

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CAMP DE TARRAGONA

Iván Andreu Barberá

Universidad Rovira i Virgili (Tarragona)

Ignasi Brunet Icart

Universidad Rovira i Virgili (Tarragona)

Resumen

El presente estudio pretende ofrecer una visión global de la situación, grado de implantación y resultados de la modernización administrativa y de los instrumentos de Nueva Gestión Pública en los principales entes locales municipales del *Camp de Tarragona*, respondiendo a la pregunta de si dicho nuevo modelo de gestión contribuye realmente a un mejor funcionamiento de las políticas y administraciones públicas, así como en qué circunstancias se producen estas mejoras. El contraste de las hipótesis planteadas —1.^a) la aplicación del nuevo modelo de gestión pública de calidad y por procesos genera mejores resultados, y 2.^a) el nivel de satisfacción de los usuarios internos después de la aplicación del nuevo modelo es más elevado— se lleva a cabo a través de técnicas cualitativas —entrevistas en profundidad y observación participante—, aplicadas tanto en la investigación general de los ayuntamientos del citado ámbito geográfico como en el estudio en profundidad del Ayuntamiento de Salou.

Palabras clave: Modernización. Nueva Gestión Pública. Administración local. Ayuntamientos. Tarragona. Camp de Tarragona.

Abstract

This study aims to provide an overview of the situation, level of implementation and results of administrative modernization and instruments of New Public Management in major local municipalities of *Camp de Tarragona* (Spain), answering the question of whether

this new model of management actually contributes to improved policy performance and government, and in what circumstances these improvements occur. The contrast of the hypotheses —1st) the application of new public quality management model and processes offers better results, and 2nd) the level of internal customer satisfaction after the implementation of the new model is higher— takes place through qualitative techniques —depth interviews and participant observation—, applied both in the general investigation of the aforementioned municipalities and in depth study of the City of Salou.

Palabras clave: Modernization. New Public Management. Local government. Town councils. Tarragona. Camp de Tarragona.

Introducción

En el actual contexto de crisis económica, el debate sobre las transformaciones en las que se encuentran inmersas las administraciones públicas desde la década de los años 80 del siglo XX resurge con fuerza, volviendo a adquirir plena vigencia. Estas transformaciones, acaecidas antes en el sector privado y justificadas inicialmente por la necesidad de acomodación institucional y de gestión a un modelo de Estado del Bienestar condicionado por unos recursos económicos limitados (Ramió, 2004), se encuentran en la actualidad fuertemente influenciadas por el progreso tecnológico y persiguen la consecución de los objetivos de mejora de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que reciben los ciudadanos, siendo llevadas a cabo a través de un conjunto de propuestas instrumentales que configuran la denominada Nueva Gestión Pública (NGP).

El presente artículo tiene como objetivo estudiar las transformaciones modernizadoras acaecidas en los grandes ayuntamientos del área geográfica del *Camp de Tarragona*, y se compone de cuatro epígrafes y una conclusión. El primer epígrafe trata del marco teórico de la investigación, el segundo de los objetivos de la misma, el tercero de la metodología utilizada y, finalmente, el cuarto epígrafe expone de manera sintética los resultados obtenidos de la contrastación empírica de las hipótesis del estudio, fruto de su concreción a las especificidades de los entes administrativos locales del *Camp de Tarragona*, en general, y a las del Ayuntamiento de Salou, en particular.

1. Marco teórico

En la coyuntura actual en que nos encontramos, ya sea por parte de las corrientes que se decantan por un Modelo de Gestión Neoempresarial (Crozier, 1987, 1989, 1991; Barzelay y Armajani, 1992; Flynn, 1990; Wildavsky, 1986; Metcalfe, 1993; Kaufman, 1991) que priorice la eficiencia, la eficacia, la economía y la clientelización de los ciudadanos; como a través de los enfoques de tipo sociopolítico (Derlien, 1993; Subirats, 1989, 1993; Schein, 1985, 1993; Clarke y Newman, 1997; Villoria, 1996, 2000, 2004) que propugnan

la limitación y el control de la privatización y externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana, la ética en la gestión pública, el estudio de la cultura organizacional y la recuperación de la legitimidad institucional; la aplicación de cada una de las técnicas de NGP es intensamente monitorizada, evaluada y, en definitiva, puesta a prueba por la actual situación económica.

Esta circunstancia adquiere una especial significación en los municipios: Sus múltiples y variadas competencias, la proximidad a los ciudadanos, la actual escasez de recursos propios —hasta hace muy poco en gran parte provenientes de la construcción y del desarrollo urbanístico—, la mala gestión de algunos gobiernos locales y la consecuente disminución de los fondos recibidos de las administraciones superiores, substituidos cada vez más por recursos finalistas o diferidos, han convertido a dichos entes en unas de las administraciones más perjudicadas por la recesión.

Ante este panorama en apariencia desolador, surgen casi de manera espontánea las siguientes cuestiones: ¿Qué pueden aportar los gobiernos municipales para la superación de la crisis?, así como ¿Cuál es su situación de partida en este aspecto? La primera pregunta es de tipo general y sirve para introducir y situar el tema a tratar. La segunda constituye el verdadero objeto del presente estudio y el punto de partida de las hipótesis a contrastar.

Respecto a la contribución de los ayuntamientos a la lucha contra la recesión, ésta pasa por las siguientes opciones: 1) Administrar lo mejor posible los recursos obtenidos del Estado y de otras administraciones superiores, cada vez más escasos, específicos y controlados, protestando airadamente —políticamente o a través de todos los medios admitidos en derecho a su alcance— cuando se sientan discriminados porque dichas administraciones los utilicen como meros entes instrumentales para la aplicación de sus políticas, en detrimento del principio constitucional de la autonomía local, o no les transfieran los recursos suficientes para llevarlas a cabo; y 2) ser cada día más eficientes y eficaces en la obtención y administración de sus propios recursos, en la consecución de los impactos deseados por la aplicación de sus políticas y en la relación y establecimiento de vínculos estratégicos con el resto de actores socioeconómicos.

Debido a su propia naturaleza, y partiendo de la base de que no solamente el Estado y las comunidades autónomas pueden intervenir en la economía, resulta evidente que la segunda alternativa ofrece a los entes locales muchas más posibilidades. No obstante, las primeras limitaciones surgen ya respecto a la forma de operacionalizar dicha participación. Así, en la actual situación económica, a los gobiernos locales les resulta muy difícil y costoso orientar sus esfuerzos hacia las políticas expansivas de demanda clásicas. Limitado el gasto público local directo a lo imprescindible por la severa reducción de ingresos provenientes de la construcción, el aumento de la morosidad y la dificultad de acceso a los créditos, solamente cabe aplicar tímidas políticas de reducción selectiva de algunos tributos y fraccionamientos de pagos.

Por consiguiente, hipotecada en gran parte la opción del gasto directo por la escasez de recursos y por la imposibilidad de reducir los impuestos, los ayuntamientos se ven abocados irremediablemente a volver a mirar hacia su interior, prestando una mayor atención a sus propios procesos para intentar mejorar su eficiencia y eficacia, así como

también el impacto de sus políticas, además de recurrir a la colaboración de los actores económicos del sector privado. Para conseguir todos estos objetivos será necesario adoptar estrategias modernizadoras y de NGP, cuya finalidad principal es el diseño de unos sistemas administrativos flexibles y adaptables que permitan dar cumplimiento a los citados requerimientos.

En este sentido, aunque la flexibilidad es necesaria para la consecución de los objetivos públicos atendiendo a los principios de eficacia, eficiencia, economía y servicio al ciudadano, no es menos cierto que la escasa institucionalización de algunos sistemas organizativos de corte neoempresarial abre la puerta a una discrecionalidad que puede favorecer prácticas y dinámicas perversas poco deseables, además de entrar en conflicto con una de las razones fundamentales de la existencia de las administraciones: la corrección de los fallos del mercado. Así, cuando el mercado por sí solo no es capaz de garantizar la satisfacción del interés general y la obtención de beneficios sociales, puesto que asigna los recursos de manera ineficiente, muchas de las técnicas administrativas provenientes de la empresa privada se convierten en obsoletas ya que, debido a su mismo origen, no son capaces de valorar dichos beneficios en términos que no sean económicos. Por lo tanto, parece claro que este tipo de instrumentos debe ser aplicado con la suficiente cautela y nunca sin antes evaluar cada caso en particular.

