sociales, y la política perdería casi todos sus espacios de influencia. El ámbito público podría ser una gran plataforma sin personalidad en la que operarían los diversos actores privados. Las administraciones públicas perderían buena parte de su arquitectura organizativa y mantendrían solo los ámbitos de gestión que despiertan poco entusiasmo a los actores económicos y sociales. Se dibujaría una Administración pública rutinaria, burocrática y falta de inteligencia institucional. Nadie desempeñaría formalmente el papel de metagobernador, de director de la red de gobernanza, aunque en la práctica el poder de influencia estaría más en el lado privado de la red que en el público. Las disputas y los conflictos entre los actores privados económicos y sociales por espacios de influencia serían continuos y el poder público (el Estado y las administraciones públicas) se limitarían a hacer de árbitros en los casos más equilibrados y disputados. En el ámbito intestino las administraciones públicas podrían degenerar en modelos clientelares extremos, puesto que la política dedicaría muchas más energías a observar e influir internamente que a hacerlo externamente. El poder político se podría ver reducido a este horizonte tan anecdótico y patológico. La actividad reguladora pública apenas tendría ascendencia política, sino que estaría en manos de una comunidad epistémica de profesionales formalmente independientes que regularían, en función de las presiones y equilibrios de poder, las diferentes fuerzas económicas y sociales. En definitiva, este modelo implicaría un ámbito público enormemente debilitado, un poder político totalmente pasivo en el diseño de políticas públicas, pero muy intrusivo a escala institucional con fuertes inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas, lo que llevaría a las presiones privadas a capturar ámbitos públicos. El ciudadano, potencialmente activo, desempeñaría en la práctica un papel pasivo ante la capacidad de influencia privilegiada del mercado y de las organizaciones sociales.

2.3. Ejemplos de retos concretos a los que el Ayuntamiento de Barcelona podría hacer frente en el futuro

Los cambios de contexto expuestos en el apartado anterior pueden modificar de manera profunda el papel del Ayuntamiento de Barcelona y los retos a los que tendrá que hacer frente, durante los próximos veinte años. Solo a modo de ejemplo, se presentan los siguientes:

- **Es probable que Barcelona y su área metropolitana de influencia (Cataluña) alcancen en el futuro una posición privilegiada en el contexto de competencia mundial entre ciudades.** En términos cuantitativos, es decir, por número de habitantes, Barcelona y Cataluña no tienen futuro en esta competencia, porque solo pueden aspirar a reunir entre ocho y diez millones de habitantes, una cifra discreta comparada con las grandes áreas metropolitanas mundiales, que

tendrán cerca de treinta millones. (En este sentido, destaca la fusión de Pekín con una ciudad cercana que creará un área metropolitana de ciento treinta millones de habitantes, con una autopista de conurbación, prácticamente terminada, de mil kilómetros, y que ahora ya es la decimosexta economía mundial.) En Europa, solo Londres y París podrán jugar, aunque con restricciones, en esta primera liga mundial. Barcelona, pues, tiene que apostar por la calidad como vía para ser una ciudad de referencia en gestión del conocimiento, servicios de nueva generación y capacidad de innovación. Partimos de buenos indicadores, pero habría que mantener el impulso de políticas creativas para reforzar el potencial universitario de investigación así como la presencia de las empresas más innovadoras. Iniciativas como las del Poblenou (22@) tendrán que reinventarse y potenciarse. Una tarea importante del Ayuntamiento de Barcelona sería mantener y desarrollar esta promoción del conocimiento de manera innovadora y vanguardista.

– **El éxito del punto anterior, totalmente deseable, generará externalidades negativas importantes y graves problemas en la ciudad de Barcelona.** Territorialmente, Barcelona es una ciudad muy pequeña y quedará totalmente ocupada por una población flotante no autóctona, con un poder adquisitivo alto, poblada de turistas (como ya lo está ahora), locales de ocio, con una gran densidad de centros de investigación y de innovación públicos y privados. Puede ser una ciudad muy atractiva de cara a la galería, pero sin personalidad propia, sin ciudadanos autóctonos comprometidos, etc. En definitiva, una ciudad sin corazón. Debe preservarse una ciudad abierta y cosmopolita, pero con identidad propia y autóctona. La variable decisiva será impulsar una política de vivienda que haga posible que una parte de los ciudadanos sean autóctonos y de extracción social popular. Las políticas clave serán las de vivienda pública y social y las de promoción y defensa del capital social autóctono de la ciudad. Sin embargo, esto no puede conseguirse creando guetos dentro de la propia ciudad, sino haciendo que todos los barrios conozcan el mestizaje social y cultural: hace falta, pues, impulsar vivienda de lujo en los barrios periféricos y promover vivienda social en los barrios más centrales y atractivos.

– **Tanta presión sobre una ciudad tan pequeña pero dinámica genera y generará exclusión social.** Es la paradoja de una ciudad rica con ciudadanos pobres que tienen que marcharse. Deben estimularse políticas de reequilibrio de las rentas. No puede ser que los ganadores de esta situación sean solo los propietarios de los inmuebles y que los trabajadores de los servicios no cobren ni mil euros mensuales. Actualmente, el Ayuntamiento de Barcelona (y parcialmente la Generalitat de Catalunya) tiene una capacidad muy reducida para poder cambiar esta tendencia, pero esta situación puede modificarse en el futuro. Hay que impulsar políticas directas e indirectas que permitan regular más los precios de los inmuebles y las tablas salariales de los trabajadores. Este punto es clave en términos sociales, pero también desde una perspectiva fría económica. Si no se consigue más equilibrio social, Barcelona dejará de tener corazón y personalidad propia y de ser atractiva económicamente, y el conocimiento, el capital y los profesionales de alto nivel migrarán hacia una ciudad con éxito económico pero que a la vez haya mantenido una personalidad propia. La competencia entre ciudades no será solo en conocimiento y capacidad de innovación, sino sobre todo en calidad de vida, que estará vinculada a la cohesión social y al mantenimiento de una identidad propia atractiva.

– **En el mismo sentido, la nueva economía está generando uniformidad y despersonalización.** Las grandes ciudades serán demasiado similares entre ellas y las que serán más atractivas serán las que, además de tener personalidad propia, tengan espacios sociales de interacción colectiva. Estos espacios sociales culturales, deportivos, de ocio, etc. de carácter democrático deben ser defendidos y promovidos por el Ayuntamiento de Barcelona. Este puede ser un gran campo de trabajo para la cogestión de servicios entre agentes públicos y privados.

– **El cambio de la arquitectura familiar será uno de los grandes retos del futuro.** La emancipación de las mujeres, el alargamiento de los ciclos vitales y las nuevas formas de convivencia ya producen y continuarán produciendo geometrías muy variables. El problema es que el bienestar de los países del sur de Europa ha tenido como gran pilar, hasta el momento, el modelo de familia tradicional. Hasta ahora no se le ha dado importancia, porque de manera natural vivíamos con este actor de redistribución social. Hay que tener en cuenta que la última crisis económica, que ha durado ocho años, solo se ha podido soportar gracias a los sistemas de intercambio y de cohesión familiar. Sin embargo, las familias dependen demasiado del rol de cuidadoras que desempeñan las mujeres, lo cual es una situación grave de injusticia social. Las familias son actores redistributivos, pero suelen operar de manera poco equitativa, puesto que suelen basarse en la explotación social, económica e institucional de las mujeres. En la actualidad, en los países más avanzados, las mujeres dedican como mínimo el doble de tiempo que los hombres al trabajo familiar no remunerado (Beck, 2015: 71). En este contexto, la natalidad podría bajar todavía más en los países avanzados. Hay que recordar que en los países de la OCDE la tasa de fecundidad media ya ha caído a solo 1,6 hijos, uno menos que hace cuarenta años y muy por debajo de la tasa de reemplazo de 2,1. Los poderes públicos, en colaboración o no con el mercado, tienen que definir nuevos estímulos, modificar regulaciones y prestar nuevos servicios sociales. Los retos son de todo tipos: *escoles bressol* (jardines de infancia), hogares adaptados a la nueva realidad familiar, centros de atención a los ancianos, un nuevo sistema fiscal que proteja (o por lo menos reconozca) las nuevas opciones familiares, diferentes sistemas de ayudas sociales, retribuciones o no para el trabajo en el seno de la familia, etc. Es probable que esta transformación social estimule una nueva economía que ayude a satisfacer las necesidades sociales no resueltas por la vía familiar y que podría ser un motor económico relevante. Con todo, sería un tipo de economía que debería traspasar los estrechos límites conceptuales del capitalismo clásico y apostar más por las lógicas de la economía colaborativa y la economía social y debería contar con una intervención considerable de los poderes públicos en calidad de reguladores, protectores y estimuladores de formas concretas de intervención del mercado e, incluso, en algunos casos de prestadores directos. En definitiva, estamos ante numerosas preguntas e incertidumbres y pocas respuestas que aporten seguridad. Sería una política conservadora y reaccionaria el hecho de intentar mantener el actual modelo familiar, dado que se basa, en gran medida, en la explotación de las mujeres. De todos modos, pueden impulsarse políticas públicas orientadas hacia la emancipación de las mujeres sin tener que cambiar el modelo familiar. Aun así, el modelo familiar continuará cambiando y hay que prever políticas públicas que acompañen esta evolución, intentando preservar los intercambios colaborativos dentro de las familias amplias. Por ejemplo, que los miembros de una misma familia no vivan juntos no tendría que implicar que rompieran sus vínculos colaborativos. Un problema de base vuelve a ser la vivienda y la in-

capacidad del mercado para acompañar los cambios sociales. Hace falta vivienda para familias monoparentales, para personas solas, para familias fusionadas más grandes que las habituales, para redes sociales que suplanten patrones familiares, etc.

– **Los flujos migratorios serán otro de los grandes retos.** Cuanto más éxito tengan la economía de la ciudad (por medio de la sociedad del conocimiento y la innovación) y sus políticas de inclusión social, más presión migratoria sufrirá. Hay que tener en cuenta que, del incremento de 2.300 millones de personas que experimentará la población mundial entre los años 2010 y 2050, prácticamente la mitad se localizará en África. (Por ejemplo, Nigeria tenía 72 millones de habitantes en 1970 y en 2050 se estima que tendrá 389 millones, y Tanzania pasará durante el mismo período de 14 millones de habitantes a 139 millones.) El incremento de la población en África generará una gran presión migratoria en Europa. Sin embargo, Barcelona es una ciudad cerrada que no puede experimentar más crecimiento demográfico (a diferencia de otras ciudades con expansión territorial ilimitada, como Madrid) y el impacto migratorio recaerá sobre el área metropolitana (primera corona) o sobre Cataluña (segunda corona). Barcelona-Cataluña puede ser un área metropolitana de acogida, pero tendrá que definir el grado de apertura a los flujos migratorios, que no pueden ser infinitos.

3. Trayectoria previa y diagnóstico del modelo institucional del Ayuntamiento de Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona ha sido durante muchos años una institución municipal líder en materia de gestión, en los ámbitos nacional, estatal e internacional. Ha sido una institución ampliamente reconocida e imitada por muchos otros ayuntamientos. Sus principales características son:

- Un modelo gerencial que aporta visión transversal y prioriza la eficacia y la eficiencia. Un modelo de dirección política profesional. Este es el rasgo más característico, histórico y actual del Ayuntamiento de Barcelona.
- Un modelo de gestión moderno basado en la colaboración público-privada en el que una parte importante de los servicios municipales han sido prestados por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. Estos diseños institucionales y organizativos vinculados a determinadas políticas e iniciativas sectoriales han sido muy exitosos (un ejemplo, entre otros, es Barcelona Activa). La descentralización territorial de la mano de los distritos, que representa un rasgo significativo en el que Barcelona fue pionera. Un uso intensivo y puntero del gobierno electrónico o e-gobierno para mejorar la relación, la comunicación, los servicios y la interacción con los ciudadanos. Posteriormente quiso continuar este liderazgo impulsando de manera incipiente la ciudad inteligente o *smart city* (con el Gobierno de CiU).
- Unos recursos humanos y unos mandos con buenas competencias profesionales, comprometidos y motivados. Este elemento, que debería darse por sentado, tiene un gran mérito, puesto

que las grandes administraciones de nuestro entorno se encuentran en una situación bastante precaria en relación con este asunto. Barcelona dispone de un modelo bastante moderno de gestión de recursos humanos, a pesar de situarse en el marco de un modelo legislativo de función pública muy anticuado.

Todos estos son puntos fuertes del Ayuntamiento de Barcelona, pero también pueden encontrarse debilidades y defectos, tanto por un diseño defectuoso de estas iniciativas como por su desgaste con el tiempo. Hay que destacar las siguientes debilidades o disfunciones:

- El modelo gerencial, combinado con una cultura neoempresarial propia de la nueva gestión pública, ha ido instaurando una ideología institucional de carácter neoliberal. El cómo (modelo de gestión empresarial) ha ido contaminando el qué (modelo de ciudad) y se han generado políticas de naturaleza neoliberal impulsadas por gobiernos de izquierdas. El modelo de gestión no ha sido políticamente neutro. Se ha detectado durante mucho tiempo una ausencia de política en mayúsculas más allá de un modelo de gestión innovador.
- No se ha definido el perímetro esencial de las externalizaciones: qué debería externalizarse y qué no puede externalizarse. Y sobre todo se dan déficits importantes en los mecanismos de control y de evaluación de las externalizaciones. Es preferible timonear que remar (Osborne y Gaebler, 1994), pero no está claro que manejemos el timón de este modelo relacional con garantías.
- Hace mucho tiempo que no se reconsidera ni reactiva la descentralización territorial por la vía de los distritos.
- La implementación del gobierno electrónico fue pionera y consiguió mejorar la relación con la ciudadanía, pero ahora se asemeja a otras muchas administraciones públicas y ya no es un rasgo diferenciador. Difícilmente la apuesta por la ciudad inteligente puede ser un rasgo simbólico diferenciador de cara al futuro, puesto que todas las administraciones públicas harán uso de la tecnología como sistema de información, control, evaluación y mejora. De lo que se trata es de no quedarse atrás, pero tampoco hay que plantear una apuesta excesiva de carácter simbólico, porque la ciudad inteligente es una metodología y una oportunidad, pero no un objetivo por sí mismo que pueda generar una identidad propia y diferenciada.
- En cambio, sí que es un problema que la administración y el gobierno electrónicos no hayan sido capaces de transformar la cultura, los sistemas de producción y de trabajo, los diseños organizativos, etc. Es una asignatura pendiente del Ayuntamiento de Barcelona, así como del resto de las administraciones públicas del país. La gestión de recursos humanos todavía es clásica y conservadora en términos conceptuales.

Además de estas carencias, conviene añadir otros problemas tradicionales de las administraciones públicas que también afectan al Ayuntamiento de Barcelona:

- Cierta desarticulación de la organización central del Ayuntamiento que se ha ido multiplicando siguiendo una lógica de estratificación geológica.
- Caos en las figuras y el número de entidades instrumentales y en su relación con la administración nuclear.
- Estructura, por debajo de las gerencias, demasiado clásica y burocrática.

Con todo, hay que dejar claro que uno de los principales elementos negativos del modelo de gestión del Ayuntamiento de Barcelona ha sido el hecho de apostar durante más de veinte años por impulsar de manera maximalista la nueva gestión pública. Una buena parte de los instrumentos de este paradigma de gestión son potentes para mejorar los servicios y su gestión. Este elemento ha sido positivo y tiene que preservarse. El problema es que la apuesta por la nueva gestión pública ha sido maximalista y radical: el Ayuntamiento de Barcelona es la Administración pública de Cataluña y de España –y probablemente de la Europa continental– que más ha promovido las técnicas y, en especial, los valores de la nueva gestión pública. Sin embargo, la nueva gestión pública no era solo un paradigma que buscaba la flexibilidad y la eficiencia para superar el modelo burocrático, sino que también llevaba incorporados unos elementos que generan efectos externos negativos para el sistema público:

- La visión de la Administración como una simple organización proveedora de servicios y no como una institución que tiene que favorecer el desarrollo humano (como apuntan Acemoglu y Robinson, 2014).
- Focalización en las tres *es*: la economía, la eficacia y la eficiencia, dejando de lado otras *es*, como la equidad. Una despolitización de la Administración pública (según Mair, 2015) mediante una potenciación de la tecnocracia (comunidades epistémicas de gestores con más capacidad de influencia e iniciativa que la política). Esto se desarrolló todavía más con el diseño del Estado o de la Administración reguladora.
- Una visión empresarial de carácter anglosajón de la Administración pública: los ciudadanos se conciben como clientes (en perjuicio de sus derechos políticos y económicos) y se impone un modelo de estado-supermercado.
- Fomentar la flexibilidad en detrimento de la seguridad jurídica e institucional.
- Concepción de que la gestión privada siempre es más eficaz y eficiente que la gestión pública, lo cual se configura como un axioma perverso y falso (véase Mazzucato, 2014). Parece que siempre sea mejor el hecho de privatizar y externalizar que la gestión directa (grave error en perjuicio de servicios públicos como los sanitarios, la gestión del agua, etc.).
- La introducción, sin muchos matices, de técnicas de gestión privada en la gestión pública (calidad, ISO, reingeniería de procesos, etc.).

4. La propuesta: un Ayuntamiento proactivo, democrático, inclusivo y que apuesta por la modernidad

Partiendo de los puntos anteriores se propone un nuevo modelo conceptual y nuevos valores institucionales para el Ayuntamiento de Barcelona. En este sentido, se trata tanto de definir un nuevo modelo como de interpretar los nuevos servicios públicos y sistemas de gestión a los que quizá tendrá que hacer frente el Ayuntamiento en el futuro.

4.1. Propuestas de carácter conceptual

– **Luchar por conseguir un modelo de gobernanza institucionalizada e inteligente:** este modelo hace referencia a la gobernanza con una orientación claramente pública, en que la Administración pública ejerce las funciones de metagobernador. Se considera que este modelo es el más conveniente para el futuro, pero hay que empezar a diseñarlo a partir de ahora mismo, sin más dilaciones, puesto que de lo contrario es muy probable que prospere un escenario incremental que llevaría a un modelo de gobernanza pública frustrado. Para conseguir este modelo hay que efectuar cambios drásticos en el seno de la Administración pública, además de transformaciones profundas en el papel de la política y los partidos políticos. Política y Administración pública son vasos comunicantes; si uno se empodera, también se empodera el otro; si uno se debilita, el otro también. Los retos de la Administración pública serían: renovar y transformar el modelo burocrático, erradicar el clientelismo y la corrupción, conseguir una administración inteligente que pueda desempeñar el papel de metagobernador dentro de un modelo de gobernanza, orientarse más hacia los espacios globales y locales e ir abandonando las lógicas nacionales, conseguir ser un motor de innovación y de aprendizaje institucional y social y, finalmente, ser sostenible económicamente a largo plazo. Resolver favorablemente estos retos (que serán tratados en los apartados posteriores) facilitaría este modelo moderno y vanguardista que se propone para la Administración pública. Este modelo implicaría un ámbito público relativamente fuerte (con más inteligencia que músculo), un poder político activo en el diseño de políticas públicas, y poco intrusivo y respetuoso en el ámbito institucional (reduciendo, pues, las prácticas clientelares). Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas y darían pie a sinergias positivas; además, habría que evitar las capturas del ámbito público por parte de presiones privadas. Los ciudadanos podrían disfrutar de un rol activo ante un sistema muy ordenado que tendría en cuenta sus opiniones y facilitaría canales alternativos de participación.

Con todo, también nos tendríamos que preparar para un posible modelo de gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del ámbito público: este modelo sería exactamente igual que el anterior y requeriría los mismos cambios y reformas; el gran elemento diferencial es que el ámbito público y sus administraciones públicas incrementarían de manera notable su protagonismo regulador sobre la economía y la sociedad y podrían ampliar extraordinariamente su cartera de servicios, prestados de manera directa o indirecta. Esta posibilidad puede parecer remota, pero es perfectamente viable, puesto que el papel activo de la transformación no residiría aquí en la propia Administración pública, sino en los otros dos grandes

motores de desarrollo (el mercado y la sociedad civil organizada), así como en el poder político de los ciudadanos. Las tecnologías de la información están transformando la economía capitalista de tal manera que se generan desequilibrios y conflictos entre los diferentes modelos de mercado: las empresas de la infoeconomía, que operan casi como monopolios, la nueva economía colaborativa, la economía tradicional que se ve amenazada por ambos frentes nuevos, etc. Además, las tecnologías de la información están catalizando cambios sociales muy profundos, hasta la hipotética emergencia de una nueva clase social (los ciudadanos cultos universales). Finalmente, el mercado laboral se está transformando hacia la inestabilidad, la depreciación de los salarios y la precarización. Son muchos cambios que pondrán a prueba la capacidad de digestión de la economía capitalista con sus problemas específicos, la sociedad y la interacción entre sociedad y economía. No es nada evidente que la economía pueda conseguir por sí misma un nuevo equilibrio y es muy probable que tenga que recorrer, como último recurso, al ámbito público y a su aparataje administrativo para que intervenga de manera mucho más activa que ahora en la economía. Podría establecerse una alianza entre la nueva economía colaborativa, la economía tradicional y los ciudadanos cultos universales para que el ámbito público regulara con más rotundidad o, incluso, interviniera directamente sobre los cuasimonopolios de la infoeconomía como nuevo bien público vinculado a la sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016). Por otra parte, una ciudadanía cada vez más tensada, crispada y temerosa ante unos cambios que forjan desequilibrios laborales y económicos agudos podría reaccionar políticamente, tanto por la vía política tradicional como por la nueva política en red de rebelión en plazas físicas y digitales, para reclamar más protagonismo al poder político, al ámbito público y a sus administraciones públicas. En definitiva, es muy probable que durante las dos próximas décadas tanto la economía como la sociedad se conviertan en los paladines de una Administración pública más empoderada en sus capacidades reguladoras y en la prestación de nuevos servicios públicos.

– **Hay que resolver los problemas con los servicios universales de interés general:** un tema crítico de frontera en la relación público-privada que se tendrá que tratar (y que, a pesar de su gran relevancia actual, se ha descuidado injustificadamente) es el ámbito estrictamente privado que presta servicios universales de interés general. Las oleadas privatizadoras de antiguos servicios públicos han dejado en manos del sector privado servicios básicos y críticos para la ciudadanía, que pueden afectar, incluso, a sus derechos constitucionales o a otros derechos fundamentales de última generación (por ejemplo, el tema de la pobreza energética o el del acceso a la información global). En el futuro, el ámbito privado continuará prestando estos servicios universales de interés general y puede ser que incluso preste más, si bien se pueden producir situaciones puntuales de regresión o de retorno al ámbito público, como es el caso de la polémica, surgida durante los últimos años en Europa, sobre la gestión privada del agua. Sin embargo, lo fundamental es la regulación pública de estos sectores, no solo en su aspecto de libre competencia (son servicios con costes elevados en infraestructuras y por eso tienden al monopolio o a los oligopolios), sino en la dimensión de la protección de los derechos de los ciudadanos (los consumidores de estos servicios pueden ver afectados de forma grave sus derechos fundamentales como ciudadanos). En definitiva, el tema de los servicios universales de interés general es una cuestión muy compleja que exigirá a las instituciones públicas una capacidad de regulación

internacional y local. Se trata de ámbitos empresariales que requieren inversiones enormes y que tienden a una lógica de concentración en grandes multinacionales que difícilmente pueden ser reguladas y controladas por las administraciones nacionales. Con todo, este tipo de servicios tienen una orientación muy local (suministros básicos, servicios sociales, etc.) y pueden diferir mucho de una ciudad a otra, en función de sus prioridades políticas y sociales. Desde un punto de vista mucho más estratégico, en las relaciones entre la dimensión pública y la privada, podría plantearse, de cara al futuro, la convivencia de dos escenarios aparentemente contradictorios: por una parte, la gestión privada de la gran mayoría de los servicios públicos (esta tendencia parece bastante evidente) y, por la otra (y esta podría ser una gran novedad), la municipalización, incluso a escala internacional, de algunos servicios y productos que hasta ahora se han contemplado como estrictamente privados. Esta migración de lo privado a lo público podría plantearse desde un punto de vista conceptual para aumentar la regulación y la capacidad de control público, o también desde la óptica de producción y de prestación del servicio.

Los servicios universales de interés general pueden dividirse en dos conjuntos: el primero de vinculación territorial y física (agua, vivienda, transportes locales o regionales terrestres por carretera, servicios funerarios, sanidad, educación, etc.) y el segundo de carácter global tanto en el ámbito territorial como en el tecnológico (tecnologías de la información y del aprendizaje, telecomunicaciones, energía, transportes aéreos y ferroviarios, servicios financieros, etc.). El primer bloque podría ser de titularidad pública de carácter local metropolitano con una regulación más general de carácter estatal o macrorregional. En el segundo bloque, ante unos mercados tan globalizados, la titularidad difícilmente podría ser estatal o local y tendría que optarse por una titularidad de carácter macrorregional con una regulación de naturaleza mundial (tan difícil de conseguir como necesaria).

– **El papel de la Administración y los servicios universales de última generación (la infoeconomía):** una parte importante de los servicios que presta la infoeconomía pueden considerarse bienes públicos o servicios de interés general de nueva generación vinculados a la nueva sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016). Esto hace que tengan que ser objeto de políticas reguladoras y de otro tipo de políticas públicas impulsadas por los gobiernos macrorregionales, por los organismos multilaterales o por los gobiernos nacionales. Los análisis recientes más lúcidos vinculados tanto a la nueva economía como a la revolución tecnológica (Mason, 2016; Stiglitz y Greenwald, 2016; *The Economist*, 2015; Acemoglu y Robinson, 2014; Smith, 2013; Keen, 2016) reclaman más implicación e intervención por parte de las instituciones públicas; algunos por convicción (Stiglitz), pero la mayoría sin ningún tipo de convicción ni afinidad con las intervenciones públicas. Ante la naturaleza del problema y la incapacidad del mercado para solucionarlo con sus propios medios, llaman desesperados y contrariados a la puerta de las instituciones públicas. Por otra parte, la revolución que supondrá Internet en ámbitos como la educación y la salud exige la colaboración del Gobierno (Keen, 2016: 311) con un amplio abanico de políticas públicas (y no solo reguladoras) para conseguir estimular la sociedad del aprendizaje. El mercado por sí solo puede ofrecer innovación (y muchas veces de manera poco eficaz), pero no está capacitado para generar una lógica colectiva de aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016).

– **Más estado como proveedor de servicios públicos, tanto en el ámbito supraestatal como en el local:** durante la última década ha emergido, en muchos lugares de Europa, la demanda de remunicipalizar la gestión del agua, que es un recurso crítico de presente y de futuro. Actualmente, en España muchos ayuntamientos gestionados por el nuevo partido político Podemos (y sus confluencias) se plantean internalizar servicios públicos importantes, tanto privatizados como externalizados. Todos estos movimientos son percibidos por buena parte de los especialistas como una reacción conservadora coyuntural hacia un proceso que ya es inevitable.

Sin embargo, aquí se planteará de manera sorprendente lo impensable: que el ámbito público posea de nuevo, o en algunos casos por primera vez, la titularidad de buena parte de los servicios universales de interés general, no solo la gestión del agua, sino también los suministros energéticos (electricidad, gas, petróleo, carbón y energías alternativas), telecomunicaciones, sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, entidades financieras, transportes, servicios funerarios, etc. Además, el ámbito público se encargaría de gestionar de manera directa una parte de la nueva economía de la información, que ha pasado con rapidez a ser universal y de interés general o un bien público (Stiglitz y Greenwald, 2016), si bien ha funcionado de manera cusimonopolística desde su inicio. Así, por ejemplo, se podrían estatizar Google, Facebook, Twitter, etc. El futuro podría ver un ámbito público mucho más grande, que ocuparía una posición central en la economía complementada por el mercado capitalista clásico y por la nueva economía colaborativa.

Otro tema muy relevante es que más estado no tiene que implicar necesariamente más estatización. El Estado, por una parte, se reservaría la titularidad de los servicios universales de interés general, dando juego a la economía de mercado y a la economía colaborativa. Actualmente los estados en el mundo ya son bastante robustos en su dimensión cuantitativa: en todo el mundo hay en nómina unos quinientos millones de empleados públicos y su volumen de gasto e inversión representa de media el 45 % del PIB actual de los países de la OCDE (Mason, 2016: 351). Estas dimensiones son enormes y, si se optara por este escenario de más estatización, no podría descartarse que estos “nuevos” estados llegaran a representar el 65 % de las actividades económicas y agruparan unos setecientos cincuenta millones de empleados públicos (incluyendo proveedores privados de servicios públicos). No obstante, en este escenario el modelo de estado de futuro debería ser como una gran caja en la que los contornos sí que serían públicos, mientras que en el interior alojaría las empresas privadas, la economía colaborativa y la economía social. La superpoblación, el cambio climático, el terrorismo internacional, las migraciones, las asimetrías espectaculares de la sociedad tecnológica de la información son retos enormes para que los asuman las grandes multinacionales organizadas en oligopolios y acompañadas por unos estados débiles y sin capacidad reguladora efectiva. Estos desafíos no los pueden asumir unos estados pequeños e intermedios. Solo podrían hacerles frente los estados de los grandes países y las asociaciones de estados como la Unión Europea.

La evolución hacia un ámbito público de carácter *wiki*: la imagen de este nuevo ámbito público podría ser como la plataforma Wikipedia, en la que el conocimiento colectivo es producido, compartido y consumido por los usuarios, que son los auténticos protagonistas. Los macroestados pueden generar el marco de este sistema, pero serían los gobiernos metropolitanos los encargados de propulsar a una escala asumible estas “wikipedias” de innovación y de servicios.

El “ámbito público wiki” sería enorme en sus dimensiones, como lo es el conocimiento que acoge la Wikipedia, pero los protagonistas serían las personas, los grupos y las organizaciones, con pautas empresariales relativamente clásicas y con las pautas de la nueva economía colaborativa y de la economía social.

– **Reposicionarse en relación con el fenómeno de la externalización:** los diseños institucionales de las administraciones públicas pueden cambiar de manera radical, puesto que en el futuro seguramente no prestarán casi ningún tipo de servicio público directo. La gestión de los servicios públicos podrá ser implementada de manera casi exclusiva por las empresas, las cooperativas, el tercer sector y la economía colaborativa. La economía social, vinculada también a movimientos sociales transversales o sectoriales, vecinales, etc., puede desarrollarse de manera geométrica casi al mismo nivel que la economía de carácter empresarial. Este escenario futuro de gran complicidad entre las instituciones públicas y la sociedad civil (en su acepción económica y empresarial o en su dimensión más social e incluso de empoderamiento y de cogestión de servicios) es el que contemplan casi todos los especialistas en la materia. Es evidente que las organizaciones públicas son materialmente incapaces de atender a todas las políticas y servicios públicos, que son oceánicos y necesitan la complicidad del tejido económico empresarial y social. Además, las organizaciones públicas, al gestionar determinadas políticas y servicios, se enfrentan con serias dificultades para conseguir un nivel de eficiencia aceptable y equiparable al del sector privado. Algunos de los problemas de eficiencia de las organizaciones públicas son difíciles de resolver en términos políticos, laborales y sindicales. La tendencia inevitable será acabar externalizando todos los ámbitos de la Administración que no aportan un valor público esencial. El concepto de “valor público esencial” es muy elástico, y con el tiempo se va concibiendo que la gran mayoría de las políticas y los servicios públicos tengan cierto valor público, pero no que todos sean esenciales (en el sentido de que los deba proveer directamente la propia Administración). De este modo, casi todos los servicios públicos podrán ser prestados de manera privada, como ya sucede ahora, de hecho: educación, sanidad, servicios sociales, etc. En este contexto, lo fundamental será la capacidad de la futura Administración para poder controlar el sistema en las redes privadas de prestación de servicios públicos y, mediante este control, dominar la agenda, la capacidad de decisión, el control y la evaluación de estos servicios públicos externalizados. La gobernanza del sistema será decisiva. Sin embargo, la gobernanza, en la práctica, puede significar cualquier cosa: desde el desgobierno hasta el dominio privado de la agenda y, por lo tanto, del poder. Por ello es muy importante que, a partir de ahora mismo, las administraciones públicas se vayan preparando para ejercer el papel de metagobernador. Los efectivos de las instituciones públicas deberían encargarse de la función de metagobernador de estas redes privadas de servicios públicos. Su función debería consistir en definir políticamente el bien común y en gobernar el tejido empresarial y social proveedor de servicios públicos para alinearlos con el interés general, según se interprete en cada momento. Con todo, la gobernanza no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la creación de un alto valor público. Una buena gobernanza relacional implica abandonar mitos y axiomas no contrastados científicamente y transformar la Administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando a la vez esta red. Todos los actores pueden y deben contribuir a proporcionar valor público, pero las responsabilidades no son simétricas y las ins-

tituciones públicas deben asumir su liderazgo. Hay que aplaudir que vayan cayendo los modelos de servicios públicos autárquicos, monopolistas y autistas, pero la alternativa no puede ser el caos ocasionado por un desgobierno en manos de fuerzas centrífugas de carácter privado. La alternativa y el reto es una gobernanza relacional en la que las instituciones públicas marquen la agenda. La estrategia principal para mejorar el rendimiento de la externalización consiste en reducir la asimetría de información, motivo por el cual se enfatizan tanto las dimensiones de planificación, evaluación y control. En un plano operativo, los modos de optimizar la inversión en estas dimensiones, aumentando la eficacia institucional y configurando un modelo proactivo y más inteligente de externalización, son los siguientes:

– Hay que crear agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de externalizaciones, de manera que se acumule el conocimiento en bases de datos y en protocolos para reducir los pliegos de condiciones y se centralicen algunas actividades de control y la evaluación.

– Hay que optimizar el uso de las fuentes de información existentes. En este sentido, las tecnologías de la información y de la comunicación representan un instrumento de control y evaluación de un potencial inestimable, puesto que ofrecen la capacidad de controlar en tiempo real la gestión interna de la organización externalizadora. Además, las tecnologías de la información y de la comunicación deberían conseguir la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas y sistematizarlas.

– Finalmente, solo en el caso del paradigma del PPP (*public-private partnership*), que va mucho más allá de la externalización, puede darse la coexistencia y la interacción de marcos colaborativos basados más en el mercado que en la jerarquía (en el sentido de la existencia de un metagobernador). Así, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye también una vía valiosa para evitar que la externalización comporte un resultado subóptimo para las organizaciones públicas. Aun así, esta estrategia de mejora, que se concreta en la creación de partenariados público-privados, colaborativos, cooperativos y sinérgicos, quedaría limitada a determinados ámbitos de gestión, como las iniciativas de promoción económica o turística, en las cuales los intereses públicos y privados ya aseguran un resultado cooperativo. En cambio, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para hacerlas coincidir con las del sector público constituye una tarea inabarcable. No obstante, a escala menor, la creación de vínculos de confianza entre los gestores en red y las organizaciones puede generar relaciones interorganizativas más cooperativas y menos conflictivas. Con todo, cuando se relacionen con las organizaciones privadas, los trabajadores del sector público deben mantener su cultura organizativa propia y distintiva, y evitar procesos de aculturación empresarial que pongan en entredicho los principios de legalidad, igualdad y mérito que rigen el ideal burocrático.

– **Remunicipalización versus externalización:** nos guste o no, el modelo de administración relacional o en red forma parte del presente y del futuro de la Administración pública. Es materialmente imposible que la Administración pública pueda prestar con eficacia y eficiencia el enorme abanico de servicios públicos y de elementos de gestión interna que reúne su ingente ámbito

de actuación. Un ayuntamiento tiene que recurrir a la gestión privada de funciones y servicios públicos para concentrar sus energías en los ámbitos internos y externos que aportan más valor público y más fortaleza institucional. Actualmente hay todo un debate en Cataluña, en España y en Europa sobre si conviene internalizar públicamente o no algunos ámbitos de gestión que hasta ahora estaban externalizados. El tema de la gestión pública o no del agua es una prueba de esta discusión. Se trata de un debate político e ideológico, pero también de naturaleza técnica.

En el ámbito político se trataría de ensanchar la gestión interna de todos los servicios que se considera que aportan valor público o que afectan a derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. La lista puede ser más o menos elástica en función de la sensibilidad política. A modo de ejemplo, algunos servicios que podrían internalizarse (en caso de que estuvieran en manos privadas) serían: el agua, la seguridad, los servicios sociales, los servicios educativos, los servicios culturales, los servicios sanitarios y los servicios vinculados a temas medioambientales.

En relación con los servicios que se considera que no aportan valor añadido público, el objetivo sería no recuperar su gestión pública, puesto que pueden generar problemas de falta de eficacia y de eficiencia y colapsar el modelo de gestión de un ayuntamiento. Una internalización de este tipo también puede causar problemas de falta de flexibilidad con la gestión del personal y dificultades derivadas de una lógica sindical perversa en el marco del espacio público. Algunos de estos servicios que sería más conveniente no internalizar serían: el mantenimiento de equipamientos e infraestructuras, los parques y jardines, los aparcamientos públicos, la gestión de los centros deportivos, el cementerio y otros servicios similares. En todo caso, las medidas que deben adoptarse en estos servicios externalizados son las siguientes:

- Mejorar su eficacia (calidad del servicio) y su orientación pública: el hecho de que un servicio esté externalizado no significa que deban olvidarse de él la Administración y la política, sino todo lo contrario: hay que definir el servicio externalizado con estándares de calidad, con valores públicos y con la orientación política que se considere más pertinente.
- Mejorar su eficiencia (coste del servicio): este es el problema más relevante, puesto que buena parte de las externalizaciones son demasiado caras para las administraciones públicas. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha estimado, en un estudio de 2015, que los contratos y convenios públicos pagan sobrecostes del 25 %. Este hecho es absolutamente injustificable e incentiva la corrupción institucional y empresarial, lo que provoca efectos externos muy negativos en el tejido empresarial (Ramió, 2016).
- Controlar la gestión interna de las organizaciones privadas que prestan servicios públicos: la Administración debe controlar la gestión interna de las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro para evitar abusos en la contratación del personal, estimular los valores públicos e, indirectamente, controlar la eficacia y la eficiencia de los servicios.
- Planificar un modelo de externalización basado en empresas locales o del tercer sector: el Ayuntamiento debe estimular un mercado local alternativo a las grandes empresas estatales y

multinacionales que prestan servicios públicos. También pueden apuntalarse la economía social y los movimientos sociales con el objetivo de que estén preparados para asumir la gestión de determinados servicios públicos.

– Planificar el sector para facilitar un sistema de competencia en la calidad de los servicios públicos objeto de externalización: por ejemplo, ofrecer un mismo servicio a diferentes empresas y que estas entren en una lógica de competencia sana y regulada para que presten servicios públicos de mayor calidad.

En definitiva, el debate sobre si internalizar o no los servicios públicos prestados privadamente (externalizados) está en estos momentos muy vivo por dos motivos: por una parte, debido a la entrada de nuevos partidos políticos a los ayuntamientos con unos postulados ideológicos de mayor sensibilidad pública y, especialmente, que ponen en entredicho la manera de gestionar los ayuntamientos durante las dos últimas décadas. Por otra parte, no cabe duda de que, por regla general, las administraciones locales no han implantado correctamente el modelo de gestión privada de servicios públicos (falta de planificación y de sistemas de control y evaluación sólidos), lo cual ha ido degenerando por culpa de empresas privadas que prestan muchos servicios públicos con una lógica de oligopolio o de cártel, que hace que no haya una auténtica competencia. Además del citado informe de la CNMC, el Tribunal de Cuentas español ha elaborado otro estudio en el que demuestra que los servicios de limpieza de la vía pública externalizados son mucho más caros que los que se prestan de manera internalizada. Este hecho es totalmente injustificable, puesto que estas empresas están especializadas en la materia, tienen economías de escala y deberían ofrecer estos servicios con mayor calidad y de manera más económica que la opción de la prestación directa. A nuestro modo de ver, el debate central no es tanto si remunicipalizar o no los servicios externalizados, sino si hay que hacer una buena externalización en términos de calidad y coste o una mala externalización tal y como se ha hecho hasta ahora mayoritariamente.

– **La tecnología y el papel de la Administración:** no cabe duda de que se han producido aumentos enormes en la productividad y de que los avances tecnológicos y los avances en el aprendizaje a hacer las cosas mejor han desempeñado un papel fundamental (Stiglitz y Greenwald, 2016: 37-38). Sin embargo, para que estos avances tecnológicos, canalizados por la economía capitalista, se traduzcan en mayor bienestar, hacen falta instituciones públicas solventes (Acemoglu y Robinson, 2014) y políticas gubernamentales activas (Stiglitz y Greenwald, 2016: 39). La tesis es clásica y no muy nueva: la tecnología y la capacidad de aprendizaje son los catalizadores del desarrollo, el mercado es el motor multiplicador, pero con muchas imperfecciones, y son los poderes públicos, mediante su contribución, los que consiguen conectar el desarrollo tecnológico y económico con el bienestar social. No se puede presumir que los mercados sean eficientes en la producción y diseminación del conocimiento y el aprendizaje. Al contrario, hay que asumir que los mercados no son eficientes en esta tarea (Stiglitz y Greenwald, 2016: 46).

– **Conviene tener muy en cuenta el nuevo rol de los ciudadanos “cultos universales”:** el elemento central de la economía colaborativa y del potencial empoderamiento del tercer sector o economía social (ONG, fundaciones y movimientos sociales) es que van ocupando un espacio

que hasta ahora cogestionaban el mercado y el ámbito público. Se va eliminando una parte importante de los intermediarios que antes operaban entre los ciudadanos y los productos, los servicios e incluso el bien público y el interés general. Los ciudadanos se empoderan y modifican sus relaciones con el ámbito público y con el mercado: por una parte, las redes sociales permiten al ciudadano “tratar de tú a tú” con las entidades, le permiten conectarse con otros ciudadanos y crear comunidad. Los ciudadanos se organizan en torno a cuestiones que les preocupan y, en conexión con otras personas, consiguen crear suficiente masa crítica para que sus demandas sean atendidas por la entidad a quien compete actuar, ya sea pública o privada. Por la otra, el ciudadano ya tiene claro que ni el ámbito público ni las empresas son ni héroes ni diablos que lo van a salvar o a condenar. Habla con otros ciudadanos, comparte información y dispone de más opciones para elegir, a la vez que descubre y asume que tiene responsabilidad, voz y voto. Por primera vez el ciudadano toma conciencia de su nuevo rol, de su poder, y está aprendiendo a utilizarlo (Masulli, 2014).

4.2. Propuestas de valores institucionales de futuro

La nueva literatura sobre gestión no para de crecer, pero no se aprecian grandes novedades conceptuales desde hace tres décadas. Quizá el problema es que el enfoque institucional y organizativo ha alcanzado sus límites. Si las instituciones y las organizaciones son sistemas para hacer predecible el comportamiento individual y grupal de las personas, lo más lógico sería abordar directamente esta variable y no perseverar más en los canales indirectos. En este sentido, la psicología y la psicología social seguramente tienen muchas aportaciones que ofrecer en el futuro. Un buen complemento sería trabajar más, desde la filosofía, en el ámbito de los valores y del diseño de una nueva ética pública. Los valores representan el elemento más determinante de una institución, por encima de sus dos otros ingredientes: las normas y las reglas del juego. Los valores también son uno de los componentes básicos de la cultura organizativa, ya sea pública o privada. Finalmente, los valores son decisivos en la cultura cívica y política. La falta de valores o sus defectos representan un problema que tiene que resolverse desde los valores mismos. Es necesario, en el futuro, socializar con nuevos valores a los ciudadanos en los diferentes papeles que tienen que desempeñar en la sociedad: usuario de servicios, emprendedor, político, empleado público, profesional especializado, sindicalista, agitador social, etc. Los poderes públicos deben definir y defender con todos los medios que tengan a su alcance un conjunto de valores que consideren fundamentales de cara al futuro. Los poderes públicos tienen que regular y establecer diferentes mecanismos de incentivos y desincentivos para conseguir que estos valores se cumplan. Los movimientos sociales, las organizaciones sin ánimo de lucro, la economía colaborativa no empresarial y la ciudadanía organizada en redes sociales digitales tienen que hacer lo mismo con sus miembros y erigirse en altavoz social potente para contribuir a mejorar la conciencia cívica colectiva.

El primer tema consiste en debatir si hay que modificar o no la visión política y social de carácter economicista, que implícitamente comporta una ausencia de conciencia o de espíritu cívico. Esta cultura cívica economicista es un punto de partida pésimo para recibir el impacto de los grandes cambios y retos que se acercan. El punto de vista economicista considera el bienestar únicamente

en términos racionales y materiales. Desconfía del altruismo, de los principios y de la acción colectiva. Desde este punto de vista (Lucas, 2015: 185), el trabajo de las empresas consiste en ganar dinero para sus accionistas, dentro de los límites de la ley (aunque con intentos frecuentes de extorcionarla o de saltársela, como ha sucedido con las nuevas empresas vinculadas a la infoeconomía). Las leyes las crean los políticos, que intentan ganar elecciones para maximizar el bienestar de la sociedad. Esto, a su vez, significa que hay que recaudar dinero para sus partidos, construirse una imagen y crear unas reglas tan favorables a sus intereses como se pueda. El objetivo de los medios de comunicación consiste en ensanchar al máximo su público proporcionándole productos tan atractivos como sea posible (escándalos, deportes y cultura de evasión). Los jueces son, en esencia, otro conjunto de proveedores de servicios legales; si son honestos, no es debido a las vagas obligaciones de una moralidad abstracta, sino para conservar corporativamente su ventaja competitiva respecto a otros juristas. Desde el punto de vista del economicismo, la competencia entre países mejorará los estándares de gobierno, del mismo modo que la competencia entre empresas generará innovación y valor añadido. El resultado podría etiquetarse como “democracia”, aunque está mucho más cerca del concepto de negocio muy dirigido, en el que el interés informado de todos los implicados generalmente produce resultados satisfactorios (Lucas, 2015: 185). Este modo “racional” de observar cualquier fenómeno económico, político y social implica una ausencia casi absoluta de cultura cívica y, si posee algún valor más allá de los puramente instrumentales, solo puede emparentarse con el cinismo. Esta visión economicista no resiste la evidencia empírica de los excesos económicos y sociales de las últimas décadas, pero sobre todo representa una mochila pesada y venenosa para viajar hacia un futuro repleto de cambios e incertidumbres. El egoísmo, más o menos racional, siempre existirá (y uno de los problemas es que muy a menudo el egoísmo no opera de manera racional), pero hay que complementarlo o suavizarlo con una cultura cívica que atesore valores colectivos orientados al bien común y al interés general, que nos alejen de los dilemas perversos “del prisionero”. Este debate es muy antiguo, pero todavía no se ha resuelto.

La siguiente lista es una posible agenda de valores nuevos y algunos antiguos y clásicos, pero igualmente necesarios de cara al futuro:

- **Valor de sostenibilidad:** valor de respeto medioambiental y de reducción de las variables que contribuyen al cambio climático. Con el gran incremento demográfico previsto para las tres próximas décadas, no está asegurada la sostenibilidad medioambiental y es probable que se ponga definitivamente en riesgo el planeta si se continúa obviando el problema del cambio climático. Una persona de un país desarrollado genera treinta y dos veces más residuos que una de un país en vías de desarrollo (Smith, 2011: 35). No es justo confiar la sostenibilidad del planeta al hecho de que la población que se incrementará más será la de los países pobres, y que estas personas consumirán poco y generarán muchos menos residuos que los ciudadanos de los países desarrollados (Parker, 2015: 29). Esta reflexión y este consuelo son sencillamente cínicos. Por ello, es imprescindible que las instituciones públicas apuesten con decisión por impulsar el valor social de la sostenibilidad, y muy especialmente en los países desarrollados. Los valores no se fomentan solo mediante relatos y estrategias educativas; los valores cristalizan gracias a la disciplina pública. En este sentido, las administraciones públicas deben promover políticas activas en el ámbito fiscal, de ordenación del territorio, de regulación de

la industria y de los servicios, que impongan incentivos positivos y negativos para conseguir que los hogares, las empresas y el resto de las organizaciones respeten de manera escrupulosa el medio ambiente. Además de estas estrategias reactivas, es preciso que todos estos agentes reduzcan de manera significativa su impacto ambiental (estrategias proactivas). Hay que contemplar impuestos sobre el consumo de bienes no imprescindibles, tasas más elevadas sobre productos y servicios altamente contaminantes, sanciones muy duras a quienes infringen la normativa medioambiental y deducciones fiscales a familias y empresas que consiguen reducciones significativas en el consumo de recursos naturales y en los residuos que generan. Solo con estas iniciativas se conseguirá que los valores de sostenibilidad puedan penetrar dentro de la economía y la sociedad.

– **Valor de equidad social:** valor de lucha contra los desequilibrios sociales por motivos económicos. Dado que las personas y los colectivos operan de manera diferente en su vida personal y laboral, no sería lógico aspirar a una igualdad social perfecta, puesto que siempre existirán desigualdades. No es malo que exista una cierta cultura economicista que premie a las personas y organizaciones más previsoras y trabajadoras y sancione a las más conformistas y abúlicas. Estas diferencias son tan inevitables como positivas, y alientan una competencia sana que, de manera agregada, aporta bienestar social a la colectividad. Con todo, no puede aceptarse la existencia de desequilibrios sociales enormes, que son inexplicables salvo que el modelo económico incluya valores no racionales como la agresividad comercial, la depredación empresarial o institucional o la usura. Una clave para superar los desequilibrios sociales es la igualdad de condiciones en la educación formal, condición que, si hay voluntad política, pueden cumplir los poderes públicos. La otra gran medida sería de naturaleza fiscal y podría impulsarse en el momento en que dejasen de existir los paraísos fiscales. En este sentido, es muy necesario implementar un impuesto sobre la riqueza (Piketty, 2014). No son tareas sencillas, pero no estaría mal que las instituciones públicas fuesen más decididas en este discurso y al empezar a impulsar las políticas públicas necesarias para conseguirlo. De hecho, de lo que se trataría es de aplicar la racionalidad económica a escala global y no solo individual: es obvio que en una sociedad relativamente equilibrada se generaría más riqueza y la economía sería mucho más dinámica que en una sociedad totalmente desequilibrada y con una clase media exigua.

