

# Canvis organitzatius i de gestió a l'Administració local: un procés lent i poc planificat\*

Lluís Mauri Sellés

Data de presentació: octubre de 2006

Data de publicació: febrer de 2007

## Resum

En aquest article es presenta el resultat de la recerca desenvolupada en el marc del Seminari d'e-Law i e-Government del doctorat sobre Societat de la Informació i el Coneixement de la UOC.

El disseny metodològic aplicat en el treball de recerca esmentat es va desenvolupar a finals de l'any 2005 prenent com a punt de referència la Xarxa Telemàtica de la Província de Barcelona (XTPB) i la seva utilització per part de les corporacions locals que regenten municipis que, en aquells moments, tenien entre 5.000 i 50.000 habitants. Centrant-se en l'anàlisi de la citada xarxa de serveis als municipis i en l'observació directa de les seues virtuals dels citats ajuntaments, es va aprofundir en les dimensions interna i relacional d'aquestes institucions. Per tal de garantir la fiabilitat de la informació obtinguda i enriquir l'estudi, es va completar l'anàlisi empírica amb el tractament dels documents bàsics de gestió municipal (plantilles de personal, pressupostos...) que són d'obligada publicació en el butlletí oficial de la província i amb l'opinió del grup de directius tècnics locals implicats en la gestió diària de la Corporació, format pels integrants dels cossos d'habilitació nacional (secretaris i secretaris interventors, en aquest cas).

El treball suara assenyalat ha permès concloure que les administracions locals estan canviant els seus plantejaments, els seus sistemes de gestió i les seves estructures administratives; però de manera força lenta i, en la majoria de casos, com a reacció o aprofitament de serveis i recursos proveïts per altres administracions d'àmbit supramunicipal o regional. Es detecta una evident manca d'estratègia per part dels ajuntaments, que s'han afegit a una moda sense la necessària reflexió prèvia que els permetria aprofitar tot el potencial inherent al nou marc tecnològic.

\* Aquest article recull els resultats de la recerca realitzada en el marc del programa de doctorat de la UOC -Seminari e-Law i e-Government- sota la tutoria d'Eduard Aibar i avaluat per Rosa Borge amb la màxima qualificació.

Agraïments: Als secretaris d'ajuntament que, de manera desinteressada, s'han prestat a col·laborar en aquest treball, tot respectant l'enquesta enviada; a la Biblioteca de Taradell, on s'ha realitzat bona part del treball d'ordenació i redacció; a en Miquel Salvador per les seves indicacions i suport i, sobretot, a l'Eduard Aibar i a la Rosa Borge pel seu guiatge i la seva paciència.

**Paraules clau**

govern electrònic local, organització, Internet, col·laboració, TIC, administració local, gestió pública, e-govern

**Tema**

Governança local

## *Organisational and management changes in Local Administration: A slow and under-planned process*

**Abstract**

*This article presents the results of research carried out within the framework of the Seminar on e-Law and e-Government for the UOC's Information and Knowledge Society Doctorate.*

*The methodological design applied in this research was developed in late 2005, based on the Barcelona Province Telematic Network (XTPB) and its use by local corporations governed by municipalities of between 5,000 and 50,000 inhabitants. By focusing on an analysis of the service network in the municipalities and directly observing the virtual headquarters of the local councils, greater insight was gained into the internal and relational dimensions of these institutions. In order to ensure the reliability of the information obtained and greater enhance the study, the empiric analysis concluded with the following: the treatment of basic documents relating to municipal management (staff personnel, budgets, etc.), which must be published in the province's official bulletin, and the opinion of the most relevant local technical managers involved in the day-to-day management of the corporation and who are Nationally Appointed Civil Servants at the Local Councils.*

*The work outlined above reveals that local administrations are changing their approaches, management systems and administrative structures. However, such changes are occurring slowly and, in most cases, as a reaction to or utilisation of services and resources provided by other administrations in a supramunicipal or regional ambit. It also reveals an obvious lack of strategy on the part of local councils, who have followed a trend without the necessary prior consideration that would enable them to take full advantage of the potential inherent to the new technological framework.*

**Keywords**

*local e-government, organisation, Internet, collaboration, ICT, local administration, public management, e-government-voting, Internet, surveys, traditional voting*

**Topic**

Local governance

## 1. Diversitat d'estructures, integració de les TIC

L'Administració local presenta una única característica comuna arreu del món: la proximitat al ciutadà. Més enllà

d'aquesta apreciació inicial, el món local presenta una gran varietat de models de gestió i de formes organitzatives: des d'estructures funcionaries gairebé inexistents en municipis on la voluntat dels càrrecs electes és el principal actiu de gestió, fins a grans corporacions jerarquitzades, les possibilitats de gestió, organització i dedicació

existents en el món local són molt variades. Les cultures locals, l'afiliació política dels seus dirigents, la capacitat de generació de recursos i d'innovació de la corporació o la inèrcia dels anys de funcionament de cada ajuntament fan difícil l'establiment de patrons de gestió locals.

