



Pla Estratègic
Metropolità
de Barcelona

EL FUTUR DEL GOVERN I L'ADMINISTRACIÓ DE L'AMB: TENSIONS I EQUILIBRIS

Quim Brugué, Narcís Mir i Carles Ramió

Gener de 2015

Nota. Les opinions expressades en els documents d'aquesta col·lecció corresponen als seus autors. El Pla Estratègic Metropolità de Barcelona no s'identifica necessàriament amb les seves opinions.

ABSTRACT

Com qualsevol àrea metropolitana - densament poblada i amb multiplicitat d'administracions públiques - l'AMB constitueix un espai complex amb importants reptes en relació a la governança i a l'administració. La joventut d'aquesta nova administració ofereix ara una oportunitat de revisió interna, de construcció i desenvolupament adaptats a les necessitats existents. Així com les TIC (e-Administració, e-Govern, etc) representen una oportunitat, ja madura, per a la consolidació d'una governança més dialèctica, de participació ciutadana més directa i amb transparència administrativa més gran.

En aquest article, els autors fan una diagnosi de les principals tensions institucionals a què està sotmesa l'AMB, tant de les específiques que la caracteritzen com de les tensions genèriques pròpies de qualsevol administració actual. I proposen les corresponents solucions que reverteixin aquestes tensions i generin dinàmiques (cercles virtuoses, en diuen) més positives i adaptades a les necessitats d'administració de la societat actual. Bàsicament, les propostes s'orienten vers la transformació administrativa tant en aspectes organitzatius (opció pel model de principal i agents, esquemes de treball en xarxa, combinació de figures jurídic-garantistes i figures gerencials), com en la transformació de la cultura organitzativa que aposti per un major diàleg i intercanvi amb la ciutadania com a font de creativitat i aprofundiment democràtic.

PARAULES CLAU

governança, administració, AMB, Àrea Metropolitana de Barcelona, tensió institucional, cercle virtuos, dinàmica institucional, cultura organitzativa, cohesió institucional, lideratge, col·laboració dialèctica, participació ciutadana, intel·ligència estratègica, eficiència administrativa, transparència, rendició de comptes, accountability, corrupció, TIC, e-Administració, e-Govern, codi ètic de govern.

AUTORS

- **Quim Brugué.** Llicenciat en Ciències Econòmiques (UAB), Diploma en Data Analysis for Social Sciences (Essex University) i doctor en Ciència Política i de l'Administració. Estades de recerca a les Universitats d'Oxford i Cambridge. Actualment és catedràtic de Ciència Política i de l'Administració a la UAB, membre de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) i professor a la Universitat de Girona. En l'àmbit universitari, ha estat coordinador de la titulació, vicedegà d'ordenació acadèmica, coordinador del mestratge en Gestió Pública i director del programa de doctorat. He desenvolupat l'activitat docent i investigadora en els àmbits de la gestió pública, el govern local, la participació ciutadana i l'anàlisi de polítiques públiques. Entre 2004 i 2008 va ser director general de Participació Ciutadana al Govern de la Generalitat de Catalunya.
- **Narcís Mir.** Enginyer industrial (UPC), llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresariales (UB), titulat en Ciències Socials (ICESB) i Master en Direcció Pública (ESADE). Des de l'any 1986 fins el 2014 ha treballat a la Generalitat de Catalunya. Ha dirigit diferents projectes relacionats amb la simplificació i racionalització administrativa. Ha estat gerent de l'Oficina de Gestió Empresarial, subdirector general de Seguretat Industrial, subdirector general d'Indústria, director general d'Innovació i Organització de l'Administració, director general de Modernització de l'Administració, cap del Gabinet Tècnic del Departament de Treball i cap del Gabinet Tècnic del Departament d'Empresa i Ocupació.
- **Carles Ramió.** Professor de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat Pompeu Fabra, institució en la qual ha estat vicerector i degà de la facultat de Ciències Polítiques i Gestió Pública. Ha ocupat el càrrec de director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Investigador del CIDOB on ha estat director del programa d'Amèrica Llatina (2006-2009).

INTRODUCCIÓ

El debat sobre el futur de l'administració pública és molt rellevant en el marc de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), una conurbació urbana formada per 36 municipis on hi viuen 3,2 milions de persones. L'AMB representa el 2% del territori de Catalunya, però amb una densitat de 5.093 habitants per quilòmetre quadrat concentra el 42,8% de la població, produeix el 51% del PIB, ocupa el 52% dels treballadors i genera el 47% de les patents.

Un espai complex i on, consegüentment, els reptes en termes de governança i administració són enormes. L'AMB es va constituir el 21 de juliol de 2011 substituint les tres entitats metropolitanes vigents fins aquell moment: la Mancomunitat de Municipis de l'AMB, l'Entitat del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport. **Aquesta nova AMB neix amb els objectius explícits de, a partir de la creació d'una única administració, racionalitzar i simplificar la governança metropolitana.**

Tanmateix, l'AMB neix també amb la **voluntat d'ampliar i reforçar les seves competències**. Així, a més de les competències clàssiques en àmbits com l'equilibri territorial, la mobilitat, l'habitatge, l'aigua, els residus o el medi ambient, cal ara afegir-hi competències vinculades al desenvolupament econòmic i la cohesió social. **Aquest nou marc afavoreix el desplegament d'una mirada estratègica que, de fet, es troba en les arrels d'allò que hauria de definir la bona governança de l'AMB.**

En parlar de la governança metropolitana, tanmateix, no hauríem d'oblidar que no es tracta d'una institució que disposi d'òrgans governamentals d'elecció directa, de manera que la seva capacitat de govern s'ha de construir a partir dels municipis que la conformen. Una àrea metropolitana és un ens instrumental constituït per abordar problemes i aportar solucions que, per raons d'escala, superen a les unitats locals que la componen.