– **Valor de salud:** valor orientado a incrementar los estándares de salud de las personas de manera equitativa. Durante las próximas décadas una de las dos grandes revoluciones científicas se producirá en la biomedicina, que, vinculada a la nanotecnología, transformará de manera radical el nivel de salud de las personas. El problema es que estos avances quizá solo se aplicarían a la parte más acomodada de la población, lo que generaría asimetrías importantes en términos de longevidad y de calidad de vida. La salud contemplada como negocio privado está ocasionando muchos problemas sociales (relacionados con la privatización de la sanidad en algunos países y, en especial, con la industria farmacéutica), que en el futuro pueden acentuarse. Habría que considerar la salud como un bien público, sujeto no solo a regulación sobre la efectividad (medicamentos) y la calidad (hospitales privados), sino también a regulación pública de carácter social para evitar asimetrías extremas. Se trataría de cambiar el enfoque y observar los avances técnicos en biomedicina y en nanotecnología como una oportunidad para

las instituciones públicas de prestar universalmente, de manera directa o indirecta, servicios médicos a costes mucho más bajos que los actuales. La revolución tecnológica en materia de salud puede aportar tanto eficacia como eficiencia en la atención médica.

– **Valor de vigilancia hacia la corrupción:** valor de lucha contra la corrupción, tanto para evitar la corrupción propia como para censurar y frenar la corrupción ajena. La corrupción continúa siendo un problema de grandes dimensiones en el presente y también lo será en el futuro: no solo la corrupción política, sino también la corrupción empresarial, la corrupción social y la corrupción institucional. Combatir la corrupción es una tarea de las instituciones públicas en su función de disciplinar tanto la economía como a la sociedad. Las instituciones públicas también deben disciplinarse a sí mismas y evitar el clientelismo, la corrupción política y la corrupción corporativa de los empleados públicos. Una política potente de disciplina pública contra la corrupción es la estrategia de cambio para transformar la cultura económica y social vinculada a la corrupción y acabar parcialmente con la permeabilidad social a este fenómeno. Además, hay que centrar la atención institucional en las relaciones entre las instituciones políticas y públicas con el tejido empresarial, puesto que es donde surge buena parte de los problemas de corrupción y las capturas de los caudales públicos (Ramió, 2016; CNMC, 2015).

– **Valor de fomento del aprendizaje:** el futuro tiene que avanzar con paso decidido hacia la sociedad del aprendizaje, que es la dimensión que más favorece el desarrollo humano y su bienestar (Stiglitz y Greenwald, 2016). El mercado tiene incentivos para la innovación, pero es imperfecto para fomentar una sociedad del aprendizaje. La intervención pública resulta, pues, imprescindible para asegurarla. Un tema crítico es definir una buena política de propiedad intelectual y de patentes que no genere externalidades negativas hacia la sociedad del aprendizaje. La innovación es un gran incentivo privado, pero también es un bien público y hay que tratarla como tal. Deben equilibrarse los incentivos económicos de la innovación con unos incentivos públicos que fomenten el aprendizaje más abierto y más social.

– **Valor de coherencia política:** valor para evitar y frenar las lógicas sociales y políticas de carácter demagógico y populista. El populismo político seguramente será uno de los grandes problemas de las próximas décadas. Seguramente será difícil rehuir de este fenómeno, derivado de las tensiones económicas y sociales. Sin embargo, habría que evitar que el populismo del futuro imitase las malas prácticas de períodos históricos pasados y, en cambio, debería experimentar una evolución positiva. El panorama actual es de una crisis colosal del poder político ante la falta de instrumentos para dirigir la economía y la sociedad (Mair, 2015). El populismo puede ser un remedio homeopático para que la política institucionalizada recupere el vigor y la ambición, y esto tiene una lectura positiva que no debe desdeñarse. Lo que sí que habría que enmendar son las prácticas políticas de carácter chamánico (Lapuente, 2015) y conseguir que la ambición fuese más conciliable con el realismo político y administrativo, teniendo en cuenta la implantación de liderazgos políticos ambiciosos en sus discursos, pero exploradores en sus políticas públicas.

– **Valor institucional:** las instituciones públicas tienen como objetivo principal aportar seguridad jurídica e institucional con el fin de fomentar el crecimiento económico, que no es más

que un medio para conseguir el desarrollo humano (sociedad del bienestar y sociedad del aprendizaje). Las instituciones públicas pueden convertirse en autopistas del desarrollo económico, del bienestar y del aprendizaje o en caminos tortuosos que dificulten o frenen estos avances (Acemoglu y Robinson, 2014). Las instituciones públicas son la joya de la corona del crecimiento económico y social y hay que fomentar los valores que las preservan y cuidan. La actividad política que habría que censurar más, tanto social como electoralmente, es la que contribuye a degradar las instituciones públicas.

– **Valor de una regulación equilibrada:** este valor reconoce que es necesaria la regulación pública, pero sin caer en excesos (siempre hay múltiples actores económicos que están vigilantes ante esta posibilidad) ni en defectos (pocos actores sociales se preocupan por la desregulación o los déficits en la regulación pública). La regulación será el principal instrumento de las instituciones públicas para ordenar la complejidad y evitar las externalidades negativas generadas por la revolución tecnológica y el cambio de paradigma económico. Los diferentes mercados se encargan de evitar los excesos reguladores que pueden llegar a ser asfixiantes para la innovación y el aprendizaje. La sociedad civil organizada y la sociedad organizada en red tendrían que vigilar e incentivar que la regulación no sea insuficiente y, muy especialmente, que sea efectiva y no se limite a un espacio meramente testimonial. El buen gobierno en el futuro dependerá en gran medida de la buena regulación.

– **Valor del *big data* como bien público:** el *big data* puede representar una fuente de innovación y de aprendizaje enorme que contribuya al bienestar social, pero también causará problemas vinculados a un control social excesivo. No es posible que un instrumento tan potente y tan delicado esté completamente en manos de los mercados. Las instituciones públicas deben pasar de su actual papel pasivo y colateral a uno más activo y central, puesto que la información será el petróleo del futuro y hay que tratarla como un bien público, tanto por sus potencialidades para edificar una sociedad del bienestar y del aprendizaje como para evitar las externalidades negativas de un control social excesivo en manos privadas o públicas.

– **Valor de igualdad de género:** en los países desarrollados se han conseguido avances importantes en igualdad de género, pero todavía quedan lagunas por atacar (desigualdades salariales y asimetrías en los cuidados familiares). Además, hay que estar siempre vigilantes para que se consoliden todos los avances sociales y evitar posibles regresiones.

– **Valor de sostenibilidad intergeneracional:** durante las últimas décadas las sociedades avanzadas se han acostumbrado a conseguir una parte de su bienestar hipotecando el futuro de las próximas generaciones. Esto sucede en el ámbito medioambiental, en términos de impacto sobre el cambio climático, pero también en el económico, al dispararse la deuda pública. Se trata de una injusticia social que no tiene correctores espontáneos, dado que las generaciones futuras no pueden tener voz en el debate. Sin embargo, si hay una cosa que preocupa al ser humano son las opciones de futuro de su descendencia, que no sabe cómo defender ante un problema demasiado abstracto. Para que se incorpore este valor en la sociedad es necesario que las instituciones públicas y los movimientos y organizaciones sociales lo traduzcan de lo

abstracto a lo concreto. Para poder realizar esta traducción se dispone de múltiples indicios: las generaciones actuales son las primeras que han podido detectar que, por ejemplo, determinados bienes naturales e incluso alimentarios han desaparecido con los años debido a actividades económicas y sociales demasiado agresivas con el entorno natural. Hay que intentar que las generaciones futuras también puedan disfrutar de los entornos naturales actuales, de todo tipo de alimentos y de otros elementos vinculados a la calidad de vida y al bienestar.

– **Valor de bienes públicos:** el concepto de bien público es muy complejo, habida cuenta de su elasticidad y contingencia, como sucede con los servicios universales de interés general, que vienen a ser bienes públicos. En el panorama internacional hay una confusión enorme sobre qué es y qué no es un bien público, puesto que depende de la cultura social y de las opciones políticas. Este valor consistiría en estar atento y mantener un debate permanentemente abierto sobre la amplitud de los bienes públicos. Por ejemplo, se trataría de reconocer que una parte de la infoeconomía está operando sobre nuevos bienes públicos y que hay que tratarlos como tales, de la manera que se estime más conveniente políticamente (regulación, municipalización o cogestión).

– **Valor de respeto a la privacidad personal:** con la revolución de las tecnologías de la información los ciudadanos se han vuelto de cristal (Keen, 2016), son transparentes y fácilmente manipulables, tanto por parte de las grandes empresas privadas como por las instituciones públicas. Hemos pasado de una situación casi absurda, con un exceso de celo de las agencias de protección de datos en el seno de las instituciones públicas que ha ralentizado avances tecnológicos potenciales (dificultando, por ejemplo, la interoperatividad entre administraciones) a una anarquía desregulada en el ámbito privado. De manera rápida y casi espontánea se han ido generando “gran hermanos” de carácter privado, que hacen que los ciudadanos, sin ser conscientes de ello, sean muy vulnerables a la manipulación económica y social. Habrá que revisar el valor de la privacidad y conseguir el difícil equilibrio entre la capacidad de innovación y el derecho a la privacidad personal.

– **Valor de respeto a una identidad digna:** la revolución de las tecnologías de la información ha generado un nuevo tipo de identidad: la identidad digital. Se ha perdido el derecho implícito al olvido de los errores que cometen las personas. Ahora un mal paso, un error en la dimensión digital, puede estigmatizar a un individuo de por vida. No cuesta mucho encontrar estos errores personales o profesionales en los buscadores en línea y en las redes sociales. También se producen auténticos linchamientos sociales en las redes por opiniones que pueden ser poco afortunadas, pero que no son ilegales en absoluto. Es un valor técnicamente difícil de preservar en su totalidad, pero sí que pueden establecerse regulaciones como el derecho al olvido, la protección de los actores más vulnerables (los adolescentes, las personas que sufren algún desequilibrio psicológico, etc.) y más concienciación social ante esta nueva problemática.

– **Valor de transparencia y de rendición de cuentas:** la transparencia y la rendición de cuentas son dos valores plenamente asumidos por las instituciones públicas. Esta asunción en algunos casos es muy real, pero en la mayoría tiene una dimensión más bien formal y a veces incluso

llega a tratarse de una impostura. Hay que superar la fase de querer mostrarlo todo para que no pueda observarse lo más relevante. En muchos casos la transparencia es solo translúcida. Los dos grandes elementos que la sociedad quiere conocer de sus instituciones públicas son: en primer lugar, quién participa en la toma de decisiones y cómo lo hace, y esto se consigue con una transparencia total de la agenda institucional y de sus altos cargos. En segundo lugar, los ciudadanos quieren saber en qué se gastan el dinero las instituciones públicas, hasta el último euro. Las tecnologías de la información facilitan enormemente esta transparencia, que ya no es muy onerosa en cuanto a dispendio de recursos públicos. La rendición de cuentas también incluye la evaluación sistemática y transparente de las políticas públicas. Hay que tener en cuenta que todo lo que una institución pública decida no mostrar de manera transparente puede ser igualmente objeto de un escrutinio social indirecto por la vía de la información disponible a la red. Y este análisis será peligroso institucionalmente por el morbo y por posibles interpretaciones incorrectas o maliciosas. La transparencia de las instituciones públicas ya no es solo un valor, sino una necesidad impuesta por la revolución de las tecnologías de la información. Además, las instituciones también deberían ser transparentes a las aportaciones de las políticas públicas en relación con esta lista de valores. Por ejemplo, el impacto de una política pública sobre la sostenibilidad ambiental, sobre la igualdad de género, sobre la sostenibilidad intergeneracional, etc. Pero sería un error limitar el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas a las instituciones públicas. Las organizaciones privadas (empresas, organizaciones sin ánimo de lucro y movimientos sociales) también tendrían que ejercer este valor. Quizá no de manera tan estricta como las instituciones públicas, pero sí que deberían rendir cuentas desde un enfoque social sobre las aportaciones de buena parte de los valores como los de esta lista. Por ejemplo, una empresa también tiene que ser transparente y rendir cuentas sobre el impacto de sus actuaciones en la sostenibilidad medioambiental, en la igualdad de género, en el respeto a la privacidad, etc. A las empresas (así como a las organizaciones del tercer sector y a los movimientos sociales) con vínculos económicos y de servicios con el sector público se les tendría que exigir mayor transparencia para evitar en gran medida las derivas corruptas, con la única limitación de no poner en peligro su competitividad económica.

– **Valor de la participación colectiva de carácter político:** la democracia representativa no puede ser la única vía de participación política. Las instituciones públicas se tienen que abrir y fomentar otras vías alternativas de participación, algunas de las cuales ahora son más sencillas gracias a las tecnologías de la información. El valor de la participación tendría que estar muy presente en el ámbito local y ser mucho más comedido en ámbitos institucionales superiores debido a su complejidad y a la falta de homogeneidad de los participantes, cosa que podría generar externalidades negativas (Colomer, 2016).

– **Valor contra la competencia desleal entre países:** no pueden tolerarse las actuales diferencias fiscales entre los países y las acusadas asimetrías en las reglas del juego en el proceso de la globalización. El gran reto consiste en erradicar definitivamente los paraísos fiscales para que las grandes fortunas contribuyan en lo que les corresponda a la financiación de los servicios públicos. Esta necesidad es cada vez más urgente cuando una parte de los economistas proponen, con acierto, un impuesto especial sobre la riqueza para intentar disminuir los dese-

quilibrios sociales (Piketty, 2014). Es evidente que la mejor manera de superar este problema sería avanzar en la implantación de un gobierno de carácter mundial, si bien es cierto que los Estados nación y las macrorregiones actuales (como la Unión Europea) tienen bastante poder para erradicar este fenómeno perverso. Si todavía no se ha conseguido, es por una gran inpostura de los gobiernos, deseosos de proteger sus élites nacionales extractivas, si no es que se encuentran en sus manos.

– **Valor de valentía:** es el valor de la fortaleza individual y social, a pesar de la sensación individual y colectiva de inseguridad, para evitar caer en una histeria colectiva. Los retos tecnológicos, económicos, sociales y políticos durante los años venideros serán enormes. En este contexto es natural que los diversos actores económicos, políticos y sociales y los ciudadanos se sientan inseguros. Este miedo puede generar todo tipo de trastornos económicos, sociales y políticos: demagogia, xenofobia, egoísmo individual, colectivo o nacional, retraimiento cultural e intelectual, etc. La sociedad, empoderada gracias a las redes sociales, tiene que hacer frente a los retos e intentar buscar soluciones lo más satisfactorias posible, evitando caer en lógicas sociales y políticas de carácter regresivo. Las crisis hay que afrontarlas desde la valentía y no dejar espacio a la cobardía, porque, si no, se abren zonas de incertidumbre que pueden atentar incluso contra los derechos humanos (por ejemplo, la actual crisis de los refugiados en Europa) y contra el bienestar global.

Esta es una muestra de algunos de los valores más importantes que hay que incentivar y preservar de cara al futuro. Seguramente se han quedado muchos otros en el tintero y entre todos debemos ponderar si los incorporamos o no. Estos valores tienen que ser promovidos por las instituciones públicas, con la concurrencia de organizaciones privadas y movimientos ciudadanos, y en primer lugar tienen que ser asumidos por los empleados públicos y por personal político. Unos empleados públicos y unos políticos con unos valores públicos y colectivos renovados aportarían la solidez institucional que no han conseguido, hasta ahora, los liderazgos y las innovaciones organizativas. La gestión mediante los valores es imprescindible para afrontar los retos del futuro.

4.3. Propuestas institucionales para el Ayuntamiento de Barcelona

– **Un ayuntamiento para una sociedad vulnerable pero más equitativa e inclusiva:** los cambios de paradigma tecnológico y económico generan enormes externalidades negativas de carácter social. Durante las próximas décadas la profundidad de la denominada *cuarta revolución industrial* puede causar transitoriamente un sufrimiento y un conflicto social parecidos a los de la primera revolución industrial. En el siglo XXI es moralmente inaceptable que la parte más débil de la sociedad sufra los efectos externos negativos propios de las grandes transformaciones. Los poderes públicos, con la Administración local al frente como administración de contacto, deben fijarse como principal objetivo paliar los efectos sociales más negativos.

– **Un ayuntamiento permeable a la participación política ciudadana:** los sistemas de democracia directa, de participación ciudadana y de codecisión entre ciudadanos y representantes institu-

cionales no son ninguna moda del momento, sino una tendencia en proceso de consolidación. Sin embargo, hasta ahora ha sido difícil introducir estas dinámicas en las instituciones, lo que en muchos casos ha provocado una neoburocracia de carácter participativo (concejalías, unidades y un gran número de consejos de participación) que ha ido desnaturalizando los principios de la democracia participativa. Por otra parte, la teoría política analiza las dificultades de impulsar sistemas participativos en comunidades heterogéneas que agrupan a muchos ciudadanos. La escala y la diversidad dan lugar a sistemas participativos extraños, erráticos, complejos y decepcionantes que pueden caer en la demagogia y que solo incentivan una participación espuria (el Brexit, el referéndum colombiano sobre los acuerdos de paz, etc.). En cambio, la participación es muy útil y necesaria en comunidades sociales de dimensiones reducidas y con poca dispersión social (Colomé, 2016). Barcelona es una ciudad muy poblada y diversa socialmente. Por ello, es difícil impulsar sistemas participativos que agrupen a toda la comunidad. Recordemos que la democracia directa de Atenas era posible porque la ciudadanía era reducida en número y muy uniforme. En Barcelona no es posible un ágora única como la ateniense, pero sí que podría ser útil tener varias ágoras vinculadas a los distritos e, incluso, a los barrios y ámbitos de carácter sectorial.

– **Un ayuntamiento que promueve la cogestión de servicios públicos:** los sistemas de cogestión de servicios públicos no son nuevos (Loeffler), pero no terminan de desplegarse. Tendrían que impulsarse a pequeña escala, en los barrios y con los movimientos sociales, las asociaciones, las cooperativas, etc. vinculadas al territorio y en determinados ámbitos sectoriales.

– **Un ayuntamiento que fomenta la economía colaborativa:** la economía colaborativa se encuentra en un momento emergente gracias al empoderamiento social vinculado a la sociedad de la información. El Ayuntamiento de Barcelona tendría que incentivar esta economía de carácter social, altruista, gratuito o de intercambio sin ánimo de lucro. Actualmente muy pocas de estas dinámicas colaborativas son lideradas por los poderes públicos. Puede encontrarse alguna excepción en el País Vasco, como Udaltruke,* una iniciativa de Enkarterrialde que representa el primer proyecto de consumo colaborativo dentro de la Administración en el que participan quince ayuntamientos para intercambiarse bienes municipales de manera gratuita; o Bikekida, para compartir vehículo dentro de Moveuskadi.

– **Un ayuntamiento con ágoras a escala:** dentro del propio Ayuntamiento de Barcelona podría impulsarse el concepto “glocal”. Por una parte, una ciudad que aspira a convertirse en líder, coordinadora e integradora del área metropolitana más amplia posible y, por otra parte, una presencia local muy intensa en los distritos y los barrios. El distrito tiene que reinventarse como la gran unidad política, participativa y de gestión de servicios del Ayuntamiento de Barcelona, articulado o no, de manera más operativa, en barrios.

– **Un ayuntamiento líder metropolitano y de país:** una parte de las responsabilidades del Ayuntamiento de Barcelona estarán vinculadas a su función de liderazgo del área metropolitana y del país. Habrá una cierta tensión institucional entre el líder y motor (el Ayuntamiento de Barcelona) y el resto de las ciudades de su área de influencia (los ayuntamientos y el Gobierno de la Generalitat). Habrá que establecer sistemas consorciados para la toma de grandes decisiones y para las po-

líticas públicas de las que hasta ahora se encargaban los Estados nación, que irán derivando hacia el ámbito local. Una parte del Ayuntamiento tendrá que responder a políticas de carácter mucho más amplio que la ciudad estricta. Quien tenga más capacidad de análisis proactivo dominará la agenda de toda el área metropolitana amplia (que coincidirá con Cataluña).

– **Un ayuntamiento motor de la sociedad del conocimiento y de la innovación:** la teoría económica considera que es imprescindible que haya un dominio de la iniciativa privada para lograr una sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016).

– **Un ayuntamiento con unos valores y una ética públicos, que luche contra el clientelismo y la corrupción y que tenga un modelo organizativo sólido:** la lucha contra el clientelismo y la corrupción no es un tema de la agenda del pasado, sino también del presente y del futuro. Las sociedades humanas se organizan de manera natural en redes familiares y de amistades en las que impera una lógica de reciprocidad. Las sociedades son clientelares por naturaleza (Fukuyama, 2015 y 2016) y hay que establecer un modelo institucional sólido para combatirlo. El modelo organizativo del futuro mantendrá una parte burocrática (inevitable en temas vinculados al ejercicio de la autoridad y la disciplina urbanística, comercial, etc.) y una parte gerencial en la gestión eficaz y eficiente de los recursos internos de manera profesional (dirección pública profesional). Con todo, también tendrá una parte relacional en el ejercicio de su papel de metagobernador en la colaboración público-privada (partenariados, externalización, regulación, cogestión de servicios, economía colaborativa pública y privada, etc.). Estos tres modelos, conceptualmente diferentes, tendrán que armonizarse para evitar inconsistencias y no caer en lógicas de carácter clientelar o neoclientelar.

– **Un ayuntamiento con un modelo de gobernanza público-privada moderno. Remunicipalización limitada y mejora de la planificación y control de los servicios externalizados:** la remunicipalización deberá limitarse a servicios públicos muy delicados en su aportación de valor público. Por ejemplo, tiene mucho sentido que la gestión del agua, determinados servicios educativos y sociales, etc. pasen a manos públicas. Sin embargo, sería absurdo optar por una remunicipalización global de los servicios que actualmente se prestan de manera privada. Hoy por hoy el tejido privado (con o sin ánimo de lucro) del Ayuntamiento de Barcelona reúne a unos doce mil efectivos (una cantidad comparable a la plantilla interna de empleados públicos). Remunicipalizar todos estos servicios y efectivos de recursos humanos sería un error y una grave regresión organizativa con serias externalidades negativas, que dificultarían la sostenibilidad organizativa y económica de los servicios públicos. En relación con la remunicipalización, la estrategia tendría que ser la siguiente:

– Remunicipalizar servicios públicos críticos, con unos valores públicos elevados y que generen externalidades negativas si están en manos privadas (como la gestión del agua o determinados servicios educativos y sociales).

– No remunicipalizar servicios que, pese a ser críticos, tienen una gestión interna muy compleja por temas de horarios (servicios de atención social, cultural o deportiva), dominio lingüísti-

co (inmigración), etc. En estos casos habría que mantener la gestión privada, pero con unos sistemas de planificación, control y evaluación potentes (muy por encima de los estándares).

– No externalizar servicios operativos e instrumentales que no aportan un valor público especialmente relevante (por ejemplo, la limpieza). No cabe duda de que algunos de estos servicios hoy por hoy son muy costosos económicamente y de poca calidad. La solución, aun así, no es municipalizarlos, sino mejorar los mecanismos de planificación, control y evaluación.

– Externalizar nuevos servicios que actualmente no lo están y que no aportan ningún valor público elevado (como es el caso de parques y jardines).

4.4. Propuestas organizativas

– **Las características básicas de las organizaciones públicas del futuro (los futuros diseños organizativos):** las nuevas organizaciones públicas podrían tener arquitecturas variables que combinaran unas unidades centrales potentes con unos parques logísticos de servicios públicos. Las unidades centrales tendrían un carácter político, de inteligencia y de supervisión de los parques logísticos, y estos estarían, por su parte, especializados en el diseño preciso de las políticas públicas y en la producción y prestación de los servicios públicos. Las unidades centrales tendrían tres funciones básicas: contacto directo con la ciudadanía para conseguir más legitimidad democrática, competencias de inteligencia consistentes en traducir las intenciones políticas en políticas y servicios públicos concretos y, finalmente, el ejercicio de las funciones de “principal” ante una red de agencias públicas y de agentes privados que serían los ejecutores de las políticas públicas. Estas unidades centrales se ubicarían en los centros urbanos de las grandes ciudades o de las capitales estatales y regionales o en la ciudad sede de las grandes instituciones internacionales. La gran característica diferencial respecto al modelo actual de estas futuras unidades centrales es que tendrían mucho contenido político. Nuestro pronóstico (mezclado aun así con nuestras propias expectativas) es que en el futuro las administraciones públicas se politizarán, en el buen sentido de la palabra. En cambio, el modelo actual persigue justo lo contrario: reducir la política a un número exiguo de cargos muy estratégicos y dejar el resto de la organización y de su inteligencia en manos de directivos públicos profesionales con acceso meritocrático y con los valores supremos de la técnica y la neutralidad. Podría parecer que la tendencia a la sofisticación tecnológica de la Administración pública del futuro no hará más que acentuarse. Sin embargo, esta visión de la tecnocracia creciente resulta miope, puesto que el gran reto actual justamente es atender a la gran falta de legitimidad democrática, la enorme distancia entre la ciudadanía y sus instituciones públicas, y el discurso técnico (incluso muy presente dentro de los partidos políticos) que va dejando en un espacio muy marginal la visión estrictamente política. En libro *És la política, idiotes!* (Papers amb Accent, 2012), tan provocador y a contracorriente, Quim Brugué defiende la recuperación y la importancia de la política en la actualidad y en el futuro. Por este motivo, considero que uno de los grandes retos del futuro consistirá precisamente en incrementar la presencia y la visión política en el seno de las administraciones públicas. Eso sí, con una nueva fórmula para la presencia política: una política mucho más cercana a los ciudadanos, ya sea por la vía de partidos políticos renovados o sin su concurrencia (hay que explorar vías de representación

política sin necesidad de intermediarios tan burocráticos y autocráticos como la mayoría de los partidos políticos europeos actuales), unos políticos nuevos que combinen la visión política de los asuntos públicos con un conocimiento más profundo y un manejo superior de los temas técnicos, es decir, unos políticos mucho más formados que los actuales. El modelo que se apunta puede parecer exagerado, porque el contingente de empleados públicos con adscripción política podría llegar a ser la mitad, aproximadamente, de todos los efectivos de las unidades centrales de las diversas administraciones públicas. No solo tendrían vinculación política los más altos cargos, sino también un notable contingente de asesores, que aportarían inteligencia política a los diversos elementos así como un contingente de directivos políticos con funciones ejecutivas. Además de las unidades centrales, las instituciones públicas también agruparían unos parques logísticos de servicios públicos muy parecidos a los parques industriales, ubicados actualmente en los arrabales de las áreas metropolitanas o bien fuera (en áreas rurales cercanas a los territorios metropolitanos), que se agruparían por sectores de políticas y servicios públicos en los que confluirían físicamente algunas agencias públicas independientes vinculadas a determinadas administraciones municipales, metropolitanas, regionales, estatales e incluso internacionales, por una parte, con una red de organizaciones privadas, con o sin ánimo de lucro, especializadas en el desarrollo y en la prestación de políticas y servicios públicos, por la otra. Estos parques logísticos de servicios públicos dependerían de una administración pública de referencia (por ejemplo, de una determinada ciudad o área metropolitana), pero podrían prestar servicios públicos, bajo criterios de mercado, a otras administraciones públicas (en especial a otras ciudades cercanas y a las redes periféricas de las administraciones internacionales, estatales o regionales). Para hacernos una idea de cómo podrían ser estos parques de servicios, nos los podemos imaginar como los sistemas modernos de organización corporativa, donde cada uno de estos parques de servicios públicos podría simultanear tres imágenes: una primera imagen sería la de unas administraciones públicas parecidas a una ciudad corporativa como las que poseen, por ejemplo, el Banco de Santander o Movistar en los alrededores de Madrid; una segunda imagen podría ser un complejo industrial del tipo automovilístico, donde alrededor de la unidad central de producción de una determinada marca se ubican todo tipo de empresas auxiliares; finalmente, una tercera imagen podría ser la de un campus universitario, en el cual, además de los servicios de una determinada universidad, se encuentran diferentes institutos o centros independientes de investigación, empresas emergentes, derivadas o convencionales, etc.

Por otra parte, en los diversos territorios (en los distritos de las grandes ciudades, en las ciudades de las áreas metropolitanas y en los pueblos de los ámbitos rurales) habría básicamente cuatro tipos de instituciones públicas: órganos de carácter político y de participación, centros educativos, centros sanitarios y comisarías. Algunos servicios sociales como los centros para personas mayores, los centros de atención social, etc. podrían estar asociados a las tres grandes redes de servicios públicos (educación, salud y seguridad). Además, las cinco redes de oficinas públicas podrían integrarse físicamente y generar sinergias de manera variable para sufragar los costes inmobiliarios y mobiliarios y los gastos corrientes y de mantenimiento. A continuación veremos de manera sintética la organización de estas redes de servicios públicos.

– **Órganos de carácter político y de participación ciudadana:** la idea central consistiría en acercar las instituciones públicas a los ciudadanos mejorando los canales de comunicación y acentuando

dinámicas de mayor diálogo y empoderamiento de la sociedad. Las tecnologías de la comunicación pueden hacer pensar que ya no será necesaria la presencia física de las instituciones públicas en el territorio. Sin duda alguna, estas tecnologías son y continuarán siendo muy útiles para un contacto más estrecho entre instituciones y ciudadanía, pero es probable que la modernidad también pase por más contacto físico en la discusión política entre los ciudadanos y sus representantes y entre los propios ciudadanos. La modernidad nos puede llevar, también en este caso, a rescatar modelos muy antiguos pero adaptados al futuro. La idea sería promocionar ágoras siguiendo el modelo de la Grecia clásica como punto de encuentro, debate, reflexión y participación política. Para avanzar hacia aquí habrá que mantener la fragmentación del mapa municipal típico de Europa (como sucede en Francia, Alemania, Italia o España) o bien fragmentar municipios de grandes dimensiones en órganos políticos por distritos, parroquias, consejos, etc. Curiosamente, la actual situación del inframunicipalismo, a pesar de ser tan criticable, puede resultar una buena opción de futuro institucional en su variante política. Por ejemplo, hasta ahora se ha cuestionado en España (y con razón) el problema de la gran fragmentación municipal como un sistema poco eficaz y poco eficiente de prestación de servicios públicos. Recordemos que en España hay más de ocho mil municipios para una población de 46,5 millones de habitantes (en Italia hay un número similar, en Alemania más de once mil y en Francia, el caso más exagerado, más de treinta y seis mil). En España el 85 % de los municipios tienen menos de cinco mil habitantes (en Francia, por ejemplo, hay una media de solo mil setecientos habitantes por municipio). Es obvio que este sistema de prestación de servicios es ineficiente, pero, en cambio, es un sistema potente para acercar las instituciones públicas y la política a los ciudadanos. Un ejemplo: en España se analiza desde hace tiempo el fenómeno de la desafección política, plasmada en una participación electoral cada vez más baja. Con todo, resulta que, en cambio, la participación electoral en los pequeños municipios no ha bajado durante las dos últimas décadas e incluso se ha incrementado. Esta circunstancia no deja de ser un indicador relevante de que a pequeña escala las instituciones políticas resultan más atractivas para los ciudadanos y generan más legitimidad y complicidad social. El planteamiento de futuro consistiría en crear unidades de dirección política territorial y de participación electoral y otros mecanismos de participación ciudadana a muy pequeña escala: distritos, barrios, parroquias, consejos y pequeños municipios. Serían unidades políticas con una lógica capilar de presencia en la sociedad para ejercer las funciones de comunicación en un doble sentido (antenas políticas y sociales), de dirección y organización de los asuntos políticos más locales, de elevación de las demandas hacia las unidades centrales, de cogestión de determinados servicios públicos, etc. La gestión de las grandes políticas y servicios públicos se concentraría o se externalizaría (en el caso de pequeños municipios) en los parques logísticos de servicios públicos con criterios de mercado bajo una regulación pública. En definitiva, la política se fragmentaría a una escala más pequeña y la gestión de las políticas y de los servicios se integraría en economías de escala.

– **Centros educativos que en el futuro podrían ser locales:** existe abundante literatura sobre esta materia desde el punto de vista de la revolución pedagógica vinculada a la tecnología y a la sociedad del conocimiento. Por ejemplo, Toffler, uno de los gurús mundiales afectos a la prospectiva o a la futurología, enunciaba hace dos años algunas de las características que los expertos en educación aseguran que marcarán el futuro inmediato de la educación y que, obviamente, chocan diariamente con muchos problemas logísticos y de financiación. Escuelas abiertas las veinticuatro horas del día,

compatibilidad de la labor de los profesores con otras dedicaciones, programas educativos integrados en diferentes disciplinas, experiencias educativas personalizadas... En definitiva, una flexibilidad que caracteriza estas *charter schools* (pequeñas escuelas privadas con concertación pública) y que ya no responden, como en el pasado, a las necesidades de una sociedad industrial que había perfilado la escuela tradicional, sino a las de la sociedad del conocimiento en la que vivimos. Las escuelas se convertirán en redes donde los alumnos interactuarán entre sí y con el profesor de manera que se produzca un aprendizaje colaborativo. Las aulas se convertirán en espacios diáfanos, las sillas y las mesas podrán moverse de manera que el alumno pueda ir de un grupo de trabajo a otro si así lo desea o necesita. Internet y los grandes centros de información, los llamados *big data*, se convertirán en los principales puntos de acceso a la información por parte de los alumnos.

En última instancia, es posible que la escuela, tal y como la conocemos hoy en día, incluso desaparezca: así pues, algunos autores afirman que la educación se trasladará a la esfera privada de cada hogar; otros anticipan la aparición de nuevos centros que no se destinarán únicamente a impartir clases, sino que en ellos los niños también podrán practicar deporte, jugar con sus compañeros, comer, cenar, pasar el tiempo libre, etc. Sin embargo, aquí lo que interesa es el nuevo modelo de gestión de la educación, y todo parece indicar que será muy descentralizado e incluso fragmentado en escuelas diminutas, que podrán formar tanto a menores como a mayores de edad. Algunas de estas escuelas serán privadas (muchas de ellas vinculadas a una renacida economía social, como las cooperativas de padres, etc.), pero la mayoría tendrán concertación pública, con sistemas muy flexibles de profesorado, horario y aprendizaje, y estarán coordinadas públicamente y acreditadas según los resultados obtenidos. Este modelo tan flexible y desestructurado será duramente combatido por parte de los estados (y algunos poderes regionales), porque vinculan la educación con la socialización nacional y el control social. No obstante, esta batalla estará condenada al fracaso, en la medida en que solo puede atrasar una evolución que parece inevitable. En cambio, sería mucho mejor que las autoridades públicas se concentraran en diseñar modelos modernos y escasamente intrusivos que aseguren la calidad educativa y la equidad económica y dejaran de lado el intervencionismo en la fijación de contenidos y currículos, puesto que estos serán totalmente diversos en función de las orientaciones conceptuales de los profesores y de los padres.

– **Centros sanitarios que podrían pasar a ser locales:** los cambios en el sector sanitario serán enormes y bastante rápidos. Algunas de estas transformaciones ya están teniendo lugar ahora de manera incipiente y pueden avanzar mucho en solo una década. Sirvan de ejemplo unas reflexiones de Jorge Juan Fernández, director del área i-Health y Salud 2.0 del Hospital Sant Joan de Déu de Barcelona: “Igual que otros sectores de la economía, la medicina se está transformando en una tecnología de la información, gracias a la aparición de nuevas tecnologías. ¿Qué quiere decir esto? Pues que un sector de la economía se transforma y pasa de procesos mecánicos a procesos de información. Y cuando esto sucede (como es el caso de la medicina actualmente), este sector es susceptible a transformaciones exponenciales. La consecuencia es que las nuevas tecnologías transformarán la medicina (como ciencia), la salud (como sector e industria) y la prestación asistencial (como servicio), que proporcionarán herramientas, datos y soluciones potentes, las cuales, a su vez, provocarán un cambio radical en el funcionamiento de los hospitales tal y como los conocemos hoy”. Las principales tendencias que afectarán al futuro de la medicina, la salud y la prestación asistencial son las siguientes:

- En las interacciones entre profesional y paciente, las formas de atención no presencial irán en aumento y serán las mayoritarias.
- Las interacciones entre pacientes serán superiores en número a las interacciones entre médico y paciente. Esta novedad es verdaderamente disruptiva y hará que pacientes de todo el mundo estén conectados entre sí y compartan información y experiencias sobre sus enfermedades y condiciones. Los ciudadanos son cada vez más corresponsables y participativos en su propia salud.
- La salud avanzará desde relaciones mayoritariamente entre humanos a relaciones entre máquinas y humanos, en las que los datos y los algoritmos desempeñarán un papel fundamental. En cuanto a los datos, la salud es el sector que más genera. Como consecuencia de los avances tecnológicos (Internet, redes sociales, teléfonos inteligentes, dispositivos portátiles, etc.), en los próximos cinco años se generarán más datos fuera del hospital que dentro. En cuanto a los algoritmos, como indica Vinod Khosla (fundador de Sun Microsystems e inversor especializado), “en los diez años próximos la ciencia de los datos (*data science*) y el *software* harán más por la medicina que todas las ciencias biológicas juntas”. Los macrodatos o *big data* serán el mejor de nuestros médicos y desempeñarán un papel clave en la práctica médica y en el desarrollo de terapias avanzadas. El análisis de gran cantidad de datos históricos nos permitirá descubrir, en tiempo real, cosas que antes solo la ciencia nos permitía. Esto hará que los hospitales incorporen cada vez más perfiles conocidos como *data scientists* o científicos de datos para poder beneficiarse de esta tendencia.

En síntesis, los hospitales del futuro deberán ser diferentes de los actuales. Los edificios quizá serán muy similares a los de hoy (aunque la arquitectura, la infraestructura y la estética también evolucionarán), pero lo que pase de puertas adentro será radicalmente diferente, sobre todo en relación con la nueva función del médico como facilitador, el nuevo papel activo del paciente y el nuevo equilibrio entre sus roles.

Por otra parte, los hospitales se desconcentrarán a medida que se optimice el tratamiento de las enfermedades crónicas, que, con el incremento de la esperanza de vida, continuarán siendo el gran reto de la sanidad pública y privada. En un artículo muy reciente, Pilar Román, presidenta de la Sociedad Española de Medicina Interna, ofrece unas reflexiones muy interesantes: “El éxito en el tratamiento de muchas enfermedades agudas ha propiciado el auge de las patologías crónicas que ha condicionado un cambio sustancial en el patrón de las enfermedades. El 60 % de los mayores de 65 años padece alguna enfermedad crónica y un gran porcentaje padece varias al mismo tiempo, siendo la principal causa de mortalidad y discapacidad. Más del 70 % de la actividad sanitaria está dedicada a la atención de los pacientes crónicos y, por tanto, constituyen el mayor porcentaje del coste sanitario, coste que hará insostenible el sistema si no se reorienta la asistencia para este tipo de pacientes. Existe una creciente evidencia a favor de un cambio radical en el modelo asistencial para hacer frente a estos retos. En esos modelos, el paciente es el centro de la asistencia, los profesionales del hospital forman equipos asistenciales con los de Atención Primaria y sociosanitaria para, de una manera proactiva y con una atención multidisciplinar, adelantarse a

las descompensaciones de las enfermedades evitando así, la progresión de las mismas, las hospitalizaciones repetidas y la dependencia. Los especialistas generalistas serán fundamentales para este propósito y el resto deberá adquirir las competencias generalistas necesarias que eviten la fragmentación de la asistencia. Al mismo tiempo, será necesario que los pacientes o sus cuidadores adopten una actitud activa y responsable sobre su enfermedad participando de las decisiones y comprometiéndose en los objetivos. La prevención y promoción de la salud, la atención integral, la continuidad asistencial, el respeto, el trato humano y la seguridad del paciente son los objetivos fundamentales. El hospital abandonará su papel centrípeto y se abrirá a la comunidad formando parte de una organización integrada, más flexible y abierta, extendiendo su actividad más allá de sus propios límites físicos. La tendencia a la ambulatorización de los procesos supondrá que los pacientes ingresados serán los de alta complejidad, los críticos, los de diagnóstico desconocido y complejo o los que precisen de alta tecnología o cirugía. Dispondrá de múltiples recursos asistenciales (camas, hospital de día, salas de intervenciones, hospitalización a domicilio, consultas de diagnóstico rápido, telemedicina, telemonitorización, historia clínica accesible en cualquier punto, etc.), con una atención multidisciplinar y, en muchos casos, virtual debido al impacto de las tecnologías de la información. La atención deberá tener la misma intensidad, calidad y eficiencia durante las 24 horas, los siete días de la semana”.

Los elementos centrales para el futuro modelo de gestión del ámbito sanitario son los siguientes: por una parte, los centros asistenciales de proximidad (ambulatorios) perderán buena parte de sus usuarios tipo, puesto que estos interactuarán con los médicos de manera no presencial. En cambio, estos centros de proximidad continuarán existiendo en todos los territorios, pero asumiendo tareas que hasta el momento llevaban a cabo los centros hospitalarios y, de manera integrada, podrán atender la mayoría de las enfermedades crónicas y enfermedades agudas poco graves. La mayoría de los hospitales pequeños y medianos desaparecerán o se reconvertirán en estos nuevos ambulatorios, unos centros sobre todo privados pero de carácter concertado y vinculados a los gobiernos locales, cofinanciados por el sistema público y por las propias aportaciones de los pacientes en función de diferentes variables que se irán modificando según la situación económica y política y la base ideológica que impulsen los diferentes gobiernos locales. Estos ambulatorios, en su visión integral, también se orientarán hacia el ámbito de la salud pública, es decir, hacia la promoción y prevención de los problemas de salud y, por lo tanto, hacia la orientación y prestación de servicios sociales. La evidente lógica de vasos comunicantes que hay entre los ámbitos de la salud y de los servicios sociales se resolverá mediante la fusión gradual de estos dos grandes perímetros de asistencia pública. Este modelo de proximidad coexistirá con un modelo centralizado de grandes hospitales (quizá menos numerosos que actualmente ante la perspectiva de que el traslado de enfermos sea más rápido) que se encargarán de los casos agudos y crónicos más graves. Estos centros de grandes dimensiones tendrán que financiarse públicamente en su totalidad con una atención de carácter universal. El futuro modelo, mucho más eficiente que el actual por las mejoras tecnológicas y de gestión, puede ser económicamente sostenible y puede dar cobertura a la mayoría de la población. Otro tema muy diferente, y que levantará una enorme polémica social y tensiones de todo tipos en el futuro, será el incremento de la longevidad gracias a los trasplantes y las innovaciones en la biomedicina (como la utilización de células madre para crear órganos bioartificiales). Todo parece indicar que, por su coste elevado y por la imposibilidad técnica de que puedan ser universales,

estos avances solo se aplicarán a la sanidad privada y, por lo tanto, solo serán asequibles para una pequeña parte de la población. Este asunto será uno de los grandes retos del futuro en términos sociales (desde diferentes enfoques), sanitarios, económicos y políticos.

– **La policía pasaría a ser parcialmente local:** la seguridad interior y exterior será otro de los grandes ámbitos de políticas y servicios públicos que abarcará a un mayor número de empleados públicos. Los retos en esta materia son colosales y hay un gran déficit de estudios de prospectiva sobre este elemento esencial del sector público, de la convivencia social y de la seguridad jurídica. Los elementos que entran en juego son numerosos, muy diversos y complejos:

– La lógica de guerras entre países ha dejado paso al terrorismo mundial, potencialmente presente en cualquier lugar del mundo.

– Relacionado con el punto anterior, irán desapareciendo los ejércitos de carácter nacional y se formarán ejércitos macrorregionales (como el de la Unión Europea) y, en un futuro más lejano, se constituirá un único ejército mundial orientado a pacificar los territorios del mundo en situación de conflicto.

– Los actuales efectivos de los ejércitos nacionales migrarán hacia los cuerpos de seguridad civiles. En muchos países desarrollados ya se puede ver que los ejércitos desarrollan cada vez más tareas de vigilancia interna de carácter policial. Los ejércitos nacionales se vuelven cada vez más anecdóticos.

– Los cuerpos de seguridad podrían ser, conjuntamente, más concentrados y más desconcentrados. Por una parte, la lógica global del terrorismo y el crimen organizado (delincuencia económica y fiscal, narcotráfico, trata de personas, espionaje industrial, etc.) requerirá una inteligencia policial mundial totalmente interconectada, con cuerpos integrados en macrorregiones e, incluso, en un futuro cuerpo policial mundial. Por otra parte, los cuerpos policiales tendrán una orientación más local y estarán vinculados a las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Ambos ámbitos, el global y el local, estarán estrechamente interconectados. Todo ello significa, otra vez, que los cuerpos de seguridad de carácter nacional poco a poco perderán relevancia. En los países (o municipios) con problemas de sostenibilidad económica del sistema público se producirán conflictos entre la seguridad pública y la privada. En contra de lo que puede parecer lógico, hay que recordar que las empresas privadas han tenido, hasta el día de hoy, una fuerte presencia en la seguridad tanto exterior como interior.

Ante esta conjunción simplificada de variables, el modelo de seguridad debería regularse internacionalmente (o por lo menos en el ámbito macrorregional) para asegurar sistemas de inteligencia policial lo más integrales posible (el terrorismo y la delincuencia internacional harán que el espionaje se vuelva cada vez menos político y más policial). El elemento crítico de este ámbito serán las lógicas de coordinación entre los cuerpos policiales locales con los cuerpos policiales internacionales. Hay tres posibles mecanismos para conseguir este objetivo: en primer lugar, la presencia de uno o varios representantes de los cuerpos internacionales en la plantilla de policía

de los grandes municipios o áreas metropolitanas; en segundo lugar, una formación selectiva de entrada, para todos los policías, única o muy parecida, acreditada por los cuerpos de seguridad internacionales; finalmente, los cuerpos de seguridad internacionales podrían actuar en sus respectivos territorios con un protocolo de delitos, como es el caso del FBI en relación con las policías locales de los Estados Unidos. Todos los agentes de policía tendrían que tener un estatus laboral específico similar al actual de los funcionarios públicos, aunque más simplificado y flexible, con especificidades como un acceso meritocrático, unos planes de formación similares y unos sistemas disciplinarios parecidos.

4.5. Nuevas características en la gestión de los recursos humanos en la Administración

A continuación presentamos algunas reflexiones nuevas sobre los recursos humanos de las administraciones públicas, puesto que constituyen uno de los aspectos básicos de un nuevo diseño institucional. El volumen de empleados públicos de los núcleos centrales se reducirá en comparación con el actual, pero estos trabajadores deberán tener un nivel de calificación altísimo y acceder al sistema siguiendo criterios radicalmente meritocráticos. También habrá que plantear sistemas de garantías que los protejan de lógicas políticas heterodoxas, un sistema retributivo muy elevado y, finalmente, una regulación garantista pero eficaz sobre las salidas del sistema por medio de evaluaciones periódicas que eviten las situaciones excepcionales de falta de reciclaje y de escasa motivación laboral. Aparte de estos cuatro aspectos, el nuevo modelo de función pública debería ser muy sencillo y relajado con el resto de las variables, y abandonar los barroquismos jurídicos y formales actuales. Convendría que el régimen jurídico de los empleados públicos fuera diferente del laboral para garantizar estos cuatro elementos centrales. Pese a estas excepciones, debería ser muy similar en contenidos al régimen laboral privado. En cuanto a la gestión de recursos humanos, el modelo de futuro seguramente se articulará con cuatro instrumentos: ámbitos funcionales (como criterio de agrupación de puestos de trabajo), carrera profesional de carácter horizontal, definición de mapas de competencias (vinculadas a los ámbitos funcionales, a los puestos de trabajo y a la carrera profesional) y sistemas de medición y evaluación del desempeño sofisticados.

El contingente principal de efectivos de los núcleos de las diferentes instituciones públicas estará formado por perfiles directivos y analistas de carácter político elegidos de manera democrática, pero cada vez con más estímulos meritocráticos. El número de efectivos será mucho mayor que el volumen de los actuales puestos de carácter político. En este sentido, la política ganará más espacio, pero estará más intercomunicada con la sociedad y será más ilustrada que la actual, puesto que se encargará de funciones con una elevada complejidad técnica. El otro contingente relevante de personal al servicio de las instituciones públicas será unos empleados públicos con alta cualificación y dominio técnico, seleccionados de manera radicalmente meritocrática. La articulación de estos dos colectivos no será pacífica, pero será mucho más fluida que en la actualidad porque combinará las lógicas de legitimidad política y meritocrática. Estas funciones tendrán un espacio de conciliación mayor gracias a la alta complicitad que les aportarán las capacidades y el dominio técnico de los dos colectivos. (Reitero que la clave del nuevo papel político será su mayor legitimidad democrática, pero también su mayor dominio técnico de las materias de interés público.) Estos directivos políticos y funcionarios de los núcleos centrales de las administraciones serán los que aportarán

inteligencia institucional para conseguir que todo el sistema público pivote sobre las propias administraciones. Su función será la de “directivos relacionales”, en el sentido de que muy pocos de estos efectivos dirigirán a personal interno (que es la función directiva clásica), sino que dirigirán redes de organizaciones ejecutoras de políticas y proveedores de servicios (una gran mayoría privadas y una minoría públicas) y funciones de diálogo, negociación y conciliación con redes de actores sociales a la hora de definir las políticas públicas. Estos directivos relacionales ejercerán las funciones públicas vinculadas al papel institucional de metagobernador. Si la nueva gestión pública acuñó la imagen de la Administración pública (“Es preferible timonear que remar”) como un timonel que dirigía a un conjunto de remeros (actores privados), la imagen de futuro será una red de barcos autónomos (grandes, medianos y pequeños), y la Administración pública deberá articular estos buques y dirigirlos como una flotilla. Una parte de estos barcos tendrán como objetivo la definición de las políticas públicas (movimientos sociales y económicos más o menos organizados) y la función de la Administración pública consistirá en intentar organizarlos, de manera democrática y simétrica, para conducir al máximo de embarcaciones hacia la toma de decisiones. Otra parte de estas naves se orientará a la implementación de políticas y a la prestación de servicios públicos, y la función de la Administración será parecida a la de los prácticos de los puertos (las barcas pequeñas pero muy potentes en capacidad de arrastre), dirigiendo, de manera asimétrica y jerárquica, estos barcos al muelle que la institución considere más adecuada.

La mayoría de los demás empleados públicos tendrá relación con las antiguas competencias de soberanía (justicia, seguridad, hacienda), pero estarán mucho más vinculados a los poderes locales, salvo el caso de la administración de justicia, que todavía estará vinculada a los estados, pero con fuertes vínculos y lógicas internacionales. Seguramente el colectivo más numeroso de empleados públicos serán los miembros de las fuerzas de seguridad, con sistemas de acceso y regulación supraestatales (probablemente, en nuestro caso, de ámbito comunitario), pero muy vinculados a los gobiernos metropolitanos. La seguridad interna se convertirá en una obsesión política y social por la presencia de múltiples vectores de violencia local e internacional. Se podría producir un trasvase de efectivos de la seguridad exterior (fuerzas armadas) a la seguridad interior (policía), puesto que las nuevas formas de guerra se librarán con arquitecturas variables dentro de nuestros propios territorios.