Els ajuntaments, com bona part de la societat, han anat introduint les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) en el seu dia a dia. Eines que han esdevingut, en alguns casos, un mal de cap afegit a la gestió diària i, en d'altres, una solució a les rigideses inherents a la gestió pública weberiana.

## 2. Què entenem per e-govern local?

Arreu del món s'han succeït els treballs, anàlisis i estudis sobre el govern local i les seves relacions amb les TIC. L'Estat espanyol, on el debat sobre la descentralització administrativa i l'autonomia local gaudeix d'una llarga tradició, no ha quedat endarrerit en la recerca sobre aquest àmbit d'estudi. Els treballs de Ramilo sobre les administracions locals basques, de Criado sobre les administracions locals madrilenyes o de Salvador sobre les administracions locals catalanes en són alguns exemples notables.

Partint d'aquests treballs, podem definir el govern electrònic local com la

«utilització de les tecnologies de la informació i la comunicació per part dels governs locals a través de la millora de la seva gestió interna, de l'oferta de serveis i informació i dels sistemes d'intercanvi i interacció amb els ciutadans i amb les organitzacions públiques i privades. Accions a les quals cal afegir les orientades a assentar les bases pel desenvolupament de la societat de la informació, tant pel que fa a la promoció d'infraestructures com a la promoció d'una cultura de la informació (en el teixit social però també en la mateixa organització) que concordi amb la nova realitat»<sup>1</sup> (Salvador, 2004).

Aquesta definició ens permet estructurar el govern electrònic local en les quatre dimensions esmentades per Miquel Salvador (Salvador, 2004).

### a) La dimensió externa

És aquella que fa referència a l'ús de les TIC per a arribar a l'entorn de l'Administració. Un entorn on, no només tro-

bem els ciutadans com a receptors de serveis, d'informació i d'atenció pública, sinó també empreses privades i associacions del municipi gestionat des de l'Ajuntament (Criado, 2004; Ramilo, 2004; Criado i Ramilo, 2003; Salvador *et al.*, 2004; OCDE, 1998).

### b) La dimensió interna

La segona de les dimensions del govern electrònic local és aquella que analitza la manera com les TIC afecten els mètodes de treball de les administracions locals en les seves dues vessants: la vessant organitzativa, tant dels recursos humans com materials; i la vessant de gestió d'aquests recursos.

Millora l'eficàcia i l'eficiència de les administracions locals amb l'ús intensiu de les TIC? Hi ha resistències a la seva adopció per part del personal tècnic i administratiu? El sistema de govern local afecta la modernització administrativa? Aquestes són algunes de les qüestions a tenir en compte a l'hora d'analitzar aquesta dimensió de l'e-govern local. Hi ha, però, una difícil barrera per a aquesta feina, com són les reticències dels tècnics i polítics locals que veuen en l'investigador un examinador de la seva tasca quotidiana, algú que els avalua la feina. Possiblement aquesta ha estat la causa de la manca d'estudis de cas que considerin aquesta qüestió amb suficiència i, menys encara, si l'anàlisi organitzativa i de gestió s'ha de fer en petits municipis.

De fet, l'anàlisi de la dimensió interna se sol realitzar en processos d'auditoria operativa o de gestió de la qualitat realitzades a iniciativa dels electes locals amb la finalitat concreta de millorar-ne els serveis i procedimentar les actuacions. Aquests sistemes d'anàlisi no solen oferir resultats públics i tan sols permeten obtenir resultats de guiatge de l'actuació de les cúpules directives de l'Administració on s'implementa l'auditoria contractada.

Malgrat tot, l'anàlisi feta en administracions locals de gran dimensió, com ara l'Ajuntament de Barcelona (Castells i Ollé, 2004), permeten donar llum, si més no, a l'anàlisi interna que es pugui fer en altres Ajuntaments, la plantilla de personal dels quals podria correspondre a departaments o unitats operatives d'aquestes administracions de major dimensió. Tenint en compte, però, les particularitats

1. La traducció de l'original en espanyol és meva.

derivades d'una major proximitat entre el nucli polític i l'equip tècnic i administratiu de suport que, en aparença, no es dona en aquestes macroadministracions locals; així com en el divers nivell d'implantació de l'organització burocràtica weberiana considerada típica de les administracions públiques de tot nivell.