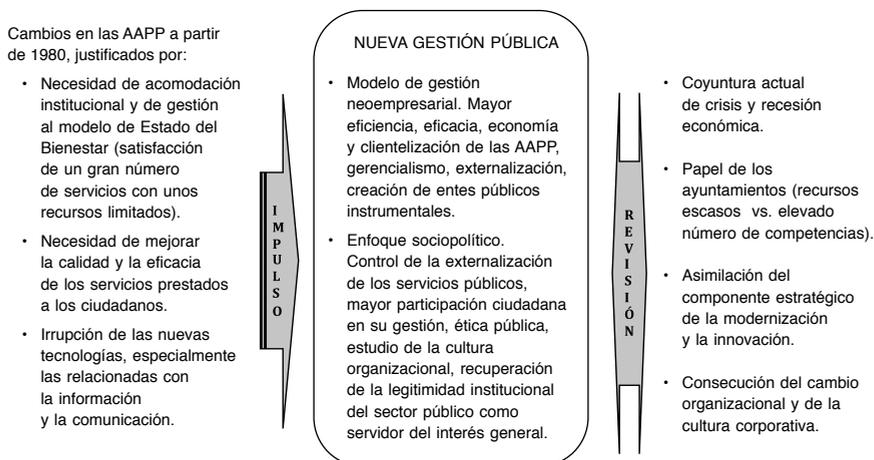
En cuanto a la segunda pregunta, es decir, acerca de la situación de partida de los ayuntamientos ante la crisis, su formulación se justifica por el hecho de que, en los términos anteriormente expuestos y en base a los objetivos planteados, la capacidad de las organizaciones para dar respuesta a las oscilaciones cíclicas no puede surgir espontáneamente de la noche a la mañana. Así, la presente investigación se centra en la situación de partida de los ayuntamientos ante la recesión —o si se quiere, ante el actual contexto económico y social—, más que en evaluar lo que actualmente están haciendo para superarla. Esto es así porque la modernización y la excelencia son procesos de claro componente estratégico que requieren una visión amplia y global del entorno en el cual se aplican, además de un gran aporte de tiempo y dedicación, y cuyo radio de influencia abarca mucho más allá de una mera situación coyuntural o problema concreto. Dicha potencialidad estratégica, desarrollada a lo largo de su existencia, será a la vez motor de cambio y fuente de ventaja competitiva, debiendo de convertirse ya en algo habitualmente presente en todas las organizaciones —públicas y privadas— que persigan afrontar con garantías las variadas situaciones que les deparará su evolución.

Finalmente, dado que la correcta implantación de las técnicas modernizadoras y de NGP ha de suponer un cambio en las prácticas y procedimientos de las organizaciones, para que estos cambios sean permanentes y las prácticas se conviertan en hábitos deberá también mediar un replanteamiento en las creencias, valores y principios de los miembros que las componen, constatándose la necesidad de modificar su cultura organizativa. En otras palabras, resulta prácticamente imposible poder asumir con éxito las complejas tareas que implica la modernización y la NGP sin una posición proactiva hacia el cambio organizacional (Brunet y Vidal, 2004, 2008). Desde este planteamiento, la consecución de ventajas competitivas presupone el desarrollo de la cultura corporativa con la finalidad de crear valor a través de la mejora en el desempeño de sus RRHH. Dicha

fuerza de trabajo incluye «a un grupo muy grande de ejecutivos, profesionales y técnicos, que forman un ‘trabajador colectivo’; es decir, una unidad de producción compuesta por la cooperación entre una variedad de individuos inseparables» (Castells, 1998:379).

En este sentido, el enfoque más acertado es el que concibe el cambio cultural como un proceso de contextualización, según el cual, la organización no se enfrenta a una cultura que cambiar, sino que en sí misma ya es una cultura. De este modo, se produce una identificación entre el cambio cultural y el cambio organizativo, entendiéndose la cultura como un proceso emergente y colectivo de generación de significados, y la organización como el contexto en el que se desarrolla dicho proceso. En consecuencia, puede afirmarse que el cambio cultural es el resultante de un proceso de cambio organizativo en el que todo se está llevando a cabo de forma coherente, en la dirección adecuada y con el esfuerzo necesario (Camisón et al. 2007).

FIGURA 1: MARCO TEÓRICO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia

2. Objetivos de la investigación

El objetivo del presente trabajo es estudiar el nivel, la aplicabilidad y los resultados de la modernización en las administraciones locales, respondiendo a la segunda de las preguntas planteadas en el marco teórico, dado que el objeto de la investigación es la confirmación de la teoría general que propugna la utilidad y beneficio de la gestión de la calidad y por procesos, como integrantes fundamentales de la NGP, mediante la contrastación empírica de una serie de hipótesis, fruto de la concreción de la teoría a las especificidades de los entes administrativos locales del *Camp de Tarragona*, en general, y del

Ayuntamiento de Salou, en particular. Concretamente, la primera hipótesis trata de confirmar si la aplicación del nuevo modelo de gestión pública de calidad y por procesos genera mejores resultados, y la segunda, si el nivel de satisfacción de los usuarios internos después de la aplicación del nuevo modelo es más elevado.

Como se puede ver, ambas hipótesis persiguen ámbitos de actuación bastante generales, encontrándose el estudio focalizado hacia el interior de las organizaciones. Esto se debe a las limitaciones en la extensión propias de este tipo de trabajos, así como a la actual insuficiencia de indicadores que permitan valorar de manera fiable y objetiva la adecuación o desajuste entre las expectativas de los ciudadanos y su percepción de los servicios públicos recibidos. Por otra parte, se ha optado por la vía del análisis cualitativo interno y general de dichos entes, basado fundamentalmente en la opinión acreditada de sus propios miembros y efectuado sobre la práctica totalidad de instrumentos modernizadores y de NGP, como paso introductorio previo a la realización de posteriores análisis más exhaustivos y concretos.

En este contexto, el Ayuntamiento de Salou reúne una serie de requisitos que lo convierten en un marco óptimo de estudio y aplicación de dichas técnicas:

- Gestiona un municipio joven, surgido de un proceso de segregación promovido desde los años 70 del siglo XX por un amplio movimiento popular y organizado que culminó con la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989, la cual le concedía la independencia administrativa del municipio de Vila-seca, que desde su creación ha experimentado grandes transformaciones, tanto sociales, por el gran aumento de la población, como en infraestructuras y servicios.
- La evolución de su administración ha seguido las mismas pautas, empezando prácticamente desde cero pero alcanzando en poco tiempo una gran proyección.
- Generalmente la media de edad de su personal es baja, lo que presupone una menor resistencia a los cambios.
- Su contenido tamaño también facilita en gran medida la implantación de este tipo de sistemas.
- Por el hecho de ser un municipio turístico, y a diferencia de otras corporaciones locales, donde el concepto cuesta más de asumir e interiorizar, el Ayuntamiento de Salou desde siempre ha sido consciente de la existencia de una competencia —por ejemplo, el Patronato de Turismo asiste regularmente a ferias internacionales para promocionar la ciudad— y de la importancia de las técnicas de *benchmarking*.

En cuanto al resto de organizaciones estudiadas —los ayuntamientos de Tarragona, Reus, Cambrils, Vila-seca, Valls, Calafell y El Vendrell, que gestionan municipios de más de 20.000 habitantes dentro del área geográfica del *Camp de Tarragona*—, las razones fundamentales de la elección de este tipo de entes, aparte de por la comparabilidad con el ayuntamiento de Salou, se sustentan en su carácter ejecutivo. Así, los ayuntamientos han sido considerados históricamente como las administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos, y suponen la prueba de fuego que toda iniciativa pública modernizadora debería superar para poder considerarse verdaderamente útil, aplicable y ventajosa para el ciudadano.

Respecto a la elección del tamaño, se han descartado los municipios de menos de 20.000 habitantes por el gran número existente en el ámbito territorial objeto de estudio —123 en el *Camp de Tarragona*, según datos poblacionales obtenidos del *Institut Cartogràfic de Catalunya*—, así como por el hecho de que, por regla general, dichos entes no disponen de recursos humanos, materiales y económicos suficientes, en comparación a sus competencias, para poder acometer con garantías de éxito este tipo de proyectos, requiriendo la asistencia de la Diputación en gran parte de sus actividades cotidianas. En cambio, las grandes corporaciones de la zona —entre las que se incluye la de Salou— sí cuentan con los medios necesarios para afrontar de manera autónoma los retos modernizadores y de NGP, siendo a su vez totalmente comparables entre sí. Por otra parte, la población objetivo resultante de la aplicación de dicho criterio —8 municipios en el *Camp de Tarragona*, los cuales administran más del 70% de sus habitantes— es lo bastante reducida como para que la muestra estudiada pueda incluir a la totalidad de sus miembros: Tarragona, Reus, Cambrils, Salou, Vila-seca, Valls, Calafell y El Vendrell. Finalmente, respecto a la localización geográfica, la elección del *Camp de Tarragona* obedece fundamentalmente a razones de pertenencia, de proximidad geográfica entre las localidades estudiadas y de importancia estratégica del área de influencia frente a otras zonas de Catalunya.