Capítulo 2. Modelos de administración y propuesta de un nuevo modelo de gobernanza social inteligente

1. Introducción

Algunas administraciones públicas han transitado por diferentes modelos de gestión. El Ayuntamiento de Barcelona ha pasado del modelo burocrático al gerencial. Hasta el momento los modelos de Administración pública han sido el clientelar, el burocrático, el gerencial, el regulador y el de gobernanza.

El modelo clientelar es un modelo anticuado de Administración pública y es la traslación institucional del modo natural de organización social. Fukuyama (2015 y 2016) afirma que la forma básica de organización social es mediante redes de familiares y amigos entre los cuales se establecen intercambios recíprocos. Este modelo social es considerado pernicioso para las instituciones públicas, dado que genera arbitrariedad, clientelismo y corrupción.

La respuesta al nocivo sistema clientelar vino de la mano de Weber (1921) y su propuesta de modelo burocrático, que operaba bajo el principio de meritocracia. Este modelo apostaba por la estandarización de los procesos para conseguir un funcionamiento regular, previsible, neutral e igualitario. Recordemos que la función básica de una institución pública es aportar seguridad jurídica e institucional a la sociedad para potenciar el desarrollo económico como medio para conseguir el desarrollo humano. Acemoglu y Robinson (2014) demuestran que el éxito o fracaso de un país (o de una región o de un municipio) depende de la calidad de sus instituciones públicas, y la aportación clave de esta aptitud institucional es la seguridad jurídica. Sin embargo, el modelo burocrático también se ha topado con dos problemas importantes: por una parte, la circunstancia de que su implementación siempre ha sido parcial, puesto que muchas veces los intereses y anhelos subjetivos de los miembros individuales y colectivos de las instituciones consiguen subvertir sibilinamente la estandarización normativa y la neutralidad. Por otra parte, cuando los estados también se dedican a prestar múltiples servicios a los ciudadanos en el marco de un estado del bienestar, el modelo burocrático supone un corsé que dificulta la prestación de servicios de manera flexible, eficaz, eficiente, creativa e innovadora.

Ante la perplejidad que generó durante décadas tener un modelo burocrático perfecto en el plano teórico pero muy deficiente y castrador en su dimensión práctica, surgió como modelo alternativo el gerencialismo. El modelo gerencial deriva de la corriente de la nueva gestión pública (NGP) de origen anglosajón (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 1988). Se trata de un modelo alternativo que aboga por la flexibilidad y la contingencia. Se preocupa por la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. Propone, además, profesionalizar las funciones de gestión y de dirección pública (por ejemplo, se propone la figura tecnócrata del gerente). Esta nueva filosofía es esencial

para lograr una prestación de servicios públicos de calidad de manera eficiente. Con todo, este modelo alternativo al burocrático presentaba múltiples aristas nocivas. En primer lugar, parte del principio de que la gestión pública siempre será más defectuosa que la privada. Por ello, propone la privatización, la externalización (servicios que continúan siendo de titularidad pública pero que son gestionados por operadores privados con o sin ánimo de lucro) y la introducción, en el marco de la gestión pública, de técnicas de gestión privada (sistemas de calidad, modelos ISO, reingenierías de procesos, etc.). Sin embargo, este axioma de prevalencia de la gestión privada ante la gestión pública no es evidente desde un punto de vista empírico, y teóricamente ha sido muy controvertido (Mazzucato, 2014). En segundo lugar, el modelo gerencial propone un relajamiento institucional (Ramió, 2001): suprimir la densidad de reglas burocráticas para aumentar la discrecionalidad en la gestión. No obstante, esta medida es muy peligrosa, porque puede abrir la puerta a la arbitrariedad, el clientelismo y la corrupción. Todo lo que se gana en eficacia y eficiencia se puede dilapidar por la pérdida de la seguridad jurídica e institucional. En tercer lugar, la nueva gestión pública no es una teoría neutral de gestión pública, sino que contiene ingredientes ideológicos de carácter neoliberal. Las administraciones que han aplicado de manera maximalista sus recetas han dado pie a políticas neoliberales, aunque sus gobiernos fueran progresistas. Hay una contaminación evidente entre las orientaciones de las políticas y la ideología de base de su modelo de gestión. En cuarto lugar, la nueva gestión pública se inspira en técnicas de gestión privadas, a pesar de que la teoría de la gestión privada lleva treinta años de crisis académica y está dominada por unas aportaciones de carácter heterodoxo, poco conformes con el conocimiento científico y que se han mostrado poco exitosas dentro del propio sector privado (Micklethwait y Wooldridge, 1998).

Buena parte de las administraciones públicas modernas llevan más de dos décadas articuladas conceptualmente bajo estos dos modelos: el burocrático y el gerencial. Aunque la ambición del modelo gerencial, en su momento, era representar una alternativa global al modelo burocrático, no lo ha conseguido. El modelo burocrático es muy resistente, empezó a generar anticuerpos y ha conseguido sobrevivir. A nadie se le puede escapar que, para las actividades regladas de la Administración como la regulación y la disciplina, el modelo burocrático continúa siendo necesario a pesar de sus evidentes externalidades negativas. El problema es que el hecho de tener dos modelos de referencia compitiendo entre ellos por la hegemonía genera complejidad y conflicto. Por las rendijas de esta lucha conceptual se ha colado el viejo modelo clientelar, que ha revertido en muchas administraciones públicas contemporáneas (Ramió y Salvador, 2018). Cuando hay un conflicto evidente entre los principios de mérito y flexibilidad (Longo, 2004), suele ganar la versión más pérfida de la flexibilidad encarnada por un neoclientelismo.

A estos tres modelos vigentes en buena parte de las administraciones públicas con una estratificación caótica se incorporó el modelo de estado regulador. La idea fundamental es que hay que dejar en manos privadas la mayoría de los servicios universales de interés general (energía, agua, telecomunicaciones, actividades financieras, pensiones, etc.) y que las instituciones públicas deben invertir sus energías en regularlos para defender el interés general y el bien común, dado que el mercado no es capaz por sí solo de aportar suficiente valor público y social. La otra idea fundamental del modelo de estado regulador es que la actividad reguladora es compleja y tecnocrática y no tendría que estar en manos de la política ni de los políticos (Mair, 2015). Para ello, se crea una

red de agencias reguladoras, tan independientes del poder político como sea posible, que gracias a los conocimientos técnicos de sus comunidades epistémicas son capaces de defender el bien común y el interés general. Obvian que las comunidades epistémicas también tienen ideologías propias, que hacen política, puesto que los ámbitos de regulación son esencialmente políticos (por ejemplo, la política monetaria del Banco Central Europeo) y que son susceptibles a las capturas de los intereses de unos sectores privados muy potentes. Además, el modelo de estado regulador se adentra en otro de los grandes problemas contemporáneos de la Administración pública: la tendencia a despolitizarse (Mair, 2015). Primero alejamos a los políticos de la gestión, porque hacen falta directivos públicos profesionales; después apartamos de la política y de los políticos la regulación de los elementos más críticos que afecten al bienestar de los ciudadanos y que sean, por lo tanto, esencialmente políticos. En todo caso, este modelo regulador ha tenido escasa implantación en España (a diferencia de su potencia en el mundo anglosajón) y ha sido muy poco relevante en el ámbito autonómico y local, dado que suele afectar casi exclusivamente a competencias estatales.

Finalmente, aparece un cuarto modelo de gestión: la gobernanza. La gobernanza es un modelo inevitable y positivo. La complejidad de actores y de los problemas vinculados a la defensa del bien común y del interés general ya no puede ser resuelta en exclusiva por los poderes públicos. Es imprescindible la colaboración de las empresas, del tercer sector, de los movimientos sociales, de las redes de ciudadanos empoderados y colaborativos gracias a las redes sociales con una base tecnológica, etc. El lema es que entre todos defenderemos el bien común y el interés general. Sin embargo, esta voluntad y este modelo plural, horizontal, democrático y participativo no dejan de tener un aire pueril o inconsciente desde los puntos de vista conceptual y operativo. Concretamente no parece que las empresas sean las organizaciones más adecuadas para defender el bien común y el interés general, ni tampoco el tercer sector, los movimientos sociales, los ciudadanos empoderados en redes sociales y sistemas colaborativos (estos actores sociales suelen concentrarse en ámbitos sectoriales sin un enfoque transversal y pueden generar externalidades negativas al interés general). Es obvio que todos estos actores persiguen sus propios objetivos y que estos raramente pueden coincidir con el bien común. Desde una óptica operativa resulta complicado que la pluralidad y la horizontalidad puedan acreditar un desempeño eficaz y eficiente. Es obvio que la defensa del interés general no puede ser soportada mucho más tiempo por un único músico (la Administración pública), sino que será necesaria toda una orquesta. La orquesta puede pactar de manera democrática o no el hecho de componer e interpretar una determinada partitura, pero, para su buen desempeño, tendría que contar con un director que interpretara la partitura en caso de desacuerdos entre los músicos y que dirigiera el buen hacer de la orquesta. La literatura en gobernanza pone énfasis en la necesidad de un actor que ejerza el papel de metagobernador, de director de orquesta. A nuestro entender, esta función solo la tendría que ejercer la Administración pública bajo el Gobierno político legitimado por la democracia representativa. Sin embargo, esta posición privilegiada del Gobierno político y de su Administración pública es lo que ahora está en juego, en riesgo muy serio de supervivencia. Hoy en día la Administración pública sufre unos déficits tan enormes y se ve lastrada por tantas losas institucionales y corporativas que le faltan la agilidad y la inteligencia necesarias para poder ejercer esta función de metagobernador. Por ejemplo, una alianza entre Google, Amazon, Facebook y otras empresas similares sería más potente y ágil, y tendría más información e inteligencia que cualquier poder público del mundo o que una

agregación eventual y difícil de estos poderes públicos. Estas empresas ejercerán, si es que no lo hacen ya, de directores de una orquesta en la que el poder público, en el mejor de los casos, solo puede aspirar a ser un solista destacado y, en el peor, a ser un músico más de esta orquesta que se llama gobernanza (Ramió y Salvador, 2018).

Para que la Administración pública pueda desempeñar el papel de metagobernador hace falta perseguir dos objetivos: por una parte, que el poder político recupere su capacidad de influencia sobre la economía y sobre los mercados y, por la otra, que la maquinaria de la Administración pública sea más ligera, flexible, contingente e inteligente y tenga mayor capacidad de aprendizaje. Para que todo esto sea posible, tiene que abandonar marcos conceptuales anticuados, dejar de lado las inercias y capturas históricas y superar su autismo corporativo (Ramió y Salvador, 2018).

2. Modelos de administración y cultura administrativa

Cada uno de estos modelos de administración implica un determinado tipo de cultura administrativa. El modelo burocrático, con el tiempo, ha favorecido una mala cultura administrativa: una cultura reactiva, de un formalismo asfixiante, lenta, falta de visión más allá del estricto procedimiento y de la letra de la normativa. Se trata de un tipo de cultura que exaspera a la clase política y en la que se encuentran cómodos los empleados públicos menos activos y más corporativizados. Es una cultura administrativa que se percibe como anacrónica y se considera que la renovación generacional tarde o temprano acabará por liquidarla, pero esto es un grave error, porque la Administración pública del presente y del futuro continuará ejerciendo competencias y funciones que tienen que ser esencialmente burocráticas. La Administración pública tendrá que perseverar siempre en los principios de neutralidad e igualdad en el trato a los ciudadanos mediante procesos formales que generen garantías de seguridad jurídica e institucional. Las competencias de regulación, de gestión de derechos y de disciplina deben continuar operando de modo burocrático. El modelo burocrático tiene algunas limitaciones técnicas, pero como que es un sistema procedimental de carácter mecánico no tendría que funcionar de manera tan deficiente. El mal funcionamiento del modelo burocrático no se debe tanto a su modelo, sino a la cultura administrativa deficiente que se ha asociado a este con el tiempo. Por lo tanto, hay que emprender medidas para actualizar, revitalizar y prestigiar las operaciones burocráticas públicas, para que, además de neutras e igualitarias, sean eficaces y eficientes. A pesar de que la propuesta pueda generar perplejidad, habría que invertir en formación para poder implantar un buen modelo burocrático. Por ejemplo, ahora hay muchas administraciones públicas en las que los empleados públicos operan bajo un modelo burocrático, con una cultura burocrática en el peor sentido de la palabra, pero aun así no conocen ni dominan las reglas burocráticas más básicas. Además, hay que tener en cuenta que la futura robotización de la Administración pública podría contribuir de manera decisiva a la automatización de estos procesos y dejaría a los actores administrativos sin capacidad discrecional. Así se evitarían las ineficiencias asociadas perversamente al modelo y los comportamientos minoritarios de arbitrariedad, clientelismo o corrupción. Sin embargo, hay una parte del propio proceso burocrático que no es automático, puesto que hace falta discernir en supuestos complejos y extraordinarios. Es decir, la burocracia también requiere inteligencia. Por eso pueden ser de gran utilidad los procesos de *smar-*

tización de la Administración pública. Donde tiene más sentido que operen fórmulas y logaritmos es en los sectores más burocráticos de la Administración.

La otra gran cultura administrativa es la gerencial. Se trata de una cultura dinámica y con más prestigio organizativo que la burocrática. Es una cultura contingente que apuesta por la flexibilidad, que busca la máxima eficacia y eficiencia y que es permeable a la innovación y a prácticas organizativas modernas (en buena medida importadas del sector privado). Se suele decir que la cultura burocrática se dedica a definir límites y que en su versión más patológica implica buscar problemas a las soluciones. En cambio, la cultura gerencial es lo contrario: busca soluciones a los problemas. Es positivo que sectores amplios de la Administración pública (los que prestan servicios directos a los ciudadanos) tengan una cultura gerencial, y sería perverso que operaran bajo una cultura burocrática. La cultura gerencial, más allá de su apuesta por la flexibilidad y la innovación, se sustenta en técnicas profesionales especializadas en cada uno de los ámbitos sectoriales y en algunas técnicas de carácter transversal (calidad, sistemas de control de gestión, etc.). Esta cultura se ha implantado de manera natural y sin grandes resistencias en muchos sectores de la Administración. Aquí el elemento cultural clave consiste en preservar estos principios gerenciales pero en convivencia natural con unos valores públicos robustos para evitar que en las instituciones públicas prospere una cultura empresarial. Estos valores públicos aplicados al modelo gerencial tendrían que fundamentarse en dos vectores: por una parte, la concepción de la Administración pública como entidad totalmente diferente de una organización privada; por la otra, la necesidad de que el modelo gerencial conviva y respete la parte burocrática de la Administración, en el sentido de que los límites de la flexibilidad, de la innovación, de la eficacia y de la eficiencia radican en el valor de la seguridad jurídica e institucional de la Administración pública.

En nuestras administraciones públicas, en cambio, no ha cristalizado la cultura del modelo regulador. Y no lo ha hecho por dos motivos: en primer lugar, porque las competencias reguladoras se suelen circunscribir a ámbitos muy concretos y tecnocráticos de la Administración (básicamente alrededor de las administraciones estatales) y, en segundo lugar, porque España no ha destacado (a diferencia de los países anglosajones) en la implantación del modelo regulador. Curiosamente, a pesar de que esta cultura reguladora es tan necesaria para el modelo regulador, se la asocia mucho más al siguiente modelo: la gobernanza.

El modelo de la gobernanza todavía no ha conseguido cristalizar en unas pautas culturales propias y claramente identificables. Podría decirse que actualmente ya operamos, en buena medida, bajo el modelo de gobernanza, pero sin una cultura administrativa asociada a la gobernanza.

3. De los modelos viejos a los modelos nuevos y sus elementos culturales

Hay que tener en cuenta que en la Administración pública suele haber varios modelos de gestión y diferentes lógicas culturales que tienen que convivir. En su momento, no fue posible migrar de un modelo burocrático a uno gerencial, no tanto por las resistencias del primero, sino sencillamente porque la Administración ha tenido que continuar asumiendo actividades propias del paradigma

burocrático. De este modo, las administraciones públicas han operado *de facto* y de manera desordenada durante las dos últimas décadas bajo un modelo “buroempresarial” (Ramió, 2017), una mezcla de cultura burocrática con cultura eficientista de naturaleza gerencial y con una inspiración de carácter empresarial. El mestizaje de modelos y de culturas no es malo en sí mismo. El problema radica en el desorden, puesto que, paradójicamente, se puede operar de manera burocrática en la prestación de servicios y de manera gerencial y flexible en las actividades burocráticas que no permiten la más mínima discrecionalidad. El resultado puede ser perverso: una prestación de servicios ineficiente y una pérdida de seguridad jurídica e institucional ante la discrecionalidad en actividades que tendrían que ser totalmente regladas y sistemáticas. Esta confusión ha tenido lugar de manera reiterada en nuestras administraciones públicas, porque, hasta el momento, no se ha intentado conciliar y ordenar estos dos modelos dominantes, sino que ha prevalecido el conflicto y una aspiración a la supremacía del modelo burocrático por encima del modelo gerencial y viceversa. Un problema añadido es que los dos modelos conviven en el mundo tecnocrático de la Administración, pero no en el político. La parte política de la Administración, como es lógico, no tiene ninguna cultura institucional, sino que vive en su propia ideología de partido y subjetiva en función de la procedencia de los actores que ocupan cargos políticos. La política es dinámica y contingente, y siempre le ha costado convivir con el modelo burocrático, que es conservador y rígido. En cambio, la política suele sentirse mucho más cómoda con el modelo gerencial, que es flexible y también contingente. Para un político medio, la burocracia pone límites y trabas a las soluciones políticas, mientras que el modelo gerencial intenta buscar soluciones a las diferentes opciones políticas. Es por ello que el político se siente cómodo con el modelo gerencial y muy incómodo con el modelo burocrático, que asume por imperativo legal, por miedo a saltarse la ley. A la cultura política le cuesta entender que el modelo burocrático muy implantado aporta un valor institucional enorme: la seguridad jurídica, que es la base para conseguir el desarrollo económico y humano (el cual es, por cierto, la esencia de la política). No obstante, hay otros actores en el juego institucional, como los sindicatos y las lógicas corporativas de los empleados públicos. La confusión entre ambos modelos da pie a acciones interesadas por parte de políticos, sindicatos y empleados públicos corporativizados. Abrazan el modelo burocrático o el modelo gerencial en función de sus intereses y sin tener en cuenta su idoneidad desde una perspectiva técnica. Por ejemplo, la política suele usar el modelo gerencial de coartada cuando desea capturar políticamente elementos que, por su naturaleza, deberían ser burocráticos. Los sindicatos y las corporaciones de empleados públicos, en cambio, abrazan el modelo burocrático cuando intentan flexibilizar y modernizar el sistema de gestión de recursos humanos. El conflicto entre modelos siempre beneficia los intereses espurios, pero causa grandes pérdidas en la calidad institucional.

Otro problema es que la disputa entre estos dos modelos no facilita la porosidad hacia otros modelos que exige la propia dinámica exógena y endógena de la Administración pública tanto del presente como del futuro. Así, se hace patente la falta de un modelo y de una cultura administrativa que puedan absorber las necesidades objetivas de funcionar bajo el paradigma de la gobernanza. Ni la cultura burocrática ni la cultura gerencial, con unas lógicas más internas que externas, han conseguido que la Administración ejerza con eficacia la función de metagobernador en las redes cada vez más complejas de gobernanza. Esta inhibición se ha producido, hasta el momento, con un modelo de gobernanza simple, que se ha articulado, casi en exclusiva, en la colaboración de

organizaciones privadas con ánimo de lucro (externalización hacia las empresas y, residualmente, hacia organizaciones sin ánimo de lucro). Sin embargo, la gobernanza del presente y del futuro es mucho más compleja e implica la participación ciudadana, la cogestión de servicios, los sistemas colaborativos y los partenariados público-privados.

Otra novedad es que los dos modelos de gestión y de cultura administrativa dominantes no han sido capaces de observar la importancia actual y de futuro del proceso inevitable de *smartización* y robotización de la Administración pública. El modelo burocrático visualiza estos procesos como relatos de ciencia ficción que no tienen nada que ver con la realidad administrativa. El modelo gerencial es más permeable a estos procesos, pero desde una perspectiva limitada, y solo visualiza las oportunidades de la *smartización* y la robotización como una manera de mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. Sea como fuere, ninguno de estos modelos sabe apreciar el cambio radical que estos procesos implicarán para los parámetros de funcionamiento interno de las organizaciones públicas.

4. Modelos de administración pública e ideología política

La Administración pública, como instrumento, carece de ideología. En teoría, se trata de una máquina neutra que sirve para implementar las orientaciones políticas, que sí que tendrían que poseer un claro vector ideológico. Sin embargo, la Administración pública agrupa a colectivos de profesionales, que son un elemento subjetivo, y estos sí que pueden tener ideología y una determinada cultura política. En principio, el modelo burocrático favorece, gracias a su principio meritocrático, la neutralidad política, la cual puede verse empañada por lógicas de carácter tecnocrático o corporativo. Las élites tecnócratas pueden presentar unas características previas (estatus social, instituciones universitarias donde han estudiado, etc.) con ingredientes ideológicos evidentes. También pueden recibir una formación inicial y permanente dentro de la Administración, impartida por determinadas élites que fomenten una ideología determinada. Un discurso tecnocrático puede contener, de manera más implícita o explícita, elementos políticos tanto regeneracionistas como conservadores, pero, en general, un modelo burocrático suele generar de manera involuntaria un discurso tecnocrático, elitista y corporativo que tiende a ser conservador.

El modelo gerencial presuntamente se asienta sobre unos principios técnicos que descartan una determinada filiación política, pero eso no es cierto, puesto que se articula sobre principios más ideológicos que estrictamente técnicos. El modelo gerencial se basa en una fascinación por la gestión privada y otorga un gran protagonismo a sistemas y técnicas de carácter eficientista. El modelo gerencial tiene claros ingredientes de la ideología neoliberal. La prueba es que muchas administraciones con gobiernos de izquierdas, que han abrazado el modelo gerencial, han acabado diseñando políticas públicas de carácter neoliberal.

El modelo clientelar (todavía presente en algunos enclaves de las organizaciones públicas) es claramente político en función de la ideología social y política del equipo de gobierno que manipula los procesos de selección y de carrera administrativa. Se trata del modelo de administración pública más ideologizado, con ingredientes sectarios, y escasamente neutral, relativamente presente en los

puestos profesionales de alto nivel y de libre designación debido a la falta de regulación en nuestro país de la dirección pública profesional.

El modelo de gobernanza tiene unos ingredientes ideológicos caóticos y contrapuestos. Por una parte, puede poseer una ideología neoliberal cuando prioriza los sistemas de colaboración público-privada con las empresas (partenariados público-privados y externalización). Por otra parte, puede presentar una ideología de izquierdas cuando prioriza los sistemas de participación directa de la ciudadanía, la cogestión de servicios, las lógicas colaborativas y la participación y cogestión de la sociedad civil organizada (organizaciones sin ánimo de lucro, movimientos sociales, asociaciones de vecinos, etc.).

Una administración pública estándar suele ser un cóctel ideológico, dado que, por su evolución histórica, se configura en varios estratos con modelos de administración diferentes y con culturas e ideologías muy diversas. Se pueden encontrar ingredientes ideológicos muy diferentes, derivados de determinadas derivas clientelares que muchas administraciones han experimentado en diferentes momentos como consecuencia de modas descontroladas de laboralización o de interinización de los empleados públicos. Además, existe una ideología transversal de carácter conservador surgida de la aplicación del modelo burocrático y de sus externalidades negativas de carácter corporativo. Asimismo, se ha ido imponiendo una cultura neoliberal tras más de dos décadas de influencia del modelo gerencial y de las bases (más instrumentales que conceptuales) de la nueva gestión pública. Finalmente, en determinados ámbitos (áreas de participación ciudadana, áreas vinculadas a derechos civiles, servicios sociales, etc.) ha ido emergiendo una ideología de carácter colaborativo, de economía social y de empoderamiento por la vía de la participación ciudadana y la cogestión de servicios, pero esta ideología y cultura administrativa todavía es bastante reducida.

A todo este conjunto de ideologías de cultura organizativa hay que añadir otra que no es menor en absoluto: la ideología y la cultura derivadas de las tecnologías de la información. Primero la informatización de la Administración (con la implantación de la ofimática) y después la aplicación de las tecnologías de la información (con la digitalización) han ido introduciendo unos vectores culturales tecnológicos aparentemente renovadores, pero muy vinculados a una cultura eficientista basada en la ingeniería. Esta cultura tecnocrática ha actuado como refuerzo tecnológico de la cultura gerencial y neoliberal ligada a la nueva gestión pública. Sirva como ejemplo que buena parte de los empleados públicos consideran sus ámbitos de gestión “negocios” y que utilizan un lenguaje propio de tecnólogos, lo que refuerza la cultura empresarial de la Administración pública. Las transformaciones previstas en el futuro (“migraciones”, en el lenguaje de los tecnólogos), derivadas de los procesos de *smartización* y de robotización, pueden agravar esta deriva ideológica y cultural.

5. La oportunidad del impacto de la robotización y de la *smartización* en los modelos de administración

Los procesos presentes y futuros de robotización y de *smartización* no solo deberían verse como transformaciones tecnológicas. Tampoco tendrían que ser meras transformaciones organizativas,

de procesos y de sistemas de prestación de servicios. La robotización y la *smartización* deberían implicar un cambio de paradigma de la Administración pública, una oportunidad para poner orden en el actual caos de modelos de administración. Como siempre, el elemento crítico es si estos procesos de renovación tecnológica se adoptan de manera reactiva o proactiva. Si se absorben estos procesos de manera reactiva (una práctica habitual en los sistemas públicos), el resultado será otra capa geológica de carácter conceptual que contribuirá a crear más confusión y todavía debilitará más la identidad y la cultura administrativa. En cambio, si se adopta una orientación proactiva, puede ser la gran oportunidad para ordenar conceptualmente la identidad y los diferentes modelos de gestión de la Administración pública.

En primer lugar, habría que ordenar de manera clara los diferentes modelos de administración pública. Nuestra propuesta consiste en asignar una identidad general como modelo conceptual genérico que agrupe submodelos de gestión para cada una de las familias de competencias y actividades de la Administración pública. El modelo general propuesto de cara al futuro es una administración pública inteligente y refinada en términos institucionales e incluiría dos ingredientes. El primero es el aumento de la calidad institucional: sistemas meritocráticos fluidos para el acceso y la carrera, dirección pública profesional, transparencia, rendición de cuentas y evaluación de políticas y servicios públicos y, finalmente, un nuevo sistema de gestión de recursos humanos. La calidad institucional residiría básicamente en la erradicación total de cualquier impulso clientelar (clientelismo político, sindical o corporativo) y en la búsqueda de mecanismos institucionales para comprender mejor la ciudadanía (transparencia, rendición de cuentas y evaluación, pero también participación ciudadana y sistemas colaborativos de cogestión de servicios). En definitiva, una administración pública con una cultura institucional de la ciudadanía y para la ciudadanía (y no solo en la prestación de servicios, sino también institucionalmente orientada a la sociedad), liberada de todo tipo de capturas. La *smartización* y la robotización pueden contribuir decididamente a poner en práctica este nuevo modelo conceptual. El segundo ingrediente de este modelo de futuro es la inteligencia institucional, necesaria para dirigir públicamente los sistemas complejos de gobernanza. Este elemento hace referencia a que la Administración pública debe tener buenos sistemas de información (contabilidad analítica, datos de gestión y de impacto de servicios y políticas, *big data*, etc.) y capacidad de análisis transversal de todos los datos. Los procesos de *smartización* pueden contribuir de manera decisiva a lograr esta inteligencia institucional.

Por otra parte, la Administración pública participa en competencias y actividades tan dispares que requiere submodelos y subculturas. Para las actividades de regulación de derechos y de disciplina administrativa, precisa de un modelo burocrático neutro y eficaz. Para la prestación de servicios, en cambio, necesita un modelo gerencial eficiente y eficaz, con una orientación empresarial, pero acompañada de valores públicos. Para la dirección de las redes de gobernanza público-privadas, hace falta un modelo de gobernanza inteligente en materia de gestión que permita maximizar los mecanismos de planificación, dirección, control y evaluación. Para la participación ciudadana, los sistemas colaborativos y la cogestión de servicios, la Administración necesita un modelo de gobernanza inteligente en materia política que facilite la entrada activa de los ciudadanos y de los colectivos de ciudadanos. La idea es un modelo general con cuatro submodelos, una cultura administrativa general con cuatro subculturas pero que evite las contradicciones internas. La

smartización y la robotización pueden contribuir decididamente a ordenar estos modelos y estas culturas administrativas:

– **Erradicación definitiva del modelo clientelar:** es un error el hecho de considerar que el modelo clientelar es un problema resuelto propio del pasado. Evitar este modelo todavía es y continuará siendo un reto. Se trata de una lucha infinita, de carácter atemporal, puesto que siempre faltará sincronía entre la manera natural de organización social, que es clientelar (Fukuyama, 2015 y 2016), y una administración pública que tiene que rechazar siempre el clientelismo si desea defender el bien común y el interés general de manera equitativa y neutral. Los procesos de *smartización* y robotización pueden catalizar la erradicación del modelo clientelar, porque pueden impedir la discrecionalidad interesada de los diferentes agentes públicos con tendencias clientelares. Esta idea quedará reforzada en la próxima reflexión.

– **Un modelo burocrático renovado y mecanizado:** el modelo burocrático diseñado por Weber es mecánico, neutro y objetivo y tiene unos principios y valores que continúan siendo modernos. El modelo burocrático todavía es competitivo para buena parte de las competencias públicas que facilitan la seguridad jurídica para lograr el crecimiento económico y, así, conseguir el máximo desarrollo humano. El modelo burocrático ha funcionado de manera defectuosa por dos motivos: el primero es que la subjetividad de los empleados públicos, tanto en el plano individual como en el colectivo, ha pervertido el modelo por intereses personales, grupales o corporativos. Además, el supuesto mal funcionamiento del modelo burocrático ha sido una impostura para justificar y disimular determinadas incompetencias profesionales o los malos hábitos de una acomodación excesiva. El modelo burocrático ha servido de excusa para que los empleados públicos escasamente dinámicos se mantengan en su zona de confort. El segundo motivo es que el modelo burocrático no puede aplicarse a las actividades de gestión (prestación de servicios públicos) que no son regladas, porque hay que aplicar los principios de flexibilidad y de contingencia. Por lo tanto, en primer lugar conviene separar estos últimos principios del modelo burocrático para que operen bajo los parámetros del modelo gerencial. La segunda estrategia consiste en robotizar todas las funciones burocráticas de la Administración pública. La robotización implicará una mecanización virtuosa del modelo maquinal burocrático y garantizará que no opere de manera defectuosa ni discrecional. Además, evitará totalmente la corrupción funcional, que casi no existe en España, pero que sí que está muy presente en los países en vías de desarrollo. Veamos un ejemplo sencillo, no referido a la robotización, sino a la implantación de la administración digital: el actual gobierno argentino de Mauricio Macri ha emprendido la digitalización de toda su administración federal y lo conseguirá en solo cuatro años, tras haber digitalizado la Administración de Buenos Aires. Ha sido un proceso tecnológico y organizativamente sencillo, sin reingenierías de procesos ni utilización de mecanismos tecnológicos muy sofisticados. Cuando un proceso está totalmente digitalizado, genera documentos en formato PDF que no pueden ser alterados por los empleados públicos. Con este modesto hito digital se ha suprimido toda la discrecionalidad funcional perversa y el pago de coimas (sobornos con los que algunos ciudadanos pretenden alterar los expedientes administrativos), con lo que se ha conseguido más seguridad jurídica. Si esto lo consigue una simple digitalización por la vía de PDF, los éxitos de un sistema solvente e integral de robotización de la burocracia administrativa podrían ser espectaculares.

– **Un modelo gerencial renovado, mecanizado y *smartizado*:** el modelo gerencial deberá ir asociado a los ámbitos de la Administración pública que prestan servicios. En términos cuantitativos, estos sectores implican la mayor parte de los ámbitos de gestión y de personal de la Administración. La lógica gerencial persigue el ahorro, la eficacia y la eficiencia mediante la flexibilidad de sus estructuras, sus procesos y su gestión de los recursos humanos. Dentro de este modelo se incluirían la mayor parte de los ámbitos críticos de una administración: servicios sociales, sanidad, educación, cultura, seguridad, transportes, etc. El modelo gerencial del futuro tendría que incorporar o reafirmar los valores públicos y la plena confianza en que la gestión pública puede ser innovadora, emprendedora, eficaz y eficiente (Mazzucato, 2014). El modelo gerencial del futuro tendría que recibir un doble impacto, puesto que tendría que aprovechar tanto la robotización como la smartización. La denominada *cuarta revolución industrial* (Schwab, 2016) afectará fundamentalmente a la mecanización de buena parte del sector de servicios. El modelo gerencial está asociado a la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, es evidente que el sector de los transportes (públicos, en nuestro caso) será objeto de automatización, pero la robótica también penetrará en la sanidad (ya hay robots de atención al público en los hospitales), la atención al público en general, los servicios sociales, etc. La robotización en la prestación de servicios públicos fomentará una eficacia y una eficiencia superiores en la prestación de servicios. También facilitará que los empleados públicos puedan concentrarse en las partes de la cadena de producción que aportan más valor público (planificación y diseño, control de la calidad, interacción directa con la ciudadanía, inteligencia, etc.). Con todo, la prestación de servicios y el modelo gerencial también se beneficiarán, con tanta o mayor intensidad, de la *smartización* y la inteligencia artificial. Gracias al manejo de los macrodatos (*big data*), la prestación de servicios públicos será mucho más eficaz y eficiente, y el modelo gerencial incrementará su inteligencia institucional. Las ganancias en calidad, en eficacia y en eficiencia afectarán a todos los servicios públicos. A modo de ejemplo, podemos citar la mejora del sistema de transportes urbanos de Londres, que se ha adaptado a los itinerarios reales que hacen los ciudadanos, un conocimiento que se ha adquirido mediante el *big data* de las compañías telefónicas. Otro caso es el de los hospitales norteamericanos, que han cedido miles de datos sobre sus pacientes en cuidados intensivos a la Universidad de Harvard. Este centro de investigación ha utilizado estos datos para crear sistemas inteligentes de diagnóstico para los futuros pacientes de cuidados intensivos. Actualmente, en muchos hospitales, son estos sistemas inteligentes los que formulan los diagnósticos, y los médicos se limitan a confirmarlos y a proponer el tratamiento. Los ejemplos y las posibilidades son infinitas para la sanidad, pero también para los servicios sociales (robots trabajadores sociales y médicos robóticos para las personas de edad avanzada), para los servicios educativos (nuevos sistemas de aprendizaje digital), etc.

– **Un modelo de gobernanza inteligente en materia de gestión *smartizada*:** nuestras administraciones no tienen implantado un verdadero modelo de gobernanza ni una cultura de la gobernanza en la gestión privada, con o sin ánimo de lucro, de los servicios públicos. También suele hacerse mucha referencia a los partenariados público-privados (PPP), pero su nivel de implantación es muy escaso y se ha limitado al desarrollo de algunos planes urbanísticos o a la gestión de los mercados municipales. Los PPP parten de la simetría entre lo público y lo privado, de la confianza entre ambas partes y de un reparto de los riesgos derivados de las inversiones y de las expectativas de los resultados. Es, por lo tanto, un sistema de cogobernanza. En cambio, la externalización se basa en la asimetría y en el dominio teórico de la Administración sobre los agentes privados con o sin ánimo

de lucro. La gobernanza de la externalización recae en la Administración pública. Llevamos tres décadas externalizando de manera muy intensiva, pero este proceso se ha implementado, en términos generales, reactivamente, sin pensar en sus límites y con sistemas de control y de evaluación poco sofisticados. Si se ha externalizado de manera reactiva, es porque las principales motivaciones de la externalización no han estado vinculadas a la búsqueda de unos servicios mejores y más eficaces, sino al agotamiento de las organizaciones públicas y al colapso de su modelo de gestión de personal. Las administraciones públicas han optado por la gobernanza para superar sus problemas organizativos, pero lo han hecho más en el plano teórico que en la realidad, dado que no han maximizado las funciones de planificación, control y evaluación. La externalización representa un juego complejo entre el papel de principal (la Administración) y el de agente (las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro). El principal tendría que poder intervenir, definir el campo y regular el juego, y ejercer la función de metagobernador. Para llevar a cabo esta función le hace falta inteligencia institucional: sistemas de información sofisticados y una capacidad de análisis potente tanto para la toma de decisiones como para el control. Para ejercer el papel de metagobernador también es preciso implantar unos valores públicos sólidos que eviten capturas de los agentes públicos por parte de los actores privados y para reforzar y prestigiar conceptualmente la capacidad de la gestión pública ante la gestión privada. Esta inteligencia institucional es uno de los grandes déficits de la Administración. La *smartización* o la inteligencia artificial puede contribuir decididamente a cubrir esta laguna crítica. Por una parte, las empresas proveedoras podrán prestar los servicios públicos con múltiples sensores y usando el Internet de las cosas, lo que permitirá una dirección y un control relativamente sencillos por parte de la Administración. Por otra parte, la información sobre los datos de los usuarios, sus comentarios en las redes sociales, etc. podrían ser otro modo de evaluar la calidad de los servicios externalizados. Las empresas proveedoras de servicios públicos tendrían que estar obligadas a prestar sus servicios utilizando sistemas de captación de datos de tecnología punta, y estos datos deberían transferirse de manera automática a la Administración. La Administración pública tendría que disponer de programas inteligentes de gestión integrada de la información que le permitieran controlar de manera sencilla la calidad de los servicios públicos y analizar la eficiencia para asegurar que las transferencias económicas hacia las organizaciones privadas sean las más justas.

– **Un modelo de gobernanza inteligente en materia de política *smartizada*:** un nuevo modelo de gobernanza viene de la mano de las dinámicas del empoderamiento social, de la participación ciudadana, del trabajo colaborativo y de la cogestión de servicios. Los ciudadanos, desde un punto de vista tanto individual como colectivo, desean implicarse cada día más en los asuntos públicos. Y no solo en su deliberación, sino que también quieren influir en la toma de decisiones, participar activamente en la gestión de los servicios públicos, etc.; es decir, un modelo de gobernanza de carácter político, pero también de gestión más participativa y social. Los sistemas de participación directa presentan problemas de escala (los más efectivos son para grupos muy reducidos) y de asimetría (ciudadanos con tiempo y movilizados, por una parte, y ciudadanos sin tiempo y no tan movilizados, por la otra). Otro problema vinculado a la participación directa está relacionado con la calidad de la información de la que disponen los ciudadanos sobre los temas que quieren abordar. Los sistemas inteligentes de información tanto de provisión como de transmisión entre la Administración y la ciudadanía y viceversa pueden hacer que la participación directa sea más sólida, fluida, rápida e inclusiva de lo que lo ha sido hasta el momento (Moreno y Jiménez, 2018).

Los sistemas tecnológicos de carácter colaborativo impulsados por las administraciones públicas tendrían que ser una oportunidad para favorecer la cogestión de servicios públicos y una economía colaborativa con valor social y público.

6. La *smartización* como sistema de renovación institucional

Por *smartizar* se entiende usar de manera global, intensiva y sostenible las tecnologías de la información con el fin de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos (Universidad de Alicante, 2016). Esta definición es correcta, pero a nuestro entender resulta demasiado genérica y requiere algunos matices. Primero, enfocar el uso de las tecnologías de la información solo a la mejora de la calidad de los servicios puede contribuir a cristalizar un error del pasado con la renovación tecnológica. Durante la última década, las administraciones públicas han invertido con acierto en tecnología para proveer servicios públicos e información a los ciudadanos de manera mucho más sencilla e intuitiva (webs institucionales, webs de transparencia, trámites en línea, etc.). En cambio, no han aprovechado la revolución tecnológica para renovar sus sistemas internos de gestión. Se trata de una gran paradoja: modernizamos el *front office* pero el *back office* continúa operando de manera arcaica, exactamente igual que durante el siglo pasado. ¿Cómo es posible renovar solo el comedor de un restaurante si la cocina continúa funcionando de manera tradicional? Las empresas líderes, tras su inmersión en la tecnología, trabajan y se organizan de manera totalmente diferente. La Administración pública trabaja y se organiza exactamente igual, pero, eso sí, con sistemas modernos de interacción con la ciudadanía y, a lo sumo, reduciendo una parte del papeleo a formato digital. Esta realidad es muy preocupante y puede condicionar negativamente la implantación de la *smartización* en el presente y en el futuro. La *smartización* de la Administración pública implica hoy por hoy utilizar el *big data* con tres objetivos básicos: a) mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, b) mejorar la inteligencia para incrementar la capacidad de decidir, controlar y evaluar las políticas públicas, y c) mejorar la inteligencia para dirigir mejor las redes complejas de gobernanza entre entes públicos (la administración nuclear *versus* la administración instrumental, como los organismos autónomos, las empresas públicas, los consorcios y las fundaciones) y entre entes públicos y privados (la colaboración con organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro). Solemos atender solo al primer objetivo, a pesar de que los otros dos son mucho más relevantes y permiten, además, renovar y mejorar al máximo la atención al ciudadano. Ya es una tradición, en la implantación de la tecnología en la Administración pública, empezar la casa por el tejado. Por lo tanto, a nuestro entender, para definir la *smartización* de la Administración pública habría que plantear la siguiente definición: proceso mediante el cual se consigue más inteligencia institucional para gobernar las redes complejas públicas y privadas con el objetivo final de aportar valor público a las actividades administrativas y atender de manera proactiva a las necesidades de la ciudadanía.

7. La novedad de la holocracia

Durante las últimas dos décadas la literatura académica y los avances prácticos en administración pública se han mostrado incapaces de diseñar un nuevo modelo de administración y una nueva

cultura. El pensamiento administrativo está anclado en un bucle temporal que solo analiza las ventajas e inconvenientes del modelo burocrático y del modelo gerencial y los conflictos entre ambos paradigmas, pero que no tiene capacidad para construir ninguna alternativa. En el ámbito estrictamente académico, la literatura neoinstitucionalista y la denominada de capacidades institucionales, más reciente, no facilitan la transición hacia elementos concretos, reales y palpables. La literatura en materia organizativa de carácter privado también es baldía desde hace casi treinta años; no hay avances significativos desde Drucker y Mintzberg. La teoría de la organización (privada) no ha sabido renovarse ni con las tecnologías de la información y está fuera de juego ante la *smartización* y la robótica. Una de las aportaciones relativamente valiosas y que ha tenido un cierto impacto (también, por azar, en alguna administración pública como el Ayuntamiento de Barcelona) es la de Frédéric Laloux. Laloux (2016) propone una sugerente renovación del paradigma organizativo basado en tres principios: la autogestión (las organizaciones han encontrado la fórmula para operar de manera eficaz, incluso a gran escala, con un sistema basado en las relaciones entre iguales, sin necesidad de jerarquía ni consenso), la plenitud (las organizaciones reconocen y aprovechan la identidad global de sus miembros: no solo en la dimensión profesional, sino también en las dimensiones personales, emocionales, intuitivas y espirituales) y el propósito evolutivo (la percepción real de las organizaciones es que poseen una vida y un sentido de orientación propios). En vez de predecir y controlar el futuro, los miembros de la organización están invitados a escuchar y entender aquello en que la organización desea convertirse (el propósito al que quiere servir), pero estos principios tentadores se asientan sobre unas investigaciones empíricas con una muestra muy reducida y, además, todas las organizaciones analizadas son privadas y relativamente pequeñas.

Las empresas que llevan la cultura de la innovación en los genes no necesariamente tienen que innovar. Este es su objetivo, pero para innovar hace falta algo más que solo desearlo. Algunas empresas tienen el potencial para hacerlo más que otras, que quizá sí que han innovado en algún momento, pero después no han sabido recoger el fruto de este impulso. La innovación tiene que ser una parte de las empresas, no objetivos concretos e individuales limitados en el tiempo y que a veces resultan difíciles de gestionar en determinadas empresas, porque no están preparadas y necesitan forzar sus equipos para construir uno que tire adelante el proyecto.

Laloux (2016) nos advierte de que las organizaciones se están quedando obsoletas en cuanto a las formas de gestión y que está a punto de producirse un salto crítico y trascendental en la implantación de nuevos modelos organizativos y productivos. Este salto consiste fundamentalmente en profundizar al máximo en el concepto de colaboración (Tamames, 2018: 89). Otra novedad en la literatura organizativa vinculada al impacto de la inteligencia artificial y la robótica hace referencia a la organización exponencial (Ismail, Malone y Van Geest, 2016). Partiendo de la base de que el mundo digital está mostrando unos crecimientos como no se habían visto nunca antes, la propuesta de la organización exponencial (ExO) es que las organizaciones puedan conseguir estos mismos crecimientos exponenciales exprimiendo las posibilidades de la digitalización e informatización de sus procesos y reduciendo al mínimo los activos físicos (Tamames, 2018: 90). Una organización exponencial es aquella cuyo impacto o resultado en la economía y su entorno es desproporcionadamente enorme, como mínimo diez veces superior comparado con sus iguales,

otras empresas del sector, de carácter lineal. Son disruptivas, se basan en técnicas organizativas diferentes y en tecnologías aceleradoras. Es decir, estamos ante una nueva generación de organizaciones que pueden transformar en crecimiento exponencial la manera lineal de crecer de las organizaciones tradicionales a partir del uso de activos como su comunidad, personal bajo demanda, *big data*, inteligencia artificial y otras nuevas tecnologías. Se trata de una organización no centralizada, ni cerrada, ni jerárquica, y sin liderazgos concentrados, que apuesta por una nueva manera de entender la estrategia, la cultura, los procesos, las operaciones, los sistemas y a las personas. Representa un nuevo modelo organizativo complejo cuyos detalles todavía tienen que definirse. De todos modos, todo parece indicar que las organizaciones modernas tendrían que apostar por la holocracia: un sistema de organización en el que la autoridad y la toma de decisiones se distribuyen de manera horizontal en lugar de ser establecidas por una jerarquía de gestión; en otras palabras, un sistema de autogestión (Robertson, 2015). La holocracia es una nueva manera de administrar una organización que releva el poder de una estructura jerárquica y lo sustituye por un sistema de distribución de la autoridad. Una de las principales diferencias en la organización de una empresa mediante la holocracia es la eliminación de una estructura en la cual cada persona tiene un cargo fijo y la función de cada trabajador es descrita en un organigrama. El sistema nuevo propone una estructura en la que el empleado ejerce múltiples funciones dentro de la organización, participa en diferentes equipos a la vez y lleva a cabo tareas constantemente actualizadas para adaptarse mejor a las necesidades de su equipo. La idea es que la organización pueda aprovechar mejor las habilidades del trabajador dándole total libertad para que exprese su creatividad. En el modelo tradicional, la autoridad pertenece siempre al jefe, mientras que en la holocracia se distribuye entre el equipo con funciones específicas y con responsabilidades para la toma de decisiones sobre el tema objeto de trabajo. Por ejemplo, si hay un equipo que se encarga del lanzamiento de un nuevo producto, la última palabra la tienen los miembros de este equipo, no el gestor, que está, teóricamente, en un nivel superior. En el modelo tradicional, la estructura de una organización raramente cambia y las órdenes siempre van de arriba abajo. En la holocracia, la organización se modifica constantemente y cada equipo tiene autoridad para gestionarse como mejor convenga a sus miembros, incluso de manera jerárquica si es lo que les parece mejor. Uno de los aspectos más importantes de la holocracia es que todos los colaboradores de la organización tienen que seguir el mismo conjunto de reglas predefinidas, y no determinaciones fijadas por la autoridad. La idea es que la transparencia en las reglas disminuya el impacto de la política dentro de la organización y que la toma de decisiones dependa menos de personas en posiciones de autoridad (Robertson, 2015). De nuevo, es complicado aplicar esta idea de autogestión, autonomía y disolución de la autoridad entendida en un sentido clásico en una administración pública en la que la jerarquía y la autoridad política son dos elementos esenciales. La holocracia podría representar una fórmula nueva y diferente para despolitizar aún más la Administración pública. Con todo, no debería tener necesariamente este impacto negativo, puesto que la autoridad y la jerarquía política pueden combinarse con la autonomía de gestión y la corresponsabilidad. Las organizaciones que están aplicando la holocracia justamente suelen hacer un símil con el cuerpo humano: las células no piden permiso para hacer su tarea, ya saben cómo llevarla a cabo; los pulmones tienen la función de obtener oxígeno y se van ajustando de manera autónoma. En este sentido, un cuerpo humano tiene una jerarquía holocrática en la medida en que cada órgano tiene autoridad completa sobre su función. Es obvio que todo el cuerpo está dirigido por el cerebro, que

es el que decide qué se tiene que hacer (por ejemplo, correr o descansar), pero una vez que está tomada esta decisión cada órgano actúa autónomamente en consecuencia. En la Administración pública hay que garantizar que el cerebro tenga una lógica política y que domine la estrategia del cuerpo administrativo, pero posteriormente cada equipo o unidad administrativa debería tener autonomía para cumplir su función de manera óptima. Así pues, se diluyen los jefes intermedios, pero no la dirección política y estratégica, que puede ser todavía mucho más potente y efectiva. La inteligencia artificial podría favorecer decididamente estas nuevas fórmulas de organización para la Administración pública. Esta reflexión y propuesta organizativa no es ningún tema menor, puesto que puede generar impactos muy potentes y beneficiosos. Por esta razón, a modo de clarificación, la podemos analizar con más profundidad a partir de los siguientes cuatro apartados:

– La teoría de la organización moderna, la literatura sobre gestión de los últimos cinco años diseñada para aplicarla a las empresas privadas, coincide de manera unánime en que las organizaciones del futuro no pueden ser jerárquicas, sino que tienen que ser colaborativas, con dinámicas de autogestión, identidades muy fuertes y una gran flexibilidad. Solo de este modo pueden ser organizaciones contingentes y creativas que se adapten a las disrupciones tecnológicas. Aplicar estos principios a la Administración pública puede ser muy difícil, dado que su modelo de base continúa siendo burocrático y la estandarización y la jerarquía son algunos de sus principios básicos. Con todo, recordemos que la Administración pública también opera bajo los paradigmas gerencial y de gobernanza. Estos modelos sí que pueden migrar hacia organizaciones más colaborativas y de autogestión. También hay que tener presente que uno de los impactos más relevantes de la robotización y la inteligencia artificial en la Administración pública es que su dimensión burocrática podría automatizarse casi por completo. Por lo tanto, la dimensión burocrática, que debe seguir estando presente en las instituciones públicas, en el futuro estará robotizada y así asegurará sin desviaciones la neutralidad, la equidad y la seguridad jurídica. Así pues, ya no hará falta mantener un modelo de trabajo de los empleados públicos de carácter conservador y podría operar también bajo los vectores de la colaboración y de la autogestión.