I és que, tradicionalment, l'Administració pública s'ha fonamentat en estructures jerarquizades amb una estricta divisió del treball i un govern centrat en normes d'estricta compliment. Aquest sistema organitzatiu s'està mostrant molt inflexible a l'hora d'atendre les necessitats dels ciutadans i està derivant vers situacions de pèrdua evident de l'eficàcia i l'eficiència pròpies d'una bona administració (Jain, 2004). Aquesta situació ha conduït a l'aplicació de les TIC com a «excusa» per a la reforma de l'organització, per una reforma que en flexibilitzi les estructures, en redueixi les jerarquies i en permeti la polivalència dels empleats amb una divisió menys estricta del treball que redundi en una millor atenció a l'usuari final. Així, ens trobem amb l'extensió de sistemes de govern electrònic que «promouen l'accés a la informació governamental organitzada, no per agències o departaments, sinó pel tipus de servei o d'informació que la gent està buscant» (Jain, 2004).

En el cas de la Diputació de Barcelona, aquesta política és la que s'ofereix des de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat (XBMQ), on és la necessitat de l'Ajuntament el que genera la demanda d'actuació i al voltant d'aquesta es construeixen els equips de treball interdepartamentals necessaris per atendre-la.

Aquesta visió del paper del govern electrònic local com a superador de les rigideses de les organitzacions excessivament burocratitzades topa amb la lògica voluntat incrementalista pròpia d'aquests sistemes de gestió. El treball en xarxa tendeix a comportar una divisió diferent dels recursos esmerçats en l'organització. Per exemple, la pressupostació tradicional per departaments sol substituir-se per una pressupostació per projectes que ja no és controlada pels caps de departament que veuen disminuïda la seva capacitat d'influència dins l'organització.

Aquest fet, presentat de manera ràpida, pot ser generalitzat en l'organització i pot derivar en una concentració de recursos tecnològics que faci que la tecnologia aplicada no generi més eficiència i un millor servei, sinó la seva dependència de l'estructura burocràtica existent. En altres paraules, els buròcrates tendeixen a apropiarse dels canvis tecnològics per tal de fer-se imprescindibles en la nova situació generada per la implantació de sistemes de gestió més flexibles i oberts.

El resultat de la interacció entre organització i tecnologia és una apassionant batalla on el servei al ciutadà i l'eficàcia i l'eficiència organitzativa han d'enfrontar-se amb les inèrcies d'una cultura organitzativa caracteritzada per la lluita interdepartamental per a la captació de recursos. Aquesta és l'herència de les tradicionals burocràcies públiques que han caracteritzat més de cent anys d'organització del treball. Ens trobem immersos, doncs, en les tensions pròpies de la convivència entre dos models de gestió organitzativa, el burocràtic i el relacional,<sup>2</sup> que alimenten l'evolució de les formes de govern que s'estableixen en l'anomenada societat del coneixement.

### c) La dimensió relacional

Aquesta dimensió pot confondre's amb la dimensió externa. La diferència entre l'una i l'altra seria donada pel caràcter que adopta l'Administració local en cadascuna d'aquestes dimensions. Si en la dimensió externa parlàvem de l'Administració local com a prestadora de serveis, en aquest cas parlem de l'Administració local com a client o usuària de serveis aliens. Ens trobem, doncs, amb una administració local que utilitza les TIC per a relacionar-se amb altres administracions públiques locals, regionals, estatals o internacionals que la proveeixen de recursos, així com amb entitats -ja siguin públiques o privades- que són proveïdores de satisfactors de les necessitats municipals.

L'Administració no és, doncs, una proveïdora de serveis en aquest cas, sinó un agent més en el mercat de recursos que en permeten el funcionament i la millora de la dimensió externa que redunda en la satisfacció de les necessitats dels ciutadans.

2. Seguint Fountain, les característiques del model relacional són la confiança en el canvi, el capital social, la interoperabilitat, els recursos compartits i l'accés al coneixement (Fountain, 2005).

La dimensió relacional del govern electrònic local ha de tenir en compte, per tant, les administracions locals de suport, com són les diputacions provincials o els consells comarcals en el cas català; les administracions d'altres nivells, com ara l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la de l'Estat o, fins i tot, la de la Unió Europea. Ha de tenir en compte, també, els organismes públics o privats que, com el Patronat Català Pro Europa, proporcionen informació o contactes d'utilitat per a les administracions locals; les empreses proveïdores de serveis a l'Administració local; i la resta d'administracions locals que participen d'aquest mercat de recursos, informació i contactes existent. És en aquest darrer nivell on és interessant anar una mica més enllà d'Internet per a analitzar el tipus de relacions que s'estableixen entre corporacions locals i els serveis que es presten de manera mancomunada o consorciada o, fins i tot, les associacions d'interessos que es creen en l'àmbit local.