3. Metodología

El análisis del grado de implantación y del estado actual de las iniciativas modernizadoras y de NGP en el Ayuntamiento de Salou se ha llevado a cabo a través de una serie de entrevistas monográficas de tipo abierto sobre cada uno de los aspectos concretos a investigar, efectuadas durante el segundo semestre del año 2009 a miembros de la organización que han intervenido en alguno o algunos de estos procesos —empleados veteranos de diferentes categorías que han presenciado la evolución de la estructura funcional de la organización desde su creación, miembros que participaron en la comisión de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, integrantes de la comisión de implantación de la OAC, representantes sindicales, encargados de la normalización e implantación de los procesos corporativos internos, personal del departamento de informática y responsables de servicios de atención compleja y especializada—, así como en base a la información obtenida a través de la observación participante del autor de la investigación, el cual es funcionario de dicha administración local y ha participado en la totalidad de los proyectos analizados.

En cuanto al resto de ayuntamientos estudiados, el contraste de las hipótesis se ha operacionalizado a través de entrevistas en profundidad de tipo semiestructurado —con preguntas abiertas, pero siguiendo un guión previamente determinado—, realizadas a lo largo del mismo periodo temporal a los responsables de dichos procesos —inter-ventores, responsables de RRHH, calidad, informática, participación ciudadana, organización interna y oficinas de atención ciudadana— en las diferentes áreas organizativas municipales. A fin de comparar los resultados obtenidos a partir del estudio del caso

piloto del Ayuntamiento de Salou, el citado guión se diseñó de manera que revisase extensamente las características y grado de implantación de los principales instrumentos modernizadores y de NGP en estos ayuntamientos. En total, la entrevista está formada por 7 subapartados relacionados con los Recursos Humanos y por 22 en referencia a los resultados en la gestión y prestación de los servicios públicos. Concretamente, los ámbitos estudiados han sido los siguientes:

Principios de NGP relacionados con los RRHH:

1. Ingreso, provisión de puestos, organización y planes de empleo.
2. Evaluación del rendimiento/productividad del personal e incentivos al desempeño.
3. Programación política y ejecución gerencial.
4. Gestión directiva y liderazgo.
5. Ética pública y cultura organizativa.
6. Comunicación interna y acceso interno a la información corporativa.
7. Actitud general frente a la innovación.

Principios de NGP en relación a los resultados en la gestión y prestación de los servicios públicos:

8. Modularización o corporatización.
9. Descentralización y subsidiariedad.
10. Competencia pública.
11. Colaboración entre el sector público y el sector privado.
12. Competencia real o simulada público-privada.
13. Precios, tasas y tiquets moderadores del consumo o copagos.
14. Vales, bonos y cheques.
15. Mercados de derechos, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común.
16. Contratación externa de la producción de bienes o servicios suministrados bajo provisión pública (gestión indirecta).
17. Normas y restricciones presupuestarias.
18. Control interno y control de gestión.
19. Eficiencia y eficacia. Indicadores de actividad y cuadro de mando.
20. Sistemas de planificación, seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por la Administración Local.
21. Planes de calidad e innovación.
22. Modelos de excelencia y certificaciones ISO.
23. Modernización y gestión por procesos.
24. La e-Administración.
25. Simplificación administrativa: Ventanilla única y Oficinas de Atención al Ciudadano.

26. Cartas de Servicio al Ciudadano.
27. La medición de la percepción y satisfacción del ciudadano: Intercambio de información, participación ciudadana, sistemas de quejas y sugerencias, procesos de evaluación, interés público y presupuestos participativos.
28. La comunicación y el márketing público municipal.
29. Evolución y perspectivas futuras de la modernización.

Finalmente, respecto a la información secundaria utilizada, ésta procede de las siguientes fuentes: 1) Páginas Web de los ocho ayuntamientos estudiados: www.calafell.org, www.cambriils.org, www.elvendrell.net, www.reus.cat, www.salou.cat, www.tarragona.cat, www.ajvalls.org y www.vila-seca.cat [Consultas efectuadas el 29-7-2010]; 2) Intranet corporativa del Ayuntamiento de Salou; 3) Bases de datos informáticas municipales del Ayuntamiento de Salou, concretamente los aplicativos GIM, Epsilon y AUPAC, además de diversas bases de datos realizadas en Access acerca de contenidos específicos, y 4) publicaciones y recortes de prensa local y de boletines de información municipal recogidos durante la realización de la investigación, los cuales, pese a su marcado componente propagandístico, han ayudado a completar y matizar la información de las entrevistas, a la vez que han dado a entender que el objeto de estudio se encuentra sujeto a variaciones continuas y en constante evolución.

4. Resultados obtenidos

4.1. Evolución y grado de implantación de la modernización y la NGP en el Ayuntamiento de Salou

La evolución de la administración salouense ha transcurrido paralela a la del municipio, como no podía ser de otra forma, empezando prácticamente desde cero pero alcanzando en poco tiempo una gran proyección. Así, históricamente, lo que en un principio eran las oficinas de recaudación municipal desconcentradas del antiguo municipio matriz de *Vila-seca i Salou* se convirtieron a partir de la segregación en la sede permanente del nuevo Consistorio, que inició sus funciones con una plantilla orgánica de sólo 17 empleados. Tras una primera etapa de formación de las estructuras administrativas básicas, caracterizada por el lógico «boicot» inicial por parte de Vila-seca, la falta de liquidez, la ausencia de censos y de padrones, la falta de personal de alto rango o especializado en ciertos ámbitos de competencia y la inexperiencia de las nuevas incorporaciones, se pasó a un periodo de mayor estabilidad y crecimiento de la oferta de empleo público municipal, en aras de satisfacer las crecientes necesidades de la población. Una vez configurada la estructura administrativa básica, ésta ha ido aumentando cada vez más, sin sufrir demasiadas variaciones en cuanto a distribución, pero con un importante punto de inflexión en 1999 en cuanto a tamaño, ya que a partir de ese momento el organigrama fue reforzándose paulatinamente mediante la provisión de diversos puestos de trabajo de

responsabilidad reservados a técnicos de nivel superior. Así hasta nuestros días, habiendo llegado en la actualidad a una plantilla orgánica de 370 empleados.

Las principales características organizacionales expuestas hasta el momento —rápido y elevado crecimiento, mayoría de personal de nueva incorporación, baja media de edad, contenido tamaño pero elevado presupuesto y gestión administrativa de gran cantidad de servicios— presuponen un alto grado de innovación, adaptabilidad, baja resistencia a los cambios y predisposición a la adopción de metodologías de gestión de la calidad y por procesos. Sin embargo, la realidad hasta hace bien poco ha sido muy diferente. Salvo en contadas excepciones, la estructura administrativa del Ayuntamiento de Salou ha sido, y todavía hoy sigue siendo, en su mayor parte burocrática y de tipo funcional. Los motivos de la adopción —o de la existencia, si se quiere— de esta forma de organización son diversos: Por un lado, la escasez de medios disponibles y la tumultuosa etapa inicial motivó que los primeros efectivos dedicaran la mayor parte de sus esfuerzos a solucionar aspectos de vital importancia para la supervivencia de la nueva Corporación, sin que ello les dejara tiempo para reflexionar sobre cual debía ser el modelo idóneo de gestión a adoptar. Por otro lado, la inmadurez de la institución y la falta de experiencia del personal en las nuevas técnicas de gestión —aunque también la mentalidad tradicional y conservadora de algunos altos cargos— provocaron que se tomara como referencia teórica la estructura administrativa del municipio matriz de Vila-seca, claramente burocrática y funcional. Finalmente, aunque en los años ochenta las técnicas de calidad y de gestión por procesos hacían sus primeras apariciones en las grandes administraciones públicas, su importancia y grado de implantación distaba mucho del actual, especialmente en las administraciones locales del ámbito territorial objeto de estudio.