– La posibilidad de introducir sistemas de autogestión en la Administración pública podría entrar en conflicto con el principio de jerarquía, pero la esencia del principio de jerarquía no es instrumental, sino conceptual; no es operativo, sino estratégico. Su función consiste en preservar el dominio político sobre la dimensión profesional de la Administración. De esta superioridad depende la legitimidad democrática de las instituciones públicas. Por lo tanto, en la Administración no es posible que los sistemas de autogestión y de colaboración entre colectivos de empleados públicos puedan diseñar la estrategia de las políticas y los servicios públicos. Esta función corresponde a la dimensión estratégica ocupada por los perfiles políticos, que, por la vía de la jerarquía sobre el resto de la institución, aseguran la implementación de su visión política. Sin embargo, también hay que tener presente que uno de los problemas más graves de nuestras administraciones públicas es la invasión de la política sobre ámbitos y funciones estrictamente técnicos y profesionales. Curiosamente, la aplicación en el futuro de un sistema holocrático en la Administración podría conciliar las dos exigencias de la organización administrativa: por una parte, asegurar el dominio estratégico de la dimensión

política y, por la otra, proteger la autonomía de la dimensión profesional en los aspectos más técnicos. La metáfora de cómo funciona un cuerpo humano es, en este sentido, muy aclaratoria. El cerebro (la política) decide libremente qué tiene que hacer el cuerpo de una persona (la Administración). La política consiste en decidir si tiene que correr o si tiene que andar y en qué dirección, pero los órganos humanos (unidades administrativas profesionales) toman sus decisiones de manera totalmente autónoma respecto del cerebro. El pulmón decide autónomamente cómo trabaja y se adapta a una persona que corre velozmente o que descansa. Las células desarrollan sus tareas de manera totalmente autónoma. A pesar de esta autonomía celular, nadie puede dudar de que un cuerpo humano es jerárquico, puesto que todas sus acciones discrecionales son dirigidas por el cerebro y solo las mecánicas o estrictamente físicas funcionan de manera autogestionada. En cambio, no sería funcional que el cerebro diera órdenes a las células o a los alveolos de los pulmones, puesto que podría generar un colapso fisiológico. Esta disfunción es la que sucede muy a menudo en la Administración pública, donde un exceso de politización influye negativamente en la forma de trabajar de sus unidades administrativas más técnicas. Por lo tanto, hay que priorizar y estimular en la Administración la autogestión y la colaboración de las unidades administrativas y de los empleados públicos y evitar que se politicen.

– Para que estos sistemas colaborativos y de autogestión operen de manera eficaz y eficiente, es muy importante la identidad, la identificación y la visión plena, tal y como propone Laloux. Es decir, las células de un riñón (órgano administrativo especializado) tienen que tener muy claro que forman parte de un riñón y cuáles son sus funciones. Solo de este modo los sistemas de autogestión y colaboración tendrán una aportación consistente, eficaz y eficiente.

– La organización del trabajo partiendo de la colaboración y la autogestión puede aprovechar la inteligencia artificial para conseguir que las unidades administrativas tengan un desempeño exponencial. Un riñón, como órgano administrativo, puede transformarse gracias a la inteligencia artificial en un riñón u órgano administrativo exponencial con un grado de eficacia y eficiencia muy superior al que tenía hasta ahora. Es decir, los mecanismos de colaboración y de autogestión con el ingrediente de la inteligencia artificial pueden conseguir unidades administrativas con un rendimiento exponencial.

– Otro elemento crítico es la coordinación entre los diferentes órganos de un cuerpo, entre las diferentes unidades administrativas. Por ejemplo, la actividad de un riñón puede afectar negativamente al hígado o viceversa. Es obvio que la práctica fisiológica o administrativa los estimula a coordinarse, pero también es cierto que, muchas veces, el funcionamiento de un órgano o unidad puede generar externalidades negativas para otros órganos o unidades. Los esfuerzos que tienen que hacer las administraciones públicas para coordinar sus diferentes unidades suelen ser ingentes (por ejemplo, con infinitas reuniones de coordinación) y, muy a menudo, bastante infructuosos. En este sentido, la inteligencia artificial de base contextual puede ser una gran oportunidad para una coordinación mucho más natural y fluida y mucho menos burocrática.

8. El nuevo modelo de gobernanza social inteligente

En definitiva, no se ha diseñado ni en el sector público ni en el privado un modelo de organización robusto y concluyente que pueda afrontar los retos contemporáneos. Aquí nos limitamos a proponer once principios generales sobre los cuales tendría que asentarse el nuevo modelo de administración pública que denominamos *modelo de gobernanza social inteligente*:

– **Tres modelos ordenados aceptados y reconocidos por todo el mundo:** hay que reconocer de una vez por todas que la Administración pública es compleja, atiende a varios frentes y que, por lo tanto, no se rige por un único marco conceptual, sino por tres:

1. El modelo de la gobernanza público-privada, puesto que la Administración no puede ni debe actuar de manera autista. Requiere la colaboración de las organizaciones con y sin ánimo de lucro, y además tiene que estar abierta a la participación y gestión de los ciudadanos a título individual o colectivo. Sin embargo, nos referimos a una gobernanza responsable, dirigida por la Administración en la búsqueda del valor público, el bien común y el interés general. La gobernanza no debe interpretarse solo en términos de buena gestión, sino también de una política buena y renovada.

2. El modelo burocrático, porque la Administración pública aporta seguridad jurídica e institucional al sistema, para lo cual tiene que actuar de manera neutra, impersonal y sistemática.

3. El modelo gerencial en la prestación directa de servicios públicos de calidad (adaptados a las necesidades y expectativas de los ciudadanos). Los tres modelos pueden convivir sin ningún problema. Los empleados públicos pueden especializarse en uno concreto, pero todos tienen que conocer, dominar y respetar los tres modelos de administración pública.

– **Defensa orgullosa de los valores públicos, el orgullo de trabajar en el sector público:** trabajar en la Administración pública es una profesión, pero también una vocación. Significa estar al servicio de la sociedad y trabajar para mejorar el confort social, la equidad y la igualdad. Los años venideros serán tiempos de cambios tecnológicos y económicos así como de externalidades sociales negativas. Trabajar para mitigarlas tiene que ser no solo una vocación, sino también un motivo de orgullo. Por otra parte, hay que reformular el discurso para que quede claro que la Administración pública es moderna, creativa e innovadora. Un cargo electo o un empleado público trabajan para una administración moderna y para defender el bien común y el interés general en tiempos convulsos socialmente. Estas tareas y su ubicación institucional siempre tendrían que llenar de orgullo a los actores públicos.

– **Profesionalización y frente constante contra el clientelismo y el corporativismo:** las tendencias clientelares y corporativas tienen un carácter social y natural, pero son perversas para las instituciones. Siempre hay que estar atento para detectar los primeros indicios y tomar las medidas necesarias para evitar el clientelismo o el corporativismo. Hay que estar siempre pendiente de mantener la meritocracia cuando se incorporen nuevos empleados públicos, sean los que sean, en la carrera profesional y en los criterios de empleo de los puestos de dirección pública profesional.

- **Autogestión en el marco de la jerarquía:** el trabajo autónomo, el trabajo en equipo y las lógicas cooperativas son los nuevos valores de la organización del trabajo moderno. La Administración no solo no puede renunciar a estos ingredientes, sino que los tiene que estimular constantemente mediante todo tipo de incentivos (formación a empleados y responsables, diseño de puestos polivalentes y con profundidad, procesos de trabajo flexibles, etc.), pero todo ello dentro de una lógica de jerarquía institucional. La Administración tiene que continuar siendo conceptualmente jerárquica (la política dirige la Administración), pero con dinámicas de trabajo vinculadas a la autogestión en un sentido profesional o “pleno”, tal y como las formula Laloux (2016).
- **Contingencia y renovación contra el envejecimiento organizativo:** los problemas y las políticas a las cuales se enfrentan la Administración y los servicios que presta están en un proceso de transformación continuo. Es imprescindible que la organización sea contingente y los procesos de aprendizaje, constantes. Hay que luchar de manera sostenida contra el acomodo y las opciones más conservadoras y evitar el envejecimiento institucional y el de los empleados públicos en su dimensión profesional. La Administración es una organización que siempre está aprendiendo y todos sus empleados, también.
- **La atención y el liderazgo de los procesos de renovación tecnológica:** los cambios tecnológicos y organizativos no son novedades que impulsa y experimenta el sector privado y, posteriormente, pueden ser acogidos o no en el sector público. Al contrario, las administraciones públicas tendrían que estar siempre atentas a los avances e intentar ser las primeras organizaciones que los implementen si consideran que pueden aportar valor público.
- **Más inteligencia que musculatura:** la gestión pública en un contexto complejo de gobernanza tanto a escala de gestión como a escala política requiere inteligencia, la capacidad de detectar la información clave para analizarla. La inteligencia no solo es el ingrediente básico para ejercer la función de metagobernador, sino también para ser líquido en el sentido de “contingente, creativo e innovador”. La gran mayoría de los puestos de trabajo de los empleados públicos tendrían que ser únicamente los que requieran inteligencia, es decir, capacidad de análisis para detectar problemas y resolverlos. La musculatura institucional será objeto de robotización o bien de externalización. En este sentido, hay que minimizar los puestos de trabajo “musculares”, puesto que tienden a contaminar los puestos de trabajo “cerebrales”.
- **Más visión política y más complicidad con la política:** los ingredientes fundamentales (la visión, la energía y la fuerza) de la Administración pública radican en la política. Hace falta prestigiar y reconocer el ingrediente político. Los empleados públicos son profesionales, pero al servicio de una visión política. Por lo tanto, los empleados públicos tienen que ser actores totalmente alineados con la política de la institución y deben renunciar a las lógicas corporativas que suelen ocultar políticas propias y que no tienen cabida en la Administración.
- **Sencillez ante la complejidad:** simplificación de estructuras, procedimientos y regulaciones legales. Las organizaciones líquidas (contingentes, creativas e innovadoras) deben tener estructuras ligeras, planas, que operen con arquitecturas variables como la gestión por proyectos. Las normativas

y los procedimientos deben ser muy sencillos y solo tienen que atender a los elementos generales inevitables. La gestión pública moderna es compleja y por eso requiere estructuras, procedimientos y un marco legal lo más sencillo posible.

– **Reconocimiento de las ventajas de trabajar en el sector público y disminución de los inconvenientes:** en las administraciones públicas es estructural un cierto clima de lamento e incluso de crispación por variables que son totalmente naturales e inevitables. Por ejemplo, hay quejas por el hecho de que los cambios políticos implican modificaciones en políticas y servicios, de que a los políticos nuevos hay que enseñarlos y resulta agotador, de que la Administración se para o ralentiza su actividad cada cuatro años con las elecciones... También son clásicas las críticas a los sistemas retributivos, a las condiciones de trabajo, a los mecanismos de evaluación, etc. Hay que hacer notar que la mayoría de estas quejas carecen de fundamento. Por una parte, el juego político es inherente a la Administración pública y nadie se puede quejar si ha optado por ser servidor público. Por ejemplo, un empleado público tendría que asumir que una de sus funciones básicas es formar con paciencia a los nuevos cargos políticos. Por otra parte, las quejas de carácter laboral no deberían ser tan extremas y constantes. Se debería efectuar un diagnóstico preciso de las condiciones laborales a todos los niveles (estabilidad, condiciones laborales, carrera profesional, polivalencia en el trabajo, retribuciones, etc.) en relación con el sector privado.

En definitiva, hay que proponer y conseguir una administración pública que sea líquida, abierta, colaborativa y creativa, pero a la vez también sólida, predecible y constante. Puede parecer un oxímoron, pero de la integración y complicidad entre estas dos almas depende el éxito de la Administración futura: una administración pública con más calidad institucional y con más capacidades de inteligencia institucional.

Capítulo 3. Nuevo modelo de gobernanza política y la renovación del modelo gerencial del Ayuntamiento de Barcelona

1. Introducción

Este capítulo reúne dos dimensiones institucionales y organizativas interconectadas: por una parte, plantea reflexionar sobre un nuevo modelo de organización política y, por la otra, propone mantener pero también renovar el modelo tradicionalmente gerencial del Ayuntamiento de Barcelona.

El hecho de que las concejalías se articulen según criterios estructurales representa un problema político por el que atender a los nuevos retos a los que se enfrenta la ciudad, los cuales presentan ingredientes transversales como los manteros, el precio de las viviendas, los refugiados políticos, la calidad del aire, la turismofobia, los cruceros turísticos, la necesidad de revitalización de determinados barrios, la apuesta por una sociedad del conocimiento y del aprendizaje, la pervivencia del comercio tradicional, etc. Se trata de problemas que probablemente irán variando con el tiempo. Algunos no pueden ser asumidos con garantías por un modelo político y administrativo de tipo clásico y rígido. Hace falta un modelo político y administrativo con una arquitectura variable. También es necesario más liderazgo político enfocado a estas novedades temáticas: hacen falta más responsables políticos con estatus de concejales y de comisionados o, en todo caso, potenciar su papel y visibilidad. Otro problema es que también faltan liderazgo y atención política en la dimensión territorial del Ayuntamiento de Barcelona. Hay que prestar más atención a los distritos y a los barrios, que tendrían que ser el principal motor de dinámicas de participación ciudadana, de cogestión de servicios públicos y de impulso de la economía colaborativa.

En la dimensión gerencial, la teoría nos dice que el modelo organizativo gerencial del Ayuntamiento de Barcelona supone un sistema de interlocución entre la estructura política y la estructura profesional de la organización que tiene como objetivo compatibilizar la dirección política de los concejales electos, de los que depende definir la estrategia política municipal, con su implementación bajo criterios profesionales que garanticen la obtención de resultados y el control del funcionamiento organizativo con eficiencia y eficacia.

Siguiendo este planteamiento teórico, la dirección ejecutiva de las políticas municipales se asigna a un conjunto de gerentes profesionales, estructurados en sectores, distritos, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones que gestionan la asignación operativa de los recursos. Sus funciones serían actuar bajo la preeminencia política de los concejales electos, ejecutando sus resoluciones y las de los órganos de gobierno, mediante la dirección de los servicios administrativos y la gestión de los recursos.

Este planteamiento querría conseguir que los concejales de gobierno y la estructura gerencial desarrollaran dos funciones diferenciadas: por parte de los primeros, definir la política, la asignación “macro” de los recursos y la prioridad de las líneas de actuación del Ayuntamiento y, por parte de la segunda, implementar las políticas, aplicar los criterios de prioridad definidos y dirigir de manera profesional los diferentes subsistemas de gestión con el fin de asegurar unos resultados que respondan a las políticas establecidas por el gobierno de la ciudad.

Este modelo teórico implica una coordinación necesaria entre el ámbito político y el gerencial, para conseguir los objetivos previstos. Con objeto de no generar disfunciones, el mecanismo de relación entre ambas instancias se basa en estos principios:

- Cada colectivo debe aceptar y respetar la función que le corresponde: definición y dirección política en un caso, e implementación y dirección técnica en el otro. Es decir, el político no tiene que hacer de gestor y el gestor no tiene que hacer de político. El gestor tiene que conocer bien las diferentes sensibilidades políticas que acompañan la definición de las directrices de gobierno, para que la implementación sea permeable en cada caso a estas sensibilidades.
- Los gerentes tienen que saber aconsejar y traducir al lenguaje político las diferentes implicaciones políticas que presentan las alternativas de gestión. Tienen que ser sensibles al criterio político de los concejales: las diferentes posibilidades de implementación de una iniciativa de gobierno ejercen un efecto, en términos de impactos políticos, sobre la ciudadanía. Por ello, el diseño y la implementación de la política tienen que ir de la mano, es decir, el criterio técnico de la implementación tiene que estar vinculado al criterio político de definición de la medida gubernamental.
- El sistema solo funciona si la dinámica que se genera entre estas dos instancias es de plena confianza, y esto se manifiesta en la colaboración y el respeto: el gestor respeta y sigue las iniciativas políticas del equipo de concejales, y estos respetan los criterios profesionales que aconsejan la mejor manera de llevar a cabo las iniciativas.

2. Diagnóstico del modelo gerencial hasta 2017

El Ayuntamiento de Barcelona ha representado la vanguardia, tanto en nuestro país como en España, en la implantación del modelo gerencial vinculado a la tradición anglosajona. Este modelo ha sido copiado o referenciado por muchos ayuntamientos grandes y medianos. Con el tiempo, bastantes ayuntamientos importantes de Cataluña y de España se han organizado inspirándose directa o indirectamente en el modelo del Ayuntamiento de Barcelona.

El modelo ha sido un éxito en términos de gestión. Barcelona, por ejemplo, emprendió una transformación radical como ciudad e impulsó iniciativas muy importantes (los Juegos Olímpicos de 1992, las nuevas centralidades, la gestión de la limpieza, la red ortogonal, etc.) y, cuando ha tenido que hacer frente a crisis económicas importantes (la crisis de finales de 1992 y la de 2008-2016), el modelo gerencial ha respondido a estos retos con gran solvencia.

El modelo gerencial, como sistema de gestión, ha sido un éxito rotundo en relación con la economía y la eficiencia organizativa. Cuando empezó la crisis de 2008, la mayoría de los ayuntamientos del país tenían unos déficits económicos muy relevantes, pero no era el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que tenía un presupuesto y un déficit muy equilibrados y ya había satisfecho la gran deuda contraída durante la organización de las olimpiadas.

El problema del modelo gerencial es que, durante este largo período, se extremó en exceso. Se dibujó por inercia la frontera entre la política y la gestión y, en buena medida por cierta debilidad de la primera, se maximizó una visión demasiado tecnocrática de la gestión. No se tuvo en consideración que el modelo gerencial no solo era una opción tecnocrática vinculada a la eficacia y eficiencia organizativa, sino que, aplicada de manera maximalista, confirió a la cultura institucional y política una orientación demasiado técnica, de naturaleza neoempresarial (el Ayuntamiento se percibía más como una empresa que como una institución pública) y con una visión ideológica no deseada de carácter neoliberal.

El modelo gerencial ha cristalizado en el Ayuntamiento de Barcelona y, quieras que no, forma parte de su identidad institucional. La destrucción de este modelo sería considerada una política institucional muy agresiva y sin justificación atendiendo a los éxitos de gestión que acredita, al elevado prestigio que mantiene en el entorno institucional y a la gran emulación de la que ha sido objeto.

En la aplicación práctica de un modelo teórico, como es el de la estructura gerencial, pueden producirse disfunciones organizativas que pondrían en peligro o desvirtuarían los objetivos de buen funcionamiento del sistema de relación entre la estructura política y la estructura profesional dentro del Ayuntamiento. Como modelo, la estructura gerencial es una herramienta de gestión y, como herramienta que es, en función de cómo se utilice puede comportar, en términos organizativos, unas consecuencias u otras.

Los aspectos más importantes vinculados al modelo gerencial son los siguientes:

- La estructura de gerentes ha sido controlada tradicionalmente por la Alcaldía, que es responsable de nombrar a las personas que ocupan las responsabilidades de gerencia (más allá de ajustes informales). Estos gerentes, en la práctica, no tenían relación de dependencia jerárquica con la estructura política de concejalías, sino que la relación que se establecía entre gerentes y concejales era de coordinación y colaboración en la gestión. Con todo, este modelo, que podría tener sentido en un sistema “presidencialista” con elección directa del alcalde por parte de la ciudadanía o en un gobierno con una mayoría política muy clara, se aplicó a una estructura política municipal que políticamente no podía ser tan presidencial.
- En el caso de los gerentes de los sectores, se relacionaban con los diferentes concejales y, especialmente, con las tenencias de alcaldía. Dada esta situación, en la práctica, la gerencia podía establecer prioridades sobre el apoyo que, en términos de gestión, recibían las diferentes iniciativas políticas que se planteaban de los ámbitos temáticos sectoriales dirigidos por

cada uno de los concejales ponentes. La inexistencia de una relación suficientemente clara de dependencia jerárquica entre el gerente y estos últimos responsables políticos dejaba a las gerencias un margen de acción amplio para definir el apoyo concreto que, en términos de gestión, se prestaba a cada una de las líneas de actuación del sector.

– El modelo gerencial se basa en la aceptación y el respeto por parte de los gerentes de la dirección gubernamental de la esfera política, representada por los concejales con responsabilidades de gobierno. La tarea de las gerencias es de dirección técnica, no de dirección política. Aun así, esta distinción teórica ha sido muchas veces difusa en la práctica. La fuerte interrelación entre política y gestión necesariamente impedía definir una frontera nítida entre estas dos funciones: así, la formulación y el diseño de las políticas tiene efectos sobre sus sistemas de gestión y, del mismo modo, los mecanismos de implementación no solo tienen consecuencias técnicas, sino también un impacto en términos políticos. También hay que mencionar que el modelo, durante este largo período, fue politizando patológicamente el perfil gerencial, de tal manera que los dos papeles se mezclaban y todavía se hacían más complicados los gobiernos de coalición, porque un concejal de un grupo municipal mandaba a un gerente con vínculos políticos evidentes con otro grupo municipal. Esta tendencia hacia la politización de los perfiles de algunos gerentes fue muy perniciosa en cuanto a la solvencia y la visión del modelo gerencial como sistema neutro de dirección pública profesional. Es decir, el perfil de la persona escogida como gerente (aspecto subjetivo de carácter político) es el que ocasionó confusión en el papel de los gerentes, que en un principio era muy claro. Por eso resulta esencial mantener la claridad en la definición de ambas funciones.

El Gobierno de Barcelona en Comú también decide mantener el modelo gerencial debido a la dificultad para modificar de entrada la lógica institucional y por falta de experiencia en el ejercicio de tareas de gobierno. Las características del modelo político de los últimos dos años y medio son complejas:

– Las tenencias de alcaldía están al frente de cuatro grandes áreas políticas. Este ingrediente político aporta transversalidad a las políticas públicas municipales con una lógica jerárquica pero también colaborativa con las concejalías y los comisionados. Las áreas definen las prioridades políticas del Gobierno municipal y, con buen criterio, no se priorizan los elementos de gestión interna (gestión económica, recursos humanos, tecnología, etc.) en este nivel.

– Hay ocho concejalías temáticas, que también definen las prioridades políticas del Gobierno municipal y, con buen sentido, no se priorizan los elementos de gestión interna (gestión económica, recursos humanos, tecnología, etc.) en este nivel. De hecho, una sola concejalía (la de Presidencia) reúne la dirección de los servicios comunes municipales.

– Los diez concejales sectoriales son a la vez concejales de distrito. Esta característica se ha dado en otras situaciones en el Ayuntamiento de Barcelona (si bien condicionado por el número de concejales de las formaciones que participan en el Gobierno). El modelo implica una descentralización territorial potente que evita tensiones centrífugas gracias al doble papel sectorial y territorial de los concejales.

– Hay once comisionados, que dependen directamente de las áreas y dirigen ámbitos temáticos importantes, pero que no tienen la misma prioridad política que los ámbitos asociados a las concejalías. Hay un comisionado que depende directamente de la Alcaldía: el comisionado de Seguridad. Los comisionados no son concejales, pero ejercen una clara función política y son especialistas en sus respectivas materias. La presencia de estos comisionados implica, por su volumen, papel político y conocimiento especializado, una repolitización notable del Ayuntamiento, a pesar de que otra vez está condicionada por el número de concejales de la formación que está al frente del Gobierno municipal.

Por otra parte, la dimensión gerencial agrupa las siguientes características:

– La Gerencia Municipal, que depende directamente de la Alcaldía y que dirige y controla toda la dimensión gerencial (gerencias sectoriales y gerencias territoriales de distrito). Esta figura es imprescindible para ligar la dimensión política al máximo nivel (Alcaldía) con la dimensión gerencial y por la labor transversal e imprescindible de controlar las diversas gerencias. Durante los primeros años del modelo gerencial, no existía formalmente esta figura, si bien estaba presente de manera informal. Fue un gran acierto formalizarla. La figura del gerente municipal es la de un gran politécnico, un papel estratégico transversal que vincula la dimensión política con la gerencial.

Hay diez gerencias sectoriales con una lógica interna jerárquica: seis gerencias directas y cuatro que dependen de cuatro de las superiores. Además, hay que contar los institutos y los entes equiparables. La división en siete grandes gerencias sectoriales aporta transversalidad a la gestión municipal.

– El modelo se completa con diez gerencias más, una para cada distrito.

Un elemento clave y difícil de conciliar es la articulación entre la dimensión política y la gerencial. Por una parte, están los veintiséis actores políticos sectoriales (tenencias de alcaldía, concejalías y comisionados); por otra parte, están las gerencias superiores e inferiores, que solo agrupan diez instancias. Esta asimetría da pie a arquitecturas muy complejas, por ejemplo:

– Hay cuatro gerencias superiores que coinciden con cuatro áreas políticas. Dos gerencias superiores dependen de una misma área (Trabajo, Economía y Planificación Estratégica), y una gerencia superior depende directamente de un comisionado (Seguridad). En todo caso, destaca que no hay ninguna gran área política desatendida por la organización gerencial. Es decir, en el ámbito estratégico la dimensión política y la dimensión gerencial están muy integradas.

– En más detalle, la arquitectura es compleja, puesto que hay gerencias lideradas por seis actores políticos (Derechos de Ciudadanía), por cuatro (Derechos Sociales) y por tres (Empresa y Cultura). Estas situaciones pueden ser poco fluidas y dar lugar a todo tipo de conflictos entre la dimensión política y la gerencial, así como entre los diversos actores políticos. La tarea de coordinación de las tenencias de alcaldía puede ser más que notable y generar un gran desgaste. En un caso, un único actor político (Concejalía de Presidencia) puede ser interlocutor de cinco gerencias (tres superiores y dos inferiores).

- También hay casos en los que se han creado posiciones de gerentes adjuntos porque había que adscribir diferentes materias a una misma figura política y esto hace que, por ejemplo, el gerente de Ecología Urbana cuente con los gerentes adjuntos de Medio Ambiente, de Infraestructuras y Movilidad, y de Urbanismo.

3. Propuesta de un nuevo diseño de gobierno político para el Ayuntamiento de Barcelona a partir del modelo de Nueva Zelanda

Para introducir esta propuesta se plantea, a modo de referencia para valorar, un ejemplo internacional. El modelo de gobierno más innovador y original de ámbito internacional es actualmente el de Nueva Zelanda (un país que tiene una población de solo 4,75 millones), que presenta unas características bastante singulares:

- El Gobierno abarca sesenta y cuatro ministerios: estos ministerios combinan los tradicionales y otros sobre proyectos políticos concretos que se desean desarrollar durante la legislatura.
- El Gobierno en un sentido amplio (Consejo Ejecutivo) incluye al primer ministro, a un viceprimer ministro y a veintitrés ministros. El Gobierno en sentido reducido (Gabinete) agrupa al primer ministro, al viceprimer ministro y a dieciocho ministros (todos los del Consejo Ejecutivo menos cinco).
- Cada ministro es titular de varios ministerios, salvo un miembro del Gabinete y tres más del Consejo Ejecutivo, que solo están al frente de un ministerio.
- Buena parte de los ministros, además de ser titulares de diferentes ministerios, ocupan cargos de ministros adjuntos de otros ministerios. En total hay veintisiete responsabilidades ministeriales asociadas y únicamente cuatro ministros que no tienen ningún ministerio asociado. Los ministros asociados están bajo la dirección de otro ministro que les delega un proyecto o ámbito concreto.
- En total, entre ministerios y ministerios asociados hay noventa y un ámbitos políticos, que son ocupados por veinticinco miembros del Consejo Ejecutivo. Algunos ministros lideran hasta cinco ministerios, a pesar de que lo más usual es que dirijan entre dos y cuatro.
- Se trata de un gobierno que prioriza hasta noventa y un ámbitos temáticos, agrupados en competencias clásicas (por ejemplo: Relaciones Internacionales, Defensa, Salud, Educación, Justicia, etc.) con proyectos y necesidades políticas muy concretas (por ejemplo: pobreza infantil, carreras y apuestas deportivas, asuntos penitenciarios, regeneración de una zona territorial concreta, discapacitados, desarrollo maorí, bioseguridad, pequeñas empresas, infancia, juventud, personas mayores, silvicultura –bosques–, aduanas, etc.)
- El primer ministro y el viceprimer ministro también son titulares de diferentes ministerios.

Nueva Zelanda es un país transparente en el ámbito político, pero no tanto en el administrativo. Sin embargo, todo parece indicar que los departamentos ministeriales de carácter orgánico son solo doce, los cuales son bastante estables y apoyan toda la estructura ministerial de carácter político, tan variable y amplia.

Ciertamente, este modelo es muy complejo, pero tiene un conjunto de elementos a partir de los cuales nos podemos inspirar:

- El Gobierno de Nueva Zelanda y sus competencias son similares a los que podría tener una gran ciudad o área metropolitana del futuro, puesto que reúne funciones de carácter estatal, regional y, en parte, local. Su población (menos de cinco millones de habitantes) es equivalente a la del área metropolitana amplia de Barcelona. Las responsabilidades políticas se dividen en ámbitos muy concretos: políticas clásicas, una focalización mucho más concreta de las políticas tradicionales (infancia, pobreza infantil, juventud) y nuevas políticas públicas.
- Cada cargo político abarca diferentes responsabilidades en forma de proyectos políticos (por ejemplo, si Nueva Zelanda fuera la ciudad de Barcelona, habría un ministerio para los mantos, uno para la calidad del aire, uno para los precios de la vivienda, uno para el comercio tradicional, etc.).
- La mayor parte de los cargos políticos también tienen competencias cruzadas en otras unidades (es decir, la mayoría de los ministros titulares también son ministros asociados a otros ministerios).
- Los dos puntos anteriores aportan transversalidad a un modelo político muy fragmentado. Los elementos clave de este modelo son: por una parte, genera mucha fragmentación y fuerzas centrífugas, habida cuenta del número elevado de ministerios, que se explica por el hecho de tener muchas prioridades políticas en el primer nivel gubernamental (políticas tradicionales, nuevas políticas y políticas que responden a problemas coyunturales). Se trata de un modelo político flexible y con una arquitectura variable. Por otra parte, el hecho de que solo haya doce ministerios como departamentos administrativos y de que los ministros sean responsables de varios ministerios y que a la vez sean ministros adjuntos de altos ministerios aporta integración y fuerzas centrípetas que permiten equilibrar las tendencias centrífugas derivadas de la fragmentación.

Una posible traslación de este modelo al Ayuntamiento de Barcelona sería la siguiente:

- La Administración central o nuclear del Ayuntamiento de Barcelona se organizaría en seis macroáreas sectoriales, en un modelo administrativo muy integrado y poco fragmentado con una orientación transversal. Sobre cada una de estas unidades (gerencias centrales), en el plano político, habría un teniente de alcalde o concejal que la dirigiría.
- Un número de cargos políticos elevado (entre veinticinco y treinta) tendrían la máxima responsabilidad política (concejales y comisionados). En la práctica política, un concejal y un

comisionado deberían tener el mismo nivel político y la diferencia entre estos dos colectivos debería ser solo formal, derivada de la normativa vigente. El volumen de concejalías políticas podría ser muy elevado: entre cuarenta y cincuenta concejalías (concejalías clásicas de carácter estructural y concejalías de legislatura para atender problemas y políticas muy concretos y de tipo coyuntural), sin incluir las concejalías de distrito. Las concejalías políticas podrían ser ocupadas por el alcalde, los tenientes de alcalde, los concejales o los comisionados. Cada uno de estos titulares políticos tendría a su cargo entre una y tres concejalías (que se corresponderían con los ministerios del modelo neozelandés).

– Las concejalías de distrito deberían revitalizarse nombrando a un concejal, a un comisionado o a un delegado como titular (si bien esto puede suponer un problema con la normativa actual). Estos concejales y comisionados no podrían encargarse de otras concejalías sectoriales y solo podrían asumir concejalías adjuntas. Es decir, su lugar y despacho habitual estaría en los distritos y solo a veces se encargarían de temas vinculados a la agenda sectorial.

– Cada concejalía (entre cuarenta y cincuenta) contaría con el apoyo administrativo de un gerente, que desarrollaría las funciones de jefe de proyecto. Algunas de estas concejalías (las estructurales) dispondrían de su propia plantilla y de recursos de manera estable. Las concejalías y las gerencias vinculadas a proyectos concretos podrían tener una plantilla y recursos variables y contar con la colaboración de personal y recursos de carácter variable (a tiempo completo o parcial) adscritos a las unidades estructurales. La función de los gerentes jefes de proyecto sería gestionar estos recursos variables (unos a dedicación completa y otros a dedicación parcial). Estos gerentes jefes de proyecto podrían tener, en algunos casos, dedicación completa y, en otros casos, compaginar estas funciones con el mando de un ámbito de carácter estructural (una gerencia en un organismo autónomo o empresa pública e, incluso, una gerencia de distrito). Los recursos y el personal de los organismos autónomos y de las empresas públicas también deberían implicarse en este juego variable.

– Este modelo combinaría, por una parte, una dimensión estable y claramente articulada en las seis gerencias centrales, los distritos y la administración instrumental y, por la otra, una dimensión variable y contingente derivada de las concejalías con una focalización muy concreta y dinámica de las diversas políticas y proyectos políticos que, de manera transversal, agruparían recursos de los servicios centrales, de los distritos y de los organismos instrumentales.

– Este modelo podría suponer la revitalización política y social de la ciudad, porque aumentaría la focalización de las prioridades políticas en función de la sensibilidad política del Gobierno y de los diferentes problemas económicos y sociales que preocupan a la ciudadanía. Por ejemplo, habría tenencias de alcaldía dedicadas a servicios personales, derechos ciudadanos, promoción económica, etc., mientras que en la actual organización no se visualizan claramente las diferentes prioridades políticas del Gobierno y se corre el riesgo de que los diferentes colectivos de ciudadanos no se sientan del todo secundados en sus problemas concretos. Este déficit político y social se compensaría con concejalías específicas, como una concejalía de personas mayores que viven solas, de pobreza infantil, de inmigrantes sin trabajo, de refugia-

dos políticos, de precios de la vivienda, de impulso a la economía colaborativa, de seguridad ante el terrorismo internacional, de nuevos sistemas de cogestión de servicios, de sociedad de la innovación y del aprendizaje, de protección al comercio tradicional, o de fomento o preservación de un determinado congreso internacional muy relevante para la ciudad, etc. Estas nuevas concejalías serían muy concretas y variables en función de los problemas reales que fueran detectándose, y se podrían crear y suprimir a lo largo de una misma legislatura. Cada gran problema u oportunidad económica y social del momento tendría su respuesta inmediata en el plano político e institucional.

Más concretamente, se propone para el Ayuntamiento de Barcelona un modelo más asequible en el que haya hasta cuarenta carteras políticas que agrupen nuevas iniciativas políticas (como manteros, pobreza infantil, ruido, gentrificación, calidad del aire, etc.), combinadas con el mando político de los grandes ámbitos clásicos del Ayuntamiento y la dirección política de los distritos. La dirección política de los ámbitos tradicionales se compone, por una parte, de diecisiete cargos políticos (la alcaldía, seis tenencias de alcaldía y diez direcciones políticas de los distritos) y, por la otra, de veintitrés concejalías de carácter temático (la mayoría de las cuales son nuevas, salvo unas cuantas que ya existen actualmente, como cultura o participación ciudadana).

En total, pues, el modelo cuenta con treinta cargos políticos: veintiún cargos de carácter electo (los concejales) y nueve comisionados con funciones de dirección política, en la práctica parecidas a los concejales, aunque no sea posible equipararlos formalmente.

- Un alcalde o alcaldesa
- Seis tenientes o tenientas de alcalde para los grandes ámbitos centrales del Ayuntamiento:
 - Relaciones Institucionales y Gobierno del Territorio: relaciones institucionales con unas funciones materiales de alcaldía adjunta o vicealcaldía. Recursos (presupuesto, recursos humanos, tecnología, servicios generales y transparencia institucional). La novedad sería que esta tenencia de alcaldía también agruparía la coordinación de los distritos y la coordinación con el área metropolitana: una concejalía que coordinaría las agendas de carácter “glocal”, es decir, la lógica global del territorio metropolitano con la lógica local de los distritos y de los barrios.
 - Derechos Sociales y de Ciudadanía: participación y democracia activa, transparencia política, igualdad, inmigración e interculturalidad, servicios sociales.
 - Educación, Cultura y Deportes.
 - Urbanismo y Vivienda.
 - Espacio Público: movilidad, infraestructuras, limpieza y recogida de residuos, prevención, seguridad y bomberos.
 - Promoción Económica: empresas, comercio, turismo, innovación económica, etc.
- Diez concejalas o concejales de distrito. Una parte de estos concejales de distrito podrían ser responsables de una cartera concreta sobre un proyecto político determinado, pero únicamente podrían tener un despacho físico y sería el de la concejalía del distrito. Cuatro concejalas o concejales que ocuparían carteras concretas de relevancia especial. Estos concejales podrían dirigir ámbitos de gestión del Ayuntamiento, como el gobierno del territorio, los recursos (los dos concejales

adscritos a la primera tenencia de alcaldía), vivienda, educación, ciclo del agua, etc. Todo depende de las prioridades políticas en las diferentes materias y de la necesidad de auxiliar a las tenencias de alcaldía con más densidad de agenda y con mayor necesidad de contactos con los diferentes agentes sociales. Nueve comisionadas o comisionados que se encargarían de carteras especializadas y que tendrían un perfil especializado en sus respectivas materias.

– Los diferentes ámbitos de gestión del Ayuntamiento se dirigirían desde las seis tenencias de alcaldía, las cuatro concejalías con carteras centrales, las concejalías de distrito y una parte de las comisiones.

– Los titulares de las nuevas carteras, creadas *ad hoc*, no dirigirían directamente ningún ámbito de gestión. En una primera fase, se apoyarían en la estructura existente, seleccionando la unidad o unidades más cercanas al ámbito temático. En una segunda fase, convendría apostar por una lógica de gestión por proyectos o por programas, con un jefe de proyecto político (con el cargo de concejal o de comisionado) y un técnico superior que sería el jefe técnico del proyecto. Este jefe técnico del proyecto sería el encargado de buscar los recursos personales y técnicos para poder desarrollar el proyecto.

– La propuesta consistiría en un modelo político amplio con una arquitectura variable que generaría un sistema matricial con dos dimensiones: una dimensión estable, tanto en términos políticos como gerenciales, de carácter sectorial, y una dimensión con arquitectura variable y contingente en función de las prioridades y proyectos políticos de cada momento. Este modelo se guiaría por los siguientes principios:

- Estabilidad de la arquitectura organizativa básica.
- Transversalidad radical.

– Flexibilidad organizativa en función de las prioridades políticas de cada momento. Dominio claro de la política sobre la dimensión gerencial.

– Profesionalización de la dirección pública.

– Las concejalías por proyectos tendrían asignada una partida presupuestaria con la que podrían “comprar servicios” a los diferentes ámbitos del Ayuntamiento (administración nuclear y administración instrumental) y, esporádicamente, a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro.

– La cultura organizativa del Ayuntamiento tendría que transformarse, para dejar de ser clásica, fragmentada horizontalmente y jerárquica, y aprender a trabajar de manera matricial, transversal, por proyectos y por constelaciones organizativas.

– Las concejalías por proyectos tendrían que evitar institucionalizarse y adquirir carácter permanente (que es una tendencia organizativa natural). La filosofía es que las concejalías por proyectos son contingentes en función de los problemas sociales y de las prioridades políticas del momento

y no nuevos ámbitos susceptibles de cristalizarse en cuanto a su gestión (salvo algún caso extremadamente excepcional que lo justifique).

– El modelo de gestión de recursos humanos tendría que permitir esta arquitectura organizativa variable mediante varias herramientas: puestos de trabajo con una definición en parte más abierta, políticas de formación con gestión por proyectos y lógicas matriciales, un abanico de incentivos que favorezca esta nueva manera de trabajar, como la carrera horizontal (en la que cada empleado tenga una cartera de colaboraciones por proyectos, con peso en la carrera profesional), una bolsa económica para poder dar incentivos económicos variables cuando se produzcan estas colaboraciones, etc.

– La gobernanza política del nuevo modelo I: las diferentes concejalías temáticas tendrían que adscribirse políticamente a una de las seis tenencias de alcaldía en función de sus ámbitos de actuación. No se trataría de una dependencia jerárquica, sino de una lógica de trabajo de carácter colaborativo y por constelaciones organizativas. Los diferentes ámbitos temáticos tienen que coordinarse política y administrativamente por familias para evitar duplicidades o relatos contradictorios. Estas mesas de coordinación también permitirán facilitar la lógica de transferencia de servicios entre las unidades centrales municipales (dirigidas por los seis tenientes de alcalde) y las concejalías temáticas por proyectos.

– La gobernanza política del nuevo modelo II: a las reuniones del Gobierno de la ciudad tendrían que asistir los treinta cargos de dirección política. Podría haber una comisión permanente del Gobierno con solo el alcalde y los seis tenientes de alcalde.

– La gobernanza técnica y gerencial del nuevo modelo: conviene contemplar la posibilidad de crear una nueva figura, la del gerente municipal adjunto, adscrito al gerente municipal y encargado de coordinar a los jefes de proyecto vinculados a las concejalías temáticas y de apoyarlos.

El modelo que se propone es complejo e implica una dinámica matricial de trabajo político y administrativo, con la gestión por proyectos de solo un mandato político o de menos de un mandato político. Esta arquitectura variable y de trabajo por constelaciones organizativas supone un cambio de cultura organizativa que va más allá de la lógica administrativa tradicional de tipo feudal, que genera una fragmentación organizativa autista y con muy pocos vasos comunicantes. Un sistema organizativo contingente y variable solo es viable si se articula con un modelo político y gerencial central sólido, claro y transversal. Este modelo político y gerencial central debe interpretar el papel de tensor de estabilidad que pueda frenar las tendencias centrifugas de un modelo variable y contingente que podría degenerar en un nuevo modelo todavía más fragmentado y desgobernado. La gobernanza del modelo que se propone solo es posible con un sistema organizativo central estable y transversal. Afortunadamente, el Ayuntamiento de Barcelona se ha caracterizado por tener, desde hace tiempo, una organización central bastante coherente y transversal. Esto implica que los cambios que se proponen en este apartado no son radicales, sino únicamente un nuevo orden de carácter incremental.

El modelo se articula en seis tenencias de alcaldía:

– Primera Tenencia de Alcaldía: Relaciones Institucionales y Gobierno del Territorio. Se trata de una tenencia de alcaldía con tres dimensiones: una primera dimensión claramente política, de coordinación del Gobierno y de relaciones institucionales. En este sentido viene a ser un tipo de vicepresidencia en un gobierno estatal o autonómico. Una segunda dimensión sería la dirección política de los recursos internos del Ayuntamiento de Barcelona. Dada la amplitud política y administrativa de esta tenencia de alcaldía, sería recomendable que tuviera el apoyo de un concejal encargado directamente de la gestión de los recursos internos bajo las órdenes del primer teniente de alcalde. Las competencias de este ámbito serían:

- relaciones institucionales,
- coordinación del Gobierno,
- relaciones internacionales,
- transparencia,
- atención ciudadana,
- oficina municipal de datos (inteligencia),
- gobernanza de empresas municipales,
- recursos económicos, jurídicos, generales, humanos y patrimonio (economía, recursos humanos, servicios jurídicos y contratación, servicios informáticos).

Una tercera dimensión, muy importante, agruparía dos grandes competencias: la primera hace referencia a la relación del Ayuntamiento con el área metropolitana y con los municipios que forman parte, potenciando una visión metropolitana y la coordinación intermunicipal de las políticas más transversales de ámbito territorial (movilidad, vivienda, etc.). La segunda tiene por finalidad reforzar la lógica de la descentralización municipal en los distritos y potenciar el protagonismo político y social de los distritos. Esta competencia también podría contar con un concejal temático que tendría estas competencias “glocales” (metropolitanas y de distrito).

– Segunda Tenencia de Alcaldía: Derechos Sociales y de Ciudadanía. Representaría un ámbito de servicios personales (excepto los ámbitos de educación, cultura y deportes) con un discurso conceptual renovado (la novedad del último mandato), que incluiría nociones como derechos humanos, ciudadanía o participación y cogestión de servicios. Las competencias de este ámbito serían:

- servicios sociales,
- salud,
- diversidad y derechos humanos,
- democracia activa y participación,
- acción comunitaria,
- transversalidad de género,
- feminismo y LGBTI,
- inmigración y refugiados,
- discapacitados.

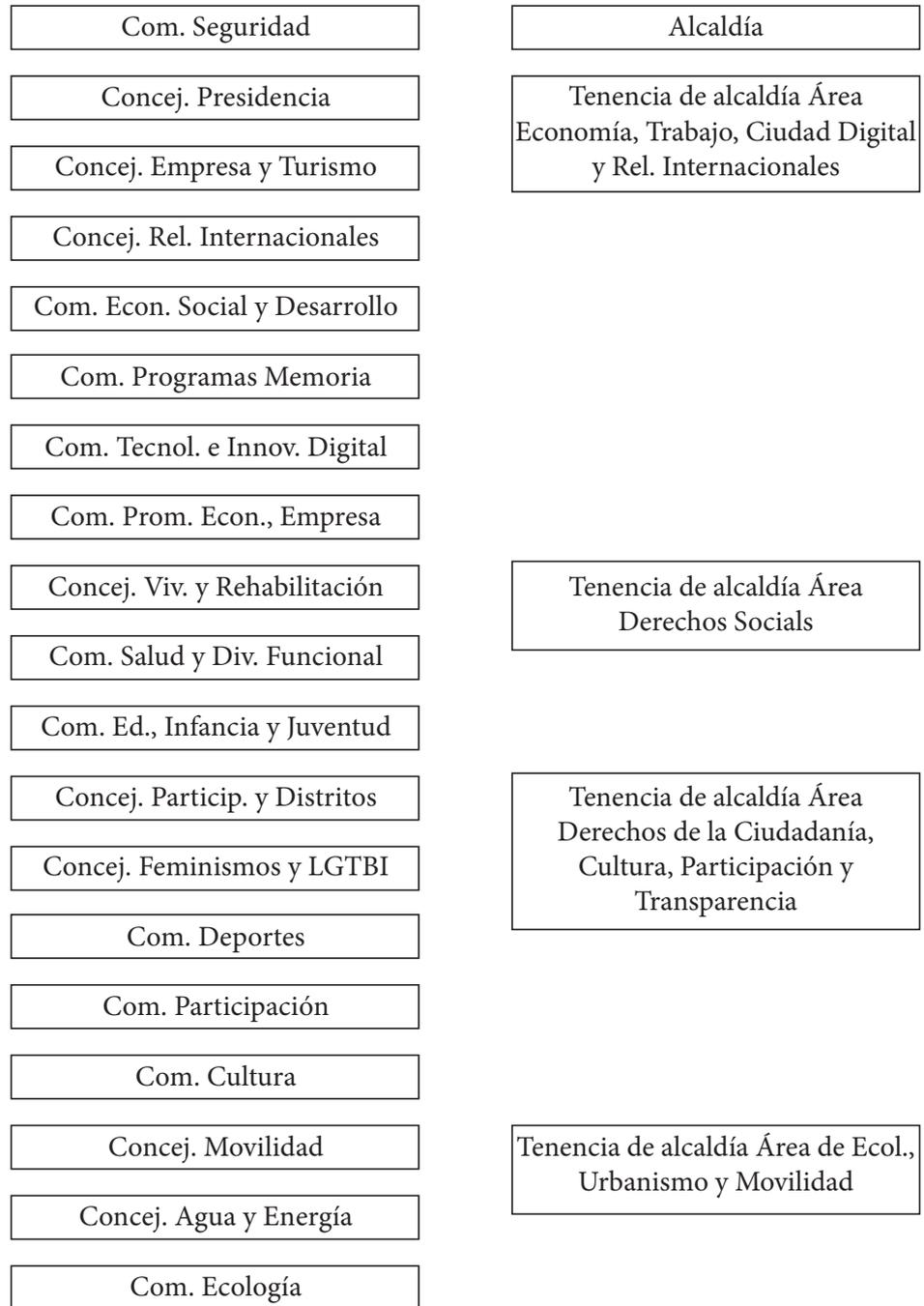
- Tercera Tenencia de Alcaldía: Educación, Cultura y Deportes. Las competencias de este ámbito serían:
 - Educación: *escoles bressol*, enseñanza primaria y secundaria, innovación en la enseñanza, enseñanzas artísticas, universidades, mantenimiento de equipamientos educativos, consejo de coordinación pedagógica y bibliotecas.
 - Cultura: promoción de sectores culturales, cultura de proximidad, fiestas y festivales, lengua, innovación y patrimonio.
 - Ciclos de vida.
 - Deportes.

- Cuarta Tenencia de Alcaldía: Urbanismo y Vivienda. Las competencias de este ámbito serían:
 - Urbanismo y paisaje urbano: planeamiento, gestión urbanística, información urbanística, paisaje urbano, patrimonio arquitectónico, expropiaciones y reparcelaciones.
 - Vivienda: proyectos y obras, mantenimiento y rehabilitación, gestión del parque público, gestión del parque privado y disciplina urbanística.
 - Agua y energía.
 - Verde urbano: verde urbano, protección de animales, limpieza y gestión de residuos.

- Quinta Tenencia de Alcaldía: Espacio Público. Las competencias de este ámbito serían:
 - movilidad e infraestructuras,
 - limpieza y recogida de residuos, seguridad: GUB, prevención, bomberos,
 - gestión de conflictos en el espacio público.

- Sexta Tenencia de Alcaldía: Promoción Económica y Economía Social y Solidaria. Las competencias de este ámbito serían:
 - promoción económica y de la ciudad, empleo, economía social y solidaria, turismo,
 - comercio y mercados,
 - coordinación de eventos.

Gráfico comparativo: del modelo actual al modelo propuesto



<p>Alcaldía</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación del Gobierno - Relaciones institucionales - Relaciones internacionales - Transparencia - Atención ciudadana - Oficina municipal de datos (inteligencia) - Recursos - Impulso Distrito/Área metropolitana
<p>Tenencia de alcaldía Relaciones Institucionales y Gobierno del Territorio</p>	
<p>Tenencia de alcaldía Área Derechos Sociales y de Ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios sociales - Salud - Diversidad y derechos humanos - Democracia activa y participación - Acción comunitaria - Transversalidad de género - Feminismo y LGBTI - Inmigración y regudiados - Discapacitados
<p>Tenencia de alcaldía Área Educación, Cultura y Deportes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Educación: <i>escoles bressol</i>, enseñanza, innovación en la enseñanza, universidades, equipamientos educativos, consejo coord. pedagógica, bibliotecas - Cultura: promoción sectores culturales, cultura de proimidad, fiestas y festivales, lengua, innovación - Ciclos de vida
<p>Tenencia de alcaldía Urbanismo y Vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanismo y paisaje urbano - Vivienda - Agua y energía - Verde urbano
<p>Tenencia de alcaldía de Espacio Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Movilidad e infraestructuras - Limpieza y recogida de residuos - Seguridad: GUB, prevención, bomberos - Gestión conflictos espacio público
<p>Tenencia de alcaldía Promoción y Economía Social y Solidaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción económica y de la ciutat - Ocupación - Economía social y solidaria - Turismo - Comercio y mercados - Coordinación de eventos

4. Propuesta de renovación del modelo gerencial

En consonancia con el modelo político amplio y con una arquitectura variable del modelo anterior, la propuesta que presentamos consistiría en un sistema matricial con dos dimensiones: una dimensión estable, tanto política como gerencialmente, de carácter sectorial, y una dimensión con arquitectura variable y contingente en función de las prioridades y los proyectos políticos de cada momento. Como hemos señalado anteriormente, este modelo se guiaría por los siguientes principios: estabilidad de la arquitectura organizativa básica, transversalidad radical, flexibilidad organizativa en función de las prioridades políticas de cada momento, dominio claro de la política sobre la dimensión gerencial y profesionalización de la dirección pública.