Els estudis existents entorn d'aquesta dimensió relacional solen utilitzar un punt de suport en una administració concreta per a analitzar les relacions d'aquesta administració amb els seus clients i socis. És el cas del treball de Pedro Luis Pérez Guerrero en relació amb la província d'Alacant (Pérez Guerrero, 2005) i, en part, la feina que es fa en l'estudi que dona peu al present article.

Val a dir també que és en aquesta dimensió on cal situar les teories que presenten la superació de la dimensió interna de l'organització vers estructures organitzatives tan flexibles que tendeixen a l'externalització absoluta de tot allò que no suposa una prestació de serveis a l'usuari. L'estat virtual (Fountain, 2004) en el camp de les ciències polítiques, la societat xarxa (Castells, 2001) en el camp de la sociologia o l'estructura Cosmos (Cuesta Fernández, 1998) en el dels estudis empresarials són aproximacions que permeten acoblar en un mateix espai compartit les dimensions interna i relacional de les organitzacions.

#### d) La dimensió participativa

Finalment, aquesta dimensió destaca les activitats orientades a potenciar la cohesió social a través del foment de l'ús de les TIC per part dels ciutadans, de les empreses i de la resta d'agents socials. Es tracta d'una dimensió *vedette*

del govern electrònic local, en la mesura que és el que se centra en la participació de la ciutadania en les decisions del Govern, a través de mitjans telemàtics. Treballs de la vàlua dels de Borge (2005), Jordana i Sancho (1998), Jordana *et al.* (2003) o els sorgits de l'entorn públic anglosaxó (The Social Exclusion Unit, 2005) mostren l'interès de l'anàlisi d'aquesta dimensió que presenta aplicacions pràctiques rellevants com el projecte e-Consensus<sup>[www1]</sup> de la Generalitat de Catalunya o el projecte «Sant Feliu en primer lloc» de l'Ajuntament de Sant Feliu de Codines.<sup>[www2]</sup>

### 3. Les TIC estan canviant la manera de gestionar els ajuntaments?

Com ja hem assenyalat abans, aquesta recerca s'ubica a cavall de les dimensions interna i relacional i es planteja de respondre preguntes com les següents: quins canvis organitzatius produïts als ajuntaments de la província es poden associar a l'ús intensiu de les TIC en els seus processos de gestió? Quins són els usos de la xarxa telemàtica per a l'organització dels recursos econòmics, materials i humans dels ajuntaments de la província de Barcelona? Quins dels recursos posats a disposició dels ajuntaments són més utilitzats per aquests?

Tres preguntes, sorgides de la voluntat d'analitzar les dimensions interna i relacional de les administracions locals i que intenten abastar les relacions existents entre una de les polítiques més actives de la Diputació de Barcelona i un grup d'ajuntaments de la citada província, tot defugint, voluntàriament, la mesura del grau de satisfacció o extensió de la citada xarxa telemàtica provincial o fer-ne una anàlisi quantitativa. L'estudi matriu defuig aquests àmbits per tal de fer una primera aproximació qualitativa que ajudi a conèixer el sistema de gestió implementat i la seva relació amb els possibles canvis organitzatius en l'àmbit local. El que ens interessa és saber fins a quin punt el nou model de gestió relacional de les polítiques públiques implementat per la Diputació de Barcelona com a xarxa de municipis ha canviat la tradicional organització weberiana presentada en el treball de Jain citat anteriorment.

[www1]: <<http://www.e-consensus.org/consensus>>

[www2]: <<http://www.santfeliudecodines.org/participacio/index.php>>

El clima laboral, els estils de direcció, l'existència de lideratges formals i informals o llurs reaccions enfront de l'adopció d'elements tecnològics de gestió i de comunicació són temes que demanen un accés directe al camp d'estudi, a l'administració local objecte d'anàlisi. En aquest cas s'ha decidit no aprofundir tant en l'objecte d'estudi amb la finalitat de testar una manera de veure els canvis organitzatius des d'Internet.