Otro de los rasgos distintivos de la organización administrativa salouense de los primeros tiempos, a pesar de que su estructura principal no había sufrido cambios significativos desde la creación del nuevo municipio, era la ausencia de representación formal-oficial mediante la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Después de unos intentos iniciales de representación bastante traumáticos, llevados a cabo a través de una consultoría externa, el primer organigrama de la nueva RPT íntegramente realizado por los propios técnicos municipales fue aprobado el 27 de abril de 2006, y a finales de 2007 la primera versión de sus fichas descriptivas, quedando en la actualidad todavía pendiente la valoración económica de los puestos de trabajo. Paradójicamente, las particularidades que ha generado esta definición formal —u oficial— tardía de la estructura funcional a través de la RPT han dado lugar a que, a día de hoy, el modelo organizativo salouense aún se encuentre en gran medida en fase de adaptación y superación de las resistencias propias de la implantación de una estructura por funciones, con la consiguiente sensación de retraso respecto a las administraciones públicas más avanzadas —fundamentalmente Estado y comunidades autónomas—. Igualmente, dicho modelo de organización sigue siendo casi el único referente válido para la gran mayoría de *stakeholders* relacionados con la institución, continuando a plena vigencia y sin intención de diluirse o de pasar a un segundo plano ante la entrada en funcionamiento de los primeros procesos organizativos. Así, inconvenientes propios de este

sistema, como la falta de comunicación interdepartamental o de adaptabilidad, entre otros muchos, se intentan paliar mediante la creación de comisiones de trabajo especializadas, las cuales atenúan en parte, pero no resuelven la situación de manera completa y satisfactoria.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el concepto de administración moderna y avanzada es muy subjetivo y poliédrico, siendo susceptible de variadas interpretaciones. Igualmente, son muchas las vías posibles para alcanzar la modernización por lo que, en este sentido, las supuestas diferencias o retrasos respecto a otras organizaciones también se relativizan en gran medida —más aún en el caso de otros ayuntamientos comparables, ya que casi todos se encuentran en la misma situación de partida en cuanto a modernización, calidad, procesos y NGP—. Por otro lado, también nos encontramos con el problema de la falta de un marco común de evaluación general, consistente, fiable y aceptado que marque las pautas a seguir en este aspecto. En su lugar, solamente existen los mínimos establecidos por las leyes administrativas, pero no los óptimos, ni tampoco los caminos que conducen al buen servicio y a la máxima satisfacción del ciudadano, por lo cual la libertad en este aspecto es casi total.

Sea como fuere, y como se desprende de lo anterior, parece claro que la organización interna del Ayuntamiento de Salou continúa basándose fundamentalmente en las técnicas de gestión por funciones. Así lo corroboran tanto el organigrama vigente como las fichas descriptivas de los puestos de trabajo, puesto que ninguno de los dos toma como referencia a los procesos ni se subordina a ellos. Sin embargo, de ningún modo esto quiere decir que no se hayan realizado progresos importantes en cuanto a la implantación de la gestión por procesos. En este sentido, los antecedentes municipales se han de buscar en el área de Hacienda y en el proyecto GHIA.

Ideado gracias a la colaboración entre los departamentos de Intervención y de Informática, e instrumentalizado a través de una sencilla aplicación informática en Microsoft Access, el gestor de expedientes de ingresos GHIA operó de manera satisfactoria desde 1999 hasta 2005, pudiéndose considerar a día de hoy como el precursor de la gestión por procesos en el Ayuntamiento de Salou. Aunque la primera versión del programa resultó ser de gran utilidad en la normalización de los trámites administrativos del área de Hacienda, poco a poco fueron surgiendo diferentes aspectos que acabaron convirtiéndose en determinantes de cara al abandono de su mejora, para centrarse en la realización de una nueva versión. Esta nueva versión, llamada GHIA 2.0, pretendía dotar al área de un soporte actualizado capaz de cubrir la vertiente jurídico-administrativa de la tramitación de los expedientes de ingreso y de gasto, puesto que la parte técnico-numérica o de contabilización, si se quiere, ya estaba cubierta con la aplicación integrada GIM de gestión de las bases de datos económicas y estadísticas municipales. En definitiva, se trataba de igualar la transversalidad conseguida en el aspecto técnico-numérico-contable por el programa GIM adaptando el GHIA a la gestión por procesos y a las nuevas tecnologías, así como dotándolo de nuevas funcionalidades carentes en las aplicaciones especializadas del área. A pesar de las buenas intenciones iniciales, en la práctica éstas no se tradujeron en esfuerzos dedicados a su desarrollo y la nueva versión no llegó a ver la luz, abandonándose definitivamente el proyecto.

En cuanto a la normalización de procesos corporativos a nivel global, puede considerarse que esta se inició a mediados de 2006. En aquella época, y estando casi finalizada la primera versión del organigrama de personal, parte del equipo de trabajo que había participado en su confección fue emplazado por el regidor de Gobernación para que intentase elaborar una primera aproximación del mapa de procesos corporativo. Quería aprovecharse el impulso y la inercia de la RPT, así como el aceptable entendimiento alcanzado entre los miembros de la comisión elaboradora, habida cuenta de que su conocimiento global de la organización, tanto inicial como adquirido durante dicha etapa, les convertía en aquel momento en los mejores especialistas para la realización de la tarea encomendada. Este hecho coincidió con la convocatoria, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de una serie de subvenciones para la modernización administrativa de los entes locales, a las cuales se optó a través del departamento de Informática, cuyo responsable también se unió al proyecto. De forma paralela, empezaron a mantenerse contactos con otras administraciones locales pioneras o destacadas en la materia, con la intención de estudiar su sistema de trabajo y, especialmente, la posibilidad de adoptar para Salou alguna de las aplicaciones informáticas de gestión de procesos utilizadas por ellas, tanto gestores de expedientes como herramientas más elaboradas de *business intelligence*.

Con el cambio de legislatura, en mayo de 2007, la actividad modernizadora adquirió una nueva dirección. El equipo de gobierno municipal entrante decidió continuar apostando fuertemente por el nuevo tipo de gestión iniciado por el anterior consistorio, pero adaptándolo a sus propias directrices. En este sentido, una de las primeras actuaciones contempladas en su programa político fue la creación de una Oficina de Atención Ciudadana (OAC), considerándola como una de las partes visibles más importantes de la acción de gobierno. La OAC no pretendía convertirse en un ayuntamiento paralelo, sino solamente en una extensión de los procedimientos de atención al público, trasferidos por los departamentos que anteriormente realizaban dicha función y unificados en un mismo espacio físico. El proyecto contó con un proceso de realización planificado en diferentes fases: Calendario de implantación, comisiones de seguimiento, entrevistas internas y externas previas, etc.

Poco tiempo después del inicio del procedimiento de implantación de la OAC, el propio desarrollo de su programación rápidamente dejó entrever que, para conseguir la máxima eficiencia del nuevo servicio, aprovechando a la vez las virtudes de la gestión por procesos, era indispensable lograr previamente una adecuada conexión con el resto de los departamentos de la organización. Desde una perspectiva de modernización, la manera óptima de alcanzar dicha interoperatividad pasaba necesariamente por la recopilación y normalización de los procesos internos, su posterior parametrización y, finalmente, la adopción de los circuitos resultantes como pauta obligada en la realización de la totalidad de los trámites administrativos del Ayuntamiento, operacionalizando todo ello a través de una aplicación informática de gestión de expedientes corporativos de última generación. En este sentido, no solamente los trabajadores municipales y los usuarios de la OAC presencial iban a ser los únicos beneficiarios de tales mejoras: La reciente aparición de un nuevo marco legislativo estatal favorable a la moderniza-

ción de las Administraciones Públicas —especialmente en sus relaciones con los ciudadanos a través de la utilización de las nuevas tecnologías— jugaba un papel crucial en el impulso de la «ventanilla digital», para cuya implantación la gestión por procesos era condición indispensable. Así, el nuevo proyecto empezó a través de las mismas comisiones generales de seguimiento creadas para la OAC, para pasar posteriormente a desarrollarse mediante actuaciones de carácter más específico.