La primera dimensión del modelo sería la gestión transversal de todas las unidades administrativas del Ayuntamiento basándose en siete grandes ámbitos. Con el fin de facilitar su identificación, hemos mantenido las etiquetas clásicas:

- Recursos: presupuesto, recursos humanos, tecnología, servicios generales y transparencia institucional. Actualmente resulta desproporcionado que cuatro gerencias se encarguen de los recursos. Esta situación puede generar dispersión y falta de transversalidad en esta gestión y una presencia excesiva de gerencias de carácter interno y reflexivo (cuatro sobre once, aunque es obvio que alguna de estas gerencias también tiene una mirada externa, como son las dos de ámbito económico).
- Derechos Ciudadanos: participación y democracia activa, transparencia política, igualdad, inmigración y multiculturalidad.
- Servicios Personales: servicios sociales, cultura, salud, educación, deporte, vivienda, etc.
- Servicios Urbanos, que incluirían el espacio público.
- Promoción Económica: empresas, turismo, innovación económica, mercados, etc.
- Urbanismo: planeamiento del territorio, iconología urbana, movilidad, etc.
- Seguridad: prevención, seguridad y bomberos.

Cada uno de estos ámbitos se encontraría bajo la dirección profesional de un gerente (o coordinador), por encima del cual habría un gerente general o municipal (o coordinador general). Cada gerencia estaría dirigida por un teniente de alcalde, y el gerente general estaría vinculado directamente a la Alcaldía. El alcalde, los tenientes de alcalde, el gerente general y el resto de los gerentes aportarían una visión transversal y política, tanto institucional como administrativa. Se encargarían de la política y de la gestión institucional del Ayuntamiento (con un contenido técnico).

La segunda dimensión del modelo matricial consistiría en los proyectos políticos concretos, en las políticas, capitaneadas por concejales y comisionados. Cada concejalía y cada comisionado por proyectos tendrían un gerente de proyecto que les apoyaría. Los gerentes generales tendrían que apoyar y priorizar estas políticas. Los concejales y los comisionados se encargarían del liderazgo político de los proyectos políticos, mientras que los gerentes de proyecto asumirían la dirección de los recursos de que disponen y de la negociación y gestión de conflictos administrativos con

las gerencias generales. Este modelo responde justamente a la Gerencia de Recursos. Los grandes conflictos se solucionarían mediante las tenencias de alcaldía y las concejalías, con el apoyo del gerente general o municipal.

Esta propuesta no es ninguna novedad, en la medida en que, materialmente, ya hace tiempo que se trabaja con esta lógica estable/variable. La novedad consistiría en formalizar este modelo y asignar a los proyectos políticos en manos de las concejalías y las comisarías un gerente de proyecto que facilitara la tarea.

Por otra parte, se considera que hay que potenciar el papel político de los distritos. Los distritos no son solo unidades de gestión descentralizada, sino que deberían ser unidades descentralizadas de carácter político, con competencias tanto decisorias como participativas en los temas que afectan al territorio. Por este motivo, se tendrían que descentralizar determinados ámbitos que hoy en día se sitúan en el nivel central (trataremos esta cuestión en otro capítulo). Actualmente los distritos deben ser el ámbito menos político y más de gestión operativa, un ámbito más gerencial pero con unos ingredientes muy burocráticos (que son inevitables): si se analiza la organización de la gerencia de un distrito, se verá que dos de sus ámbitos son muy administrativos (la dirección de servicios de licencias y espacio público, y la dirección de servicios generales, es decir, de recursos internos), mientras que solo uno es más gerencial y tiene connotaciones políticas y transversales (la dirección de servicios a las personas y en el territorio), el cual, curiosamente, es el menos desarrollado en términos organizativos y de volumen de efectivos.

Por otra parte, el hecho de que un concejal tenga competencias sectoriales y de distrito a la vez implica que su dedicación a la política de distrito sea bastante baja o residual. La segunda instancia que tiene un carácter permanente y con una dedicación a tiempo completo es el gerente, una figura politécnica con una visión gerencial e institucional pero muy poco política.

Una propuesta alternativa consiste en crear bajo cada concejalía de distrito un nivel inferior permanente y claramente político de tipo comisionado, con más peso que los actuales consejeros técnicos. Jerárquicamente, esta figura se situaría por encima de los gerentes de distrito actuales (aquí se podría proponer el cambio de etiqueta “gerente” por la de “coordinador”). Estos comisionados de distrito supondrían potenciar más el papel político, puesto que, como que serían permanentes y tendrían una dedicación a tiempo completo, podrían dedicarse a la dirección política del distrito bajo el mando del concejal de distrito. Su tarea sería impulsar proyectos políticos y dirigir, en este sentido, al coordinador de distrito. Obviamente, la tarea del comisionado de distrito también incluiría estar en contacto con las fuerzas vivas del distrito e impulsar mecanismos de participación ciudadana. En otro capítulo plantearemos un diagnóstico y algunas propuestas relativas a los distritos y al modelo de relación con los sectores, tanto políticas como de gestión.

5. Propuesta de racionalización de las entidades instrumentales

5.1. Anatomía y características de las entidades instrumentales del Ayuntamiento de Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona tiene ocho organismos autónomos (institutos). No es una cifra muy elevada y la mayoría están plenamente justificados y suelen ser los habituales de cualquier administración pública con unas dimensiones parecidas (grandes ayuntamientos, diputaciones y pequeñas administraciones autonómicas). Este es el caso de cuatro organismos autónomos de grandes dimensiones, tanto en presupuesto como en materia de personal: el Instituto de Educación (1.062 empleados públicos), el Instituto de Servicios Sociales (711 empleados públicos), el Instituto Municipal de Hacienda (258 empleados públicos) y el Instituto de Informática (217 empleados, un organismo de carácter interno usual en grandes administraciones). Estos cuatro institutos abarcan al 91 % de todo el personal adscrito a los organismos autónomos y al 17 % de la plantilla global del Ayuntamiento. Hay que tener en cuenta que la creación y el funcionamiento de un organismo autónomo tienen costes de gestión internos, debido a su personalidad jurídica propia (gestión económica, de personal, etc.), si bien en estos casos, por sus dimensiones, no implica ningún problema. En todo caso, se puede argumentar que la presencia de los cuatro institutos anteriores responde a una lógica de especialización profesional, la gestión de unos colectivos con una cultura administrativa propia muy especial (educadores, asistentes sociales, informáticos, inspectores de hacienda) que necesitan una lógica organizativa y de dirección diferencial. Como que el personal que gestiona estos organismos es tan numeroso y tiene un grado de especialización tan alto (representan ámbitos funcionales con una cultura organizativa diferenciada), no se propone disolverlos ni fusionarlos con sus respectivos ámbitos sectoriales centrales, puesto que el proceso de migración podría ser complejo y no aportaría ganancias suficientemente significativas.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Barcelona solo tiene cinco entidades públicas empresariales (organismos autónomos comerciales, fundaciones o patronatos): el Instituto Municipal de Parques y Jardines (808 efectivos), el Instituto de Cultura de Barcelona (341 efectivos), el Instituto Municipal de la Vivienda de Barcelona (90 efectivos), el Instituto Municipal de Urbanismo (76 efectivos) y la Fundación Mies van der Rohe (únicamente 16 efectivos).

A un tercer nivel, el Ayuntamiento de Barcelona reúne trece sociedades mercantiles (nueve municipales y cuatro con una participación mayoritaria por parte del Ayuntamiento). Algunas de estas sociedades responden a actividades propias del Ayuntamiento por las cuales se requiere la creación de una empresa pública (por ejemplo, BIMSA), mientras que otras implican la gestión directa por parte del Ayuntamiento de una actividad que conceptualmente suele ser privada (por ejemplo, el Parc d'Atraccions Tibidabo, SA). Sobre ambas categorías se puede debatir si es mejor o no diferirlas hacia el sector privado (por ejemplo, el caso de Cementiris Municipals, SA), pero en todo caso se trataría de un debate político. En términos generales, no es problemático que el Ayuntamiento de Barcelona tenga trece sociedades mercantiles. Esto puede argumentarse considerando, por una parte, que en buena medida resultan apropiadas como instrumentos para desplegar las respectivas competencias y, por otra parte, que el grado de intervención pública sobre las actividades privadas no es en absoluto desproporcionado conceptual ni materialmente.

Las sociedades mercantiles municipales que no admiten ninguna discusión, tanto por su presencia y cometido como por su funcionamiento, son: Barcelona Serveis Municipals (BSM) (con 1.358 empleados), Barcelona Activa (con 220 empleados) y Barcelona de Infraestructuras Municipales, SA (BIMSA) (con solo 47 empleados).

En una cuarta corona están los consorcios. El Ayuntamiento de Barcelona participa en cuarenta y cuatro consorcios, en solo seis casos de los cuales tiene una participación superior al 50 %: el Consorcio de Vivienda de Barcelona, la Agencia de Salud Pública de Barcelona, el Consorcio del Auditorio y la Orquesta de Barcelona, la Agencia Local de Energía Urbana, el Consorcio de Bibliotecas de Barcelona, el Consorcio Mercado de las Flores / Centro de Artes de Movimiento y el Consorcio del Museo de las Ciencias Naturales de Barcelona. En estos ocho casos puede decirse que el Ayuntamiento de Barcelona ha sido el único responsable de implantar e impulsar estos organismos públicos. Si bien una parte responde a lo que establece la Carta municipal (como en temas de vivienda, servicios sociales, salud y educación, con una representación del 60 % de la Generalitat de Catalunya y el 40 % del Ayuntamiento de Barcelona), también hay que tener presente el criterio de conseguir financiación de otras administraciones. Que el Ayuntamiento impulse activamente ocho consorcios y sea el protagonista de estos no constituye ninguna multiplicación institucional exagerada, y el hecho de que sean consorcios hace mucho más sostenible la financiación.

Es solo en seis consorcios más donde el Ayuntamiento de Barcelona tiene una participación mayoritaria: el Consorcio del Besòs, el Consorcio Campus Universitario Diagonal-Besòs, el Consorcio Instituto de Infancia y Mundo Urbano, el Consorcio del Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA) y el Consorcio de Turismo de Barcelona. Se trata de dos consorcios vinculados a proyectos urbanísticos, uno museístico que tiene una cierta complementariedad con la Generalitat y el MNAC, y uno de promoción económica. No hay nada que objetar, porque todos son razonables y están justificados. En todo caso, hay que tener presente que los dos primeros consorcios, que tienen como objetivo la renovación de una parte del territorio, son de naturaleza específica y temporal. Por lo tanto, no son consorcios estructurales, sino temporales, en función de la duración de los proyectos.

Finalmente, hay treinta y un consorcios en los que el Ayuntamiento participa sin tener una presencia mayoritaria ni iniciativa propia. En ocho casos, la titularidad mayoritaria recae en la Generalitat de Catalunya. Algunos son técnicos y forman parte de la organización consorciada de competencias de la Generalitat (por ejemplo, el Consorcio de Educación de Barcelona o el Consorcio Sanitario de Barcelona). Además, también hay algunos que están contemplados en la Carta municipal, pero otros son iniciativas de la Generalitat y reciben apoyo financiero por parte del Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo: el Consorcio para la Normalización Lingüística, el Instituto Europeo del Mediterráneo o el Patronato Catalunya-Món. Respecto al primero no tenemos ninguna objeción, dado que es un consorcio que reúne centenares de municipios. Los dos siguientes son discutibles tanto desde un punto de vista político como técnico. En algunos casos quizá tendrían que someterse a una revisión política, puesto que pueden seguir una lógica inercial.

Cuatro casos más son iniciativas en las que participa la Diputación de Barcelona: el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, la Casa de la Caridad, el Consorcio de les Atarazanas Re-

ales y el Museo Marítimo de Barcelona y la Agencia de Ecología Urbana. El primero aporta valor añadido a la ciudad. El segundo, en cambio, aporta valor y visibilidad a la ciudad y es una ventaja que la Diputación de Barcelona y la Administración General del Estado (AGE) se encarguen de financiarlo (al 53 % y al 20 %, respectivamente). En un caso hay un coliderazgo de la AGE y de la Generalitat: el Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamientos de Teatros de Barcelona. En otro caso, el liderazgo es compartido entre la AGE y el Ayuntamiento de Barcelona: el Consorcio de la Zona Franca. En otros dos casos, hay un liderazgo compartido a tres partes entre la AGE, la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona: el Consorcio Alta Velocidad de Barcelona y la Casa Àsia. Este último caso podría ser discutible y susceptible de ser revisado (entre otros, por criterios políticos). Finalmente, hay cuatro consorcios con una presencia testimonial pero justificada del Ayuntamiento de Barcelona: el Consorcio para la Normalización Lingüística, ya comentado, con un 1 %, el Consorcio Localret con un 1 %, el Consorcio Hospitalario de Cataluña con un 1 % y el Consorcio del Parque Natural de la Serra de Collserola con un 3 %.

En último lugar, hay que mencionar las cincuenta y tres fundaciones, aunque solo hay cinco que sean propiedad exclusiva del Ayuntamiento (la Fundación Privada Julio Muñoz Ramonet, el Museo Picasso de Barcelona, el Barcelona Institute of Technology for Habitat y el Barcelona Zoo) y solo dos otras en las que la participación del Ayuntamiento supere el 50 % y sea, pues, mayoritaria: el Auditorio y la Orquesta (esta en proceso de disolución). En buena parte del resto de los casos, la participación del Ayuntamiento es mucho menor o incluso testimonial. Por lo tanto, solo pueden tenerse en consideración cinco fundaciones que dependen, totalmente o al 50 %, del Ayuntamiento de Barcelona.

5.2. El modelo de las entidades instrumentales a la Administración pública: ventajas e inconvenientes

Todas las grandes administraciones públicas se apoyan en un entramado de entes o entidades instrumentales como mecanismo para afrontar ámbitos especializados que necesitan más flexibilidad de gestión que la que aporta la administración nuclear (los ámbitos de las concejalías sectoriales). Estos instrumentos también son necesarios para actividades comerciales o empresariales públicas y para desplegar proyectos en los que participan varias administraciones públicas. Buena parte de la problemática de esta administración instrumental deriva de su complejidad inherente, pero también del marco normativo vasto y caótico así como de sus limitaciones legales (en Cataluña, por ejemplo, no hay ninguna ley sobre agencias ejecutivas, a diferencia del Estado y de alguna otra comunidad autónoma como Andalucía).

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, el entramado de entes instrumentales puede clasificarse en cinco tipos: los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles, los consorcios y las fundaciones. Este conjunto de entidades instrumentales suelen contar con una plantilla muy extensa: de los 13.148 empleados públicos del Ayuntamiento de Barcelona, algo más de la mitad están adscritos a estas entidades (6.446 a la administración nuclear –sectores y distritos– y 6.702 a las diferentes entidades instrumentales).

Los problemas más habituales en relación con la administración institucional son los siguientes:

– Los organismos autónomos tienden a duplicar de manera injustificada diferentes ámbitos de la administración nuclear de carácter sectorial. A veces esta duplicidad no tiene sentido y podría hacerse alguna reestructuración suprimiendo algún organismo autónomo o algún ámbito sectorial de la administración nuclear.

– Los organismos autónomos buscan más flexibilidad en la gestión, pero no siempre tienen éxito, a la vista de que muy a menudo operan con limitaciones muy parecidas a las de las administraciones nucleares. Un ejemplo se puede encontrar en los efectos de la nueva legislación sobre contratación pública. Y es que, en su momento, el argumento para crear organismos autónomos y otras entidades instrumentales era conseguir más flexibilidad y simplicidad en los ámbitos de contratación, gestión económica y de personal. Sin embargo, con los diferentes cambios legislativos, esta flexibilidad y discrecionalidad se ha ido perdiendo y ahora la necesidad de duplicar una parte de los organismos sectoriales centrales del Ayuntamiento con organismos instrumentales no es tan evidente como hace unos años. Actualmente, uno de los argumentos a favor de mantener los organismos instrumentales es muy interno y organizativo: que en algunos entes instrumentales no hace falta que sus actuaciones pasen por la Comisión de Gobierno. La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, aunque se reúne cada semana, se considera un filtro que atrasa una parte de las actuaciones municipales. En todo caso, no parece un argumento muy robusto mantener entidades instrumentales únicamente para sortear este inconveniente, puesto que sería más fácil diseñar un circuito más fluido para la Comisión de Gobierno para todas las actuaciones municipales. Otro argumento parecido pero más justificado es que las entidades instrumentales no necesitan intervención previa, sino que esta se produce *a posteriori* (las bases de un modelo de agencia es que el sistema está planificado por el principal –definición de los objetivos del agente–, pero que, en cambio, el control es *ex post*).

– Habría que renovar el relato conceptual sobre la necesidad de crear o no una entidad instrumental cuando esta únicamente depende de una administración pública. Hoy por hoy, los argumentos de la flexibilidad y la especialización profesional no parecen suficientes, porque estos objetivos los podría lograr perfectamente la propia administración nuclear, que no necesariamente tiene que ser más rígida que algunas entidades instrumentales. En sentido contrario, también puede argumentarse que las últimas novedades legislativas ponen trabas formales similares, económicas y de gestión de personal, tanto a la administración nuclear como a los organismos autónomos administrativos (ocho en el caso del Ayuntamiento de Barcelona). La existencia de esta categoría institucional (organismos autónomos) podría ponerse perfectamente en entredicho.

– El principal mecanismo para desplegar políticas intergubernamentales o interadministrativas (políticas y servicios cogestionados por diferentes administraciones públicas) se basa en las figuras de los consorcios y las fundaciones. Por eso estas figuras son técnicamente necesarias.

– Un organismo autónomo tiene personalidad jurídica propia en materia de organización, gestión económica y gestión de personal. Pero hay muchos incentivos para incrementar de manera arti-

ficial este tipo de organismos, sobre todo teniendo en cuenta las lógicas de poder y de intereses políticos y corporativos. Todas las administraciones presentan tensiones centrífugas que tienden a formar reinos de taifas. Esta dinámica también puede aparecer en el resto de las entidades instrumentales.

– Un problema clave, subyacente a buena parte de la estrategia de entes instrumentales, es la falta de tradición administrativa y las dificultades efectivas para implantar un sistema de principal-agente bien ordenado. El principal (las concejalías sectoriales y, a veces, los distritos) tendría que encargarse de la planificación, la decisión, el control y la evaluación de sus entes instrumentales. El agente, por su parte, tendría que asumir la gestión y la implementación de las actuaciones públicas, con autonomía de gestión. Normalmente, el principal no tiene suficiente capacidad para desempeñar con solidez su papel, por lo que se rebajan los niveles de dirección y control del sistema. Por otra parte, el agente suele tener más capacidad de decisión autónoma de lo que sería conveniente en un modelo de holding institucional ordenado, dirigido y controlado.

5.3. Nueva concepción y propuestas para las entidades instrumentales del Ayuntamiento de Barcelona

Conceptualmente, el Ayuntamiento de Barcelona tiene tres tipos de entidades instrumentales: a) las entidades instrumentales con lógica externa: los organismos autónomos y entidades empresariales que diseñan y prestan servicios a la ciudadanía, b) las entidades instrumentales con lógica interna: los organismos autónomos y las empresas públicas que prestan servicios al resto del Ayuntamiento, y c) las entidades instrumentales externas de carácter estrictamente empresarial: los organismos que operan en ámbitos más privados que institucionales.

Esta clasificación tiene en cuenta las competencias (los diferentes tipos de políticas públicas y de servicios), las funciones (sustantivas o meramente operativas) y las relaciones organizativas entre los agentes y los principales. En cambio, esta clasificación no contempla las diferentes figuras jurídicas de las entidades instrumentales (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles).

Las entidades instrumentales son la extensión de la administración nuclear (los sectores del Ayuntamiento de Barcelona) que buscan fórmulas de gestión más flexibles para operar con más eficacia y eficiencia. La flexibilidad la consiguen por dos vías: por una parte, la autonomía organizativa permite que todas las decisiones operativas se puedan tomar de manera autónoma. Por otra parte, disfrutan de mayor discrecionalidad en la gestión de sus recursos en las dimensiones económica y de personal. Esta segunda ventaja es relativa, puesto que existe legislación que no permite estas diferencias (por ejemplo, la nueva Ley de Contratos), así como una inercia perversa a burocratizar este tipo de organismos (en especial, los organismos autónomos y, parcialmente, las entidades públicas empresariales, pero no, en cambio, las sociedades mercantiles). Todo esto hace, por ejemplo, que muchas veces no haya una gran diferencia entre la gestión sectorial nuclear del Ayuntamiento (si consigue ser menos burocrática) y la gestión de los organismos autónomos.

Las entidades instrumentales son muy importantes en cuanto a las competencias, el presupuesto y el personal. Cerca de la mitad del personal del Ayuntamiento de Barcelona está vinculado a estas entidades: las entidades instrumentales cuentan con 6.837 efectivos, mientras que en la plantilla del núcleo del Ayuntamiento (sectores y distritos) hay 7.052.

Las entidades instrumentales con una lógica externa son las siguientes: el Instituto de Educación (1.062 empleados públicos), el Instituto de Servicios Sociales (711 empleados públicos), el Instituto de Cultura de Barcelona (373 efectivos), Barcelona Activa, SA (231 efectivos), el Patronato Municipal de la Vivienda (291 efectivos), el Instituto Municipal de Personas con Discapacidades (56 efectivos) y el Instituto Barcelona Deportes (49 efectivos). La mayor parte son organismos autónomos, pero también hay entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. Se trata de entidades instrumentales que diseñan y prestan servicios sectoriales a la ciudadanía. La clave de estas entidades instrumentales es que despliegan unas políticas y unos servicios que son sustantivos y no meramente operativos. Son políticas y servicios muy delicados, puesto que los mecanismos de gestión pueden afectar a la naturaleza política del servicio. Esto quiere decir que sus empleados están especialmente cualificados (trabajadores sociales, técnicos culturales y educativos, orientadores laborales, etc.) y no tienen una concepción simplemente instrumental de su tarea, sino también conceptual y, por lo tanto, potencialmente política. Se trata, pues, de entidades que tienen que mantener un vínculo muy importante con la dirección política con objeto de evitar desviaciones de las instrucciones políticas. Es decir, las relaciones entre el principal (con una orientación política) y el agente (con una orientación profesional) son complejas y delicadas. Los elementos que hay que tener presentes de cara al futuro son los siguientes:

- Se considera que estas políticas y servicios tienen unas especificidades sectoriales, un tipo de cultura profesional y unas necesidades organizativas que justifican la autonomía de gestión y la desagregación del núcleo de gestión del Ayuntamiento.

- Los organismos instrumentales aumentan la complejidad del sistema, puesto que implican unas dinámicas lógicas de relación entre principales (sectores centrales del Ayuntamiento) y agentes (organismos instrumentales). El principal se encarga de la dirección política, la planificación, el diseño, el control y la evaluación del agente. El agente se encarga de la implementación o ejecución de las políticas y los servicios con autonomía de gestión. Las relaciones principal-agente muchas veces son conflictivas y el resultado es que el principal no tiene suficiente conocimiento ni fortaleza organizativa para desarrollar estas funciones. La propuesta que se plantea es muy simple: evitar duplicidades y conflictos y establecer que estos organismos instrumentales asuman todo el ciclo de políticas públicas: planificación, decisión, ejecución, control y evaluación. Es decir, por sus características y necesidades, se descarta que estas competencias residan en los sectores centrales del Ayuntamiento (concejalías y gerencias) y se propone que estén en manos de los organismos instrumentales. Es una decisión tanto política como técnica y tiene componentes claramente discrecionales y arbitrarios (en algunas situaciones sería indiferente que una competencia perteneciera al ámbito nuclear del Ayuntamiento o a una entidad instrumental). Sin embargo, la clave es que, sea cual sea esta decisión, no exista ninguna duplicidad innecesaria, ni política ni técnica. Si se opta por una entidad instrumental

de estas características, tendría que tener todo el poder político y todas las capacidades de gestión. Por ejemplo, el concejal (o el comisionado) de Servicios Sociales lo es en la medida en que dirige políticamente el Instituto de Servicios Sociales. La concejalía, materialmente, estaría vacía, no contaría con ningún empleado ni dispondría de recursos organizativos, porque todo estaría integrado en el organismo instrumental.

– Este modelo podría continuar como ahora, con pocos organismos instrumentales de mirada externa, o bien podría evolucionar en dos direcciones. Una posibilidad sería que la mayor parte de las concejalías y gerencias sectoriales del núcleo municipal se configuraran como organismos instrumentales. La otra sería que, a la inversa, los organismos instrumentales fueran asumidos por las concejalías y gerencias sectoriales del núcleo municipal. De los tres escenarios posibles de cara a un futuro inmediato, lo más probable es que la situación sea parecida a la actual, pero con los pequeños cambios que se proponen en el siguiente apartado.

– Podría plantearse la fusión de las entidades instrumentales pequeñas con las más cercanas de grandes dimensiones. Estos organismos necesitan una masa crítica política, de servicios y de recursos, que las economías de escala facilitan. Hay políticas y servicios que son muy cercanos y que necesitan una dinámica de gobernanza más integrada y transversal. También hay que recordar que, como que son organismos con autonomía de gestión, comportan unos gastos en gestión interna (tecnoestructura) que solo son justificables si son suficientemente grandes.

Las entidades instrumentales con lógica interna son los organismos autónomos y las empresas públicas que prestan servicios al resto del Ayuntamiento. Actualmente, los organismos más importantes de estas características son: el Instituto Municipal de Parques y Jardines (851 efectivos), el Instituto Municipal de Hacienda (284 efectivos), el Instituto Municipal de Informática (220 efectivos), SPM BCN Gestión Urbanística (Bagursa) (59 efectivos, si bien está en liquidación y estos efectivos se están traspasando al Instituto Municipal de Urbanismo y al Instituto Municipal de Vivienda de Barcelona), Barcelona de Infraestructuras Municipales, SA (BIMSA) (47 efectivos) y, finalmente y de manera parcial, Barcelona Servicios Municipales (BSM) (1.381 efectivos). Buena parte de estos organismos instrumentales son sociedades mercantiles, pero también pueden ser entidades públicas empresariales y organismos autónomos. Se trata de organismos instrumentales que prestan servicios internos al resto del Ayuntamiento de Barcelona (el caso más claro es el del Instituto Municipal de Informática) o bien que prestan servicios especializados, aunque tengan un impacto externo en ámbitos sectoriales del Ayuntamiento o de los distritos (como el Instituto Municipal de Parques y Jardines, el Instituto Municipal de Hacienda, BIMSA, etc.). La clave de estas entidades instrumentales, a diferencia de las del grupo anterior, es que no despliegan políticas, sino que se limitan a prestar unos servicios que no son sustantivos, sino meramente operativos. Se trata de funciones que son muy instrumentales y en las que los mecanismos de gestión no suelen tener ningún impacto sobre la naturaleza política del servicio. Esto quiere decir que sus empleados más cualificados (ingenieros, informáticos, agentes tributarios, etc.) no suelen tener una concepción política de sus tareas. Las relaciones entre el principal (con una orientación política) y el agente (con una orientación profesional) no son complejas en cuanto a los objetivos, dado que se canalizan únicamente en el control de la eficacia y la eficiencia de la gestión.

En este sentido, conviene hacer las siguientes consideraciones de cara el futuro:

- Tiene mucho sentido que las funciones de gestión interna muy especializadas se articulen por la vía de organismos instrumentales por sus especificidades en materia de gestión.
- Estas entidades instrumentales prestan servicios en un ámbito sectorial concreto (por ejemplo, el Instituto Municipal de Hacienda), pero en la mayoría de los casos prestan servicios transversales en diferentes sectores y distritos (por ejemplo, el Instituto Municipal de Informática o BIMSA).
- La dirección política corresponde a un concejal o comisionado, pero no es imprescindible que se dedique a tiempo completo. Se trata de materias muy técnicas que son pilotadas por directivos y que responden al resto del Ayuntamiento.
- El elemento clave de mejora en la gestión de estas entidades es establecer un sistema potente de contratos programa o contratos de gestión entre el principal (ámbitos sectoriales o distritos) y el agente (entidad instrumental). En algunos casos esta relación es sencilla por la naturaleza de la tarea (por ejemplo, las obras que impulsa BIMSA), pero en otros casos es muy compleja (por ejemplo, el Instituto Municipal de Informática).
- En el futuro la principal dicotomía consistirá en decidir si una parte de estos servicios se siguen prestando de manera interna o bien si pueden externalizarse.

Finalmente, una tercera dimensión la configuran las entidades instrumentales externas de carácter estrictamente empresarial que operan en el mercado privado. Se trata de entidades instrumentales que son sociedades mercantiles o bien, en un caso excepcional, un organismo autónomo. Los casos más relevantes de este tipo de entidades instrumentales son: el Parque de Atracciones Tibidabo, SA (164 efectivos), Mercabarna, SA (136 efectivos), Cementerios de Barcelona, SA (105 efectivos) o el Instituto Municipal de Mercados (71 efectivos). Estas entidades pueden tener un móvil político (la voluntad de participación activa en el mercado privado) o bien pueden deberse a situaciones coyunturales de crisis en un determinado sector privado que se decide rescatar públicamente (por ejemplo, el Parque de Atracciones del Tibidabo) o mediante partenariados público-privados (PPP) (por ejemplo, Mercados y Mercabarna). Como que el Instituto de Mercados también es un organismo autónomo, podría parecer lógico ubicarlo en la primera categoría de entidades instrumentales, pero conceptualmente se pondera el hecho de que es un organismo claramente vinculado al mercado privado, en el cual participa con una lógica de colaboración público-privada. Estas dinámicas de colaboración público-privada pueden volverse usuales en el futuro, sobre todo en el despliegue de políticas de regeneración de espacios urbanísticos.

En este sentido, conviene hacer las siguientes consideraciones de cara al futuro:

- Actualmente hay un número muy limitado de este tipo de organismos y esto no genera mucha complejidad ni demasiada intervención pública en el sector privado.

- En un solo caso se presta un servicio de naturaleza estrictamente privada: el Parque de Atracciones del Tibidabo. Si la gestión pública no es deficitaria y aporta valor público a la ciudad, no representa ningún inconveniente técnico. En el supuesto de que produjera pérdidas, tendría que explorarse la posibilidad de privatizarlo.
- En el futuro pueden impulsarse nuevas iniciativas de colaboración público-privada (PPP), lo cual supondría un incremento de este tipo de organismos.

Como conclusión, tenemos que mencionar que la actual presencia de organismos instrumentales en el Ayuntamiento de Barcelona no presenta ninguna gran patología. Las propuestas de cara al futuro no son radicales, sino más bien incrementales:

- Los organismos instrumentales pequeños pueden fusionarse y ubicarse dentro de otros organismos que desarrollan materias similares. En todo caso, hay que vigilar que no se creen de manera artificial e injustificada nuevos organismos. Si se detecta una nueva necesidad, la primera opción es que lo asuma un organismo preexistente. La creación de un nuevo organismo tendría que ser excepcional. Las entidades instrumentales que prestan políticas y servicios externos tienen que asumir toda la responsabilidad pública, desde la planificación y toma de decisiones hasta la evaluación. Tiene que evitarse caer en duplicidades y complejidades organizativas del tipo principal-agente, porque raramente funcionan de manera fluida.
- Repensar todas las entidades instrumentales que son difíciles de ubicar en una de las tres categorías anteriores o que se encuentran entre dos categorías (por ejemplo, BSM). En estos casos, la diversidad conceptual suele generar problemas institucionales y una opción podría ser o bien modificar la naturaleza o bien crear dos tipos de entidades diferenciadas.
- Finalmente, hay leyes estatales y autonómicas que obligan al Ayuntamiento a clasificar sus entidades instrumentales como organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. Además, el marco normativo general hace que el grado de autonomía en muchos casos no pueda ser muy profundo, como con la nueva Ley de Contratos del Sector Público. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona no puede optar libremente por el modelo anglosajón de agencias ejecutivas (que permite un mayor grado de autonomía a las entidades instrumentales y unos mecanismos más sofisticados de relación entre los principales y los agentes), porque en Cataluña no hay ninguna ley que permita crear agencias de estas características (a diferencia de la Administración General del Estado y de algunas comunidades autónomas, como Andalucía). De todos modos, estas entidades podrían denominarse “agencias” con el fin de plasmar un deseo de cambio y modernización que les confiera más autonomía en el futuro.

Capítulo 4. La gobernanza del territorio: la renovación de los distritos del Ayuntamiento de Barcelona

1. Introducción y marco conceptual

El Ayuntamiento de Barcelona ha implantado un modelo de descentralización territorial de la mano de los distritos. En concreto, como establece el artículo 20 de la Carta Municipal, “los distritos son órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana”. Parece lógico que una ciudad con 1,6 millones de habitantes y tan diversa tenga y mantenga un modelo de descentralización territorial, por mucho que ocupe un territorio bastante reducido.

De cara al futuro, el nuevo modelo de gestión territorial tendría que tener presentes los siguientes elementos:

– Los nuevos modelos de gestión tienden a apoyarse sobre sistemas tecnológicamente más potentes y a incorporar mecanismos de colaboración público-privada para prestar diversos servicios, lo cual implica una gestión más eficiente pero también más compleja. Por este motivo, hace años que se están reconcentrando funciones y competencias, que pasan de los distritos a los ámbitos sectoriales (por ejemplo, el Consorcio de Educación, el Consorcio de Bibliotecas, la Agencia de Salud Pública, el Instituto de Servicios Sociales, BIMSA, Bagursa, etc.). Es decir, hay una dinámica natural (sin tensiones ni resistencias) de revertir la desconcentración de la gestión para mejorar la eficacia y la eficiencia. No obstante, a la vez es necesario (y seguramente con el tiempo lo será cada vez más) impulsar políticas y servicios diferenciados en cada uno de los territorios en función de sus necesidades específicas. En este sentido, habría que descentralizar determinadas decisiones en los distritos. En estos ámbitos los distritos serían los actores políticos fundamentales y, siguiendo la lógica de agente-principal, ejercerían la función de principales para relacionarse con los agentes sectoriales como proveedores de obras y servicios. Esta dinámica también se ha implantado de manera natural o inercial en los últimos años.

– Una dinámica de presente y de futuro es el empoderamiento de la ciudadanía mediante la participación ciudadana y la cogestión de servicios públicos. La mejor vía para vertebrar estas dinámicas es una lógica de carácter territorial (distritos, barrios y vecindarios). Los distritos tendrían que tener un papel central y ejercer de antenas de detección de problemas y demandas sociales, de participación ciudadana y de cogestión de servicios.

– La ciudad de Barcelona deberá abrirse de manera indiscutible a dinámicas de escala metropolitana. El área metropolitana de Barcelona tiene tres círculos: a) el área metropolitana de los municipios más cercanos a Barcelona (el ámbito propio del AMB). Esta corona ya puede

considerarse prácticamente superada en términos económicos, sociales, de movilidad, etc.; b) el área metropolitana real de Barcelona, tal y como sería considerada en una visión global; es imprescindible ir definiendo modelos de gobernanza y políticas conjuntas y de prestación de servicios para esta área metropolitana más global; c) en un futuro el área metropolitana de Barcelona podría integrar todo el territorio de Cataluña. En este marco de apertura de la ciudad de Barcelona hacia una orientación mucho más metropolitana, será más necesario que nunca impulsar políticas con una mirada más microterritorial mediante los distritos y los barrios.

2. Escenarios teóricos de futuro y propuesta de un modelo realista

En relación con el eje de centralización y descentralización territorial, hay dos escenarios de futuro extremos:

- Modelo radicalmente centralizado: suprimir los distritos.
- Modelo radicalmente descentralizado: un ejemplo sería Bruselas, con diecinueve ayuntamientos autónomos para su gestión, excepto algunos servicios que se coordinan conjuntamente. Una cuestión crucial es si los responsables políticos de los distritos son elegidos de manera directa (como en Londres, París, Berlín, Indianápolis, Buenos Aires, Montevideo, Bogotá, etc.).

El modelo de centralización radical es totalmente imposible por dos motivos: por una parte, los distritos acreditan una historia de éxito como antenas de participación política de los ciudadanos y como proveedores de determinados servicios. Por otra parte, se detecta la necesidad presente y futura de incrementar la lógica de la participación política en distritos y barrios y de incentivar la gestión de servicios con diversos actores ubicados en el territorio.

El modelo alternativo de descentralización radical podría ser óptimo a largo plazo (entre diez y veinte años), en el contexto mundial de competencia económica, por conocimiento y calidad de vida entre grandes áreas metropolitanas. El modelo “glocal” parece que se irá imponiendo: por una parte, asociaciones de Estados nación siguiendo el modelo de la Unión Europea; por otra parte, la potencia de unas grandes áreas metropolitanas que articulen varias administraciones locales de proporciones medianas (entre cincuenta mil y trescientos mil habitantes) con lógicas de descentralización política en distritos y barrios para fomentar la participación política, las codecisiones y la cogestión entre las instituciones públicas y los diversos actores sociales. La implantación de este escenario de futuro en Barcelona implica una visión más metropolitana, más de distrito y más de barrio. Las características de este modelo serían:

- Lógica o corona global: la creación de una institución política y administrativa metropolitana (con un perímetro similar al que tiene hoy en día el AMB) de elección directa que se encargaría de diseñar y gestionar los servicios de manera agrupada en toda el área metropolitana. Las políticas urbanísticas, de movilidad, de vivienda, de servicios sociales, de seguridad, de promoción

económica internacional, de sociedad del conocimiento y del aprendizaje, medioambientales, etc. solo tienen sentido en una dimensión metropolitana.

– Lógica o corona intermedia: la articulación de un área metropolitana no puede ser tan asimétrica como lo es actualmente, con una unidad tan grande como es el municipio de Barcelona. La idea sería que Barcelona se transformara en diez municipios (los actuales distritos) con sus respectivos alcaldes de elección directa. Estos ayuntamientos se encargarían de los ámbitos más concretos que afectan a la ciudadanía.

– Lógica o núcleo microlocal: para fomentar la participación ciudadana directa y para estimular las lógicas de codecisión y de cogestión entre las instituciones públicas y el capital social, los nuevos municipios de Barcelona (los actuales distritos) tendrían que descentralizarse en barrios o agrupaciones de barrios como unidades políticas.

El modelo que se propone para el presente es híbrido, en el sentido de que incrementa la descentralización política hacia los distritos y concentra la prestación de la mayor parte de los servicios en los organismos sectoriales del Ayuntamiento bajo demanda política y de gestión de los distritos, para lograr la máxima eficacia y eficiencia. En definitiva, se trataría de descentralizar las decisiones políticas y de concentrar los trámites y las prestaciones de servicios. Sería un modelo de “descentralización concentrada”: descentralización política y concentración de los servicios. Este modelo respondería a los siguientes elementos:

– De manera natural e inercial, durante los últimos años se ha ido implantando una lógica de concentración de trámites y servicios que antes residían en los distritos en los servicios sectoriales centrales de los ayuntamientos. Factores como la nueva organización del trabajo, la especialización y la gran solidez de los servicios sectoriales acreditan que esta lógica de concentración favorece la eficacia y la eficiencia y aumenta el confort de todas las partes afectadas.

– Esta concentración no implica en ningún caso un modelo de recentralización, sino todo lo contrario: se potencia la descentralización. En una lógica agente-principal los distritos ejercen las funciones de principal, detectan sus necesidades específicas y solicitan los servicios a los agentes (los ámbitos sectoriales del Ayuntamiento). Hay que incrementar las lógicas territoriales de participación ciudadana con el enfoque que algunos autores denominan “policéntrico” y que parte del supuesto de que, con el fin de mejorar la calidad y receptividad en el desarrollo de determinadas políticas, pero también para incrementar la responsabilización, conviene rechazar un único centro de poder y apostar por la implicación de un amplio espectro de organizaciones formales y arreglos informales.

El gran problema de fondo al incrementar el papel político de los distritos radica en la baja implicación de los concejales en su función de concejal del distrito. Se trata de un problema estructural, puesto que se ha producido en varios mandatos con una orientación política muy diferente. Los concejales con funciones de gobierno en el Ayuntamiento acumulan dos actividades: la dirección de determinados servicios centrales (concejalías sectoriales y presidencias de organismos instrumen-

tales) y la presidencia de un determinado distrito. Esta esquizofrenia institucional hace muy difícil el hecho de compaginar las agendas políticas y se tiende a concentrarse más en las tareas sectoriales que en las territoriales. Intentar incrementar la presencia política mediante personal político de apoyo (consejeros de distrito) tal vez no incrementaría la fortaleza política, sino, justo lo contrario, inhibiría más a los concejales en la vida diaria de los distritos. Para la descentralización política de los distritos y la concentración de los trámites y los servicios será necesario un modelo complejo de gobernanza que tendrá que articularse de manera clara, sencilla y fluida.

3. Características del nuevo modelo de descentralización política y de centralización de servicios

Para hacer operativo el modelo propuesto hay que empoderar los distritos y hacer que se concentren en las actividades de interlocución con el territorio a través de la participación ciudadana y la acción comunitaria, convirtiéndose en un espacio de descentralización política. A partir de esta actividad central, se desplegarían las actuaciones y competencias asociadas principalmente a la planificación de respuestas propias y a la adaptación de los criterios establecidos desde el sector en el ámbito local y de barrio. Esta apuesta acercaría las actividades materiales de los distritos en tres esferas de los servicios a las personas y al territorio:

- La participación e interlocución con los agentes sociales como actividad nuclear y prácticamente exclusiva del distrito (más allá de los órganos de participación de ámbito municipal o de eventuales orientaciones de ámbito central).
- La gestión de microequipamientos y actividades locales como mecanismo para desplegar una actuación propia en el territorio (centros cívicos y centros deportivos, entre otros).
- La capacidad de decisión (con presupuesto propio) sobre una eventual “cartera de servicios” que los sectores ofrecerían a los distritos para ajustar las propuestas a la realidad y las prioridades del territorio, contando con el apoyo de los especialistas del sector.

En cuanto a la toma de decisiones, a partir de las capacidades de información y de interlocución con el territorio, los distritos deberían tener la capacidad de decidir el impacto local y de barrio de las políticas de ciudad, o como mínimo de incidir en ello. Estas capacidades deberían traducirse en la potenciación del papel de los planes de actuación de distrito y en un presupuesto propio gestionado y decidido por el distrito. Estas tres claves –la planificación mediante el plan de actuación del distrito), la capacidad de decisión para adaptar las políticas de ciudad al territorio y un presupuesto propio relevante para emprender actuaciones– tendrían que sustentar el nuevo modelo de descentralización.

En términos más operativos, para concretar este nuevo modelo se plantea caracterizarlo en dos niveles:

- El establecimiento de criterios compartidos que permitan dar una respuesta integrada y coherente a la distribución de competencias y, dentro de estas, a las responsabilidades asociadas entre distritos y sectores (decisión, gestión, control).
- El establecimiento de orientaciones en materia de organización tanto de distritos como de sectores para facilitar la articulación del nuevo modelo.

La nueva articulación entre los distritos y los servicios centrales de carácter sectorial se fundamentaría en una serie de dinámicas que facilitarían el surgimiento de una lógica política mucho más descentralizada que la actual, pero con un sistema moderno de gestión eficaz y eficiente, basado en las economías de escala. Este nuevo modelo se articularía alrededor de las relaciones entre los principales y los agentes. En el impulso de determinadas políticas públicas y en la prestación de ciertos servicios, los distritos ejercerían de principal (con capacidad de decisión y de control) y los servicios sectoriales, de agentes (gestores e implementadores). En otras políticas y servicios públicos, serían las áreas sectoriales centrales las que establecerían los criterios generales para todo el territorio, mientras que los distritos dispondrían de margen de maniobra para ajustar sus criterios a su realidad concreta, pero dentro del marco de los criterios generales.

Para caracterizar este nuevo modelo se plantea concretarlo en seis criterios de relación entre distritos y sectores, teniendo en cuenta competencias y ámbitos de intervención diferentes.

- Criterio 1: el distrito actúa con plena autonomía. Este modelo responde a las actividades que planifica, diseña, financia, gestiona, implementa y controla íntegramente el distrito. El desarrollo de diferentes modalidades de participación ciudadana sería uno de los ejemplos más claros de ello, más allá del impulso y las orientaciones que se establezcan a escala de ciudad.
- Criterio 2: el distrito actúa como principal y el sector, como agente (inspirado en el actual sistema de BIMSA, Barcelona de Infraestructuras Municipales, SA). El actual sistema de diseño y mejora de las infraestructuras ha sido un éxito: los distritos se sienten muy cómodos y la empresa de infraestructuras puede desarrollar su actividad de manera eficaz y eficiente. Los distritos pueden planificar y decidir, puesto que tienen capacidad financiera (papel de principal), y encargan los servicios a BIMSA, que ejerce el papel de agente. Este tipo de relación podría ampliarse a otras políticas y servicios, como la limpieza o el planeamiento.
- Criterio 3: el distrito como adaptador de criterios de sector. Este criterio plantea una relación en la que se combinan los criterios generales y los concretos y se inspira en el caso de la movilidad. Es obvio que una política como la de movilidad tiene que tener un carácter municipal (de hecho, metropolitano), porque no puede ser que cada distrito tenga su lógica de movilidad propia, descontextualizada del resto de los distritos. Esta lógica centrípeta tendría que dejar aun así un pequeño espacio a lógicas centrífugas con capacidad de decisión por parte de los distritos. Hay un principio que no suele fallar: quienes conocen bien los problemas concretos son los distritos, y tienen que tener capacidad para poder solucionarlos. En este sentido, los servicios sectoriales centrales deberían fijar los criterios generales, y los distritos, a partir de este marco, establecerían los criterios más concretos

y locales, informando previamente a los servicios sectoriales, pero con capacidad para definir estas microdecisiones. Veamos dos ejemplos:

- La movilidad debe seguir los criterios establecidos por su ámbito sectorial, pero los distritos tendrían que poder definir de manera autónoma pequeñas intervenciones (el establecimiento de un semáforo, un paso de cebra, etc.).
- En cuanto a la cultura, convendría combinar la estrategia de la ciudad con su concreción en las diferentes realidades locales que representan los distritos y los barrios.
- Criterio 4: el distrito promotor de actuaciones en coordinación con el sector. En este escenario el sector planifica, establece las directrices, decide, gestiona y controla, más allá de informar y otorgar capacidad de consulta al distrito. Este último puede plantear procesos de interlocución con el tejido social del territorio con el fin de planificar acciones puntuales que puedan promoverse de acuerdo con el sector. Sería el caso de algunos servicios sectoriales presentes en el territorio (inspirado en los servicios sociales pero también en la atención ciudadana o las bibliotecas). A modo de referencia, hay servicios sectoriales que deben estar presentes en el territorio, como es el caso de los servicios sociales, que operan con criterios generales pero prestando servicios de manera desconcentrada. Este es el único modelo posible, pero las oficinas que operan en los diversos territorios deberían tener una relación muy estrecha con los distritos para intercambiarse información y concretar determinados servicios y ayudas.
- Criterio 5: el distrito como validador de las actuaciones del sector. Con este criterio se plantea un espacio donde el sector es el que lidera la intervención, pero requiere la complicidad del distrito para emprenderla en el territorio (el distrito tiene, pues, capacidad de veto). A modo de ejemplo, se considera positivo que la actividad de disciplina municipal esté alejada del territorio y de eventuales presiones individuales y colectivas. Otro ámbito que podría enmarcarse en este criterio sería la inspección, pasando del modelo actual, en el que el personal se asigna a los distritos, a un equipo centralizado que, siguiendo los criterios y las prioridades definidas de manera centralizada, realizara las inspecciones en todos los territorios. Además de conseguir economías de escala a partir de la movilización de colectivos profesionalizados por el territorio, podrían desplegarse campañas –de acuerdo con los distritos– a escala de ciudad con más agilidad.
- Criterio 6: El distrito sin capacidad de incidencia sobre el sector. La aplicación de este criterio se refiere a las actividades altamente regladas y procedimentadas, para las que la capacidad efectiva de decisión territorial no es significativa y que pueden beneficiarse de una gestión centralizada que incremente la eficiencia y permita optimizar recursos. El caso de la gestión de licencias o de vados son dos ejemplos que pueden incluirse en este criterio.

Estos seis criterios pueden asociarse a seis equilibrios diferentes entre las capacidades de:

- Planificación, asociada a la definición de la actuación, a menudo a partir de la participación con la ciudadanía y los agentes del territorio.

- Gestión, referida a la implementación efectiva de la intervención a través de los mecanismos correspondientes.
- Financiación, referida a la capacidad de disponer de los recursos financieros para dedicarlos o no a la actividad considerada.
- Control, asociado al seguimiento, la evaluación y la validación final de la actuación emprendida.
- Orientación y consulta, referidas a la posibilidad de realizar aportaciones para modificar o ajustar la intervención, en algunos casos incluyendo la capacidad de vetarla, si se terciá.