Tot bon investigador ha d'entrar al camp d'estudi buit de prejudicis, però amb alguna hipòtesi de sortida. La meua hipòtesi principal és que les TIC estan canviant la manera de gestionar les administracions locals en una doble direcció. D'una banda, agiliten els sistemes administratius de gestió i incrementen la productivitat dels recursos humans de l'organització. De l'altra, milloren l'accés de les administracions locals als proveïdors de serveis, al mercat de recursos a l'abast dels ajuntaments. Aquesta millora pot ser produïda per un increment de les actuacions conjuntes i coordinades entre administracions a través de grups de pressió específics o d'òrgans de prestació de serveis mancomunats o pot esdevenir-se mitjançant la gestió indirecta de serveis impropis, entesos com aquells serveis que no serien competència de l'administració local que els implementa i que es gestionen mitjançant entitats que, com els consorcis, reuneixen en un mateix espai de gestió els sectors públic i privat en igualtat de condicions.

El nostre camp de treball han estat els ajuntaments de la província de Barcelona i, més concretament, els ajuntaments dels municipis amb una població que, a finals de l'any 2004, anava dels 5.000 als 50.000 habitants. La tria d'aquesta franja d'ajuntaments s'ha fet amb la intenció d'obtenir una informació més homogènia que ens permetés obtenir unes dades contrastables i comparables entre casos concrets d'estudi. Fent un símil amb el món empresarial, podríem dir que hem eliminat les grans corporacions locals i els microajuntaments per a centrar-nos en el col·lectiu d'ajuntaments petits i mitjans, això sí, sense eliminar la possibilitat d'utilitzar la mateixa metodologia de treball en futures investigacions sobre els ajuntaments de més de 50.000 habitants i els ajuntaments que no arriben als 5.000.

3. Utilitzem el terme atomització per a marcar una conscient divisòria amb la descentralització administrativa. L'atomització és funcional, mentre que la descentralització és territorial.

## 4. Indicadors rellevants

El model analític utilitzat s'aixeca damunt de quatre grups d'indicadors que permeten aprofundir en les dimensions interna i relacional de les corporacions locals. Es tracta del següent:

- **El nivell d'adopció de les eines telemàtiques** com a element de treball en els municipis, amb especial incidència en l'ús d'intranets, extranets i xarxes d'àrea local (LAN); en el grau de desenvolupament dels portals administratius dels ajuntaments i, en el nostre cas, en la implicació de la Diputació de Barcelona en l'allotjament dels llocs web de les corporacions, en la propietat del nom del domini del web municipal i en l'any en què es va adquirir aquest domini.
- **L'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació en la gestió i la prestació de serveis públics locals**, centrant l'anàlisi en l'ús de les TIC en els diversos àmbits de gestió, en la possible agilitació dels sistemes administratius; en l'ús d'aquestes eines per a la comunicació interadministrativa i la gestió interna de les administracions locals; i en el nivell d'ús d'aquest instrumental en la comunicació amb altres organitzacions i, en especial, amb la Diputació de Barcelona.
- **Les relacions existents entre aquestes tecnologies i l'organització dels recursos**, amb especial incidència en l'increment de polítiques públiques fetes de manera consorciada o mancomunada amb altres municipis, administracions i, fins i tot, amb el sector privat; en els increments o decrements de la plantilla de personal; en la possible horitzontalització de la piràmide laboral i, en especial, en el previsible increment de tècnics i decrement de personal administratiu que considerem inherent a l'ús de les eines telemàtiques; i en la previsible atomització<sup>2</sup> dels òrgans de gestió municipal en unitats operatives ubicades en espais diversos dins del mateix municipi. Una possible tendència, aquesta darrera, que podria anar lligada a una concentració temàtica o de serveis en alguns espais compartits amb altres administracions públiques o agents privats que ofereixen serveis complementaris.
- **El nivell d'ús dels serveis que la Diputació de Barcelona ofereix a través de la Xarxa Telemàtica de**

la Província de Barcelona (XTPB), amb la finalitat d'escatir quins serveis telemàtics són més utilitzats o valorats pels tècnics municipals.

## 5. Metodologia emprada

El disseny metodològic aplicat en aquest estudi es fonamenta en l'observació directa de les estructures municipals a través de llur presència a Internet i es complementa amb l'anàlisi dels documents bàsics per a la gestió interna municipal i els recursos que mostren el nivell d'implantació relacional de la corporació, així com una breu enquesta a un grup de directius tècnics locals d'especial rellevància estratègica.

El treball va començar a principis d'octubre del 2005 amb l'anàlisi del nou model de gestió de la Diputació de Barcelona a través dels documents públics elaborats per la citada institució. Documents que permeten fer un esbós prou reeixit de l'oferta de serveis de la Diputació de Barcelona als municipis i de la XTPB com a eina de gestió i suport a l'administració local.