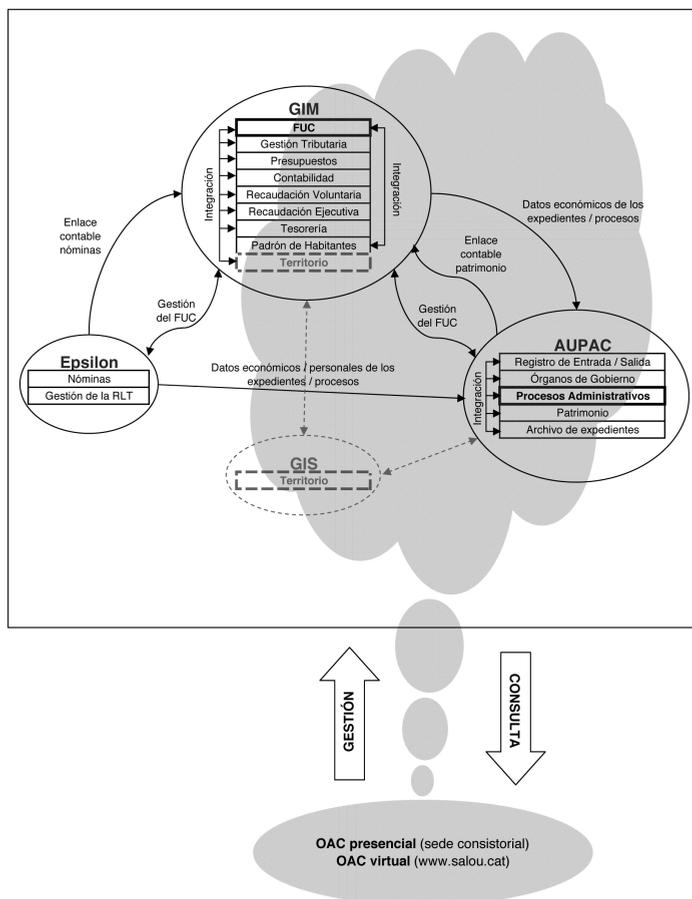
En cuanto al aplicativo utilizado para la gestión informatizada de los expedientes, denominado AUPAC, cabe destacar que integra el módulo SIAC, que permite a los ciudadanos acceder electrónicamente —a través de Internet, y previa acreditación— a la consulta y gestión de sus propios expedientes, y el módulo NOTE, que posibilita la realización de notificaciones oficiales fehacientes a través de medios electrónicos. Actualmente, todavía no es posible el uso de dichas funcionalidades, focalizándose la mayor parte de los esfuerzos modernizadores en la implantación de la firma electrónica, que sí se encuentra ya en funcionamiento. Aparte del nuevo gestor de expedientes, el Ayuntamiento de Salou dispone de otras bases de datos de gran interés estratégico para la organización. La más importante de todas ellas se instrumentaliza a través del programa GIM —anteriormente citado, y que se encuentra actualmente en proceso de renovación—, aplicación informática de gestión municipal integrada que incluye la práctica totalidad de procedimientos de tipo económico del área de Hacienda —gestión tributaria, gestión presupuestaria, contabilidad, recaudación voluntaria, recaudación ejecutiva y tesorería—, además del padrón municipal de habitantes y del registro unificado de personas y entidades. Por último, cabe citar la existencia del aplicativo Epsilon, tercera base de datos corporativa que se ocupa desde 2007 de la gestión de los RRHH.

Llegados a este punto, y desde una perspectiva holística de la organización, el objetivo estratégico que actualmente persigue el Ayuntamiento de Salou pasa por la consecución de la integración total de las bases de datos corporativas anteriormente enumeradas. En este sentido, y a falta de la implantación de un sistema de información geográfica (GIS) que permita el control y la gestión integral del territorio, el núcleo de gestión corporativa queda representado gráficamente del siguiente modo:

En este aspecto, no debe olvidarse la gran importancia de la OAC en el éxito del nuevo modelo puesto que, en su función de iniciadora de la mayor parte de los procedimientos municipales tramitados a instancia de terceros, deberá actuar como elemento normalizador y cohesionador en la recepción y entrada de la información al núcleo de gestión corporativo. Así pues, independientemente del canal de acceso escogido por el ciudadano —presencial o telemático—, los datos van a ser tratados de forma unitaria, por lo que deberán guardar la misma estructura y formatos.

Finalmente, una vez lograda esta integración —o al mismo tiempo, si se quiere, ya que es evidente que se trata de procesos secuenciales que en gran parte se desarrollan de manera simultánea—, se pretende avanzar en la difusión, compartición y gestión de la información corporativa a través de medios telemáticos, en cumplimiento de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. A tal fin, los principales instrumentos utilizados son la Intranet, la

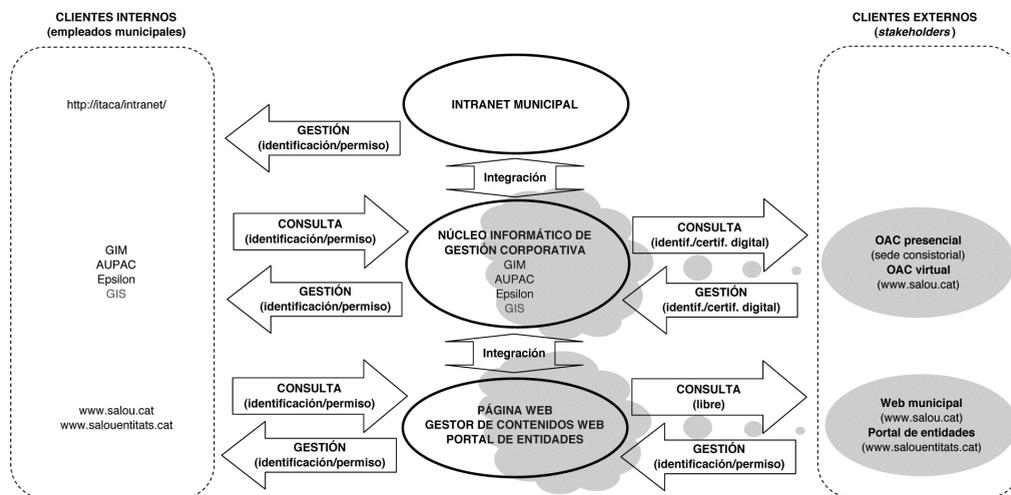
FIGURA 2: NÚCLEO INFORMÁTICO DE GESTIÓN CORPORATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE SALOU



Fuente: Elaboración propia

página Web municipal y la OAC virtual. La Intranet funciona con normalidad desde el año 2006, incorporando cada día nuevas funcionalidades, tales como acceso a las nóminas, situación profesional, ayudas, gestión de fichajes, vacaciones, gestión de edictos, gestión de incidencias de diversos tipos, etc. En cuanto a la Web municipal, se ha renovado recientemente con la incorporación de un nuevo gestor de contenidos que ofrece una mayor autonomía a los departamentos para su actualización, además de una nueva Web de entidades y de la habilitación de nuevos trámites e-tram, gestionados por la Generalitat de Catalunya, antes de su substitución por los que se incluyen en el módulo SIAC, íntegramente municipales y que conformarán la denominada OAC virtual.

FIGURA 3: PRINCIPALES VÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CORPORATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE SALOU



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, y al igual que sucede con la integración informática, la gestión por procesos confiere una nueva dimensión al proyecto, mucho más amplia y competitiva que la anterior, que va más allá de las propias funcionalidades de los aplicativos Web utilizados por el nuevo servicio, de manera que «el todo se convierte en algo más que la suma de cada una de las partes».

4.2. Evolución y grado de implantación de la modernización y la NGP en los principales ayuntamientos del *Camp de Tarragona*. Análisis comparativo

Una vez analizada la evolución y el grado de implantación de la NGP en los principales ayuntamientos del *Camp de Tarragona*, las consideraciones más significativas extraídas del estudio han sido las siguientes:

En primer lugar, de las opiniones vertidas durante la realización de las entrevistas se constata el elevado grado de generalidad y subjetividad de los términos «resultados» y «satisfacción», siendo ambos susceptibles de múltiples y variadas interpretaciones, sobretodo cuando lo que se persigue es la obtención de un beneficio social. Por este motivo, y teniendo en cuenta que la mayor parte de las respuestas obtenidas en este sentido están basadas en la percepción personal de nuestros informantes, algunos de ellos no han querido manifestarse al respecto, con el pretexto de evitar entrar en juicios de

valor. En cambio, las preguntas de tipo técnico han sido respondidas de forma mayoritaria, debido principalmente a su mayor nivel de concreción. La subjetividad de los conceptos anteriores se encuentra reforzada por el convencimiento de algunos entrevistados de que todavía es posible gestionar de forma eficiente, obteniendo buenos resultados y a plena satisfacción del personal, utilizando modelos tradicionales de tipo burocrático-funcional, siendo el margen de acción y las posibilidades de mejora en este sentido todavía muy amplias; así como por la dicotomía existente entre los municipios innovadores a fuerza de un gran derroche de recursos —Cambrils y Reus, principalmente— y los municipios tradicionales pero eficientemente gestionados —Vila-seca y todos los demás, en mayor o menor medida—. No obstante, prevalece la opinión general que las organizaciones que no se adapten en breve a los nuevos modelos de gestión quedarán descolgadas del proceso modernizador, lo cual provocará su aislamiento, así como la pérdida de su utilidad y razón de ser en el contexto social, político y económico actual.