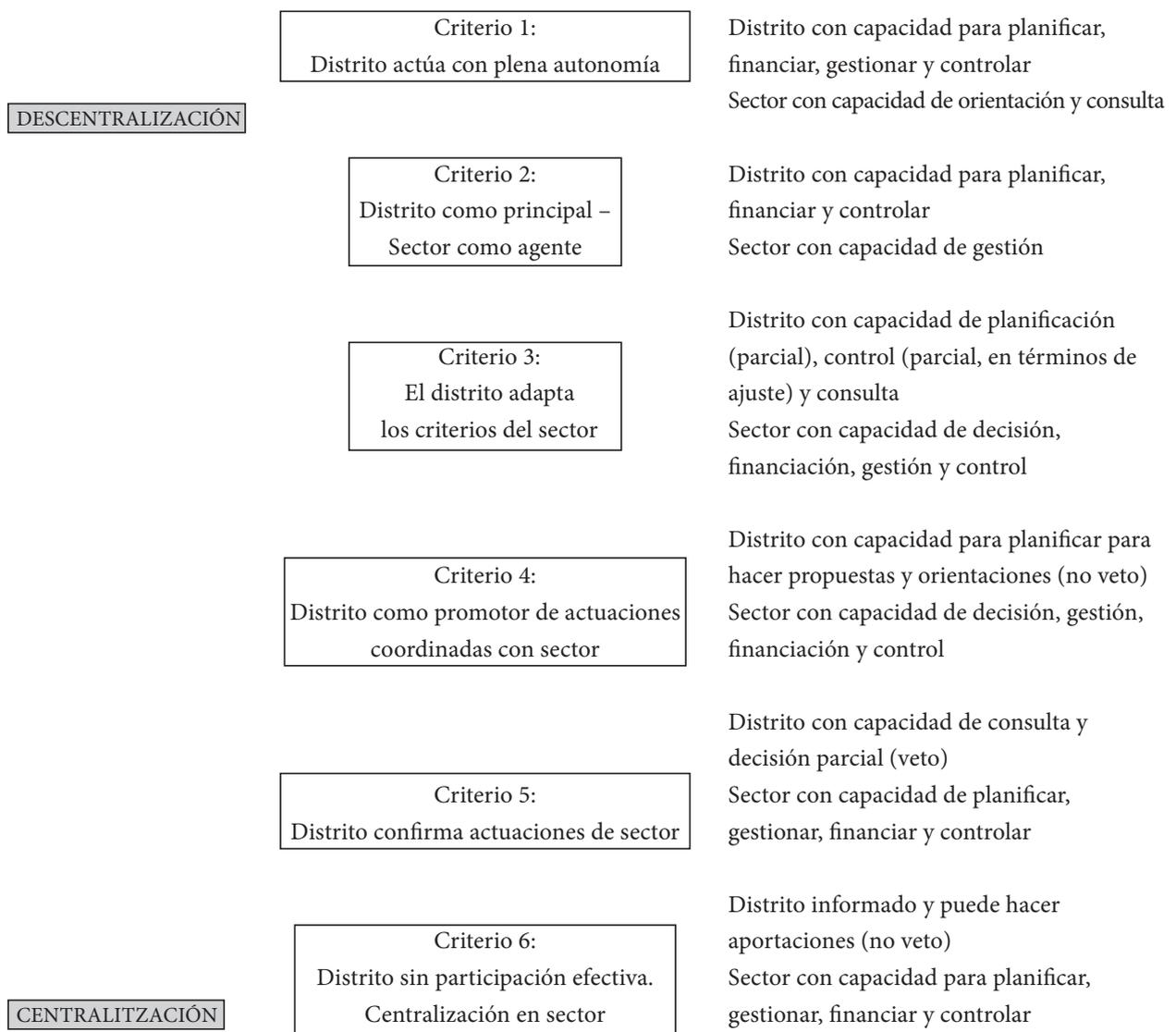
La siguiente tabla (tabla 1) presenta las correspondencias entre los criterios de descentralización y las capacidades de los distritos en términos de planificación, financiación, gestión, control y orientación o consulta.

Correspondencia entre los criterios de descentralización y las capacidades de los distritos

	Función				
	Planificar	Financiar	Gestionar	Controlar	Orientar / Vetar
Criterio 1: El distrito actúa con plena autonomía					
Criterio 2: Distrito-principal y sector-agente					
Criterio 3: El distrito adapta los criterios del sector					
Criterio 4: El distrito promueve actuaciones en coordinación con el sector					
Criterio 5: El distrito confirma las actuaciones del sector					
Criterio 6: Distrito sin participación. Centralización en el sector					

En el siguiente gráfico (gráfico 2) se presenta la concreción de los seis criterios de descentralización como gradación y se relacionan también con las capacidades asociadas.

Criterios para diferenciar actividades en el modelo de descentralización



El planteamiento del nuevo modelo exige priorizar la dimensión política y la capacidad para generar respuestas propias por parte de los distritos, mientras que se centraliza la gestión de trámites y servicios para optimizar las economías de escala y la eficiencia. A partir de estas premisas y considerando los criterios presentados en el apartado anterior, se plantea una nueva distribución de materias entre distritos y áreas o sectores. En cuanto al ámbito material, en el nuevo modelo se apunta que el distrito tenga las siguientes competencias, agrupadas por ámbitos temáticos:

Planificación y servicios generales

En el nuevo modelo de descentralización se modificarían las competencias vinculadas tanto a la planificación como a la gestión de los recursos propios. En este modelo, el distrito asumiría estas actividades:

- Desplegar la planificación del plan de actuación de distrito (incluyendo el plan de inversiones de distrito), que se elevaría para confeccionar el plan de actuación municipal (y el plan de inversiones municipal). En este sentido, se prioriza la planificación a escala de distrito y, sobre esta base, se planifica a escala de ciudad, velando por la coherencia entre ambas planificaciones (criterio 1).
- Ofrecer cierto margen de acción al distrito para administrar su personal, a pesar de que la gestión del personal sea centralizada. Entre otras, podrían destacarse las cuestiones vinculadas a la concesión de permisos y licencias, la asignación de complementos específicos circunstanciales y la asignación de gratificaciones por servicios extraordinarios, las compensaciones por productividad, las indemnizaciones por razón de servicio y el régimen disciplinario (según la gravedad de la falta), siempre atendiendo a los criterios establecidos por el sector (criterios 3 y 4).
- Participar en el proceso de confección y decisión del presupuesto y decidir directamente sobre el 15 % (real y efectivo) de acuerdo con las prioridades del distrito (criterio 1).
- Decidir sobre las cesiones o autorizaciones de uso de propiedades municipales de ámbito local y de barrio, así como sobre las operaciones patrimoniales del mismo ámbito local dentro del distrito, especialmente para dar respuesta a la singularidad del tejido de entidades y las actividades de cada territorio, incluyendo arrendamientos, ventas sobreras y adquisiciones por aceptación de donaciones, herencias y legados, cesiones, etc. (criterio 1).
- Planificar las actuaciones relacionadas con los edificios y las instalaciones que constituyen el equipamiento de los distritos para adaptarlos a la realidad y a la planificación territorial (criterio 2).

Ecología urbana

En este ámbito se propone que el distrito se centre en la planificación y en la decisión (autorizando la adecuación de propuestas del sector al territorio) y que gestione directamente un presupuesto propio (que encargaría al sector, de acuerdo con el criterio 2 de relación principal-agente).

Más concretamente, en cuanto al distrito, hay que tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Siguiendo el modelo propuesto, el planeamiento que afecta esencialmente al barrio sería asumido por el distrito (siguiendo el criterio 1), mientras que el planeamiento a escala de ciudad sería adaptado (siguiendo el criterio 2: distrito que actúa como principal y sector como agente).
- En la misma línea, los procesos de transformación urbana que afectan especialmente al distrito (como las supermanzanas) se gestionarían siguiendo el criterio 2 (el distrito que actúa como principal y el sector como agente), mientras que los procesos que inciden sobre el conjunto de la ciudad solo se ajustarían en su aplicación al territorio (siguiendo el criterio 3, según el cual el distrito adapta a su ámbito los criterios de sector).
- El distrito se encarga de elaborar el plan de usos, siguiendo el criterio 1 de plena autonomía, si bien contando con el asesoramiento y el apoyo del sector.
- El distrito tiene la competencia de adaptar (dando el visto bueno) las cuestiones vinculadas a la movilidad de ámbito local y de barrio (incluyendo la ordenación del tráfico y la señalización), de acuerdo con el criterio 3 de adaptación al distrito de los planteamientos del sector.
- También tiene la competencia para encargar la actividad de mantenimiento del espacio público y de los parques a través del sector a partir de un presupuesto propio, siguiendo el criterio 2 de principal-agente.
- Asimismo, dispone de la competencia de decidir el cierre de espacios públicos, de acuerdo con las particularidades del espacio, siguiendo el criterio 3 de adaptación al territorio de las orientaciones de ciudad.
- El distrito pierde la gestión operativa de los permisos vinculados a licencias de actividad, del permiso de ocupación de las zonas verdes, de los informes de afectación de las zonas verdes, etc. El distrito tendría que estar informado de cada propuesta, pero la gestión operativa del trámite pasaría al sector, siguiendo el criterio 6 (actividades en las que el distrito no tiene capacidad de incidencia).
- Por otra parte, las actividades vinculadas a licencias y a la inspección se centralizarían en el sector, de acuerdo con los criterios 5 (según el cual el distrito confirma las actuaciones del sector) y 6 (según el cual el distrito no participa de manera efectiva y se centralizan las actividades en el sector) del nuevo modelo de descentralización. Esto incluiría desde las licencias de vados y de

obras menores y la ocupación de la vía pública hasta las inspecciones realizadas en los diferentes ámbitos materiales, como las de obras menores, las de limpieza viaria o las sanciones y medidas correctivas, la limpieza de solares y la limpieza viaria no programada así como la instalación de papeleras, entre otros. Solo habría que considerar la excepción de las licencias de ocupación de vía pública no reglada (como las asociadas a eventos, mudanzas o filmaciones), en las que el distrito dispondría de la capacidad para adaptar las indicaciones del sector a la realidad y situación de su territorio (criterio 3, según el cual el distrito adapta a su ámbito los criterios del sector).

Servicios a las personas y al territorio

En este ámbito, que incluiría las competencias vinculadas a las áreas de (a) derechos sociales, (b) ecología urbana (parcialmente), (c) economía, cultura e innovación y (d) ciudadanía, participación y transparencia, se propone que el distrito disponga de la información permanente y actualizada de la realidad social del territorio para tomar decisiones, incorporando la visión local a las actuaciones emprendidas desde el sector. En términos más concretos, el distrito:

- Participa en la elaboración del plan de vivienda, sobre todo en lo que tiene que ver con la definición de objetivos de acción sobre usos del suelo y gestionando su parte del plan de inversiones municipal, de acuerdo con el criterio 1 de plena autonomía y el criterio 2 de principal-agente.
- Participa en la toma de decisiones asociadas a la actividad de los centros de servicios sociales, que permanecen bajo la gestión del sector, sobre todo para dar respuesta a situaciones particulares de la realidad territorial, siguiendo el criterio 3 de adaptación de los criterios del sector.
- Participa en la definición de servicios de los equipamientos centralizados, siguiendo el modelo ICUB con los centros cívicos. Despliega la gestión del uso de los equipamientos educativos fuera del horario lectivo, todo ello siguiendo el criterio 4 de promoción de actuaciones y participación en la definición de dinámicas de los equipamientos centralizados.
- En relación con la competencia en educación, se implica en las áreas educativas de proximidad, las *escoles bressol* y las escuelas de música, para codecidir cómo tienen que adaptarse los criterios del sector (criterio 3) y para promover actuaciones más cercanas en el territorio (criterio 4).
- También plantea actividades culturales de interés para el distrito en relación con las bibliotecas populares, siguiendo el criterio 4 de promoción de actividades propias en equipamientos del sector.
- Gestiona los centros cívicos y los centros de juventud en todo lo que tiene que ver con la asignación de usos y cesiones, siguiendo el criterio 1 de autonomía y el 2 de principal-agente en cuanto al mantenimiento y la rehabilitación. Fomenta las actividades de comercio, promoción y empleo, de acuerdo con el criterio 1 de planificación y el criterio 3 de adaptación al distrito de los planteamientos de ciudad, sobre todo en relación con la realidad local, incluyendo las in-

tervenciones municipales en las actividades industriales, comerciales, recreativas y de servicios del territorio.

– Participa en la definición de las actuaciones vinculadas al turismo, aportando la realidad del distrito y adaptando los criterios establecidos en el ámbito del sector al territorio (criterio 3).

– Promueve las actividades de cooperación y de atención a la inmigración siguiendo el criterio 3 de adaptación a las orientaciones centralizadas, propiciando la implicación de los trabajadores del Servicio Orientación y Acompañamiento a Personas Inmigradas en las reuniones del distrito.

– Promueve actividades y proyectos propios del distrito en los ámbitos de cultura, fiestas mayores y deporte, y adaptando las del sector (criterio 3) a la realidad territorial. En este ámbito se incluiría la gestión de las instalaciones deportivas de interés de distrito, en la línea comentada anteriormente.

– Participa activamente en la definición de las políticas de mujer, personas mayores, infancia y juventud, aportando la realidad del distrito (criterio 1) y adaptando las orientaciones establecidas a escala de ciudad al territorio (criterio 3). Fomenta la interlocución con el sector para diseñar actuaciones a medida cuando corresponda.

– Con el mismo criterio 3 de adaptación de las directrices de sector al territorio, ajusta las iniciativas emprendidas en el campo de la prevención y también en el de la salud. Participa en la atención a la ciudadanía, siguiendo el criterio 4 de promoción de actuaciones puntuales dentro de la estrategia y los servicios desplegados por el sector. Participa en la gestión de los conflictos en el espacio público, siguiendo el criterio 4 de promoción de actuaciones de forma coordinada y contando con el apoyo del sector.

– Define, desarrolla y gestiona las iniciativas vinculadas a la participación y la acción comunitaria como ejes centrales del nuevo papel asignado al distrito (vinculados al criterio 1 de plena autonomía para su definición y despliegue), teniendo en cuenta las indicaciones planteadas a escala de ciudad, pero que en este caso se entienden menos detalladas.

En relación con la Guardia Urbana, recibe información de las iniciativas emprendidas y las confirma, siguiendo el criterio 5 del modelo; si bien a partir del diálogo con los actores del territorio también puede promover actividades adaptadas a la realidad más cercana. Asimismo confirma, siguiendo el criterio 5, las iniciativas emprendidas por los bomberos, a pesar de que también puede incorporar propuestas de actuaciones puntuales derivadas de los procesos de interlocución con los actores del territorio (como la realización, de manera coordinada con los distritos, de las inspecciones de los locales y los edificios que pueden provocar problemas de seguridad).

En la siguiente tabla (tabla 2) se presenta una síntesis de las competencias asignadas al distrito de acuerdo con los criterios apuntados en el nuevo modelo de descentralización que se propone.

	Criterio 1: El distrito tiene plena autonomía	Criterio 2: El distrito como principal, el sector como agente	Criterio 3: El distrito adapta los criterios del sector	Criterio 4: El distrito promueve la actuación del sector	Criterio 5: El distrito confirma las actuaciones del sector	Criterio 6: El distrito no participa. Centralización al sector	
Servicios generales	Plan de actuación del distrito						
	Personal propio						
	Presupuesto propio						
	Patrimonio del distrito						
	Propiedades municipales						
	Edificios e instalaciones						
	Planteamiento de barrio						
	Planteamiento de ciudad						
	Transformación urbana (distrito)						
	Transformación urbana (ciudad)						
Ecología urbana	Plan de usos						
	Movilidad						
	Mantenimiento del espacio público						
	Cierre de espacios						
	Permisos y licencias de usos						
	Licencias de vados						
	Licencias de obras menores						
	Licencias de obras mayores						
	Licencias de ocupación de la vía y eventos						
	Licencias regladas						
	Inspecciones						
	Vivienda (plan/usos)						
	Centro de servicios sociales						
	Equipamientos centrales						
	Escoles bressol y escuelas de música						
	Actividades en las bibliotecas						
	Servicios a las personas y en el territorio	Centros cívicos					
		Comercio					
		Promoción					
		Empleo					
Turismo							
Cooperación e inmigración							
Cultura y fiestas							
Deporte							
Mujer							
Personas mayores							
Infancia							
Juventud							
Prevención							
Salud							
Atención al ciudadano							
Gestión de conflictos							
Participación y acción comunitaria							
Guardia Urbana							
Bomberos							

4. Criterios de organización y personal en el nuevo modelo de descentralización

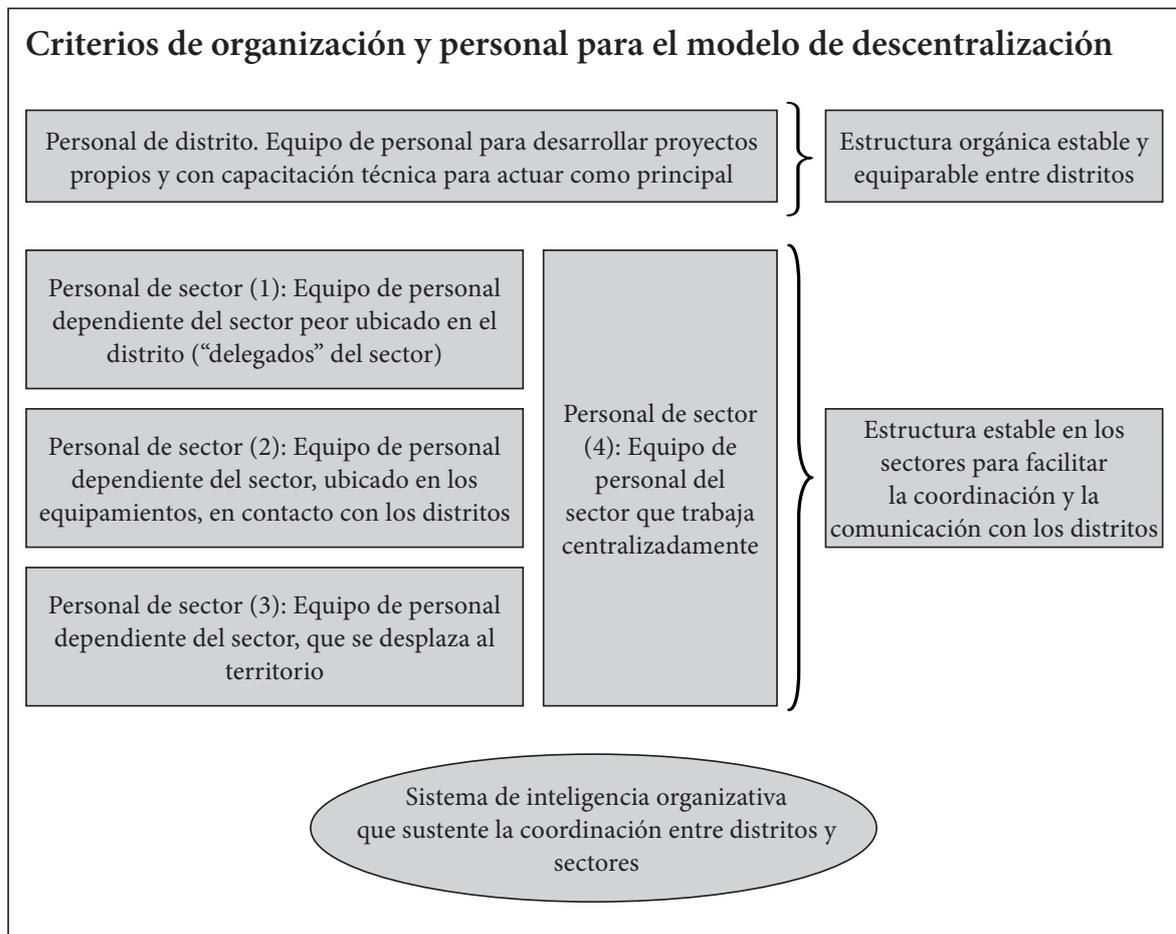
Para complementar estas cuatro opciones de concreción de la relación entre los distritos y los sectores, se plantean una serie de medidas en clave organizativa que deberían facilitar el despliegue.

– **Sistema igualitario en la organización y el funcionamiento de los distritos:** este nuevo sistema de articulación entre los distritos y los servicios sectoriales centrales requiere un modelo sencillo y uniforme de organización de los distritos. Aun así, más protagonismo y autonomía política para los distritos no debería implicar una capacidad autónoma de autoorganización. No sería viable un modelo con diez arquitecturas organizativas diferentes, puesto que generaría desconcierto y complicaría la gestión de los servicios sectoriales centrales. Las interacciones continuadas entre los distritos y los servicios sectoriales serán fluidas si los numerosos interlocutores (los distritos) tienen la misma lógica organizativa, las mismas unidades y los mismos actores en la comunicación. Esta organización uniforme debe definirla y reestructurarla de manera centralizada el Ayuntamiento de Barcelona con la participación de los distritos. El nuevo modelo organizativo de los distritos se caracterizaría por contar con menos personal (varios servicios y trámites administrativos reglados serían asumidos por los servicios sectoriales), pero más cualificado (técnicos superiores con capacidad de ayudar los actores políticos a tomar decisiones y a fomentar la participación en los barrios). Por otra parte, los distritos tendrían que promover la participación ciudadana y la cogestión de servicios usando como unidad de acción sus respectivos barrios. Este modelo igualitario podría admitir una excepción, como sería el caso del distrito de Ciutat Vella (tal y como ya sucede actualmente). Ciutat Vella concentra en un mismo territorio todas las problemáticas que afectan de manera más dispersa a los otros municipios. Además, tiene una población no fija enorme (población flotante y turistas) y una gran capacidad de atracción mediática. Hay que meditar bien si es necesario o no definir Ciutat Vella como un tipo de distrito federal, puesto que hay otros distritos que también tienen barrios muy complejos.

– **Nueva dinámica de organización de los servicios sectoriales centrales que no afecte sus relaciones con los distritos:** los servicios sectoriales centrales cambian a menudo sus arquitecturas organizativas. Estos cambios son normales y necesarios para adaptarse a las contingencias de sus respectivos sectores de actividad y por la evolución de las prioridades políticas. El problema es que estas variaciones complican la interacción con los distritos, puesto que cambian los interlocutores. La propuesta sería que los ámbitos sectoriales hicieran los cambios organizativos que consideraran necesarios, pero que no cambiaran ni los actores ni la lógica de interacción con los distritos. Tienen que ser los propios servicios sectoriales los que paguen los costes de transición de sus migraciones organizativas y no los distritos.

– **Una reconfiguración del personal que desarrolla su actividad entre los sectores y los distritos:** para ajustar la organización de los equipos profesionales vinculados a los distritos y de los vinculados a los sectores que desarrollan actividades vinculadas a aquellos, se plantea una breve clasificación que sustente el nuevo modelo de descentralización. Sin ánimo de complicar la estructuración del empleo público vinculado a la política de descentralización, se apuntan dos agrupaciones básicas (personal dependiente de distritos y personal dependiente de sectores) con algunas subclasificaciones:

- Personal de distrito: constituye el equipo central de personal vinculado al distrito, y combina perfiles de carácter más técnico para apoyar la actividad vinculada y para actuar como principal en la relación con los sectores (que actuarían como agentes). También incluiría el perfil de los actuales técnicos de barrio para desarrollar determinadas iniciativas. Si bien actualmente el distrito también cuenta con personal vinculado a ámbitos competenciales en los cuales se establecen criterios en el ámbito centralizado (sector), con el fin de facilitar la adaptación a la realidad territorial (como los profesionales vinculados a servicios personales), en el nuevo escenario este colectivo se podría adscribir directamente al sector (más allá de su ubicación).
- Personal de sector (1): equipo de personal que, dependiente del sector, se encuentra ubicado en el distrito para actuar como antenas de este en el territorio (como sería el caso del personal vinculado a la participación o a la atención a los discapacitados). Su adscripción obedece a la voluntad de enfatizar la vehiculación de la estrategia de ciudad en el ámbito local. En el modelo propuesto, este colectivo también incluiría al personal que actualmente está adscrito al distrito, pero a efectos de facilitar la adaptación de los criterios de sector a escala territorial.
- Personal de sector (2): equipo de personal dependiente del sector, ubicado en equipamientos, en contacto con el distrito para facilitar información y diseñar eventuales actuaciones conjuntas (como sería el caso del personal de bibliotecas, las oficinas de vivienda, los centros de servicios sociales, por ejemplo).
- Personal de sector (3): equipo de personal dependiente del sector que desarrolla actividades centralizadas, pero desplazándose al territorio, por lo cual convendría que estuviera coordinado e informara al distrito (como sería el caso de la inspección de viviendas de uso turístico, en determinadas campañas, por ejemplo).
- Personal de sector (4): equipo de personal del sector que trabaja en el ámbito central, realizando y supervisando las actividades más vinculadas a trámites y servicios reglados. Esta agrupación incluiría a todo el personal de gestión interna que da apoyo al resto del personal del sector.
- **Modelo de inteligencia institucional para fortalecer el modelo descentralizado:** un modelo de descentralización política potente necesita sistemas de información sofisticados sobre las actividades institucionales, económicas y sociales. Los distritos tienen que estar al corriente sobre lo que pasa en sus respectivos territorios. Por ejemplo, tienen que conocer el número y la concentración de licencias de obras para detectar movimientos de lógicas inmobiliarias o licencias de apertura de actividades económicas y prever potenciales conflictos. También es preciso que los distritos sepan qué hacen los otros distritos con el fin de contrastar experiencias en una lógica de aprendizaje compartido para poder solucionar mejor los diversos problemas. Conviene crear una unidad central de inteligencia institucional en el Ayuntamiento de Barcelona. Esta necesidad no es solo de los distritos, sino también de los servicios sectoriales, y satisfacerla permitiría conocer mejor las especificidades de cada distrito y detectar mejor la interferencia de las diversas políticas sectoriales.



5. Estrategias para la repolitización y una nueva gobernanza de los distritos

La repolitización de los distritos es, con contadísimas excepciones, uno de los grandes déficits estructurales desde la implantación de los distritos y deriva de coyunturas políticas muy concretas (amplia mayoría de los partidos en el Gobierno) y de perfiles políticos muy concretos. Este asunto, con entidad propia, se tratará en el siguiente apartado.

Este es el problema más importante de todos, porque, por una parte, existe la necesidad social, política e institucional de empoderar más al territorio políticamente y, por la otra, cuesta conseguir una implicación política de máxima intensidad. Los mecanismos para revertir esta última tendencia parece que no pueden ser incrementales ni de mayor concienciación, sino que tienen que ser radicales. En este sentido, la respuesta debería implicar un cambio en el diseño institucional del ámbito político del Ayuntamiento de Barcelona, modificando o no la legislación vigente.

– Parece imprescindible que los concejales de distrito tengan dedicación a tiempo completo. Solo de este modo se conseguirá la máxima implicación política. Esta propuesta sería la óptima, aunque sea difícil de implementar.

– Una posibilidad todavía más maximalista sería la elección directa de los concejales de distrito, tal y como hacen las ciudades de referencia con mayor descentralización política. Es un escenario muy difícil de implementar, puesto que implicaría un cambio radical en la legislación vigente y una ruptura con la cultura política e institucional. Con todo, esta opción también presenta problemas prácticos en relación con el modelo de gobernanza: por ejemplo, sería habitual que diferentes partidos políticos ocuparan las diversas presidencias de distrito y se generarían lógicas confusas y centrífugas de carácter político e institucional. Por eso tendría que descartarse esta posibilidad. Es importante que el grupo o grupos municipales en el Gobierno de la ciudad también gobiernen los distritos. Y siempre cabría la posibilidad de pactar, desde la afinidad y la complicidad, con los partidos de la oposición el nombramiento de uno de los suyos para que ejerza una determinada presidencia de distrito.

– Otra opción que hay que considerar es el reforzamiento político del ámbito, asignando, por ejemplo, la Primera Tenencia de Alcaldía exclusivamente al territorio (o a la referencia que se vincule con el refuerzo político de la descentralización con mayor claridad). Tanto en términos formales como, especialmente, en términos reales, esta asignación mandaría un mensaje muy claro al conjunto de la organización, pero también al exterior.

El despliegue de este nuevo modelo de descentralización concentrada (descentralización política y concentración de los servicios) requiere un sistema de gobernanza adecuado que permita equilibrar las fuerzas centrífugas y centrípetas territoriales y sectoriales.

La articulación del nuevo marco de corresponsabilidad que combina el espacio de liderazgo político y el espacio de liderazgo técnico, a través de mesas, programas, ponencias y grupos de trabajo, permite apoyar el diálogo necesario entre las diferentes instancias implicadas, tanto sectoriales como territoriales.

El despliegue de este modelo debe permitir ajustar los mecanismos sobre los cuales pivoten los diferentes espacios de encuentro, si bien se apunta, a modo de complemento, la necesidad de reforzar la dimensión política a través de la designación de una Primera Tenencia de Alcaldía de Territorio, tal y como se apuntaba en el apartado anterior.

Otro instrumento para reforzar la coordinación de las diferentes instancias implicadas en el modelo de descentralización es la vinculación entre los planes de actuación de distrito y el plan de actuación municipal. Su incardinación en un proceso de planificación integrado que abarque su proceso de elaboración y de implementación, así como, especialmente, de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas se convierte en un elemento fundamental del nuevo modelo.

Además de los mecanismos de coordinación establecidos al marco de corresponsabilidad, también convendría abrir espacios de encuentro, sobre todo de ámbito técnico, para facilitar el conocimiento compartido, mejorar la información y la comunicación mutuas alrededor de las iniciativas sectoriales y territoriales y, en especial, favorecer un diálogo más positivo entre los promotores (distritos) y los proveedores (gerencias sectoriales).

De manera complementaria al marco de corresponsabilidad, habría que prever el surgimiento de contactos entre miembros de la dimensión política (concejales de distrito con la alcaldía y concejales sectoriales) y entre los miembros de la dimensión gerencial (gerentes de distrito con la gerencia municipal, gerentes sectoriales y gerentes responsables de organismos autónomos y empresas municipales de servicios) tanto para desplegar los programas nuevos como para velar por el seguimiento de las líneas de actuación más consolidadas. En la misma línea, convendría prever y estimular los espacios de encuentro formales e informales entre los diversos concejales de distrito y entre los gerentes de distrito para compartir problemas, estrategias e iniciativas.

El nuevo modelo también plantea, en cuanto a su gobernanza, tener en cuenta las relaciones dentro del propio distrito. Este planteamiento obedece a la concepción de cada distrito como una ciudad grande, con unas problemáticas muy diversas, y potenciar la presencia política puede contribuir a mejorar la proximidad en el territorio. Por eso convendría que también surgiera una mirada dentro de los distritos que permitiera estar atentos a los problemas específicos de los barrios, que representan una unidad de acción muy potente para la participación política y para la cogestión de servicios. Los diversos barrios de un mismo distrito pueden ser muy diferentes en términos de problemáticas y lógicas sociales. Para afrontar esta diversidad convendría generar espacios de flexibilidad, con el fin de que cada distrito creara su propia lógica de gobernanza. Una opción, a modo de ejemplo, sería reconvertir la figura política de los consejeros de distrito en delegados para determinados barrios con problemáticas importantes y específicas de cohesión social o de ordenación del territorio.

En todo caso, uno de los componentes que habría que equilibrar en el despliegue y la consolidación de la gobernanza del nuevo modelo de descentralización que se propone es la flexibilidad. La flexibilidad tendría que convertirse en referente para la asunción de competencias y funciones, siguiendo los diferentes criterios establecidos, es decir, tendría que facilitar que el despliegue y configuración progresiva de los distritos con el nuevo modelo se adaptara a las particularidades de cada realidad territorial. Y la flexibilidad también debería tenerse presente al concretar y consolidar el modelo de gobernanza, más allá de asegurar el rigor y la sistematicidad asociadas al marco de corresponsabilidad que se propone como conjunto de mecanismos para facilitar la coordinación, política y técnica, entre sectores y distritos. Esta flexibilidad podría concretarse en cuanto a las materias (por ejemplo, mediante la creación de áreas de proximidad para determinados ámbitos de actuación) y en el ámbito intradistrito (para afrontar, como ya se ha comentado, la diversidad de realidades locales y de barrio).

Planteamos, en definitiva, un modelo contingente de descentralización concentrada con el objetivo de potenciar la incardinación de las políticas de ciudad con la implicación de las diferentes realidades territoriales que la integran.

Capítulo 5. Nueva gestión de los empleados públicos para apoyar la nueva gobernanza

1. Introducción

La reflexión sobre las diferentes dimensiones del modelo organizativo para el Ayuntamiento de Barcelona exige incluir el ámbito de la gestión de los recursos humanos. Si bien hay un amplio abanico de denominaciones (*función de personal, gestión de las personas y del personal, gestión del talento humano*, entre muchas otras), a efectos de este informe interno proponemos utilizar la denominación “*gestión de recursos humanos*” como concepto de trabajo.

Las dimensiones y el perfil de los profesionales que integran la organización municipal se convierten en un factor de éxito crítico de cualquier iniciativa de transformación. Las capacidades institucionales para afrontar los retos que se plantean en el Ayuntamiento vienen determinadas por el contingente de personas que lo integran.

En cuanto al objeto de estudio, hay que destacar en primer lugar la diversidad y la complejidad de la composición de la plantilla del Ayuntamiento de Barcelona, tanto en cuanto a perfiles como por su encuadre en entidades de diferente naturaleza jurídica.

Para poder abarcar y formular propuestas en relación con este ámbito, se propone centrar la atención en las dinámicas asociadas al personal del Ayuntamiento vinculado tanto a sectores como a distritos. Actualmente, ambos colectivos se etiquetan en las bases de datos corporativas como personal “no uniformado”. También incluiremos en este personal a los colectivos vinculados a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales. Esta propuesta solo refleja una realidad existente en cuanto a movilidad y carrera.

Por lo tanto, no entraremos a analizar las dinámicas asociadas a los colectivos con especificidades propias y diferenciadas, como el de la Guardia Urbana o los bomberos, por una parte (por las características diferenciadas en la gestión de ambos colectivos), ni el personal vinculado a sociedades mercantiles, por la otra (por su relación basada en el derecho privado, con lógica empresarial).

El análisis de este ámbito plantea combinar el diagnóstico propiamente dicho con la formulación de propuestas que, con una orientación estratégica alineada con el modelo organizativo, permitan optimizar las dinámicas y mejorar las capacidades institucionales.

2. Una primera caracterización de la gestión de recursos humanos

A partir de la presentación inicial de las características básicas del colectivo de referencia, en este

apartado se plantea una primera aproximación al modelo de gestión de recursos humanos que despliega el Ayuntamiento de Barcelona.

En una primera aproximación puede destacarse que el sistema de gestión y administración de recursos humanos del Ayuntamiento de Barcelona parte de una base interesante. Aunque el sistema de ordenación municipal vigente hasta ahora fue objeto de recurso judicialmente y todavía se está ultimando la elaboración de la imprescindible relación de puestos de trabajo (RPT), resulta un precedente con elementos a valorar. Entre otros, aquel sistema partía de un modelo de ordenación del empleo público municipal basado en puestos de trabajo definidos a partir de funciones y competencias, enlazando así con los perfiles profesionales de las personas que los tenían que ocupar. Aun así, para atender a la resolución judicial conviene elaborar adecuadamente una RPT.

El proceso seguido para elaborar este nuevo documento de referencia ha sido muy acertado y ha incluido la definición de unos órganos impulsores (en el ámbito directivo y operativo, pero también con la participación de observadores externos y reforzado por la red de recursos humanos) así como la realización de numerosas dinámicas participativas con profesionales vinculados a los diferentes perfiles y con un seguimiento y una comunicación que acompañaban el despliegue. El resultado que se apunta, identificando puestos base, puestos singulares y puestos transversales, además de puestos de mando, permite consolidar un fundamento sólido a partir del cual se podrá desplegar el modelo de ordenación.

A partir de la aprobación de la RPT, resulta crítica la definición de su reglamento de gestión, es decir, del instrumento que debe permitir operar este instrumento. En la medida en que valore las aportaciones del enfoque transversal de agrupación de puestos en familias y el despliegue de competencias, este reglamento tendría que contribuir a facilitar la incorporación de pautas para su despliegue posterior.

Entre los aspectos que conviene valorar, no tanto en la elaboración de la nueva herramienta como en el horizonte de transformaciones de la ordenación del empleo público del Ayuntamiento, sobre todo hay que destacar la simplificación de categorías profesionales (más allá de incidencias en su proceso de aprobación) y la definición de familias de puestos como elementos de racionalización que tendrían que facilitar la agrupación de posiciones susceptibles de vincularse a efectos de movilidad o carrera, entre otros.

Por otra parte, el Ayuntamiento también dispone de una base de datos integrada, con un sistema de información robusto y ágil que también incluye herramientas para facilitar la visualización y el análisis de resultados así como su presentación. Conviene destacar la elaboración de los boletines “Datos de plantilla”, facilitados a los cuadros directivos y de mando, como una manera de visualizar y poner en valor este ámbito clave de la gestión.

Una visión complementaria del sistema de gestión de recursos humanos del Ayuntamiento enfatiza el funcionamiento efectivo a la hora de atender demandas de unidades concretas de la organización municipal. En este sentido, el diagnóstico inicial apunta a un buen funcionamiento y una capacidad adecuada de respuesta en relación con las principales dinámicas del sistema de gestión. Las

actuaciones orientadas a gestionar cambios que afectan a determinados colectivos que se traspasan o cambian de institución, la cobertura de puestos de trabajo o el funcionamiento de las bolsas de interinos, entre otras, parecen ser muy valoradas por los agentes destinatarios. Resulta significativo que esta capacidad de respuesta también incorpora una visión hacia un modelo de administración que evita quedar capturado por las inercias, y, por ejemplo, plantea incorporar efectivos a los tramos inferiores de las diferentes categorías a medida que se van jubilando los profesionales de las intermedias, dejando así margen para desplegar una carrera administrativa. Lo mismo sería aplicable a la hora de valorar la tendencia a agrupar puestos de apoyo que van quedando vacantes con el objetivo de crear puestos de perfil técnico, con un proceso de sustitución que se orienta a tecnificar el colectivo profesional resultante sin un incremento desmesurado de los costes.

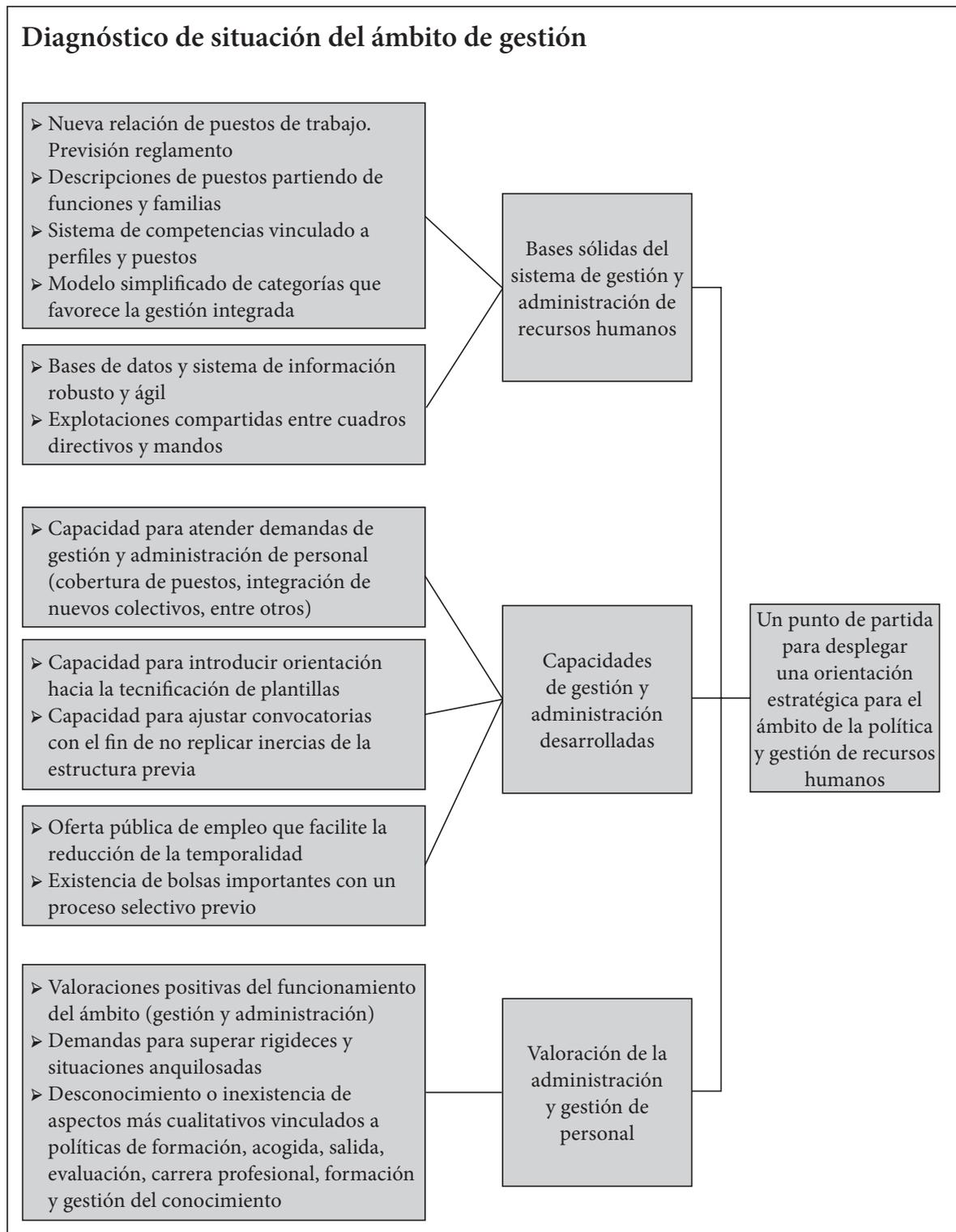
En esta misma línea, hay que valorar las bolsas de interinos como mecanismo para introducir una selección previa que permite conocer mejor el desarrollo profesional de los candidatos antes de una eventual convocatoria pública de empleo. Esta dinámica puede resultar fundamental a la hora de afinar los predictores de rendimiento y ajuste de los candidatos en las próximas ofertas públicas de empleo orientadas a reducir la temporalidad del colectivo.

Estas capacidades repercuten en una primera valoración positiva del funcionamiento del ámbito de gestión de recursos humanos. Aun así aparecen críticas y demandas vinculadas a rigideces atribuidas al modelo de función pública. Las dificultades para resolver inadecuaciones de personas a puestos, responder a fenómenos de falta de implicación con las actividades asignadas o sencillamente de abuso de la condición de estabilidad para evitar cumplir las tareas asignadas son algunos ejemplos. En esta línea, se hace referencia a rigideces relacionadas con el reconocimiento de desempeños diferenciados o posibilidades de progresión profesional.

Por otra parte, se constata cierto desconocimiento de las iniciativas más cualitativas y personalizadas vinculadas a la concreción de la política de personal a escala de unidad y de personas (como las medidas vinculadas a la acogida y socialización o al acompañamiento en los procesos de desvinculación por jubilación, por ejemplo). A pesar de que existan proyectos en fase inicial de desarrollo, todavía no se han podido comunicar y extender. Entre estos proyectos hay que destacar los asociados al impulso de la gestión del conocimiento, de la innovación y la mejora (con grupos de mejora, trabajo colaborativo) así como a nuevas metodologías de aprendizaje. Justamente este subsistema (el de formación, aprendizaje y gestión del conocimiento) se convierte en un ámbito crítico que podría ofrecer resultados excelentes con un impulso estratégico adecuado, partiendo de la base de la que se dispone actualmente.

Dos ámbitos especialmente cruciales y que convendría desarrollar son la evaluación del desempeño y la carrera profesional. Se trata de dos subsistemas con una complejidad notable, pero con un gran potencial de transformación de las dinámicas organizativas.

Si bien el balance global resulta bastante positivo, se identifican diferentes retos que requieren una respuesta en términos de gestión de los recursos humanos. Entre estos desafíos conviene destacar los asociados a las transformaciones en los modelos de prestación de servicios y de impulso de políticas públicas, al relevo generacional por cuestiones de edad, a la incorporación de contingentes



importantes de nuevos efectivos o al impacto de las tecnologías de la información y del conocimiento, entre otros.

Para dar respuesta a estos retos, hace falta, en primer lugar, partir de un modelo organizativo claro. A partir de esta visión, se proponen para el ámbito específico de gestión de recursos humanos una serie de líneas de actuación enmarcadas en tres ideas: potenciar el desarrollo del modelo para desplegar los potenciales, incrementar la flexibilidad de la gestión y potenciar la implicación de los profesionales.

3. Una política de recursos humanos: desarrollar el modelo para potenciar la flexibilidad y la implicación de los profesionales

El modelo vigente de recursos humanos, descrito en las páginas anteriores, representa un buen punto de partida para desplegar ámbitos de mejora que se puedan alinear con un nuevo modelo organizativo.

Las bondades del modelo actual, aun así, no permiten afirmar que exista una verdadera política de recursos humanos. Las características descritas, especialmente en lo que tiene que ver con las capacidades de respuesta y su valoración, no obedecen a una orientación estratégica propia en este ámbito, sino más bien a su concepción operativa al servicio de modificaciones puntuales de las decisiones tomadas en diferentes áreas de políticas públicas. En otras palabras, si bien se defiende la conveniencia de vincular las actuaciones en materia de recursos humanos a las necesidades organizativas, esto no quita que convenga combinar la gestión de recursos humanos con las necesidades organizativas pero potenciar una estrategia propia.

Convendría que la política de recursos humanos fuera el resultado de una decisión clara de la máxima dirección de la organización y que, además, disfrutara de cierto consenso para facilitar el despliegue de líneas de actuación a medio y largo plazo. Más allá de la variabilidad de los equilibrios entre fuerzas políticas, se plantea una propuesta integradora que responda a los retos planteados.

La política de recursos humanos que se propone combina el (1) desarrollo del modelo actual con elementos de (2) flexibilidad, apostando por la (3) implicación de los profesionales que integran el Ayuntamiento de Barcelona. La propuesta parte de la base existente, pero se plantea desarrollarla desplegando determinadas herramientas vinculadas tanto a la ordenación del empleo público como a los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos, para hacer más flexible la gestión del colectivo, a la vez que se despliegan actuaciones orientadas a incrementar la implicación de los profesionales en la institución.

3.1. El colectivo de referencia

A la hora de formular estas propuestas, se parte, como referencia, del colectivo profesional formado por los empleados del Ayuntamiento vinculados tanto a sectores como a distritos y los empleados

vinculados a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales. Esta propuesta, que refleja una realidad existente, solo pretende visualizar y agilizar la gestión en la medida en que amplía el alcance de las medidas a un colectivo para el cual se considera oportuno generar sinergias compartidas en ámbitos como la selección, la formación, la movilidad, la evaluación o la carrera, entre otros. Evidentemente, esta propuesta también afecta a las cuestiones vinculadas a la implicación de los profesionales, en el sentido de generar sentimiento de pertenencia e identificación corporativas que faciliten su adhesión a las iniciativas planteadas.

A pesar de que esta premisa ya se haya desplegado en los apartados precedentes, en este apartado propositivo vuelve a hacerse explícita para tenerla presente de cara a sus implicaciones.

3.2. Agrupaciones de los puestos de trabajo y ámbitos funcionales

Un primer bloque de propuestas plantea capitalizar los potenciales derivados del proceso de elaboración y despliegue de la relación de puestos de trabajo para impulsar la orientación estratégica en términos de incremento de la flexibilidad y de la implicación de los profesionales. En este sentido, se propone aprovechar el nuevo esquema que se está configurando para incorporar elementos como la clasificación por familias y desplegar un modelo basado en la clasificación de puestos a partir de los llamados ámbitos funcionales. El objetivo es reforzar la vinculación entre las posiciones que ocupa cada profesional y las necesidades de la organización, con una visión integrada.

Esta vinculación resulta especialmente relevante en un contexto de cambio en el que los avances tecnológicos progresivos pueden poner en cuestión determinadas actividades dentro de la organización. Así, la definición de ámbitos funcionales con una flexibilidad adecuada puede facilitar la identificación y reorientación profesional de colectivos, a la vez que puede adaptar mejor los ámbitos de actividad.

La propuesta parte del actual proceso de redefinición de puestos de trabajo (en el marco de la RPT) y plantea enfatizar el apartado de funciones con el objetivo de reforzar la concepción que se deriva, en clave de “rol” y no solo como un conjunto delimitado de tareas y procedimientos. Se trataría, por lo tanto, de reforzar la concepción de los puestos como realidades dinámicas que se adaptan a las necesidades cambiantes de la Administración municipal.

La idea sería flexibilizar un enfoque de los puestos de trabajo demasiado formal y rígido para dar lugar a políticas que favorezcan la movilidad y la reubicación de los profesionales. Siguiendo este planteamiento, el concepto de ámbito funcional se define como un instrumento organizativo basado en la agrupación de puestos de trabajo con finalidades y funciones homogéneas, que necesitan conocimientos o destrezas comunes. A modo de ejemplo, algunos ámbitos funcionales posibles podrían ser: el económico, el jurídico, la gestión de recursos humanos y la organización, el análisis y el diseño de políticas, la regulación, la comunicación y la atención a la ciudadanía, la gestión administrativa general, la inspección, etc. Hay que hacer notar que los ámbitos cubren puestos tanto de carácter técnico como administrativo, entendiendo que se trata de un modelo de ordenación integral para el conjunto de la organización municipal.

La combinación de la nueva definición del puesto de trabajo y del ámbito funcional tendría que incidir en diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos. Como nuevo referente en la ordenación del empleo público municipal, su incidencia abarcaría: (1) los procesos de acceso (incluyendo la propia selección, incorporación y movilidad), (2) el desarrollo de la carrera profesional (a partir de la delimitación de espacios, dentro del ámbito funcional o entre estos, donde se correspondan las capacidades demostradas por los profesionales y los requerimientos de la organización), (3) la retribución (atendiendo a cómo se valoren en cada caso las aportaciones que realiza el profesional en el ejercicio de las funciones asociadas) y (4) la capacitación (a partir de la identificación de necesidades formativas y de aprendizaje vinculadas a la definición del puesto y el ámbito funcional en el cual se ubica).

La propuesta de evolucionar hacia la definición de ámbitos funcionales pide, pues, redefinir el modelo de ordenación del empleo público a partir de un enfoque basado en funciones (ámbitos funcionales) a partir del cual se podrán definir “roles” (perfiles profesionales) que combinen especialización (diferenciando entre ámbitos) con polivalencia (dentro del ámbito).

Según esta propuesta, todos los puestos de trabajo se agrupan en un ámbito funcional concreto y su adscripción es una decisión organizativa que se recoge en la relación de puestos de trabajo. Por lo tanto, la creación de ámbitos funcionales no afecta a la existencia otros elementos estructurales actuales del sistema de empleo público, pero sí que condiciona el alcance a partir de su incidencia en el desarrollo de los subsistemas de gestión de personal asociado.

La siguiente cuestión es cómo, a partir de la vinculación entre organización y recursos humanos realizada mediante los ámbitos funcionales, se plantea la ordenación de las personas que integran el empleo público municipal y, especialmente, cómo se asientan las bases para su gestión y desarrollo. Una respuesta clara se encuentra en el modelo de gestión por competencias.