Seguidament es van utilitzar les eines telemàtiques de la Diputació de Barcelona per recollir les dades necessàries que alimenten els diversos indicadors definits amb anterioritat.<sup>4</sup>

I, finalment, es va fer el treball de camp pròpiament dit tot combinant tres tècniques d'anàlisi qualitativa:

- **L'observació directa dels llocs web dels municipis de la província de Barcelona objecte de l'estudi.** Utilitzant l'instrumental analític construït prèviament i focalitzant l'atenció de l'analista en les pàgines referents a la gestió del Consistori més que en les que conformen el portal municipal, aquesta fase d'observació directa es va realitzar entre el 29 de novembre i el 17 de desembre del 2005.
- **L'anàlisi documental** de suport a l'observació directa, amb la finalitat d'escatir d'altra informació pública i rellevant sobre la gestió i l'organització corporativa.

Desenvolupada en paral·lel a les sessions d'observació directa i utilitzant el mateix mitjà de recerca es van analitzar també els pressupostos municipals publicats al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB); les plantilles de personal i, en els casos on fou possible, les relacions de llocs de treball d'aquestes corporacions. També es va cercar la documentació pública referent al registre de noms de domini utilitzats per la corporació local i les fitxes municipals recollides al Sistema d'Informació d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya.<sup>[www3]</sup>

- Un breu **qüestionari dirigit als secretaris de les corporacions locals** que, en la seva tasca diària, desenvolupen diverses funcions de relació amb altres administracions i de control de la majoria de processos que es desenvolupen en aquests ajuntaments, va completar l'estudi.

## 6. Conclusió: manca reflexió prèvia a l'ús de les TIC

Obviant la confusa rastellera de dades que conformen el gruix del treball de recerca matriu, les conclusions de l'estudi foren:

- La pluralitat d'enfocaments adoptats per les corporacions locals a l'hora d'adaptar-se al nou marc tecnològic de gestió i la profunditat amb què, en alguns casos concrets, han penetrat les TIC en les corporacions locals. Llocs web com els de Gavà, Vilafranca del Penedès, Castellar del Vallès, Molins de Rei, la Roca del Vallès, Arenys de Mar, Sant Joan Despí o Vallirana traspuen un aprofitament notable de les eines telemàtiques que ha penetrat en llur manera de gestionar la corporació. Una anàlisi aprofundida d'algun d'aquests casos podria mostrar fins a quin punt aquesta adaptació es produeix, quines vies d'adopció i integració s'han pres per a aprofitar les millores de les TIC i com s'han superat les resistències inherents a llur adopció.
- L'anàlisi de les plantilles de personal i de les pàgines web dels ajuntaments permeten presentar un seguit de resultats prou interessant pel que fa a l'organització

4. Directori de municipis (<http://www.diba.es/municipis/ajweb.asp>)

[www3]: <<http://www.municat.net>>

municipal. Una mostra n'és la tendència de creixement dels nivells tècnics en el global dels ajuntaments analitzats. També es poden extreure algunes conclusions sobre les relacions que els ajuntaments tenen i que reflecteixen en els seus llocs web ja sigui amb enllaços, notícies o apartats on la presència de consorcis o altres fórmules de gestió relacional dels serveis és molt important. El que ja és més complicat de mostrar, a partir de l'anàlisi feta, és l'evolució i els possibles canvis que es produeixen en la gestió interna dels serveis públics. Certament, hi ha algunes dades força interessants sobre aquesta qüestió, però caldria aprofundir més en aquest tema a partir de l'estudi de casos concrets de corporacions que tinguin una fort component tecnològic. En aquest sentit, cal concloure que, partint dels llocs web dels ajuntaments i de la documentació pública existent a la Xarxa, es pot trobar informació suficient per a conèixer els canvis produïts en les estructures municipals, però no per a analitzar la manera com treballen aquestes estructures.

- L'externalització dels serveis informàtics sol anar relacionada amb un ús merament propagandístic de les pàgines web dels ajuntaments: Castellar del Vallès i Vallirana podrien ser excepcions a aquesta regla, però caldria comprovar-ho amb l'estudi de cas corresponent.
- La penetració de les TIC en la gestió interna municipal troba força resistències, a vegades per manca de coneixements adequats, a vegades, potser, per la mateixa dinàmica municipal. De fet, l'ús de les eines telemàtiques per part de les corporacions locals no escura tot el potencial de les TIC. L'ús intensiu d'aquest instrumental permet un major accés al mercat de recursos públics i, en conseqüència, una millora substancial en la prestació de serveis públics locals. Les dades obtingudes semblen demostrar que els ajuntaments que utilitzen la Xarxa i es comuniquen per correu electrònic disposen de més informació a l'hora de, per exemple, accedir als recursos oferts per la Unió Europea. En aquest sentit i a la llum dels resultats, es poden relacionar amb facilitat els municipis que utilitzen intensivament les TIC amb els municipis més densament relacionats en el mercat de recursos públics locals.