En segundo lugar, cabe destacar el efecto de la continua irrupción de nueva normativa reguladora aplicable en materia modernizadora del Sector Público, y en concreto, la gran incidencia de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en las corporaciones locales estudiadas. Dicha norma consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos, así como una obligación correlativa para tales administraciones, instando a éstas a dar el paso del «podrán» al «deberán», como indica en su preámbulo, al mismo tiempo que establece como fecha de inicio de aplicación el 31 de diciembre de 2009 —aunque en el caso de las Administraciones Autonómicas y Locales, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias—. En este sentido, el objetivo prioritario en cuanto a innovación establecido por la mayoría de los ayuntamientos estudiados pasa por la creación de «carpetas ciudadanas», «ventanillas digitales» o «portales telemáticos» que permitan la interrelación fluida ciudadano-Administración a través de las páginas Web municipales. Por ello, todas las corporaciones locales que han iniciado este proceso se encuentran actualmente en fase de implantación —más o menos avanzada— de aplicativos informáticos de gestión de expedientes, capaces de gestionar «electrónicamente» y de manera conjunta la información corporativa susceptible de acceso ciudadano; aplicaciones que a su vez requieren la previa recopilación, normalización y descripción de la totalidad de procesos de la organización.

Así pues, si a nivel general puede decirse que el marco jurídico y el contexto social, político y económico, unidos a los avances tecnológicos, son los motores del cambio organizacional, en las corporaciones locales estudiadas el impulsor concreto de la modernización es el desarrollo de la gestión por procesos, operacionalizada a través de los programas informáticos de gestión de expedientes y de los accesos interactivos vía Web, en virtud de las directrices establecidas por la Ley 11/2007. En este aspecto, resulta significativo el hecho de que, cuando la normativa no va por delante de la innovación, se produce una cierta dispersión en las iniciativas modernizadoras, muchas de las cuales se llevan a cabo de forma desorganizada y sin una utilidad concreta más allá de la mera imagen o del oportunismo político —páginas Web de contenido estático, implantación discrecional de certificaciones ISO, etc.—. Por el contrario, en la coyuntura actual es la

normativa la que «tira del carro» de la modernización, especialmente en el caso que nos ocupa, consiguiendo unificar criterios y formas de actuación innovadoras, a las que se unirán otras iniciativas estrechamente relacionadas y en auge, como por ejemplo la implantación de páginas Intranet corporativas —en relación a los empleados municipales—, la firma digital o el cambio de orientación en cuanto a participación ciudadana y márketing corporativo, que pasan de ser disciplinas exclusivamente políticas a estar planificadas estratégicamente y a contar con estructuras profesionales —en relación a los ciudadanos—.

Respecto al resto de instrumentos de modernización, la característica general más destacada en las corporaciones locales con un mayor grado de innovación es la tendencia a la gestión directa de los servicios municipales a través de entes instrumentales, en detrimento de la gestión indirecta o externalización. Dicho cambio de modelo obedece a factores diversos, que van desde la mejora de la eficiencia hasta el mero reparto de poder político. En cuanto a la influencia y participación en la economía y sociedad locales, la mayoría de los entes estudiados no se consideran parte actora en las mismas, manteniendo una posición más bien tradicional y cediendo todo el protagonismo en este aspecto a las administraciones superiores. Igualmente sucede con la colaboración público-privada, que suele ser muy limitada, así como con las prácticas competitivas con otras poblaciones, que no se producen ni en sectores como el turístico, siendo la colaboración la tónica general. Por último, se observa una inexistencia casi total de coordinación en políticas inter-municipales, así como de prácticas estructuradas de *benchmarking*.

En cuanto al grado de introducción de la perspectiva de la calidad en la Administración Local, son muy pocos los municipios que se han planteado la adaptación global a un modelo de excelencia con garantías de éxito. En este sentido, a pesar de que algunos informantes utilizan términos como «orientación a la calidad», «mejora continua», «excelencia» o «EFQM», en la mayoría de ocasiones no se ha logrado ir más allá del proyecto o de la simple declaración de intenciones. El principal problema estriba en que no se puede conseguir la excelencia sin antes implantar la gestión por procesos, etapa en la que se encuentran la mayor parte de organizaciones estudiadas. Otros obstáculos son la falta de tiempo, la incertidumbre respecto a la relación coste-beneficio, la falta de modelos de excelencia lo suficientemente adaptados a la Administración Local y la ausencia de un marco legal regulador, unificador y orientador de dicha transición; carencias igualmente extrapolables a la responsabilidad ética y social, así como a las cartas de servicios, que no pasan de ser simples folletos descriptivos. En cambio, la práctica de dotar de certificaciones ISO a algunos servicios municipales se encuentra más extendida, aunque a veces sea difícil valorar la verdadera motivación y utilidad de dichas adaptaciones individuales en términos estratégicos. En cualquier caso, la información obtenida por las entrevistas confirma el hecho de que trabajar con este tipo de sistemas mejora el rendimiento y la eficiencia, a la vez que ayuda a entender su utilidad, contribuyendo a la implantación de una cultura corporativa basada en la calidad, aunque sea «paso a paso» y solamente de manera parcial.

En referencia a la actitud del personal respecto a la innovación, a pesar del esfuerzo añadido que supone la adaptación al nuevo modelo y de la escasa magnitud de las mejo-

ras en las condiciones laborales obtenidas en un principio, en general se constata una voluntad aceptable de orientación al cambio. En este sentido, aunque no deben olvidarse los condicionantes expuestos en el segundo párrafo, en cuanto a la generalidad y subjetividad del concepto «satisfacción», así como en relación al problema de las opiniones personales y de los juicios de valor de los informantes, la mayoría de empleados asumen de buen grado la modernización y los nuevos modelos de gestión —implantados en algunos casos gracias a su propia iniciativa y liderazgo—, interpretándolos como una mejora en sus condiciones de trabajo. Si se dan, los recelos son debidos principalmente a desengaños sufridos con algunas actuaciones anteriores de tipo discrecional (consultorías externas ineficientes, modelos gerenciales excesivamente politizados o imposición de determinadas prácticas «desde arriba»), sin que puedan llegar a considerarse resistencias, puesto que en estos casos la actitud que suele adoptarse es la de resignación —o de desentendimiento, como máximo—, coincidiendo todos en el carácter irrenunciable de la modernización, así como en sus grandes ventajas.

Respecto al análisis individualizado de los ayuntamientos estudiados, los principales puntos fuertes y áreas de mejora observados en cada uno de ellos son los siguientes:

- La característica más destacable de la organización del Ayuntamiento de Reus es su elaborado e innovador modelo gerencial de gestión directa de los servicios públicos (*holding* empresariales, exportación del modelo a otros municipios, competencia con el sector privado, etc.), así como la orientación general de su actividad hacia la mejora continua. Al tratarse de un ente local de tamaño considerable, dispone de gran cantidad de recursos invertidos en calidad, innovación y nuevas tecnologías (pagos por Internet, certificaciones ISO en diversas empresas municipales, etc.); logros a los cuales también contribuye la existencia de un gobierno municipal estable. Como aspectos a mejorar, queda pendiente la consecución de una mayor integración interdepartamental, la potenciación de la OAC virtual, la utilización del presupuesto como instrumento de gestión, la implantación de la contabilidad de costes y una orientación de la participación ciudadana más global, y no dirigida solamente hacia las entidades.
- Cambrils es otro de los municipios donde la cultura de la calidad y el modelo de gestión directa de los servicios públicos se encuentran más potenciados y extendidos, al igual que sucede con la participación ciudadana. Así pues, puede afirmarse que se trata de un Reus a escala reducida, aunque en este caso, la calidad y la gestión por procesos gozan de un grado mayor de evolución e implantación que los modelos de gestión a través de entes instrumentales, no tan elaborados como en Reus. Entre los puntos débiles, cabe citar las dificultades en el control presupuestario, la gran cantidad de recursos económicos destinados a la innovación en comparación a los escasos resultados obtenidos, sobretudo en la fase inicial de implantación (consultorías externas, programas de gestión de expedientes iniciales ya obsoletos, etc.) y la adopción de algunas decisiones de carácter discrecional incompatibles con la orientación a la excelencia.
- Tarragona destaca por el gran impulso dado a la innovación a partir de la entrada del actual gobierno municipal. Después de unos años de modelos gerenciales con

un alto grado de orientación política, así como de diversas consultorías externas que no cumplieron las expectativas esperadas, se ha adoptado un nuevo modelo de gestión, operacionalizado a través de diversas comisiones de modernización, donde los líderes son los propios funcionarios, especialmente los habilitados nacionales —por ejemplo, el Director Ejecutivo es el Secretario General—. Aparte del mencionado impulso actual, otros puntos fuertes son el gran equilibrio existente entre todas las áreas que intervienen en el proceso, la incorporación de la perspectiva jurídica en la actividad modernizadora —muy provechosa de cara al mantenimiento de garantías e interpretación de las leyes aplicables—, y la importancia dada a la participación ciudadana orientada a los barrios y a las asociaciones vecinales. En cuanto a las áreas de mejora, cabe señalar el atraso en materia de innovación respecto a otros municipios con recursos similares —como por ejemplo Reus—, o la existencia de una estructura administrativa tradicional todavía muy arraigada.