3.3. Despliegue del modelo de gestión por competencias

Uno de los puntos fuertes señalados en el apartado inicial de diagnóstico del sistema de gestión de recursos humanos en el Ayuntamiento es la existencia de un modelo previo de competencias que permite identificar perfiles y traducir este factor en algunos procesos como los de selección o formación. Siguiendo la línea de desplegar los potenciales del modelo con una orientación hacia la flexibilidad y, a la vez, para fomentar la implicación de los profesionales, se plantea consolidar esta apuesta profundizando en sus implicaciones y su incidencia en el resto de los subsistemas de gestión de recursos humanos. Y es que las potencialidades del modelo de gestión por competencias, centrado en las capacidades y los comportamientos de los empleados públicos, justamente recaen en la integración de los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos.

El despliegue de esta opción estratégica permite centrar la atención en las características de los profesionales públicos y en el rendimiento organizativo, más que en unos puestos de trabajo con unas funciones fijadas. Frente a concepciones de la organización pública articuladas mediante or-

ganigramas y relaciones de puestos de trabajo más o menos formalizadas, pensadas especialmente para entornos estables y procesos de trabajo lineales, la visión desde las competencias pretende enfatizar que determinados conocimientos, habilidades y actitudes de los empleados públicos inciden en los resultados efectivos de la actividad. En contextos de transformación como el que se prevé que experimente el Ayuntamiento de Barcelona, la visión desde las competencias de los empleados públicos aporta elementos de flexibilidad y autonomía (y responsabilidad) que resultan críticos para facilitar la adaptación de la Administración municipal a los nuevos retos.

La existencia de experiencias previas en el campo de la gestión por competencias se convierte en un referente que puede facilitar la identificación de las que permiten caracterizar un rendimiento excepcional en las diferentes áreas de actividad del Ayuntamiento y, a partir de estas, construir un marco de referencia que incluya tanto la definición y caracterización (habitualmente por tipologías) como la concreción (en comportamientos observables) para su identificación, medida y posterior evaluación.

Justamente el proceso de identificación y concreción de estas competencias se convierte por sí mismo en una dinámica que favorece la implicación de los profesionales de la organización, a la vez que genera visiones compartidas y permite reforzar su vinculación tanto con valores públicos como con la propia institución.

Uno de los argumentos clave para formular esta propuesta es su potencial para la denominada integración horizontal y vertical de la estrategia organizativa en el campo de los recursos humanos. En relación con la política de personal que planteaba la necesidad de potenciar la implicación, la integración vertical se refiere precisamente a la vinculación de los profesionales de la organización y sus comportamientos con la misión y los objetivos del Ayuntamiento (haciendo énfasis en las denominadas competencias institucionales o corporativas como dinamizador de visiones compartidas de acuerdo con la estrategia de la organización). Para potenciar la flexibilidad del sistema de gestión que se planteaba en la política de recursos humanos, la integración horizontal se refiere a la vinculación de cada subsistema de gestión (selección, formación, carrera administrativa, evaluación, etc.) con un marco de referencia compartido y coherente.

Una breve revisión de algunos de estos subsistemas permite apuntar las aplicaciones de la gestión por competencias que se propone:

– Subsistema de planificación: el modelo puede facilitar la tarea de valoración de las necesidades actuales y futuras de las competencias individuales y organizativas que hay que desarrollar. El contraste entre las competencias de los empleados públicos (individualmente, en grupo y por unidades) y las requeridas a medio y largo plazo permite diagnosticar necesidades formativas y de aprendizaje y orientar planes de desarrollo.

– Subsistema de reclutamiento y selección (interna y externa): las competencias necesarias para la vacante ya se están utilizando como criterios para seleccionar candidaturas, tanto en procesos de selección como de provisión. Se plantea profundizar y consolidar esta dinámica a través de una

redefinición de los instrumentos de selección y provisión que incorpore la lógica de gestión por competencias para ajustar los predictores de desempeño (indicadores para predecir los resultados esperados) a los procesos respectivos. Se trataría, pues, de seleccionar a partir de los perfiles profesionales que se derivan de esta aproximación por competencias.

– Subsistema de gestión del rendimiento: el enfoque basado en competencias permite aclarar y concretar lo que se espera de cada empleado público y evaluarlo en consecuencia –teniendo en cuenta las definiciones de competencias, los comportamientos observables que las evidencian y los criterios establecidos. En el marco de esta evaluación puede complementarse la revisión del logro de objetivos con los mecanismos (competencias) que han permitido conseguirlos, facilitando una orientación a la mejora que puede traducirse más fácilmente en reconocimientos y eventuales progresiones profesionales basadas en la valoración.

– Subsistema de gestión de la compensación: la gestión por competencias permite introducir la valoración no solo de las actividades desarrolladas y las competencias requeridas, sino también reconocer la adquisición de competencias nuevas para cubrir necesidades organizativas apuntadas a medio y largo plazo. Habría que plantear la articulación de un sistema de compensación que facilitara la incentivación de esta progresión, de acuerdo con las necesidades de la organización.

– Subsistema de gestión del desarrollo (formación): el modelo de gestión por competencias permite definir las necesidades de capacitación, más allá de la transmisión de conocimientos y habilidades. A partir de esta nueva definición se pueden articular planes personales y grupales de desarrollo teniendo en cuenta las competencias requeridas.

– Subsistema de gestión del desarrollo (carrera): el modelo de gestión por competencias se puede utilizar para crear nuevas opciones de carrera, contrastando competencias requeridas y existentes en diferentes posiciones de cara a promover tanto el desarrollo profesional en el puesto (carrera horizontal) como la movilidad.

Sin embargo, más allá de su incidencia potencial en los diferentes subsistemas, resulta relevante considerar las interrelaciones que aporta el modelo de gestión por competencias para generar un sistema integral de gestión de recursos humanos.

3.4. Impulso de un nuevo modelo de selección y potenciación de la acogida

En un contexto de mayores márgenes para convocar oferta pública de empleo resulta fundamental disponer de un sistema de selección muy esmerado para identificar y priorizar los nuevos efectivos que se integrarán en la Administración con carácter permanente. Tal y como se ha mencionado en el apartado de diagnóstico, el sistema de bolsas ha facilitado ciertos cambios en la medida en que ha incorporado factores vinculados a competencias profesionales, con un sistema de seguimiento y evaluación que permite identificar y caracterizar el perfil de los candidatos.

Aun así, los importantes retos en este campo, decisivo para la configuración de la plantilla que conformará el Ayuntamiento a medio y largo plazo, requieren una propuesta más integral y efectiva que permita transformar el modelo de selección.

Para afrontar este desafío se plantea un nuevo modelo de selección con cinco premisas:

- que se alinee con las necesidades de profesionalización del Ayuntamiento de Barcelona,
- que integre componentes de conocimientos y de competencias, con un importante componente aplicado,
- que acerque los predictores de selección a la realidad del funcionamiento de la organización municipal,
- que implique de manera efectiva a mandos y directivos en el proceso, pero también a perfiles séniores, reforzando valores institucionales, y
- que suponga un reto atractivo para los candidatos con mayor talento y potencial de desarrollo.

Con esto, quiere asegurarse que las nuevas incorporaciones tengan un potencial de desarrollo lo suficientemente flexible para adaptarse a las transformaciones que se apuntan en las dinámicas de funcionamiento del Ayuntamiento, tanto en el ámbito interno como en relación con su entorno.

Más concretamente, el modelo se desplegaría a través de las siguientes fases:

- **Fase previa de atracción de talento:** desplegar una estrategia orientada a atraer talento, reforzando la imagen del Ayuntamiento como organización que ofrece puestos de trabajo atractivos (*employer branding*). Impulsar los nuevos canales para reclutar candidatos teniendo en cuenta los perfiles que se desea atraer, complementando los medios públicos oficiales con plataformas y redes sociales digitales y, especialmente, incrementando la interacción con el mundo universitario. Presentar el propio proceso selectivo como reto, es decir, transformarlo en un elemento de atracción de talento.
- **Fase selectiva inicial:** desarrollar pruebas de acceso iniciales basadas en competencias profesionales para identificar no solo las características actuales, sino los potenciales de desarrollo de los candidatos. A pesar de que convenga mantener contenidos vinculados a conocimientos básicos del sector público local, se plantea transformar este primer filtro de acceso enfatizando su componente competencial.

Estas pruebas de acceso iniciales permitirían filtrar a los candidatos hasta llegar a un número que fuera superior a las plazas convocadas (por ejemplo, en un 20 %) pero a la vez facilitara el desarrollo de pruebas más sofisticadas en las siguientes fases del proceso selectivo. Los candidatos que superaran esta fase selectiva inicial recibirían una retribución definida específicamente hasta llegar a la fase de evaluación final.

- **Tutoría:** desde el ingreso en el proceso selectivo (una vez superada la fase selectiva inicial), el grupo de candidatos se dividiría en subgrupos de dimensiones más reducidas a los cuales se

asignaría un tutor. Este tutor, que podría ser un técnico o mando de línea (se podría contemplar que fueran perfiles séniores), se encargaría de acompañar, asesorar y seguir de cerca a los miembros de su subgrupo durante el curso selectivo y durante la fase de prácticas selectivas. Al acabar el período emitiría una valoración de cada uno que se tendría en cuenta en la evaluación final.

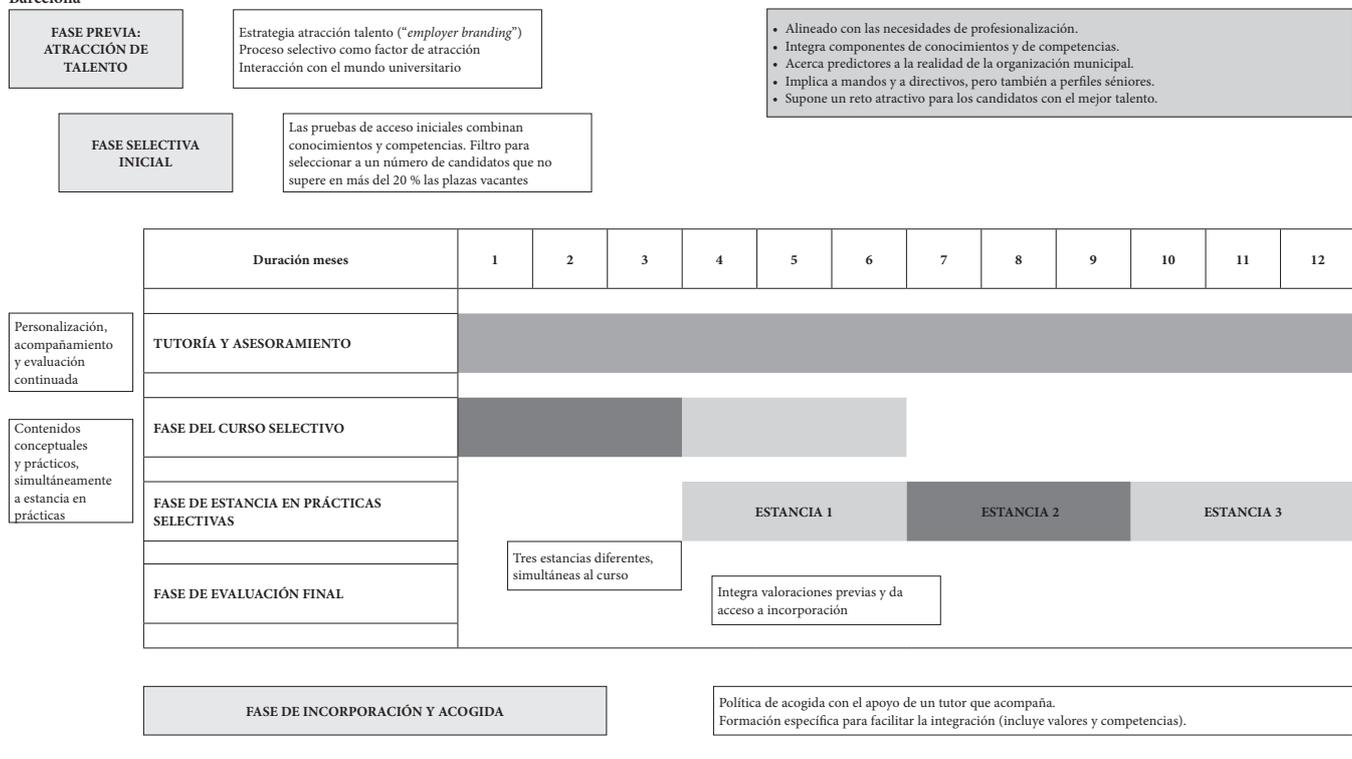
– **Fase del curso selectivo:** incorporar un curso verdaderamente selectivo dirigido a todos los candidatos que han superado las pruebas de acceso de la fase selectiva inicial. Esta formación incluiría aspectos institucionales y contenidos conceptuales, pero sobre todo contenidos prácticos asociados a las actividades que se desarrollan habitualmente en la organización municipal. A diferencia de las pruebas selectivas más clásicas de carácter puntual, la permanencia durante un período de tiempo (tres meses en fase intensiva y tres meses adicionales a tiempo parcial, combinado con el período de prácticas) realizando una actividad formativa de acompañamiento pero selectiva, permitiría identificar competencias más sustantivas que ayudarían a predecir los desempeños futuros de los candidatos. Al finalizar el curso selectivo la dirección académica emitiría una valoración final que se tendría en cuenta en la evaluación final.

– **Fase de prácticas selectivas:** incorporar a la fase selectiva la realización de estancias de corta duración (tres meses) en un mínimo de tres unidades diferentes en las que potencialmente pueda encajar el perfil del candidato (es decir, un total de nueve meses). Utilizando mecanismos de evaluación rigurosos, contrastar valoraciones por parte de diferentes mandos permitiría enriquecer la identificación de las competencias y los potenciales de los candidatos. Si bien esto supondría una carga superior para las unidades en las que finalmente no se produjera la incorporación definitiva, si se plantea como una estrategia corporativa y se apuntan equilibrios a medio plazo entre las unidades implicadas, se podría conseguir la adhesión e implicación de los mandos afectados. El incremento del plazo que implica esta opción se reequilibraría con el hecho de que, durante las prácticas, ya se estarían desarrollando actividades profesionales como las requeridas para cubrir la vacante que se convocaba. Al final de cada estancia parcial, el mando correspondiente emitiría una valoración que se tendría en cuenta en la evaluación final.

– **Fase de evaluación final:** un comité técnico, formado por directivos tanto de servicios centrales (gerencia y recursos humanos) como de los ámbitos sectoriales, emitiría una evaluación final de cada candidato a partir de las valoraciones previas (del curso selectivo, de las diferentes prácticas selectivas y del tutor de grupo). Los candidatos que superaran esta evaluación pasarían a formar parte de la plantilla municipal.

– **Fase de incorporación y de acogida:** si bien en sentido estricto no constituye una fase del proceso selectivo, para facilitar el proceso de incorporación de nuevos efectivos hay que vincularlo a las fases previas. Con este objetivo se plantea potenciar las políticas de acogida, contando con la implicación de un tutor que realizaría el acompañamiento (durante un período de dos años). A partir del programa de formación de acogida para la incorporación a la organización (que también se plantea para cambios de puesto de trabajo), convendría informar de su estrategia y contenidos y darlos a conocer, para favorecer especialmente la implicación de los

Gráfico 5. Planteamiento de un nuevo modelo selectivo para el Ayuntamiento de Barcelona



diferentes actores que se prevé que participen. La apuesta por basar esta formación de acogida en la lógica de competencias se alinea con las propuestas que se están formulando y que convendría consolidar más allá del propio proceso formativo inicial. A modo de complemento a esta estrategia, y prestando atención a la línea de potenciar la implicación de los profesionales en la organización, convendría otorgar un peso importante a los contenidos (y a las dinámicas de aprendizaje vinculadas) referidos a las competencias corporativas y a la cultura organizativa. La idea, en este sentido, es que, además de propiciar una recepción adecuada de los nuevos miembros de la organización en cuanto a contenidos, tanto el curso selectivo como la fase de acogida también sirvan como mecanismo de transmisión de valores corporativos para asentar una visión compartida de la Administración municipal y de su actividad.

El proceso de definición, despliegue y consolidación de este nuevo modelo de selección requeriría medidas transitorias que facilitaran la gestión del cambio y que, salvaguardando en todo momento el espíritu y orientación del nuevo modelo, permitieran evitar agravios comparativos con colectivos implicados en el modelo vigente.

Con este planteamiento se propone definir unas nuevas reglas del juego para el proceso selectivo para la incorporación de profesionales al Ayuntamiento de Barcelona.

3.5. Impulso de un modelo mixto de evaluación del desempeño

Uno de los subsistemas clásicos para gestionar los recursos humanos en las administraciones públicas, más en términos formales que reales, es la planificación y la evaluación del desempeño. En este subsistema se incluye tanto la definición de objetivos e hitos adaptados a cada posición de la organización como su evaluación posterior. Por “evaluación”, en este contexto, se suele entender la emisión de un juicio de valor por parte de un evaluador –que suele ser el superior jerárquico– a partir de un procedimiento sistemático y transparente que pretende tanto dar cuenta de lo que se ha logrado como aportar información para mejorar.

En el Ayuntamiento de Barcelona ya existen prácticas consolidadas vinculadas a la evaluación del personal que está en la bolsa de interinos, con diferentes referentes temporales (en clave de tutoría al cabo de tres meses, de doce o veinticuatro y al final del nombramiento), combinando el apoyo a la mejora con la valoración efectiva del resultado de la actividad desarrollada y la adecuación del perfil del candidato. En este sentido, se plantea mantener este mecanismo más allá de la eventual incorporación estable del candidato –fruto de un proceso selectivo– y convertirlo en una práctica consolidada para todos los nuevos miembros de la organización.

La cuestión también sería cómo extender esta práctica al conjunto de profesionales que ya forman parte de la Administración municipal.

Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño resulta muy costoso, tanto en recursos humanos y financieros como sobre todo en recursos organizativos y políticos, puesto que, si no se

implanta correctamente, puede convertirse en el origen de conflictos en el seno de la organización. Aun así, su potencial como elemento integrador de la política y de la gestión de personal, desde una perspectiva estratégica de la organización, le otorga un papel destacado dentro de las líneas de gestión de los recursos humanos.

La evaluación del desempeño representa un salto cualitativo en la gestión de recursos humanos. El reto es complejo, especialmente en situaciones como la que caracteriza actualmente el Ayuntamiento de Barcelona. Sin embargo, se ha considerado oportuno incluir este ámbito por el potencial que puede aportar para crear las bases y el despliegue del sistema de gestión de personal con un enfoque estratégico, incorporando nuevas dinámicas y ofreciendo indicadores que aportan información de diferentes ámbitos que lo integran (por ejemplo, sobre la revisión de perfiles profesionales y competencias, la formación, la promoción profesional, la retribución y la definición de puestos de trabajo, además de la propia comunicación interna).

Para lograr este potencial la evaluación debe concretarse, tanto por lo que respecta a los objetivos y las aplicaciones como a los instrumentos y las técnicas que hay que usar.

Los propósitos del sistema de evaluación se pueden agrupar en dos grandes tipos: los propósitos administrativos y los propósitos de desarrollo. Los propósitos administrativos de la evaluación tienen como finalidad promocionar, remunerar o recompensar y relevar o reubicar al empleado del puesto de trabajo. Por lo tanto, estos propósitos se centran en el pasado reciente y en el presente del empleado, se asocian al rol de juez del evaluador y conectan con decisiones positivas o negativas para la persona evaluada. Los propósitos de desarrollo profesional se orientan principalmente a formar al empleado y a mejorar las habilidades y la motivación y, por lo tanto, atribuyen al evaluador un rol de consultor o consejero y se proyectan hacia el futuro de la persona evaluada.

Estos propósitos suelen traducirse en aplicaciones, es decir, en usos que se derivan de los resultados obtenidos en la evaluación y que a menudo determinan cómo esta es percibida y asumida por parte de los diferentes agentes. Por lo tanto, en su aplicación en el Ayuntamiento de Barcelona, habría que valorar esta traducción y, en especial, los ritmos con los cuales los resultados obtenidos tienen impacto en cada una de ellas.

Las aplicaciones más habituales son:

- Constituir un referente para la determinación de un componente retributivo como el clásico complemento de productividad (se ha incluido al inicio, pero se recomienda valorar si es oportuno en un entorno en que la cultura de evaluación no está asentada a todos niveles).
- Convertirse en un referente para la promoción o carrera de los empleados públicos, tanto si se trata de promoción interna como de provisión de nuevos puestos de trabajo o de la carrera horizontal. Los resultados de la evaluación del desempeño, cuando son fiables y no están desvirtuados, constituyen el indicador más directo del grado de implicación, esfuerzo y rendimiento de un profesional. Estos resultados son susceptibles de ilustrar mejor el mérito y la capacidad de un profesional de cara

a cualquier proceso que comporte una promoción que otros factores utilizados tradicionalmente, como la antigüedad o la formación. Esta afirmación parte de considerar que en el primer caso se valora el desempeño efectivo en los puestos de trabajo ocupados en la organización –es decir, el valor aportado efectivamente por el colaborador–, mientras que en los otros dos casos solo se considera la variable tiempo, desconectada del rendimiento, y el hecho de haber participado en acciones formativas, sin tener garantías de que el empleado efectivamente haya adquirido un aprendizaje transferible al puesto de trabajo, que lo haya transferido realmente y que esto haya producido un impacto en el desarrollo de sus funciones y el logro de los objetivos. Por este motivo, resulta recomendable que los resultados de la evaluación del desempeño puedan constituir un mérito preferente en los procesos de promoción y carrera de los empleados del Ayuntamiento. Ofrecer información en los procesos de relevo y readscripción del puesto de trabajo, dado que los resultados de la evaluación ofrecen información sistematizada y periódica que permite verificar la eventual inadecuación de la persona al puesto de trabajo, traducida en evaluaciones no satisfactorias sucesivas.

– Convertirse en un referente en relación con la formación, en la medida en que la evaluación puede contribuir a detectar la necesidad de mejora de la persona evaluada en cuanto a conocimientos, habilidades o actitudes. De este modo, el plan de acción o plan de mejora que debería acompañar toda evaluación tendría que reflejar la conveniencia de que el empleado recibiera una determinada capacitación. Servir como herramienta de perfeccionamiento profesional, de mejora continua de los empleados públicos. En este sentido, el proceso de la evaluación tiene que poner de manifiesto puntos fuertes y áreas de mejora, y tanto la persona evaluada como la evaluadora tienen que cerrar el proceso evaluador con el compromiso de trabajar juntas para potenciar los primeros y desarrollar las segundas. Así pues, la evaluación realmente puede convertirse en un instrumento para el perfeccionamiento y crecimiento profesional que resulte en una organización pública más preparada para responder a las demandas y a los retos que plantea la ciudadanía.

Teniendo en cuenta la situación de partida del Ayuntamiento de Barcelona y, especialmente, la falta de cultura de evaluación, se propone desplegar las aplicaciones en tres estadios:

- En un primer plazo, el instrumento de evaluación podría asociarse a aplicaciones vinculadas a la formación y el perfeccionamiento profesional.
- En un segundo plazo, muy cercano al primero, podría plantearse vincularlo a aplicaciones de movilidad y progresión profesional, exigiendo la evaluación (contrastada) para informar del ajuste de los profesionales a los puestos de destino.
- En un tercer estadio, planteado a partir de la generalización del instrumento y su integración en las dinámicas habituales del Ayuntamiento, podría plantearse su impacto en términos de política retributiva, con una parte variable ajustada a las características de las diferentes posiciones de la organización municipal.

En cuanto a los agentes evaluadores, quien lleva a cabo la evaluación suele ser el mando inmediato de la persona evaluada, si bien a veces se complementa o contrasta su aportación con una autoeva-

luación del mismo empleado en la que este aporta su punto de vista respecto a los resultados conseguidos y los factores que los han podido condicionar. Contrastando ambas informaciones y tras la llamada entrevista de evaluación, se busca el acuerdo entre ambos roles para completar el informe formal. Esta participación del mando inmediato como evaluador principal es lógica si se considera que es –o debería ser– quien conoce mejor el trabajo de cada empleado, por lo menos en condiciones normales. Es justo afirmar que en algunos procesos de evaluación se incluye la figura del validador, entendido como la persona que se ocupa de dar el visto bueno a la evaluación consensuada entre el mando inmediato y el empleado, y que normalmente se atribuye al superior del mando que ha intervenido como evaluador. De este modo, se pretende aumentar la implicación en la evaluación de las instancias más altas del organigrama, así como limitar los eventuales sesgos producidos por la existencia de varios evaluadores dentro de un área, con tendencias quizá diferentes, puesto que una última instancia superior a todos los evaluadores –su superior– realiza un control final del proceso. En cuanto al objeto, es decir, lo que se tiene que evaluar, resulta recomendable combinar la evaluación de resultados (a partir de la definición previa de objetivos) con el sistema de gestión por competencias (evaluándolas también). Con un modelo genérico que integre ambos sistemas pueden facilitarse ajustes teniendo en cuenta la cultura organizativa del Ayuntamiento, la capacidad técnica inicial y los propósitos y aplicaciones priorizados.

En relación con los instrumentos que hay que utilizar en la evaluación, conviene definir previamente los objetivos y los plazos que permitirán la valoración del logro de resultados. En cuanto a las competencias, se propone usar las actuales escalas de clasificación basadas en comportamientos, que permiten identificar determinados grados de logro de la competencia a partir de comportamientos observables. En cuanto al soporte o formato en el que se recogerán los instrumentos de evaluación, parece adecuado prever la posibilidad de mantener un registro histórico de las diversas evaluaciones llevadas a cabo. También se recomienda realizar una entrevista de evaluación en la cual se ofrezca un comentario sobre la evaluación a la persona evaluada y, a la vez, se le permita formular observaciones y participar en la determinación de su plan de mejora personal, si procede.

Sobre la periodicidad, se recomienda que sea anual, sin perjuicio de eventuales evaluaciones intermedias más o menos formales y de comentarios informales durante todo el período objeto de evaluación.

Finalmente, en cuanto a la implementación del sistema de evaluación del desempeño, se recomienda prever el compromiso y el impulso del sistema por parte de la alta dirección del Ayuntamiento (el equipo de gobierno), la necesidad de disponer de la capacidad técnica suficiente mediante profesionales cualificados y especializados dotados de recursos suficientes, la comunicación y sensibilización de la organización antes de la implantación, la impartición de la formación o el apoyo personalizado adecuados para garantizar que se aplica bien el sistema de evaluación y, finalmente, la articulación de mecanismos de expresión de discrepancias y de un órgano centralizado que supervise el funcionamiento del proceso de evaluación.

La concreción de la apuesta por definir e implementar un sistema de evaluación del desempeño tendría que cubrir los puntos señalados, que se formulan como propuesta abierta de acuerdo con la estrategia de desarrollo en el campo de la gestión de recursos humanos en el Ayuntamiento.

3.6. Potenciación de la estrategia de formación

Las propuestas para reforzar el ámbito de formación son un clásico en cualquier planteamiento de transformación de la cultura y del modelo de gestión de los recursos humanos. En el caso del Ayuntamiento se confirma que, si bien existe una oferta adecuada y unos criterios consolidados, conocidos y compartidos para la gestión operativa de este ámbito, se echa de menos una revalorización adecuada de este ámbito, en especial para incardinarlo en una estrategia de mejora organizativa.

En cuanto a contenidos, y de acuerdo con el modelo planteado en las propuestas precedentes, se sugiere reforzar la vinculación de la estrategia formativa al desarrollo de competencias, pero de acuerdo con las necesidades de la organización. En este sentido, resulta fundamental incorporar los resultados de la evaluación del desempeño para facilitar un desarrollo integral de los dos subsistemas de la gestión de recursos humanos. Más allá de las autorizaciones que se piden al superior inmediato, lo que se propone es que, incorporando la evaluación del desempeño, sean los resultados de esta lo que realmente oriente la identificación de necesidades formativas.

Por otra parte, en relación con los formatos, se plantea potenciar la formación individualizada, en otras palabras, el despliegue de una línea de mejora profesional a través de la adquisición de aprendizajes que esté alineada con los requerimientos de la persona en concreto y que, a la vez, responda –tal y como se ha comentado– a las necesidades organizativas.

En cuanto a los formatos, también se plantea potenciar la formación en el puesto de trabajo y vinculada al uso intensivo de tecnología, es decir, desvinculada de la asistencia a actividades presenciales en un aula concreta. Con esto se pretende tanto diversificar formatos como reforzar la implicación de los diferentes agentes implicados en la mejora profesional. Además, convendría que estuviera especialmente enfocada a potenciar la transferencia en el puesto de trabajo y a facilitar así que se ajuste mejor a las necesidades organizativas.

Hay que destacar que, en relación con estas propuestas, hay una línea de trabajo importante en proceso de despliegue que incorpora nuevas metodologías y recursos docentes que facilitarían el logro de hitos en este ámbito. Con todo, sería conveniente potenciar estos elementos alineándolos con una estrategia global de transformación organizativa como la que se propone.

3.7. Potenciación de la gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento trasciende la gestión de los recursos humanos en la medida en que se asocia al desarrollo de nuevas dinámicas de gestión de la información y los datos (evidencias) para transformar los procesos decisorios de la organización. La organización que aprende, el *big data* y el análisis de datos o la inteligencia organizativa serían conceptos de referencia.

Aun así, en relación con el ámbito de la gestión de los recursos humanos y más concretamente vinculado a las dinámicas de aprendizaje, se ha considerado oportuno incorporar una mención

específica para plantear dos propuestas concretas, que conectan directamente con el aumento de la flexibilidad y de la implicación de los profesionales con la organización municipal.

Tal y como se apuntaba en el apartado de diagnóstico, se parte de la existencia de un sistema de información sólido sobre el personal del Ayuntamiento, con unas bases de datos robustas y ágiles y complementadas con sistemas de presentación que facilitan que sus explotaciones lleguen más fácilmente a los colectivos destinatarios. Para desarrollar este sistema de información se plantea incorporar un inventario de las capacidades de la organización. Este sistema se podría nutrir, en el ámbito corporativo, del sistema de gestión por competencias y los resultados de la evaluación del desempeño. Además, podría beneficiarse de las aportaciones individuales de los profesionales que quisieran compartir sus méritos y que no están registrados en las bases de datos del Ayuntamiento, como su formación externa recibida tras su ingreso, las habilidades y competencias no vinculadas directamente al puesto que ocupan o los conocimientos que tal vez pueden ser relevantes para la organización y les pueden abrir las puertas a nuevas oportunidades profesionales.

La puesta en marcha de la aplicación que integrara esta información tendría que convertirse en un referente a la hora de buscar recursos de conocimiento para afrontar nuevos retos y para reconocer la valía de los profesionales que integran la organización municipal.

Esta iniciativa quiere integrar tanto la flexibilidad que se planteaba en la propuesta de política de recursos humanos (sobre todo en la detección de potenciales de cara a dar respuestas a nuevas necesidades) como la implicación de los profesionales, en la medida en que haya contraprestaciones a las aportaciones que estos hagan al sistema de información (en forma de nombramientos, enriquecimiento de puestos de trabajo, movilidad, entre otras).

Una segunda propuesta en relación con la gestión del conocimiento corporativo consiste en crear comunidades de práctica por ámbitos especializados. Si bien en el Ayuntamiento ya existen iniciativas asociadas al despliegue del trabajo colaborativo, con esta iniciativa se propone capitalizar estos avances para incidir en los procesos de generación e intercambio de conocimiento a partir de la interacción entre los propios profesionales de la institución vinculados a ámbitos concretos. A partir de una campaña de sensibilización apoyada en un sistema de incentivos en clave de reconocimiento y apoyo operativo, se propone favorecer el surgimiento de dinámicas de reflexión conjunta entre colectivos vinculados a ámbitos de intervención similares o de carácter transversal para hacer aflorar nuevas respuestas y asentar una nueva cultura de gestión del conocimiento.

A partir de una plataforma que combinara una parte presencial y una virtual, y focalizando la atención en la resolución de problemas, podrían incardinarse dinámicas formativas y de aprendizaje colaborativo.

La idea es identificar ámbitos de conocimiento en los que participen diferentes colectivos profesionales y favorecer que los diferentes miembros se conozcan e inicien una dinámica de intercambio regular de información y conocimientos, compartiendo el diagnóstico y las propuestas, y generando aprendizajes conjuntos, tanto a raíz de encuentros presenciales como de una plataforma virtual que permita complementar la actividad y asentar los avances logrados.

Conectando con la iniciativa anterior, se quiere potenciar la inteligencia organizativa. La implicación de los profesionales en esta dinámica, asociada a más flexibilidad en su gestión a la hora de facilitar recursos y apoyo, pero también reconocimientos, debería permitir transformar la gestión del conocimiento corporativo.

3.8. Un modelo flexible de carrera profesional

Uno de los retos clásicos de los sistemas de empleo público en los que predomina el vínculo funcional es el desarrollo de sistemas de progresión profesional. Más allá de lo que establece la normativa básica en términos de opciones, lo más habitual es circunscribir la carrera profesional a la progresión vertical ocupando sucesivamente diferentes puestos de trabajo. Por mucho que el Ayuntamiento de Barcelona, por sus dimensiones, disponga de una masa crítica importante de puestos para facilitar estas opciones, en especial en escenarios en los que se prevén desvinculaciones por jubilación en un plazo relativamente breve, resulta conveniente explorar alternativas alineadas con la política de recursos humanos que se plantea.

Siguiendo la lógica de la política formulada, convendría concebir la carrera como vía para favorecer el ajuste entre las necesidades de la Administración municipal y las aspiraciones de los profesionales que la integran. A tal efecto, resulta esencial conseguir el ajuste entre personas y puestos o posiciones organizativas. En este sentido, resultan relevantes las propuestas presentadas sobre ordenación del empleo público municipal, tanto sobre familias o ámbitos funcionales como sobre lo que tiene que ver con la gestión por competencias profesionales.

Teniendo en cuenta este planteamiento, la carrera vertical es solo una opción, que, si bien a estas alturas es la más clásica y extendida, de hecho no necesariamente tiene que ser la única. Para complementar y flexibilizar este modelo se plantean tres propuestas.

La primera propuesta sería desarrollar un sistema de carrera horizontal. La carrera horizontal se define como la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, a partir de la superación de determinados requisitos. Esto implica facilitar mejoras profesionales sin necesidad de generar estructuras orgánicas artificiales (inflación orgánica) y, en especial, sin adulterar la estructura de mando municipal.

En relación con esta alternativa, se propone:

- Configurar la carrera horizontal como una posibilidad complementaria a la carrera vertical, es decir, que constituya una opción para la progresión profesional que no esté reñida con otras alternativas. Formular unos criterios de progresión horizontal basados en grados o categorías adaptados a la realidad de los diferentes puestos de trabajo, atendiendo a las necesidades del Ayuntamiento, de acuerdo con la idea de integrar las necesidades de los empleados y de la organización.
- Establecer una estructura de grados o categorías variables, de acuerdo con la profundidad o especialización de los contenidos de los puestos para los cuales se plantee la posibilidad de desplegar la

carrera horizontal. Para la definición de estos grados o categorías, a modo de tramos de progresión, se plantea vincularlos con el modelo de gestión por competencias. Partiendo de este modelo puede establecerse un perfil profesional (que busca la excelencia en la posición o funciones consideradas, con una visión de futuro, más allá de sus requerimientos actuales) que sería contrastado mediante la evaluación del potencial con el perfil de la persona que las está desarrollando (y que desea desplegar una carrera horizontal). Ajustar los requisitos y los niveles de exigencia establecidos para la progresión entre grados o categorías, incrementando proporcionalmente el ascenso (y el impacto económico) que comportan. Establecer los requisitos exigibles en la progresión horizontal a partir de algunos factores apuntados en el artículo 17 del Estatuto Básico del Empleado Público, como la trayectoria y la actuación profesional, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño (que integraría tanto los rendimientos y el logro de resultados como el desarrollo de competencias). Los criterios de progresión más habituales resultan de una combinación de la exigencia de formación (vinculada específicamente a la función que se quiere desarrollar), los resultados de la evaluación del desempeño y un mínimo de permanencia en el puesto de trabajo previo. Adicionalmente, se contempla la inclusión de informes de la unidad de personal (con datos sobre la trayectoria del profesional) y, según el nivel de progresión, la exigencia de una memoria específica que rinda cuenta de su perspectiva y propuestas sobre la función que quiere desarrollar.

– Modular las progresiones horizontales, para que no sean lineales y masivas, tanto por medio de los límites establecidos por las necesidades del Ayuntamiento como de la obtención de evaluaciones superiores a la media en el ámbito en el que se encuentra la persona evaluada.

– Fijar períodos de permanencia mínima en cada tramo, necesarios habida cuenta de la exigencia de determinados requisitos para la progresión horizontal (como un número determinado de evaluaciones superiores a la media del ámbito). Con esto se pretende modular los ritmos de progresión para evitar la eventual desmotivación derivada de cubrir en poco tiempo las expectativas de carrera horizontal. En relación con estos efectos, se propone, orientativamente, que la exigencia de tiempo de permanencia mínima en los diferentes tramos y su asociación a la obtención de evaluaciones por encima de la media también sean proporcionales al incremento que suponga el ascenso. Valorar el establecimiento de incentivos para mantener los grados o categorías de carrera horizontal a los cuales se ha accedido a partir de la obtención de resultados positivos en la evaluación del desempeño. En otras palabras, se plantea la no consolidación de la carrera horizontal, aunque tanto el ascenso como el eventual retroceso tengan que ser graduales y siempre asociados al desempeño manifestado y recogido en la evaluación correspondiente (el cual, para implicar descenso de grado, tendría que ser claramente inferior a la media del Ayuntamiento en varias ediciones).

Considerando la situación de partida del Ayuntamiento en este campo, pero también las capacidades que requiere la puesta en marcha de esta iniciativa, se propone valorar la conveniencia de impulsar las siguientes actuaciones:

– Definir un modelo básico de carrera horizontal, con unos principios comunes para el conjunto del Ayuntamiento, pero que habrá que adaptar a cada ámbito sectorial atendiendo a la situación de partida y a la evolución prevista. Los principios comunes tendrían que cubrir aspectos como

el plazo obligatorio de permanencia en cada posición o los niveles genéricos de progresión y los criterios para lograrlos. La adaptación a cada ámbito tendría que identificar las posiciones para las cuales se abre la posibilidad de carrera y los niveles de progresión con los que lo hace cada una, además de los criterios específicos que haya que considerar para lograrlos.

– Realizar una proyección de costes e impactos para valorar eventuales ajustes para completar el diseño del modelo de carrera horizontal.

– Promover acciones de comunicación que permitan informar, a través de los diferentes canales internos, de la puesta en marcha de la carrera horizontal, abriendo espacios de discusión, más allá de los establecidos con las organizaciones sindicales.

– Diseñar las unidades que apoyarán el sistema de carrera horizontal (incluyendo un órgano encargado de resolver las eventuales reclamaciones). Identificar funciones y perfiles profesionales y desplegar las capacidades requeridas en la unidad central.

– Efectuar una prueba piloto del sistema dirigida a los profesionales de un determinado nivel, con el fin de validar el funcionamiento de los criterios de progresión y el nivel de respuesta logrado.

– Completar el mapa de posiciones y niveles de progresión y ajustar los criterios para poner en marcha el modelo de carrera horizontal. Formular la definición final de los aspectos operativos (calendarios, asignación de responsabilidades, circuitos, etc.).

– Emprender una campaña de comunicación para poner en marcha el nuevo modelo de carrera horizontal. Definir los mecanismos para mantener actualizado el modelo de carrera horizontal del Ayuntamiento.

Habría que ajustar esta propuesta a partir de la definición concreta de la carrera horizontal, considerando el alcance y los plazos que se planteen para desplegarla.

Una segunda propuesta en la línea de flexibilizar la carrera consiste en incorporar una vía vinculada a la participación en proyectos que, si bien sea temporal, vaya asociada tanto a un reconocimiento económico como a la acumulación de méritos de cara a eventuales progresiones. En este sentido, y considerando las dinámicas de trabajo por proyectos en diferentes ámbitos del Ayuntamiento, se plantea el reconocimiento de los profesionales que se adscriben, con carácter temporal, a través tanto de un reflejo económico a corto plazo como mediante la consideración de sus méritos de cara a futuras promociones. Convendría asociar esta propuesta al hecho de facilitar que los diferentes profesionales que satisficieran los perfiles requeridos por los proyectos tuvieran la oportunidad de incorporarse a estos, de acuerdo con las necesidades y los requerimientos de la organización.

La tercera propuesta tiene que ver con la consolidación de los nuevos modelos de carrera. En este sentido, se propone asociar el mantenimiento de la posición profesional a los resultados de la

evaluación. Así, la permanencia en un puesto (obtenido a través de la carrera vertical) o grado o categoría (obtenidos a través de la carrera horizontal) se vincularía a su ejercicio correcto. Siguiendo esta línea, se plantea incorporar la posibilidad de perder el puesto ocupado o la categoría reconocida (“desprogresión”) a raíz de evaluaciones negativas reiteradas (con un sistema de garantías que evite un uso indebido). La formulación de esta propuesta conduce a definir la llamada “carrera inversa” o “desprogresión” como el cuestionamiento de las posiciones consolidadas en la carrera vertical o en la horizontal si se obtiene un número determinado de evaluaciones negativas consecutivas.

En el caso de la carrera horizontal, el hecho de obtener el número determinado de evaluaciones negativas supondría la pérdida del tramo objeto de evaluación. En cuanto al número de evaluaciones negativas consecutivas exigibles, tendría que ser inversamente proporcional al grado o categoría, es decir, tendría que reflejar más exigencia (menos evaluaciones negativas) para perder el tramo en los puestos de mayor responsabilidad.

En el caso de la carrera vertical, la obtención de un número determinado de evaluaciones negativas consecutivas supondría la pérdida de la posición obtenida y la eventual reubicación a un puesto de nivel inferior. Las repercusiones importantes de la “carrera inversa” o “desprogresión” exigen que la Administración haga un seguimiento del desempeño del profesional en el puesto de trabajo. Ante una evaluación negativa o muy por debajo de la media, habría que activar los mecanismos para diagnosticar sus causas y establecer vías para facilitar la mejora. Por eso, resulta fundamental la implicación efectiva del superior inmediato a la persona evaluada (que ha actuado como evaluador), así como el apoyo técnico externo (desde la unidad de gestión de recursos humanos), para abordar los aspectos que habría que mejorar, como la formación, el desarrollo de competencias o la motivación, entre otros. La transparencia y la información de este proceso en relación con los agentes directamente implicados son dos elementos clave en el modelo propuesto, especialmente en los casos de evaluación negativa, que, si se repiten mucho, pueden comportar la “desprogresión” del empleado público.

Esta propuesta parte también del hecho de considerar el papel activo de la Administración municipal a la hora de concretar y hacer el seguimiento de la carrera profesional de sus empleados.

3.9. Políticas de salida y desvinculación

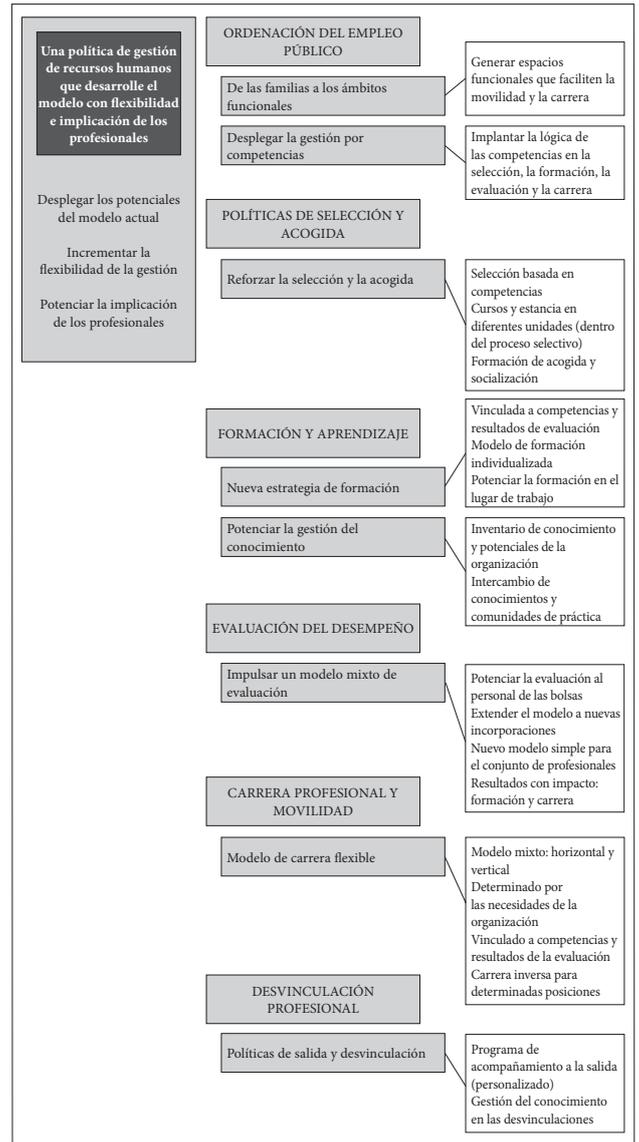
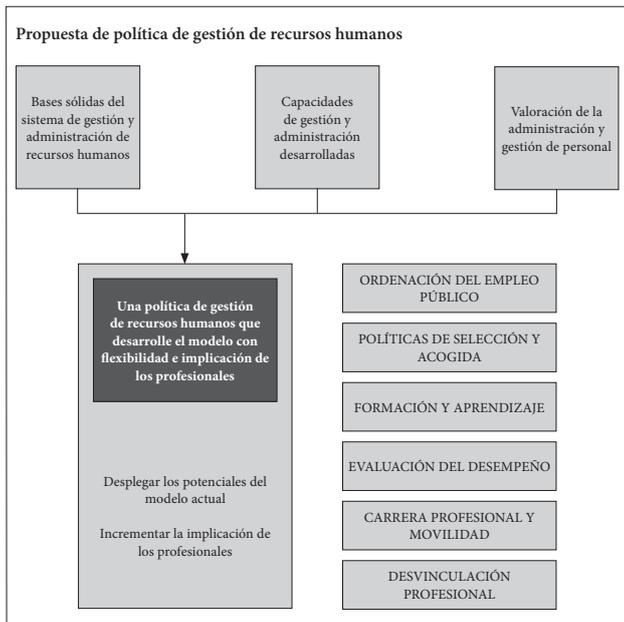
Ante los importantes procesos de renovación generacional que se apuntan a partir de los datos sobre la edad de los diferentes colectivos, pero también para atender a situaciones de cambio de puesto de trabajo, conviene definir políticas de salida y de desvinculación institucional.

Esta dimensión suele incluir actuaciones de dos tipos:

Actuaciones vinculadas a la gestión del conocimiento, en el sentido de facilitar el traspaso de los profesionales que se desvinculan de la institución a los equipos que permanecen en ella.

Otras actuaciones orientadas a acompañar el proceso de desvinculación para hacer más fácil el traslado que lleva asociado, en términos de actividades, reconocimientos y apoyo.

La primera línea de actuación resulta válida tanto para procesos de desvinculación de la institución como para procesos de cambio de trabajo, con la lógica de favorecer la retención de los conocimientos y las habilidades que se considera conveniente mantener. Así pues, resulta oportuno tener en cuenta iniciativas emprendidas por el Departamento de Desarrollo de la Gerencia de Recursos Humanos y Organización, planteando un método y unos criterios para diagnosticar el tipo de conocimientos de los que disponen las personas que se desvincularán y, a partir de la identificación de diferentes escenarios, aplicar los métodos más adecuados para facilitar su traspaso. A la vez, también convendría sofisticar la identificación de los conocimientos y de la llamada "intuición experta"



como competencia habitualmente destacada en los profesionales que están a punto de desvincularse de la organización, y plantear cuáles son los mecanismos más oportunos para que esta intuición pueda transmitirse a los nuevos equipos. En todo caso, convendría enmarcar este tipo de iniciativas dentro de las estrategias y las herramientas comentadas en el apartado precedente, dedicado a la “Potenciación de la gestión del conocimiento”.

La segunda línea, pensada específicamente para los colectivos que se desvinculan de la institución porque se jubilan o por una razón similar, plantea la conveniencia de acompañar el proceso de salida en el sentido de adaptar las condiciones laborales, las cargas de actividad y los niveles de exigencia y, a la vez, incorporar actuaciones de reconocimiento institucional que faciliten el proceso. Se trata de una línea de actuación orientada hacia un colectivo específico, pero que también sería vista por el conjunto de la organización como un mensaje de refuerzo de la identidad corporativa para favorecer la implicación de todos los profesionales que la integran.

Una propuesta que plantea la convergencia de ambas líneas sería anticipar la sustitución de las personas que se jubilan por los profesionales que tienen que ocupar las plazas tras haberlas ganado, de manera que quienes se incorporen convivan durante un tiempo (por ejemplo, seis meses) con quienes se van. Así, podrían traspasarse los conocimientos y las destrezas que habitualmente no se reflejan en los manuales y las indicaciones funcionales o por competencias. Se trata de potenciar la transferencia de la denominada “intuición experta” antes mencionada, junto con el conocimiento informal de la organización, a partir de la convivencia entre el ocupante actual y la persona que acaba de ganar la plaza –una convivencia parcial, en la medida en que quien se incorpora no ocupa la plaza a tiempo completo. En este sentido, convendría articular un sistema de reconocimientos que, sin implicar la duplicación del coste de la plaza, sí que reconociera el esfuerzo de los agentes implicados en el proceso planteado.

4. Un apunte final: el papel de la función directiva y de mando

El balance del análisis y de las propuestas formuladas en cuanto a la gestión de los recursos humanos en el Ayuntamiento de Barcelona parte de una situación relativamente positiva, especialmente si se compara con administraciones públicas similares del contexto más cercano. Los diferentes aspectos destacados en el diagnóstico confirman la existencia de una base sólida a partir de la cual se plantea, en el apartado de propuestas, desplegar iniciativas que, orientadas por los principios expuestos en la política de personal, permitirían incorporar mejoras.

Conviene destacar que tanto los resultados positivos reflejados en este documento como los señalados también en otros informes vinculados a la revisión del modelo organizativo se asocian a la existencia de una capa directiva profesional que, a pesar de los cambios en las formaciones políticas al frente del Gobierno municipal, ha permanecido relativamente estable (más allá de la movilidad de cargos entre diferentes ámbitos). La existencia de este nivel directivo, conocedor del funcionamiento técnico de la institución, se convierte en un valor a preservar y potenciar. Haría falta, por lo tanto,

insistir en la necesidad de mantener y reforzar la función directiva y potenciar el papel de mando de la estructura municipal.