- Les administracions locals estan canviant les seves maneres de treballar i la seva organització d'una manera lenta, però constant. Sota un aparent immobilisme de les estructures municipals, les TIC estan facilitant l'increment del col·lectiu de tècnics de gestió en detriment del personal administratiu. Es tendeix a una horitzontalització de la piràmide laboral de les corporacions locals. En el cas d'oficials i subalterns, l'externalització de serveis i la subcontractació hi tenen un paper força rellevant. En el cas de les unitats centrals de les corporacions locals -aquelles que estan ubicades al voltant de les tasques de secretaria, tresoreria i intervenció municipals-, les TIC permeten automatitzar processos i demanen personal tècnicament vàlid per a la gestió i la resolució de problemes nous relacionats amb aquests sistemes tecnològics.
- Es detecta una desconcentració dels serveis municipals tot generant pols o nodes temàtics dins del municipi. De manera incipient, però cada cop més evident, estem assistint a la creació d'ajuntaments reticulars on el *core business* -les esmentades tasques de secretaria, tresoreria i intervenció- de l'Ajuntament es manté a la seu central de la Corporació i es generen àmbits d'actuació que presten serveis determinats i que combinen els serveis municipals amb serveis d'altres administracions en l'àmbit local. Alguns casos paradigmàtics són els dels serveis culturals i de joventut que solen prestar-se i gestionar-se en el mateix edifici on s'ubica la biblioteca provincial; els serveis de recaptació i gestió d'impostos que, en la majoria d'ajuntaments, presta directament la Diputació de Barcelona des de la seva Oficina de Recaptació i Gestió Tributària (ORGT); o dels serveis sanitaris que tendeixen a ubicar-se ben a prop del lloc on hi ha els serveis de la Xarxa Sanitària de la Generalitat de Catalunya.
- Finalment, i pel que fa als efectes de la gestió i l'organització municipal sobre la XTPB, una conclusió de l'estudi és la tendència a l'ús intensiu de les eines que faciliten la gestió municipal sobre les eines, recursos o serveis que tan sols ofereixen informació. Un resultat que demana més inversió i eines més sofisticades i complexes per tal de satisfer aquest interès dels tècnics municipals.

## Bibliografia

- BORGE, R. (2005). «La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación» [article en línia]. *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*. Núm. 1. UOC. [Data de consulta: 20/12/05].  
<<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf>>
- CASTELLS, M. (2001). *La galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- CASTELLS, M.; OLLÉ, E. (2004). «El model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa de Catalunya (2002-2004)». A: *Projecte Internet Catalunya (PIC)* [Informe de recerca en línia]. Barcelona: UOC. [Data de consulta: 15/12/05].  
<[http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/PIC\\_Ajuntament\\_0.pdf](http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/PIC_Ajuntament_0.pdf)>
- CRIADO, J.I. (2004, 2n semestre). «Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España» [article en línia]. *Gestión y Política Pública*. Volumen XIII, núm. 2, pàg. 469-524. [Data de consulta: 15/12/05].  
<[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_No.II\\_2dosem/J-Ignacio\\_Criado.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/J-Ignacio_Criado.pdf)>
- CRIADO, J.I.; RAMILO, M.C. (2001). «E-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI» [article en línia]. *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 61 (I). [Data de consulta: 15/12/2005].  
<[http://www.ivap.euskadi.net/r61-2347/es/contenidos/informacion/rev\\_vasca\\_adm\\_publ/es\\_3822/adjuntos/ramilocriado.pdf](http://www.ivap.euskadi.net/r61-2347/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_publ/es_3822/adjuntos/ramilocriado.pdf)>
- CRIADO, J.I.; RAMILO, M.C. (2003). «E-Government in practice. An analysis of Web site orientation to the citizens in Spanish municipalities» [article en línia]. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 16, núm. 3, pàg. 191-218. [Data de consulta: 15/12/05]  
<<http://miranda.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0420160302.pdf>>
- CUESTA FERNÁNDEZ, F. (1998). *La empresa virtual*. Madrid: McGraw-Hill.
- FOUNTAIN, J.E. (2005). «Central Issues in the Political Development of the Virtual State». A: *The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context* (2005: Lisboa). [Data de consulta: 15/12/05].  
<[http://www.cies.iscte.pt/linhas/linha2/sociedade\\_rede/pr\\_htdocs\\_network/apps/janefountain.pdf](http://www.cies.iscte.pt/linhas/linha2/sociedade_rede/pr_htdocs_network/apps/janefountain.pdf)>
- HALE, M.L.; MUSSO, J.A.; WEARE, C. (1999). «Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California». *Administration & Society*. Vol. 31, núm. 1, pàg. 3-27.
- JAIN, A. (2004). «Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research». *Actas de la 37a. Hawaii International Conference on System Sciences* (2004: Big Island, Hawaii). [Data de consulta: 15/12/05].  
<<http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2004/2056/05/205650127c.pdf>>
- JORDANA, J.; SANCHO, D. (1998). *Políticas de Telecomunicaciones en España* Madrid: Tecnos.
- JORDANA, J.; SANCHO, D.; FERNÁNDEZ, X. [et al.] (2003). *Planificando la sociedad de la información. Un análisis de las iniciativas impulsadas por las administraciones públicas en España*. Barcelona: Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya.
- LENIHAN, D.G.; HANNA, A. (2002). «E-government: The Municipal Experience, The Crossing Boundaries Municipal Caucus». *Changing Government*. Vol 8. Ottawa: Centre for Collaborative Govern-