- Salvando las diferencias, el caso de Salou es similar al de Tarragona, en el sentido que el impulso innovador ha sido tardío pero muy fuerte, así como en cuanto a la utilización de comisiones de modernización. En este aspecto, una de las ventajas del retraso en la implantación de las iniciativas modernizadoras ha sido la posibilidad de poder disponer desde el principio de aplicaciones informáticas dotadas de un mayor grado de evolución, como por ejemplo el gestor de expedientes corporativo, de reciente adquisición. Aún así, y a pesar de provenir de un modelo organizativo eminentemente tradicional como el de Vila-seca, gran parte de la estructura administrativa salouense es de nueva creación y no se encuentra sujeta a las inercias propias de los ayuntamientos tradicionales de gran tamaño. Por otro lado, y también a diferencia de Tarragona, las anteriores prácticas llevadas a cabo en relación a la innovación son perfectamente compatibles con el modelo actual. En este municipio prácticamente no se utiliza la gestión directa de los servicios públicos —sin que ello se encuentre reñido con la eficiencia—, y el liderazgo en materia de modernización se encuentra bastante repartido y equilibrado a nivel de toda la organización, habiéndose empezado a fomentar iniciativas estructuradas de máketing público y participación ciudadana. En cuanto a las áreas de mejora, debería existir una mayor implicación por parte de los altos cargos administrativos, así como ciertas garantías de continuidad del proyecto modernizador.
- Lo más destacable de El Vendrell son los ambiciosos objetivos fijados en cuanto a innovación. A pesar de que su actual estructura administrativa está basada en el modelo burocrático-funcional, se sirve desde hace tiempo de diversas herramientas de Nueva Gestión Pública, a la vez que presenta una fuerte orientación al cambio. En este sentido, se prevé que la modernización sea muy pronto una realidad en su totalidad, a lo cual contribuirá en gran medida la considerable disponibilidad de recursos, propia de los ayuntamientos grandes. Respecto a la utilización de herramientas de NGP, cabe destacar la obtención y el mantenimiento de certificaciones ISO en algunas áreas municipales (Servicio de Ocupación *l'Eina*), así como la importancia conferida al área de participación ciudadana, especialmente a partir de la actual legislatura. Como aspectos a mejorar, cabe citar el retraso actual en este aspecto, así

como la escasa previsión de los problemas que puedan surgir al acometer un proyecto de tal envergadura en tan poco tiempo.

- De Valls merecen especial consideración el liderazgo y la propia iniciativa de los funcionarios en materia modernizadora, que cuentan con el consentimiento y la valoración positiva de los políticos, pero no con la aportación de recursos materiales, humanos y económicos suficientes. En este sentido, nuestros informantes creen que el reducido tamaño de la organización es un factor determinante —cuanto más pequeña, menor disponibilidad de recursos y de financiación, pero mayor grado de entendimiento en las iniciativas modernizadoras—, así como que las innovaciones que parten de la propia iniciativa de los empleados son las más fructíferas, porque derivan de necesidades reales.
- Calafell presenta importantes innovaciones de tipo parcial, tales como la certificación ISO 14000 en las playas —de cuya implantación fue pionera en Catalunya—, o la ISO 9000 en el Servicio Municipal de Ocupación. Según nuestros informantes, está prevista la adquisición de una aplicación informática de gestión de expedientes, aspecto que denota la voluntad de adaptación a la Ley 11/2007, aunque no se dispone de ningún calendario ni planificación al respecto. Como aspectos principales a mejorar, cabe vencer las resistencias al cambio, la falta de colaboración interdepartamental y el retraso general acumulado en cuanto a modernización.
- Vila-seca representa el paradigma de la buena gestión a través de la utilización de un modelo de corte tradicional. Se caracteriza por obtener un elevado grado de eficiencia y un nivel de resultados óptimos con una estructura de personal muy reducida, una dirección administrativa prestigiosa y experimentada, una externalización de servicios eficaz y una potente área de participación ciudadana —aunque concebida casi exclusivamente desde un punto de vista político—. Por el contrario, su estructura organizativa es marcadamente de tipo burocrático-funcional y apenas ha sufrido evolución, siendo las prácticas modernizadoras escasas y de implantación tardía —después de que todos los demás municipios hayan comprobado que su utilización supone verdaderamente una mejora real—. En opinión de los informantes entrevistados, el mantenimiento de un modelo de gestión de este tipo todavía es posible en gran parte por el reducido tamaño del municipio. Aún así, y a pesar de lo eficiente que pueda llegar a ser dicho sistema, la innovación debería ser también considerada como un objetivo estratégico inaplazable para la organización; de lo contrario, ésta corre el riesgo de quedar rezagada y descolgada de la actividad modernizadora, representativa de los municipios grandes. Finalmente, en cuanto a los empleados, el nivel general de satisfacción es alto, aunque existen algunas quejas testimoniales de falta de promoción y de plan de carrera por parte del personal de base.

Por último, en cuanto al grado de influencia de la organización y del modelo de gestión de Vila-seca en la estructura organizativa y en la cultura corporativa del Ayuntamiento de Salou, si bien en un principio el nuevo municipio adoptó la clásica estructura burocrática-funcional de su entidad matriz —prácticamente la única disponible por aquel entonces—, muy pronto —a mediados de los años 90 del siglo XX, con el proyecto GHIA— se produjeron los primeros indicios de modernización y de evolución hacia el

modelo de gestión por procesos. Aún así, la gran transformación no se produjo hasta el año 2006, año a partir del cual se empezó a plantear la implantación del nuevo modelo a nivel global y para toda la organización. Por tanto, no puede decirse que, en este sentido, el Ayuntamiento de Salou haya seguido los pasos del de Vila-seca, sino que presenta una considerable orientación al cambio y a la diferenciación, la cual se manifiesta en todos los proyectos analizados a lo largo de esta investigación.

Conclusión

Así pues, aunque de ningún modo pueda afirmarse que los modelos de gestión del Ayuntamiento de Salou y de los municipios orientados al cambio sean superiores a los del Ayuntamiento de Vila-seca y a los de los municipios más tradicionales, puesto que también estos últimos presentan numerosas cualidades y factores clave de éxito a tener en cuenta —eficiencia, experiencia, simplicidad, robustez, economía de medios, etc.— igualmente resulta evidente que, en la actualidad, la modernización se ha convertido en un proceso estratégico irrenunciable para toda organización —pública o privada—. Dado que debe prepararse con tiempo, dicho proceso ha de iniciarse lo antes posible y por cuenta propia, ya que sólo entonces representará una verdadera fuente de ventaja competitiva ante la crisis y las variaciones del entorno organizativo. En este sentido, y a la vista de todo lo anteriormente expuesto, se constata que la mayoría de los municipios estudiados han seguido el camino del cambio por sus indudables beneficios, tanto para los propios empleados —o clientes internos— como para sus administrados y resto de *stakeholders*, pudiéndose concluir afirmando que la investigación efectuada confirma las hipótesis planteadas, puesto que las dos se cumplen.

Referencias bibliográficas

- AUPAC. Software de gestión de expedientes municipales y automatización del Procedimiento Administrativo Común. Gadd. Grupo Meana. <<http://www.gmeana.com/productos/default.aspx?doc=aupac>> [Consulta: 15-3-2010]
- ABERBACH, J. y ROCKMAN, B. (1999): «Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, mayo-agosto. Madrid. INAP.
- AGIRREAZKUENAGA, I. y CHINCHILLA, C. (2001): «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas». *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 109, pp. 35-60.
- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. (2003): *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC. Georgetown University Press.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ CASANOVAS, G. (1997): *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona. Ariel.
- ALLISON, G. (1983): «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Important Respects?». Perry, J. y Kraemer, K. (eds.). *Public Management: Public and Private Perspectives*. California. Mayfield Publishing.
- ÁLVAREZ VILLAZÓN, J.C. (2004): *Implantación de un sistema de contabilidad de costes por actividades en el Ayuntamiento de Astillero (Cantabria)*. III Curso de Dirección Pública Local. INAP. <<http://>