Un elemento clave vinculado a la propuesta de revalorizar el papel de los directivos y mandos es el margen de decisión que se les otorga en relación con la gestión de sus equipos humanos. En este sentido, se plantea mantener la fijación del modelo a escala centralizada, pero implicando a los directivos en la toma de decisiones que afectan a los respectivos equipos en los subsistemas de selección e integración (elección definitiva de personas por perfiles profesionales), formación y gestión del conocimiento (ajuste a las necesidades de los equipos) y evaluación y carrera horizontal (combinando ambas, pero atendiendo a las necesidades y disponibilidades en el conjunto del Ayuntamiento). De hecho, el desarrollo de buena parte de las propuestas formuladas en relación con el despliegue de los potenciales de la gestión de recursos humanos (y también en relación con otros ámbitos del modelo organizativo) justamente exige disponer de directivos y mandos profesionales, preparados y alineados con la estrategia de la organización.

Capítulo 6. La gobernanza de la inteligencia institucional

1. Introducción

Este capítulo plantea una serie de reflexiones, tanto conceptuales como aplicadas, sobre lo que denominamos *inteligencia institucional* (o *inteligencia organizativa*), en referencia al ecosistema de generación y uso de evidencias para apoyar los procesos de diagnóstico y toma de decisiones. Este ecosistema incluiría el conjunto de estructuras, procesos y profesionales vinculados a la identificación de datos (cuantitativos y cualitativos e independientemente de su formato), a su gestión (depuración, almacenamiento, transmisión) y a su uso para apoyar las diferentes fases de análisis y toma de decisiones en los diversos ámbitos de actuación del Ayuntamiento. En otras palabras, se plantea identificar y analizar cómo se gestiona la información y cómo se genera conocimiento organizativo, útil para la toma de decisiones en los diferentes niveles.

Atendiendo al alcance y la complejidad del tema, se exponen una serie de propuestas para potenciar la gestión del conocimiento corporativo, en especial generando dinámicas internas que impliquen y relacionen a los profesionales de la institución.

El despliegue de este planteamiento se formula en dos partes. La primera propone compartir conceptos y algunas ideas para tener en cuenta a la hora de analizar y abordar la inteligencia organizativa y la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas, con especial referencia al Ayuntamiento. La segunda parte expone propuestas para mejorar este ámbito clave para las capacidades de actuación del Ayuntamiento de Barcelona.

2. Conceptos y factores clave sobre gestión del conocimiento e inteligencia institucional

2.1. Inteligencia institucional y gestión del conocimiento

El concepto de inteligencia institucional, asociado al término *business intelligence* por la influencia del sector privado, comprende el proceso, las tecnologías y los instrumentos que contribuyen a transformar datos en información y la información en conocimiento para facilitar la toma de decisiones que orienten la organización. En sentido amplio, incluye las estrategias y las herramientas enfocadas a obtener, almacenar, administrar y crear conocimiento mediante el análisis de datos existentes en una organización. Con ello se busca cubrir el ciclo que parte de los datos (convenien-

temente obtenidos, depurados y almacenados) y los transforma en información, la cual, a su vez, se convierte en un conocimiento útil para pasar a la acción (mejorar la toma de decisiones).

Si la inteligencia institucional constituía un referente más o menos clásico en el sector privado, en el sector público las experiencias que se han llevado a cabo son limitadas, especialmente por las dificultades de gestionar los propios datos en términos de información. No deja de ser un tanto paradójico que algunas organizaciones caracterizadas por generar cantidades ingentes de datos e información tengan dificultades importantes para conseguir gestionarlos de cara a facilitar visiones integradas y, en definitiva, apoyar la toma de decisiones. Sin embargo, en el Ayuntamiento de Barcelona hay una trayectoria previa muy sugerente por lo que respecta tanto a la organización como al tratamiento y la explotación de datos. La trayectoria del Gabinete Técnico de Programación, como órgano de generación de datos y análisis de información, por ejemplo, es un buen reflejo de ello. En la parte de diagnóstico de situación del Ayuntamiento se revisan de manera más concreta estos avances.

En todo caso, el surgimiento de los macrodatos o *big data* está alterando este escenario de modo significativo. Autores como Wixom *et al.* (2014) recuerdan que el concepto surgió hacia 2011, como el último capítulo del *business intelligence* (BI) y del *business analytics* (BA), representando [la incorporación de] nuevas fuentes de datos no habituales –como sensores o las redes sociales–, nuevas tecnologías –como la arquitectura Hadoop, las visualizaciones y la analítica predictiva– y nuevas combinaciones de habilidades de usuarios –como los *data scientists* (2014: 2).

Para describir el *big data*, Chen, Chiang y Storey (2012) utilizan el modelo de las tres *uves*, de volumen (en referencia al conjunto de datos que las organizaciones recopilan y generan), de velocidad (en referencia al ritmo en el que los datos son generados y procesados) y de variedad (en referencia a las diferentes tipologías de datos). En una revisión de las dimensiones para caracterizar el concepto, Lee (2017) incluye la veracidad (sobre la incertidumbre asociada a determinadas fuentes de datos), la variabilidad (sobre la variación de los flujos de datos), la complejidad (sobre el número de fuentes de datos), el valor (sobre el equilibrio entre los costos y el resultado que se obtiene en el uso de determinadas datos) y finalmente el decaimiento (en referencia al valor del dato a lo largo del tiempo).

La revisión de los datos y de los flujos de información a través de los cuales se transmiten en el Ayuntamiento de Barcelona puede ofrecer una visión más clara de estas dimensiones. Sobre todo conviene destacar el volumen y la complejidad de los datos con los que se trabaja, teniendo en cuenta no solo los propios de los diferentes sectores, sino también la conveniencia de cruzarlos para identificar y dar respuesta a diferentes retos. Además, la velocidad con la que se generan estos datos hace más urgente su procesamiento y su distribución para que sean relevantes para apoyar la toma de decisiones. La variedad en cuanto a fuentes de origen también resulta compleja, en especial si se tiene en cuenta tanto la propia estructura municipal de sectores y distritos como su entramado institucional, además de las múltiples fuentes externas que informan de la realidad de la ciudad y de su entorno en los diferentes ámbitos de actuación del Ayuntamiento.

En cuanto a la veracidad, si bien hay garantías sobre las fuentes propias del Ayuntamiento, conviene estar alerta de sus procesos de elaboración efectiva y documentación para evitar errores. Por lo que respecta a las fuentes externas, convendría validar tanto su origen como sus fines así como su correspondencia para combinarse con los propios de la corporación. Finalmente, conviene tener en cuenta especialmente la *uve* del valor, en relación con el equilibrio entre los recursos dedicados a la configuración del sistema de información y el uso efectivo de sus resultados en los procesos de toma de decisiones.

El concepto de macrodatos se asocia así a los procesos y las tecnologías que tienen que permitir, mediante algoritmos de inteligencia artificial, identificar patrones de relación entre variables para mejorar el diagnóstico y la anticipación de problemas y detectar oportunidades para la acción pública. El desarrollo de este tipo de respuestas implica, por supuesto, no solo mejoras tecnológicas, sino especialmente cambios profundos en la concepción de la gestión del conocimiento en la organización.

La transformación tecnológica y la aparición de nuevos entornos que facilitan el surgimiento de nuevas dinámicas de intercambio de información y generación de conocimiento de forma colaborativa pueden ayudar en esta evolución.

Con todo, la clave no reside exclusivamente en la tecnología. Resulta significativo que en muchas organizaciones públicas una parte de los avances que se han asociado al gobierno electrónico (y al gobierno digital) se hayan basado en planteamientos de transformación fundamentados en la incorporación intensiva de tecnologías de la información y el conocimiento, y se hayan circunscrito a actividades de carácter operativo y rutinario. La digitalización de una parte de las actividades que desarrollan las administraciones públicas ha permitido optimizar recursos, ampliar servicios manteniendo dotaciones y ganar eficiencia, pero todavía quedan retos importantes por resolver en la supuesta transformación digital. Si el *big data* y la inteligencia artificial (en acepciones muy básicas) permiten mejorar la gestión de actividades de carácter instrumental e incluso de carácter técnico con procesos regulares claramente definidos, falta desarrollar la aplicación en cuestiones más complejas como las que caracterizan buena parte de las políticas públicas que se desarrollan en los diferentes sectores, además de su visión integrada.

Para concluir esta primera aproximación, resulta sugerente considerar los diferentes modelos de análisis vinculados a estas aproximaciones en la gestión del conocimiento y la inteligencia institucional.

- En el modelo de analíticas básicas, ya sea por cuestiones de capacidad o de disponibilidad de datos, los procesos de gestión y análisis de la información se basan en series de evolución de variables, a menudo sin relacionarlas entre sí o con otras externas, para valorar lo que está sucediendo en el ámbito de intervención y su eventual evolución. Un ejemplo de ello sería el seguimiento de determinadas variables lineales de evolución de un ámbito como la población, el crecimiento económico o la limpieza, pero sin establecer relaciones con otros ámbitos sec-

toriales o dimensiones. En términos analíticos, se considera que esta aproximación resulta útil para dar respuesta a una pregunta sencilla sobre un ámbito concreto de política pública. Para saber a cuántas personas se atendió el mes pasado en las oficinas de atención al ciudadano, cuántas toneladas de desechos se han reciclado el primer trimestre o cuántos empleados se han jubilado durante el año pasado, con esta aproximación habría suficiente.

– El modelo de analítica comparativa supone combinar diferentes variables para generar indicadores que permiten no solo dar cuenta de lo que está pasando, sino también establecer comparaciones, identificar relaciones entre dimensiones y apuntar tendencias. La elaboración de sistemas de indicadores, cuadros de mando, seguimiento de *rankings* y estudios de *benchmarking* serían algunas concreciones de este segundo modelo. En este escenario, el resultado permite apoyar la toma de decisiones en la medida en que se recogen y analizan datos que integran diferentes dimensiones de problemas complejos, se integran en estructuras más estables de compilación y análisis de la información y pueden incorporar datos que van más allá de una variable o unidad concreta. Estos sistemas de indicadores permitirían informar de cuestiones como la evolución de los tipos de consulta en diferentes OAC, teniendo en cuenta el perfil de los ciudadanos, la mejora de las tasas de reciclaje de basura por distritos y períodos en comparación con ciudades similares o la evolución del perfil del personal de nueva incorporación por diferentes unidades, entre otras.

– El tercer modelo es la analítica orientada a la explicación, que, más allá de ofrecer informaciones más exhaustivas y contextuales como se planteaba en el modelo anterior, busca los porqués, las relaciones que pueden inferirse entre variables –es más complicado, debido a la complejidad de las políticas públicas, establecer relaciones de causalidad directas– para dar cuenta de los resultados logrados. Con instrumentos similares a los apuntados anteriormente, pero añadiendo una clara intencionalidad (buscando evidencias para sustentar argumentos), se plantea combinar diferentes tipos de variables, procedentes de fuentes de información diversas. Por ejemplo, se podría utilizar este modelo de analítica para averiguar qué impacto ha tenido una determinada campaña informativa sobre la variación en los resultados de la atención a las OAC, por qué y cómo una normativa determinada ha incidido de manera diferencial en la recogida de basura o hasta qué punto el absentismo está relacionado con la edad o el nivel de formación de cada empleado.

– Un cuarto modelo, la analítica prospectiva, plantea pasar de la explicación de los fenómenos a la predicción, es decir, información sobre los impactos posibles de determinadas decisiones de política pública atendiendo a la combinación de multiplicidad de datos (entendida en términos de *big data*, como se ha apuntado más arriba) tanto propios como de otras organizaciones y ciudades. Este paradigma supone incorporar modelos matemáticos complejos y algoritmos para anticipar resultados e impactos en contextos caracterizados por la variabilidad. Aunque no abundan las experiencias de organizaciones que trabajen en este modelo, sí que hay algunas referencias que pueden considerarse (en los ámbitos sanitario o penitenciario, por ejemplo), y representa una línea para desarrollar. Hay que añadir que el despliegue de las aplicaciones móviles transformará en el futuro el modelo de atención de las OAC, del mismo modo que

los cambios en la normativa de uso de los plásticos transformarán la recogida de residuos reciclables o que los cambios tecnológicos y la robotización transformarán el empleo público en determinados ámbitos.

En organizaciones tan diversas y complejas como el Ayuntamiento de Barcelona es habitual encontrar áreas o unidades que despliegan sistemas de información y analítica situados en alguno de los diferentes modelos descritos. En todo caso, convendría tener en cuenta el ajuste entre los requerimientos de información y el tipo de analítica desarrollada, pero también generar sinergias para desarrollar una estrategia corporativa que permitiera reforzar los procesos de toma de decisiones adecuadamente informados y, a la vez, generar inteligencia institucional y mejorar la gestión del conocimiento.

La clave radica en el establecimiento de una dirección estratégica que permita orientar el uso y la optimización de los datos y la información. Definir exactamente qué es lo que se desea conocer y por qué es el punto de partida para que las nuevas tendencias consigan tener un impacto positivo en la gestión de conocimiento de la organización municipal. Esta es una actividad claramente de liderazgo y que resulta esencial para la transformación de las capacidades de actuación pública.

2.2. Gestión del conocimiento y nuevos modelos de relación con el entorno

En el proceso de reflexión sobre el desarrollo de la inteligencia institucional y la gestión del conocimiento conviene incorporar, atendiendo a los nuevos modelos de relación entre gobiernos y administraciones y sus entornos, el papel de las redes en las que se despliega la actividad.

En este sentido, es oportuno incorporar a la reflexión el impacto de la configuración institucional que despliega la organización municipal:

- La distinción entre áreas centrales (como los sectores) y unidades territoriales (como los distritos) ya marca algunos modelos de recopilación de datos así como de distribución, tratamiento y uso.
- El despliegue de la administración institucional y la proliferación de entes instrumentales marca otra diferencia en cuanto a la gestión de la información y la producción de conocimiento. El hecho de que los entes instrumentales (o “agentes”) a menudo acaben disponiendo de más datos, de manera más rápida y con más capacidad de análisis plantea una serie de retos a los servicios centrales (o “principales”) tanto para elaborar el contrato programa o contrato de gestión como para ejercer las funciones de control y evaluación.
- La creciente incorporación de agentes externos, con o sin ánimo de lucro, en la ejecución de políticas o en la prestación de servicios genera otro tipo de reto en cuanto a la generación, el tratamiento y el uso de la información necesaria para obtener conocimiento. Para poder establecer las relaciones de intercambio, la organización pública necesita datos que, más allá de

los que pueda facilitar la misma entidad con la que se ha concertado la colaboración, informen adecuadamente de las características del ámbito de política pública o servicio. La apertura de procesos de participación ciudadana también supone nuevos escenarios a la hora de captar, tratar y utilizar información para el despliegue de la actividad pública. Los procesos de interacción con entidades y ciudadanía requieren nuevos modelos de gestión de la información y de generación de conocimiento compartido.

En esta línea, resulta conveniente incorporar el concepto de gobierno abierto como nuevo paradigma que propugna la transformación de las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía y el tejido social y económico. El impulso de la transparencia y la participación y el desarrollo de la colaboración (los tres pilares que lo caracterizan) suponen permeabilizar las administraciones públicas mucho más allá de la recopilación de datos que se apuntaba al comentar el *big data*. Si la recopilación y procesamiento de datos es fundamental, no lo es menos su interpretación y, especialmente, la toma de decisiones que se deriva de esto, y por eso resulta crítico que el Gobierno tenga una dirección clara, pero también estar atentos a la sociedad a la que se sirve. Este proceso de interlocución puede potenciar procesos de innovación pública que, además de incidir en las políticas que impulsan las administraciones públicas, pueden contribuir a transformarlas y, especialmente, a transformar los profesionales que las integran.

2.3. Gestión del conocimiento y aprendizaje institucional

Para complementar la visión expuesta, también hay que tener en cuenta el tipo de interacciones que se dan en el seno de la organización municipal. El enfoque de la inteligencia institucional y la gestión del conocimiento sitúan la atención en la propia organización, es decir, en la parte de estructuras y procesos que facilitan que esta, independientemente de quienes ocupen una determinada posición, disponga del conocimiento necesario para afrontar los retos que se le plantean. Esto no quiere decir, obviamente, que se deba prescindir del principal activo de las administraciones públicas, sino que se trata de incidir en las reglas del juego y los instrumentos y recursos que facilitan que el conocimiento no dependa críticamente de ninguna persona en particular.

El concepto de organización que aprende o *learning organization* se centra en la idea de una organización que crea y transmite conocimientos y que es capaz de desarrollarse y crecer sobre esta base, es decir, de aprender. La característica distintiva no es la cantidad de formación que se imparte, sino cómo se promueve que el aprendizaje de todos los miembros revierta en la organización y cómo esta es capaz de aprovechar estos conocimientos para transformar decisiones, procesos y actividades. Este enfoque no se limita al ámbito de la formación, sino que también incluye la cultura organizativa y los estilos de liderazgo, orientados a promover la experimentación y el aprendizaje continuo. La cuestión es cómo se consigue que el conocimiento organizativo supere la mera suma de los conocimientos individuales de sus integrantes. La clave se encuentra en las dinámicas de interacción y en los sistemas de apoyo que facilitan la integración de estos conocimientos y su alineación con los objetivos de la organización.

A pesar de que hay múltiples definiciones, desde las incipientes obras de Senge (1990a y 1990b) suele asociarse este concepto a organizaciones centradas en gestionar el intercambio de conocimiento de todos los profesionales que las integran, a través de niveles jerárquicos y funcionales, favoreciendo el cuestionamiento del funcionamiento actual, dando por sentado que debe revisarse para adaptarse a la transformación del entorno.

Cómo apuntan Wook *et al.*, en una organización que aprende [...] se espera que cada cual –y no solo la alta dirección– reflexione sobre qué hace, por qué lo hace y cómo lo hace (2017: 47). Se trata de una organización que adapta su comportamiento a partir de los resultados del proceso de aprendizaje. Para avanzar en esta línea, los mismos autores (Wook *et al.*, 2017) destacan cinco ámbitos clave:

- Establecer y comunicar claramente el sentido y los objetivos que promueve la organización que aprende.
- Empoderar a los profesionales a todos los niveles.
- Acumular y compartir el conocimiento interno.
- Reunir e integrar la información externa.
- Cuestionar en positivo el *statu quo* y promover la creatividad.

Con el fin de incorporar estos ámbitos en una organización pública como el Ayuntamiento de Barcelona, convendría potenciar una cultura del aprendizaje con una motivación adecuada y el desarrollo de competencias a tal efecto. Sin embargo, también tendrían que emprenderse nuevos procesos transversales que favorecieran la colaboración más allá de la rigidez de determinadas estructuras verticalizadas y sectorializadas. También se requieren nuevas técnicas y herramientas para facilitar tanto la gestión de una cantidad ingente de información como su distribución entre los diferentes agentes implicados.

Seguramente una de las cuestiones más críticas es promover el cuestionamiento del funcionamiento actual de la organización por parte de unos profesionales que han sido seleccionados y socializados con planteamientos que hacen prevalecer la estabilidad y la adhesión a una determinada manera de actuar. Aunque es verdad que entre determinados colectivos de empleados públicos hay una clara conciencia de la necesidad de mejora y de conocimientos para plantear opciones, las administraciones públicas no suelen disponer de mecanismos para canalizar estas propuestas ni transformar las dinámicas organizativas. Así pues, se combina un factor cultural con uno organizativo, los cuales dificultan el desarrollo de una verdadera organización que aprenda.

La complejidad y la rigidez del funcionamiento de las organizaciones públicas no propician la consolidación de las iniciativas vinculadas a las organizaciones que aprenden. No obstante, también hay una serie de factores que, igual que en el sector privado, dificultan el surgimiento de este modelo de organización. De entre estos podríamos destacar los que Gino y Statts (2015) definen como *exhaustion* y *lack of reflection*, en referencia al síndrome de agotamiento de determinados colectivos profesionales que no encuentran tiempo para implicarse en procesos de reflexión para cuestionar y proponer mejoras en las dinámicas de funcionamiento que desarrollan. Resulta paradójico que sea justamente por culpa de las exigencias de dedicación a determinadas maneras de funcionar, manifiestamente mejorables, que

no se generen procesos internos de mejora por parte de los propios empleados, que son los que conocen mejor el contenido y el alcance de la actividad (más allá de cuestiones vinculadas a la objetividad o a la necesidad de tomar distancia para visualizar fórmulas alternativas de funcionar).

Siguiendo el hilo argumental iniciado en los capítulos previos, en relación con este ámbito se plantea la conveniencia de generar comunidades de práctica por ámbitos especializados. En otras palabras, se propone potenciar una nueva manera de hacer a la hora de gestionar la información y generar conocimiento, a escala organizativa, pero implicando también a los profesionales como factor clave en todo el proceso.

3. Propuestas para potenciar la gestión del conocimiento y la inteligencia institucional en el ayuntamiento

Habida cuenta de la complejidad que caracteriza el sistema de gestión del conocimiento de una organización como el Ayuntamiento de Barcelona, en este apartado se formulan una serie de propuestas de carácter integral para potenciar la gestión del conocimiento, el aprendizaje institucional y la inteligencia institucional.

3.1. Estrategia y dinámicas vinculadas a la inteligencia institucional

Al presentar las propuestas para reforzar la inteligencia institucional en el Ayuntamiento de Barcelona se ha seguido el siguiente esquema:

- Plantear propuestas sobre las dinámicas de gestión, análisis y difusión de los datos, como reflejo del ciclo clásico de gestión del conocimiento. Formular propuestas vinculadas a la transformación cultural, en especial relativas a la generación y el uso de los datos en los procesos habituales de trabajo y toma de decisiones. Presentar propuestas asociadas a la innovación en la gestión, el análisis y la difusión, como referente de transformación de las dinámicas organizativas.
- Finalmente, incorporar a la reflexión las transformaciones vinculadas a la faceta tecnológica de la gestión del conocimiento.

Para impulsar estas líneas de actuación, el Ayuntamiento cuenta con un vasto entramado de unidades implicadas en la generación de conocimiento y de inteligencia institucional, de ámbito tanto transversal como sectorial. En esta línea, hay que destacar la creación de la Oficina Municipal de Datos como ente que aglutina los ámbitos centrales de producción de estadísticas, estudios de opinión e integración de datos y, especialmente, el ámbito dedicado al análisis integrado del conjunto. Esta oficina está impulsando una estrategia que, entre otras cosas, ofrece visiones transversales agregadas para facilitar los procesos de diagnóstico y toma de decisiones.

– Dinámicas asociadas a la gestión, el análisis y la difusión de datos

Un primer aspecto que hay que considerar en la estrategia de ámbito corporativo es el reforzamiento de los procesos transversales de generación de datos así como su análisis y presentación, que son relevantes para la máxima dirección, pero también para el conjunto de sectores y entes vinculados (y también para la ciudadanía). Por otra parte, también conviene que esta estrategia contemple el impulso de actuaciones para ahondar en el despliegue de la cultura de gestión a través de evidencias, el reforzamiento de la inteligencia institucional en toda la corporación y la innovación orientada a desarrollar nuevos ámbitos de esta inteligencia institucional.

El trabajo del Ayuntamiento en este campo ya se está orientando a abordar la gestión de datos, por lo que respecta al aspecto tecnológico y especialmente también en lo relativo a los contenidos y conceptos. En relación con estos últimos hay que destacar la idea de dato único –el establecimiento de criterios únicos para toda la corporación– y la identificación y asignación de responsabilidades para velar por la calidad de la información de base. Lo que se ha logrado es que nadie discuta el dato, que se toma como certeza a partir de los procesos y la asignación de responsabilidades que garantizan su fiabilidad.

La estrategia corporativa también tendría que tener en cuenta el análisis de datos, combinando los cuatro modelos esbozados en el apartado anterior (de analíticas básicas, comparativas, explicativas y prospectivas). En este sentido, resulta fundamental disponer de sistemas de indicadores seleccionados con criterios de relevancia para los diferentes ámbitos, que combinen la estabilidad que facilita el seguimiento de series temporales con la flexibilidad para adaptarse a nuevas realidades y fenómenos que hay que atender. Los cuadros de mando y los sistemas de indicadores (en clave de *business intelligence*, para utilizar un término anglosajón de referencia) se convierten en referentes en este campo. Así pues, hay que reseñar la trayectoria previa de diferentes áreas del Ayuntamiento en la sistematización de la compilación y el análisis de datos. A pesar de que se han registrado avances, resulta sintomático que uno de los aspectos que hay que reforzar sea el despliegue y la consolidación de estas herramientas en el ámbito de la máxima dirección política del Ayuntamiento.

La estrategia corporativa también debe potenciar la presentación y la difusión de los datos y los análisis para llegar a los destinatarios finales. El hecho de presentar los resultados de los análisis en forma de evidencias objetivas es clave para conseguir el objetivo final: apoyar la toma de decisiones. Desde este punto de vista, se plantea una línea de actividad orientada a adecuar el alcance y los formatos a los diferentes perfiles. En este proceso de ajuste hay que priorizar adecuadamente los indicadores y las informaciones que se facilitan a la máxima dirección para atender realmente a sus necesidades (formuladas de manera explícita o implícita). Hay que evitar cuadros de mando concebidos como reflejo de un organigrama o como imagen asociada meramente al control. Al contrario, convendría incorporar el reconocimiento de la importancia de los diferentes ámbitos y, de paso, transmitir esta imagen al conjunto de agentes internos, proveedores de datos. El hecho de que el resultado de su actividad no aparezca explícitamente ni de manera continuada en determinadas compilaciones dirigidas a la máxima dirección solo

se debe a esta tarea de priorización imprescindible, y continúa siendo importante mantener la tensión para recoger y tratar sistemáticamente toda la información.

– Dinámicas asociadas a la generación de cultura de datos

Este punto conecta con otro de los pilares de la gestión de la inteligencia institucional: la consolidación y extensión de la cultura de trabajo basado en datos (de acuerdo con el concepto de *data-driven government*). Más allá de las actividades sustantivas en términos de gestión de datos, análisis y difusión mencionadas en los puntos anteriores, resultan críticas las dinámicas asociadas para conseguir la implicación efectiva de los diferentes actores que participan en su elaboración y de los que, como decisores, tendrán que hacer uso de estos.

La situación de partida de diferentes sectores del Ayuntamiento acostumbrados a generar datos, analizarlos y trabajar sobre esta base representa un activo muy importante, si bien con diferencias internas. Esta trayectoria previa ha establecido un clima de confianza que facilita el despliegue de las dinámicas asociadas a conseguir y utilizar información, sin que esto se perciba necesariamente como una amenaza, sino como una contribución a la mejora de la actividad desarrollada. Se plantea ahondar en este planteamiento reconociendo especificidades y a la vez animando a compartir experiencias, instrumentos y resultados. Habría que hacer extensivo este planteamiento a los sectores y a los entes instrumentales asociados, para facilitar una visión integrada de conjunto.

Por otra parte, en términos más operativos y con el fin de mantener y potenciar la implicación de los diferentes actores internos, hay que trabajar los aspectos mencionados más arriba y reconocer la importancia de los ámbitos respectivos más allá de la síntesis y la priorización imprescindibles. En otras palabras, por mucho que la información de determinadas unidades no aparezca finalmente en el cuadro de mando de la máxima dirección, conviene mantener su implicación, puesto que sus datos sí que resultan relevantes en otros niveles de mando y para el despliegue de las respectivas políticas públicas.

En cuanto al reconocimiento y la implicación de los máximos decisores, para que también estén alineados con el análisis y, especialmente, con el uso de la información generada, conviene trascender los instrumentos (sistemas de indicadores y cuadros de mando) con el fin de transformar la manera de trabajar. Dicho de otro modo, no se puede fijar la atención en el cuadro de mando como un mero documento, sino que se tiene que concebir como un recurso que puede utilizarse en las reuniones de seguimiento y evaluación de los proyectos y las políticas y para tomar decisiones. Usar los datos –con el formato y soporte que sea más adecuado– como referente para apoyar la función de dirección permite potenciar visiones y hábitos vinculados a la utilidad de los datos y, a la vez, ofrecer un retorno al resto de los actores y mejorar su sensibilización. Por eso es muy importante, tal y como se apuntaba anteriormente, dedicar energías a la presentación de los resultados a los respectivos destinatarios. Para ahondar en esta línea convendría implicar a los directivos de los sectores, de los distritos y del entramado de entes instrumentales asociados a las diferentes áreas de actuación municipal. Para avanzar en esta dirección hay que generar

instrumentos para compartir información y facilitar los análisis de manera personalizada y ágil, adaptados a las necesidades de cada ámbito. Asimismo, conviene insistir en la idea de que lo más relevante es la transformación de las dinámicas de diagnóstico y toma de decisiones para basarlas en datos y evidencias que informen de las diferentes dimensiones.

A modo de ejemplo, y también en clave estratégica, podría contemplarse la opción de consolidar avances en el tratamiento y la explotación de la información económica (siguiendo, por ejemplo, los resultados del informe de costos por actividad o ABC). A menudo los presupuestos públicos y su nivel de ejecución temporal son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Para tomar decisiones y evaluarlas es necesario saber exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa, y esto se consigue de manera relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas, pero ilumina muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste nulo resulta que tienen un coste real considerable; programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc. Al amparo de esta estrategia se podrían afianzar nuevos procesos de reflexión y toma de decisiones.

– Dinámicas asociadas a la innovación en la gestión, el análisis y la difusión

El planteamiento estratégico para consolidar las dinámicas asociadas al desarrollo de la inteligencia institucional también hace falta que incorpore, sobre todo, una clara orientación hacia la innovación que permita anticipar escenarios y preparar capacidades para afrontarlos. Tal y como se ha mencionado al comentar los conceptos y los retos de la inteligencia institucional y de la gestión del conocimiento, resulta imprescindible incorporar iniciativas que permitan mantener una tensión positiva para transformar las dinámicas de funcionamiento.

En este sentido, conviene trabajar la faceta de la gestión de datos, asentando los sistemas internos pero con un planteamiento abierto a incorporar de externos, por ejemplo, a partir de contratos y colaboraciones con empresas proveedoras de servicios. Resulta esencial conocer qué está pasando en la ciudad de Barcelona, no solo desde el punto de vista de los trámites y los servicios gestionados por el Ayuntamiento. Disponer de la información sobre el consumo de energía, agua y el resto de los suministros, sobre la movilidad con los diferentes tipos de transporte –públicos y privados, y teniendo en cuenta los trayectos–, sobre hábitos de ocio y cultura, sobre situaciones profesionales, entre otros, permitiría conocer mejor a la sociedad para ajustar o desarrollar políticas públicas. Asimismo, sería conveniente disponer de información sobre las políticas llevadas a cabo por otros niveles de gobierno y administración y su incidencia sobre los ciudadanos de Barcelona, ya sea aprovechando el incipiente marco de los datos abiertos o entrando en colaboraciones más intensas que facilitarían datos más esmerados. Desplegar las capacidades para acceder, obtener, reordenar, clasificar y gestionar estos datos se convierte en un reto que requiere transformar significativamente las dinámicas vigentes.

También convendría innovar en las capacidades de análisis con el fin de optimizar los nuevos contingentes de datos, superando los modelos analíticos básicos y comparativos y ahondan-

do en los explicativos y, especialmente, en los prospectivos. Esto requiere, entre otras cosas, desplegar iniciativas de inteligencia artificial a partir de algoritmos diseñados y adaptados a la realidad de la ciudad de Barcelona y de las estrategias políticas para mejorar los servicios y las políticas públicas. Siguiendo el modelo de analítica prospectiva que se ha comentado en el apartado anterior (*inteligencia institucional y gestión del conocimiento*), se plantea desarrollar una iniciativa clara de utilización de macrodatos, en especial, para diseñar la estrategia del Ayuntamiento en diferentes ámbitos clave, así como en la gestión de entornos complejos en los que la integración de la información a partir de algoritmos complejos ofrece nuevas visiones para detectar problemas de futuro, anticipar políticas públicas para afrontarlos y predecir los resultados de determinadas intervenciones. Sin embargo, también puede facilitar la toma de decisiones en ámbitos de gestión complejos, sobre todo en entornos relacionales en los que la definición, el impulso, la prestación y la evaluación de políticas se lleva a cabo a partir de la interacción con redes densas y diversas de actores internos y externos.

Probablemente estos avances son más factibles y viables para afrontar los retos que se plantean en entornos estables, como los que se basan en datos básicos de tráfico para facilitar la movilidad en la ciudad. El reto es disponer de las capacidades para integrar la cantidad ingente de datos, definir patrones y pautas y orientar el aprendizaje de las aplicaciones que apoyan su gestión (en clave de *machine learning* o aprendizaje automático). Habría que preparar y lograr este escenario en plazos seguramente muy cortos. También tenemos que considerar que los algoritmos que se asocian a la inteligencia artificial parten mayoritariamente de patrones que van aprendiendo, moviéndose en entornos relativamente estables y que no registran innovaciones significativas. En estos escenarios resulta muy relevante disponer de predicciones basadas en hechos previos o en comparaciones y así poder desplegar las medidas adecuadas para afrontarlos.

Con todo, hay que considerar que las políticas de ciudad, atendiendo a las transformaciones que se están produciendo a escala internacional, requerirán afrontar escenarios de alta variabilidad, en los que aparecerán nuevos fenómenos y variables que a corto plazo resultará difícil de encuadrar en algoritmos. Los nuevos escenarios, por su complejidad en cuanto a contenidos y por la diversidad de actores y sensibilidades implicadas, reclamarán procesos más creativos de intervención política. Y estos tendrían que disponer de un apoyo adecuado en términos de inteligencia institucional. De nuevo habrá que emprender iniciativas innovadoras que permitan integrar datos de naturaleza diversa, con formatos y alcances diferentes, para facilitar la integración y el análisis al servicio de la toma de decisiones.

Finalmente, también conviene repensar, en clave de transformación integral, los modelos y los canales de difusión que se plantean para hacer llegar los resultados de los análisis a los diferentes públicos objetivo. Los informes impresos van cediendo lugar ante los digitales, pero también se está pasando de los formatos más estáticos a los que permiten a los destinatarios interactuar con los datos para generar nuevos cruces y variaciones en la combinación de datos, como vías para complementar los análisis que se desprenden. Así pues, convendría también repensar las innovaciones en términos de canales que se han dado en el campo de la difusión, en clave de formatos y contenidos.

– Dinámicas asociadas al apoyo tecnológico

Tal y como se ha apuntado en apartados anteriores, la tecnología no deja de ser un instrumento y lo importante es la orientación estratégica, la formulación de las preguntas adecuadas y la implicación de los diferentes agentes en el proceso de generación de conocimiento. Aun así, resulta obvio que el factor tecnológico es decisivo para desplegar los modelos analíticos más avanzados y para producir dinámicas de aprendizaje organizativo.

La trayectoria del Ayuntamiento de Barcelona en este campo registra avances importantes. Durante bastantes años muchos ámbitos sectoriales del Ayuntamiento han emprendido, con el apoyo del Instituto Municipal de Informática (IMI) como órgano de referencia, iniciativas para asentar soluciones tecnológicas de apoyo a la gestión, el análisis y la difusión de la información. No obstante, estas iniciativas sectoriales han tendido a generar repositorios y lógicas de gestión de datos vinculados a los respectivos ámbitos temáticos sin facilitar la integración de cara a reforzar análisis más integrales.

Una primera línea de actuación que conviene consolidar es la utilización de una plataforma tecnológica compartida (como el City OS) que facilite la integración de la gestión de datos del conjunto de ámbitos del Ayuntamiento, como un espacio desde el que se puedan extraer y analizar datos de manera transversal. Esta arquitectura tecnológica tiene que impulsar la integración de plataformas y servicios que actualmente ya están en funcionamiento, y propiciar el despliegue de un sistema distribuido y heterogéneo, seguro y consistente: el *big data* Barcelona (City DB).

Esta primera línea se relaciona, así, con la consolidación de un modelo de *data warehouse* que permita ubicar en un mismo sistema integrado de información los datos que se tienen desagregados en sistemas de información y bases de datos segmentadas y, a menudo, elaboradas y mantenidas a mano. Pero más allá de esta integración, el *data warehouse* se asocia a la inteligencia institucional en la medida en que actúa como almacén de datos pensado para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos, apoyando los procesos de toma de decisiones. Este almacén de datos no es ningún cuadro de mando (aunque se pueden generar a partir de sus datos), sino el punto de partida de un sistema de inteligencia institucional que, mediante el cruce de las diferentes bases de datos, facilita un tipo de información diferente y más valiosa por su carácter agregado. El *data warehouse* es un instrumento potente de inteligencia y control interno, pero también un referente clave para dirigir los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan con autonomía bajo la dirección estratégica de una organización como el Ayuntamiento.

Una segunda línea por desarrollar es la integración de nuevas tipologías de datos en el repositorio corporativo. En esta categoría se incluirían, por ejemplo, los provenientes del entramado de sensores de la ciudad, ajustando formatos y contenidos para facilitar la interrelación con datos de otra índole. También hay que tener en cuenta las actuaciones para conseguir los datos provenientes de organizaciones externas que pueden ofrecer datos relevantes sobre la

ciudad (en la línea comentada anteriormente de integrar datos de empresas proveedoras de servicios, por ejemplo), así como datos abiertos de otros entes que pueden ser de interés. En otras palabras, el repositorio compartido tendría que plantearse en términos de contenidos, manteniendo la validez y la fiabilidad de los datos que se incluyen, para propiciar el desarrollo de análisis integrados.

Uno de los referentes en este sentido son los proyectos vinculados a hacer de Barcelona una ciudad inteligente (sin los sesgos neoempresariales que se han añadido al concepto) con la integración de los datos generados por los sistemas de información corporativos y ajenos (el *data warehouse* mencionado) para favorecer el despliegue de la estrategia de analítica predictiva asociada a los macrodatos. La integración de datos de naturaleza diversa provenientes de fuentes de información diferentes se convierte en uno de los puntos de partida de este modelo, adaptado para relacionarlas y ofrecer nuevas visiones de las políticas públicas y de sus efectos esperados. Además de las soluciones tecnológicas vinculadas a la gestión de datos a escala corporativa, también resulta imprescindible que se planteen nuevas soluciones orientadas a facilitar su análisis y, especialmente, su presentación, con el fin de ajustar los canales y los formatos a los diferentes destinatarios. Un aspecto destacable en este ámbito es la necesidad de continuar automatizando la obtención de indicadores, a partir de la explotación de las bases residentes en el repositorio compartido. Esta tarea, igual que la anterior, requiere una colaboración muy estrecha entre el ente de referencia, el Instituto Municipal de Informática, y el resto de la organización.

Precisamente en relación con este último aspecto, convendría repensar el modelo de relaciones entre el Instituto Municipal de Informática y el resto de los órganos del Ayuntamiento, sobre todo para aclarar sus funciones y responsabilidades, así como el entramado de procesos y dinámicas asociadas. Este replanteamiento tendría que partir de la premisa de que el IMI desempeña dos papeles: por una parte, el enfoque estratégico en la definición del componente tecnológico dentro del conjunto de la corporación y, por otra parte, el enfoque operativo de apoyo a las necesidades de los diferentes órganos en este campo. Así pues, resulta oportuno que se mantenga una unidad de referencia en este ámbito en cuanto a la estrategia corporativa, en especial para afrontar los previsibles procesos de innovación asociados a la transformación tecnológica y a la robótica. Con todo, habría que revisar a fondo los mecanismos y la operativa (procesos y dinámicas) que se establecen para dar respuesta a las necesidades tanto estratégicas como operativas de los diferentes ámbitos sectoriales. En este sentido, una alternativa que habría que valorar sería, por una parte, favorecer la interlocución directa de estos órganos sectoriales con los eventuales proveedores, trasladando a los sectores las dotaciones que actualmente llevan a cabo estas tareas. Habría que equilibrar esta tendencia descentralizadora reforzando los sistemas de información centralizados, de manera que permitieran seguir y valorar los resultados de los servicios que se reciben de esta red de proveedores externos. Se trata, en definitiva, de combinar el potencial que ofrecen los sistemas de información para propiciar soluciones más personalizadas (pero compatibles con los sistemas corporativos) y la implementación de una estrategia institucional, no solo para valorar aplicaciones, sino también para reforzar un modelo de despliegue tecnológico del Ayuntamiento de Barcelona. La estrate-

gia en este ámbito se convierte en un apoyo imprescindible para desplegar el modelo integrado de inteligencia institucional.

3.2. Reflexiones adicionales para potenciar la inteligencia institucional

Para complementar las aportaciones presentadas sobre la gestión del conocimiento y la inteligencia institucional en términos de estructuras, estrategia y dinámicas, se plantean a continuación una serie de reflexiones adicionales.

– Dinámicas asociadas a los profesionales y al aprendizaje institucional

A escala corporativa se presentan dos propuestas vinculadas al ámbito de los recursos humanos.

En primer lugar, hay que meditar la conveniencia de incorporar nuevos perfiles profesionales, un nuevo ámbito funcional asociado a la gestión y el análisis de datos. Se trata de perfiles con conocimientos tecnológicos, de técnicas de investigación social cuantitativa y cualitativa y con capacidades analíticas potentes. Estos profesionales tendrían que ser capaces de buscar y tratar la información crítica: trabajar con encuestas y estadísticas, llevar a cabo trabajos de campo cualitativos, trabajar explotando información asociada a las nuevas redes sociales y tener capacidad analítica para tratar los datos, sistematizarlos y convertirlos en conocimiento, para ayudar a detectar problemas, anticiparlos y facilitar la toma de decisiones. A pesar de que las dotaciones con este perfil tengan que ubicarse principalmente en las unidades centrales dedicadas a la gestión de datos y la generación de conocimiento, también convendría destinar a algunos de estos profesionales a los diferentes ámbitos transversales y sectoriales asociados a los procesos de apoyo a la toma de decisiones.

En un plano más transversal y siguiendo las propuestas orientadas a fomentar la generación de dinámicas entre profesionales para apoyar el modelo de la organización que aprende, se plantea la conveniencia de potenciar las iniciativas emprendidas en proyectos de innovación y gestión del conocimiento (en especial desde el ámbito de la Dirección de Servicios de Comunicación Interna, Desarrollo y Atención al Personal). Como hemos apuntado en el apartado anterior (“Gestión del conocimiento y aprendizaje institucional”), se propone impulsar de manera corporativa espacios para facilitar procesos de innovación y aprendizaje institucional que, a través del intercambio (tanto virtual como presencial), favorezcan el abordaje sistemático de problemas transversales.

Para hacerlo, convendría incidir en la generación y el intercambio de conocimientos en ámbitos concretos (no necesariamente sectoriales, sino transversales), reforzando las comunidades de profesionales. Para conseguirlo, se podría llevar a cabo una campaña de sensibilización, junto con un sistema de incentivos y el despliegue de herramientas de apoyo, para facilitar la consolidación de una cultura de gestión del conocimiento. Por ejemplo, podría desplegarse una plataforma que combinara una parte presencial con una virtual y, focalizando la atención en la resolución de problemas específicos, podrían incardinarse dinámicas formativas y de aprendizaje colaborativo.

El primer paso es identificar ámbitos de actuación pública en los que participen varios colectivos profesionales y favorecer que los diferentes miembros se conozcan e inicien una dinámica de intercambio regular de información y conocimientos, compartiendo diagnósticos y propuestas y generando aprendizajes conjuntos tanto en encuentros presenciales como en una plataforma virtual que permita complementar la actividad y asentar los avances logrados.

En el Ayuntamiento de Barcelona ya existen iniciativas que pueden asociarse a este tipo de planteamientos, si bien convendría ponerlas en valor, alinearlas de manera efectiva con los procesos de apoyo a la toma de decisiones y extenderlas también a los entornos profesionales en los que puedan servir para generar conocimiento institucional. Este despliegue implica, además de cierto apoyo institucional y operativo, un importante cambio cultural en los colectivos profesionales implicados, desde los que ocupan puestos de dirección y mando hasta los que desempeñan puestos técnicos y de apoyo. Con todo, también convendría adecuar procesos para facilitar el desarrollo y la consolidación de este tipo de dinámicas, favoreciendo la integración en el funcionamiento efectivo de la organización municipal.

– Dinámicas asociadas a las relaciones con el entorno

Enlazando con las propuestas formuladas en el apartado anterior, otro ámbito que habrá que potenciar para mejorar la inteligencia institucional es la integración no solo de datos y fuentes de información ajenas, sino también de actores del entorno. A la hora de desplegar la gestión del conocimiento, además del trabajo analítico realizado a través de los diferentes modelos (básico, comparativo, explicativo y predictivo) y de la integración de la estrategia digital y de instrumentos como el *data warehouse* y el *big data*, conviene definir las preguntas e interpretar las respuestas obtenidas. En esta actividad se plantea la integración de los diferentes agentes de la ciudad, atendiendo a los diferentes ámbitos de actuación y al papel que se les desee otorgar. Este proceso encaja con el paradigma de gobierno abierto en el que el Ayuntamiento de Barcelona ya registra una trayectoria notable. Siguiendo este referente y sus tres principios estructurales, para el desarrollo de la estrategia de refuerzo de la inteligencia institucional se propone:

- Asociar las iniciativas de datos abiertos, las iniciativas de transparencia y la rendición de cuentas a la generación de un conocimiento social informado, con el que se puedan relacionar en pie de igualdad para identificar problemas y valorar respuestas, más allá del papel y las responsabilidades propias de cada participante. En este ámbito resulta especialmente importante ahondar en el modelo de datos abiertos para facilitar que los propios agentes externos puedan trabajar en ello directamente, de acuerdo con los principios que inspiran este referente.
- Potenciar las dinámicas de participación, el segundo de los pilares del gobierno abierto, implicando a la ciudadanía y a otros actores sociales y económicos, adecuadamente informados, en el diagnóstico y la formulación de políticas públicas.

– Reforzar y consolidar las iniciativas de colaboración, el tercer pilar del gobierno abierto, en el despliegue de las políticas y los servicios públicos, pero de nuevo atendiendo a las responsabilidades de cada uno de los agentes implicados.

En todo este proceso se plantea de nuevo la conveniencia de disponer de un sistema de información y de gestión del conocimiento importante para conocer, monitorizar, evaluar e incluso predecir los proyectos y los resultados de los procesos de interacción con la ciudadanía y el resto de los actores vinculados al desarrollo de los diferentes programas y políticas públicas.

ANEXO. PERSONAS ENTREVISTADAS Y QUE HAN PARTICIPADO EN LAS REUNIONES DE REFLEXIÓN

A continuación figura la relación de personas entrevistadas o que han participado en las reuniones de reflexión:

- Eloi Badia
*concejal de Presidencia, Agua y Energía,
concejal del distrito de Gràcia.*
- Ramon Arbós
*asesor de la Concejalía de Presidencia, Agua y
Energía.*
- Lluís Basteiro
*asesor de la Concejalía de Presidencia, Agua y
Energía.*
- Pedro Blázquez
*director corporativo del Departamento de
Finanzas, Administración y Jurídico, BSM.*
- Marius Boada
director de la Oficina Municipal de Datos.
- Xavier Boneta
secretario ejecutivo de la Gerencia Municipal.
- Pere Camps
gerente del distrito de Gràcia.
- Marta Clari
*gerente del área de Derechos de Ciudadanía,
Cultura, Participación y Transparencia.*
- Lúdia García
jefa de Recursos de Ecología Urbana.
- Ferran Daroca
director de Recursos Humanos (DEP).
- Josep Garcia Puga
gerente del distrito de Sant Martí.
- Ricard Gomà
exconcejal del Ayuntamiento de Barcelona.
- Marta Grabulosa
*directora de la Oficina de la Gerencia
Municipal.*
- Carlos Izquierdo
consejero técnico del distrito de Nou Barris.
- Marta Labata
directora general de BSM.
- Màxim López
gerente del Instituto Municipal de Mercados.
- Jordi Martí
gerente municipal.
- Mònica Mateos
gerente del distrito de Ciutat Vella.
- Pilar Miràs
gerente de Recursos.
- Javier Pascual
gerente de Recursos Humanos y Organización.
- Gala Pin
*concejala de Territorio y del distrito de Ciutat
Vella.*
- Amadeu Recasens
comisionado de Seguridad.
- Francisco Rodríguez
gerente del Instituto Municipal de Informática.
- Maria Rodríguez
*directora de Comunicación Interna, Desarrollo
y Atención de la Gerencia de Recursos
Humanos.*
- Ángel Sánchez
director general de BIMSA.
- Pilar Soldevila
*directora de Coordinación y Proyectos
Estratégicos de la Gerencia Municipal.*
- Joan Subirats
comisionado de Cultura.
- Lluís Torrens
*director de Planificación e Innovación del Área
de Derechos Sociales.*
- Xavier Valls
exconcejal del Ayuntamiento de Barcelona.
- Eduard Vicente
gerente del distrito de Horta-Guinardó.
- Anna Xicoy
subdirectora de Operaciones de BSM.

BIBLIOGRAFÍA

- 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*. México: 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), pág. 1165-1188.
- COLOMER, J. M. (2016): "Oligarquía o demagogia". *El País*, 25 de julio 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), pág. 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, pág. 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". En: D. Franklin y 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*. México: 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, pág. 7-23.
- SENGE, P. (1990b): *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. Nueva 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, pág. 46-56.

Autores:

Carles Ramió y Miquel Salvador

Traducción:

Maria Gené Gil / Babel Traductors

Edita:

Ayuntamiento de Barcelona

Consejo de Ediciones y Publicaciones del Ayuntamiento de Barcelona

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

Directora de Comunicación:

Águeda Bañón

Directora de Servicios Editoriales:

Núria Costa Galobart

Jefe editorial:

Oriol Guiu

Producción:

Maribel Baños

Distribución:

M. Àngels Alonso

Edición y producción:

Direcció de Serveis Editorials

Passeig de la Zona Franca, 66

08038 Barcelona

tel. 93 402 31 31

barcelona.cat/barcelonallibres

Barcelona, 2019

© **de la edición:** Ayuntamiento de Barcelona

© **de los textos:** los autores mencionados



Descárgate el libro en: barcelona.cat/barcelonallibres

En el marco de las importantes transformaciones políticas, sociales y económicas que se viven en el mundo entero, las grandes ciudades están consolidando su función como espacios de referencia para la gobernanza de los territorios. Su papel resulta fundamental para garantizar la calidad de vida de la ciudadanía. Las ciudades articuladas en distritos y barrios aportarán proximidad con nuevas formas de participación ciudadana, colaboración social y cogestión de servicios. Deberán ser ciudades competitivas en términos globales, pero a la vez cercanas, abiertas y confortables a escala local. Con el fin de que el Ayuntamiento de Barcelona pueda hacer frente con garantía a estos retos, debe renovar su sistema de gestión apostando por un modelo de gobernanza social e inteligente.

El objetivo de este libro es presentar una propuesta para un nuevo modelo de dirección política vinculado a un sistema renovado de gestión profesional: una gobernanza política moderna, nuevos mecanismos para dar más fuerza y protagonismo a los distritos, una gestión de los empleados públicos más motivadora y, finalmente, un diseño de unidades de análisis de la información interna y externa que fomente la innovación y la lógica proactiva para resolver los diferentes problemas sociales.



Ajuntament
de Barcelona