ment. [Data de consulta: 04/11/05]

<[http://www.crossingboundaries.ca/reports/ktapublication\\_vol8e.pdf](http://www.crossingboundaries.ca/reports/ktapublication_vol8e.pdf)>

LORENZO RODRÍGUEZ, J. (2005). «Local governance accountability and ICT's: ciudadanos2005; a democracy experience through the Internet». A: *Conference of the European Group of Public Administration (EGPA)* (2005: Berna). [Data de consulta: 04/11/05]

<[http://www.egpa2005.com/workshops/abstracts\\_sg4/Paper\\_LorenzoRodriguez.pdf](http://www.egpa2005.com/workshops/abstracts_sg4/Paper_LorenzoRodriguez.pdf)>

PÉREZ GUERRERO, P. L. (2005). «Public private partnership in local development policy. Case study: Province of Alicante (Spain)». A: *Conference of the European Group of Public Administration (EGPA)* (2005: Berna). [Data de consulta: 04/11/05]

<[http://www.egpa2005.com/workshops/abstracts\\_sg4/Paper\\_PerezGuerrero.pdf](http://www.egpa2005.com/workshops/abstracts_sg4/Paper_PerezGuerrero.pdf)>

RAMILO, M. C. (2004). «El Gobierno electrónico en el ámbito local del País Vasco: Del discurso tecnológico a la realidad institucional». A: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Vitòria: Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. [Data de consulta: 04/11/04].

<<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050409.pdf>>

SALVADOR, M. (2004). «Midiendo el gobierno electrónico: un análisis de las páginas web de las corporaciones locales desde la perspectiva del ciudadano». A: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Vitòria: Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. [Data de consulta: 04/11/04].

<<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050405.pdf>>

SALVADOR, M.; CORTÉS, R.; SÁNCHEZ, R.; FERRER, L. (2004). *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet: Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. [Data de consulta: 04/11/2005]

<<http://www.upf.edu/cpgp/index.htm?opcio=10>>

SALVADOR, M.; JUNCOSA, M.; DEL VALLE, M. [et al.] (2000). *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

WEARE, C. [et al.] (març de 1999). «Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California». *Administration & Society*. Vol. 31, núm. 1, pàg. 3-27.

---

### Citació recomanada

MAURI I SELLÉS, Lluís (2007). «Canvis organitzatius i de gestió a l'Administració Local: Un procés lent i poc planificat» [article en línia]. *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*. Núm. 4. UOC. [Data de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/4/dt/cat/mauri.pdf>>

ISSN 1699-8154



Aquesta obra està subjecta a la llicència Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya de Creative Commons. Així doncs, se'n permet la còpia, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor i la font (*IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*), i l'ús concret no tingui finalitat comercial. No se'n poden fer usos comercials ni obres derivades. La llicència completa es pot consultar a: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca>>

---

**Sobre l'autor**

Lluís Mauri Sellés

lmauri@uoc.edu

Diploma d'Estudis Avançats en Societat de la Informació i el Coneixement (UOC), tècnic en continguts digitals (Barcelona Activa) i comunicador *autònom*, és llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia (UAB, 1993), màster en Administració local (UAB, 1994-1996), postgrau en Desenvolupament econòmic local (UPF, 1996) i màster en E-business (UPC, 2001).

La seva trajectòria professional s'ha desenvolupat en diverses administracions locals i associacions sense afany de lucre relacionades amb l'Administració pública. Actualment cursa el programa de doctorat sobre la Societat de la Informació i el Coneixement (UOC), especialitzant-se en Gestió de polítiques públiques i organització a l'administració local.