- www.inap.map.es/NR/rdonlyres/1BB9DE21-22E4-474D-A1F9-97D04FE70EC2/0/ALVAREZ.pdf
[Consulta: 29-7-2010]
- ARENILLA, M. (2000): *Planificación y políticas públicas. Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de empresas (AECA) (1997): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Documento nº 16. Madrid. Ortega Ediciones Gráficas.
- AUCOIN, P. (1990): «Administrative reform in Public Management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, nº 2, pp. 115-137.
- BALLART, X. (1996): «Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas». En Brugué, J., Subirats, J.: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. INAP.
- BALLART, X. y RAMÍO, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- BARNES VÁZQUEZ, J. (2000): «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la sociedad de la información y del conocimiento». *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, pp. 25-76.
- BARRERO, D.F. y CRIADO, J.I. (2004): *Integrando la información de las Administraciones Públicas en la Gestión del Conocimiento. Una solución desde la Web Semántica y los servicios Web*. VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas. Tecnimap 2004. Murcia, 28 de septiembre-1 de octubre.
- BARZELAY, M. y ARMAJANI, B.J. (1992): *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press.
- BARZELAY, M. y O'KEAN, J.M. (1989): *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- BAZAGA, I. (1997): «El análisis de las políticas públicas». Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva Administración Pública*. pp.105-123. Madrid. Alianza Universidad Textos.
- BENVENISTE, G. (1987): *Professionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Londres. Jossey-Bass Publishers.
- BERMAN, E. (1998): *Productivity in Public and Non-profit Organizations. Strategies and Techniques*. Thousand Oaks. Sage Publications.
- BROWN, T.J.; CHURCHILL, G.A. y PETER, J.P. (1993): «Improving the measurement of service quality». *Journal of Retailing*, 69 (1), pp. 127-139.
- BRUGUÉ, J. y GOMÀ, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- BRUNET, I. y VIDAL, A. (2004): *Empresa y recursos organizativos*. Madrid, Pirámide.
- BRUNET, I. y VIDAL, A. (2008): *El gobierno del factor humano*. Madrid, Delta.
- CAMISÓN, C.; CRUZ, S. y GONZÁLEZ, T. (2007): *Gestión de la calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid, Prentice Hall.
- CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen III: Fin de milenio*. Madrid, Alianza.
- CASTELLS, M. y OLLER, E. (2004): *El model Barcelona II: L'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*. Barcelona. UOC.
- CERRILLO, A. (2006): «Els canals de relació entre l'Administració local i els ciutadans». Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- CHOLBI CACHÁ, F.A. (2005): *Plan de mejora para la implantación de un sistema de gestión presupuestaria y contable descentralizado en el Ayuntamiento de Mutxamel (Alicante)*. INAP. IV Curso de Dirección Pública Local. 2005.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997): *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the remaking of social welfare*. Thousand Oaks, California, Sage.
- COLET, E. (2006): «Innovar: imperatiu de la gestió pública en la societat del coneixement». *2on Congrés Català de Gestió Pública*, 5 y 6 de julio. Barcelona.
- CRIADO, J.I. (2007): «La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración». *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 95-114.
- CRIADO GRANDE, J. I. y RAMILO ARAUJO, 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 en la Administración Pública del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*. Vol. 61, nº1, pp. 11-43.
- CROZIER, M. (1987): *État moderne, état modeste*. Paris, Fayard.

- CROZIER, M. (1989): «L'État modeste, une grande ambition». *Revue Politiques & Management Public*, Vol. 7, nº 2, pp. 1-13.
- CROZIER, M. (1991): *L'entreprise à l'écoute. Apprendre le management post-industriel*. Paris, InterEditions.
- CUNILL, N. y OSPINA, S. (2003): *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas. CLAD.
- DERLIEN, H. (1993): «Public Management and Politics». En Eliassen, K.A. y Kooiman, J. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London, Sage.
- ECHEBARRÍA, K. (1992): *Calidad Total en los servicios públicos y en la empresa*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- ECHEBARRÍA, K. (2005): *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas. CLAD.
- ECHEBARRÍA, K. y MENDOZA, X. (1999): «La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público». Losada y Madorrán (ed.). *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C. BID.
- EPSILON. Software de gestión de Recursos Humanos. Grupo Castilla. <<http://www.grupocastilla.es/Soluciones/GestióndeRRHHNómina/tabid/62/Default.aspx>> [Consulta: 15-3-2010]
- FERNÁNDEZ MARÍN, X. (2007): «Modelos de Administración Pública. ¿Sirven los servicios públicos electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?». *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 81-94.
- FLYNN, N. (1990): «The future of public management». VV.AA. *Public Sector Management*. Londres, Harvester Wheatsheaf.
- FORN, M. (1995): *Les polítiques locals en el context de l'eficiència*. Papers de formació municipal. Diputació de Barcelona.
- GALIANO IBARRA, J.A. (2005): *Modernización administrativa en el Ayuntamiento de Elche: de la inspección descentralizada al Servicio de Inspección*. IV Curso de Dirección Pública Local. INAP.
- GALINDO, R. y GALÁN, A. (2006): «Els serveis públics municipals a Catalunya». En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- GINER, E. (1998): *La introducció d'un sistema gerencial: el cas de l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat*. Comunicaciones de la Diputación de Barcelona. Nº 13.
- GÓMEZ CAMARERO, C. (2003): «Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano». *Anales de documentación*. nº 6. pp. 109-119.
- GOSS, S. (2001): *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. Houndmills. Palgrave.
- KAUFMANN, G. (1991): «Problem solving and creativity». En Henry, J. *Creative Management*. London, Sage Publications, pp. 103-134.
- LONGO, F. (1991): «Una experiencia de cambio organizativo: Los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona». Ministerio para las Administraciones Públicas (ed.). *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (del 9 al 11 de julio de 1990, Cuenca)*. Madrid. MAP.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (2001): *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Oñati. Instituto Vasco de Administración Pública.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G.; PUIG-JUNOY, J.; GANUZA, J.J. y PLANAS MIRET, I. (2003): *Els nous instruments de la gestió pública*. Col.lecció Estudis Econòmics. Barcelona. La Caixa.
- MAHOU LAGO X.M. y VARELA ÁLVAREZ, E. (2007): «La e-administración en Galicia: ¿Del gobierno a la gobernanza?». *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 139-162.
- MARTÍN CASTILLA, J.I. (2005): «Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia». *Forum Calidad*, nº 159, marzo de 2005, pp. 33-40.
- MERINO ESTRADA, V. (2003): «La calidad total en la administración local. Fundamentos y orientaciones básicas». *Revista de Estudios de Administración Local* nº 291, pp. 681-704.
- METCALFE, L. (1993): «Public Management: From imitation to innovation». En Kooiman, J. *Modern Governance*. London, Sage, pp. 173-190.
- MONTAÑÉS FERNÁNDEZ, R. (2005): *Proyecto de implantación del modelo CAF en el servicio de contratación y servicios comunitarios del Ayuntamiento de Santiago de Compostela*. IV Curso de Dirección Pública Local. Madrid. INAP.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2001): *La nueva gestión pública*. Madrid. Prentice Hall.
- RAMIÓ, C. (2004): *El model directiu a les entitats locals*. Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals, 27 de abril, Barcelona, EAPC.

- RICHARDS, S. (1994): «El paradigma del cliente en la gestión pública». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, pp. 5-16.
- RODRÍGUEZ PRIETO, B. y ÁLVAREZ PÉREZ, M. (2002): *La reingeniería de procesos como herramienta de mejora de la gestión: el caso del Ayuntamiento de Gijón*. Documentos de trabajo, nº 250, enero de 2002. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Oviedo. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=273966>> [Consulta: 29-7-2010]
- RODRÍGUEZ VARELA, N. (2006): «Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid». *Presupuesto y gasto público*. Vol. 45, pp. 153-166.
- RUIZ OJEDA, A.; MARCOU, G. y GOH, J. (2000): *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España*. Madrid. Civitas.
- SAGALÉS GUILLAMÓN, J.R. (2002): *Propuesta de implantación de un modelo de control financiero y de eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat*. I Curso de Dirección Pública Local. Madrid. INAP.
- SCHEIN, E.H. (1985): *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey-Bass ed.
- SCHEIN, E.H. (1993): «Definición de las culturas de la organización». En Ramió, C. y Ballart, X. *Lecturas de Teoría de la Organización (Vol. II). La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*. Madrid, MAP.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, INAP.
- SUBIRATS, J. (1993): «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común». *Ekonomiaz*, nº 26. 2º cuatrimestre, Vitoria-Gasteiz, pp. 144-149.
- VERNIS, A. (2005): *Asociaciones entre lo público y lo privado: En búsqueda de la complementariedad*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Vol. 33, pp. 61-100.
- VILLORIA, M. (1996): *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, MAP-INAP.
- VILLORIA, M. (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos.
- VILLORIA, M. (2004): «La corrupción como problema. La calidad de la democracia como respuesta». Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid, 2 de noviembre de 2004.
- WILDAVSKY, A. (1968): «Budgeting as a political process». *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, Free Press, nº 2, pp. 192.
- YÁÑEZ SÁNCHEZ, G. (2005): *Plan de mejora del departamento de contratación y patrimonio de la Diputación de Soria*. INAP. <<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/A681C435-60D3-42F6-AC72-1856F0C5BA79/0/YA%C3%91EZ.pdf>> [Consulta: 29-7-2010]