Usant aquest context com a punt de partida, en les següents pàgines presentem un diagnòstic sobre l'actual sistema de govern i administració de l'AMB i un conjunt de propostes de futur. No pretenem que les afirmacions que segueixen siguin acadèmicament irrefutables sinó que generin un debat sobre com millorar la governança de l'AMB.

DIAGNÒSTIC: LES TENSIONS DE L'AMB

Començant pel nivell més formal -d'acord amb la Llei 31/2010 de l'AMB i amb el Reglament Orgànic de 21 de desembre de 2012-, el govern metropolità s'estructura a partir de 4 òrgans bàsics, 2 òrgans necessaris i 6 òrgans complementaris.

Òrgans bàsics	Òrgans necessaris	Òrgans complementaris
<ul style="list-style-type: none"> • Consell Metropolità • Presidència • Junta de Govern • Comissió especial comptes 	<ul style="list-style-type: none"> • Consell d'alcaldes • Grups polítics metropolitans 	<ul style="list-style-type: none"> • Vicepresidència executiva • Vicepresidències • Gerència metropolitana • Comissió executiva • Comissions informatives • Junta de portaveus

Aquest conglomerat orgànic, aparentment exuberant, és la base del govern i de l'administració metropolitana. De fet, aquesta exuberància és característica de les àrees metropolitanes, les quals conformen un espai caracteritzat per la fragmentació i que, per tant, necessita solucions institucionals que cerquin la cohesió en un entorn que tendeix naturalment a la dispersió. Aquestes solucions institucionals es poden categoritzar a partir de dos vectors:

- D'una banda, la integració de les administracions locals de l'àrea metropolitana pot donar-se des de posicions de major o menor igualtat. Aquesta integració s'expressa tant en termes polítics com de gestió, i pot oscil·lar entre dos extrems: aquella situació en què una autoritat forta monopolitza tota l'acció de govern i aquella altra situació en la qual cada part del tot metropolità conserva les seves potestats però coopera amb els altres amb l'objectiu de construir una visió estratègica conjunta.
- D'altra banda, el grau de voluntarietat a l'hora de formar part de l'entitat metropolitana. En un extrem ens trobaríem amb una legislació que obliga els municipis que formen part d'una àrea metropolitana a co-gestionar o co-regular determinats serveis i activitats (aproximació top-down). En l'altre extrem, la integració és voluntària i pot modelar-se en funció de la voluntat de les parts (model bottom-up).

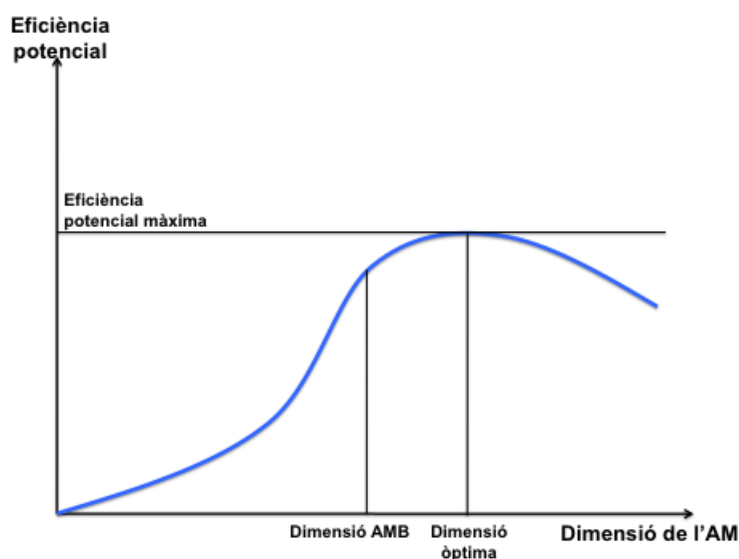
Des de 2011, l'AMB esdevé un model que combina una forta integració estratègica en el seu vèrtex de govern amb la voluntarietat a l'hora de formar part d'aquesta estructura institucional. Aquest model recorda el de l'antiga Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB), suprimida el 1987 per la Generalitat de Catalunya. Contrasta, en canvi, amb l'experiència de les tres organitzacions (dues entitats de serveis i la mancomunitat) que va tenir lloc entre 1987 i 2011. La nova AMB no estableix l'obligació d'integració de tots els municipis, però, simultàniament, està pensada per dotar a aquells que ho facin d'una estructura de governança més integral i estratègica. El seu principal repte, per tant, consisteix a saber com aconseguir aquesta governança en un entorn fragmentat i procliu a la dispersió.

Amb l'objectiu de valorar l'actual situació de l'AMB ens referirem a cinc tensions (institucional, governamental, gerencial, política i estructural), com també a la forma com aquestes s'estan abordant:

- **Tensió institucional.** Un àrea metropolitana sempre es debat entre la voluntat d'augmentar el seu volum (territorial i poblacional) i les dificultats de governar la complexitat que això comporta. Només quan es disposa d'un pes important s'aconsegueix visibilitat i capacitat per abordar objectius estratègics, mentre que aquest mateix pes pot resultar excessiu a l'hora de governar i gestionar el dia a dia d'una realitat molt fragmentada i dispersa.

L'actual AMB no sembla haver resolt definitivament aquesta tensió i, de fet, opera en una complicada situació intermèdia. D'una banda, l'AMB agrega municipis que estan físicament desconnectats i, alhora, no ha pogut integrar altres municipis que sí conformen l'autèntica àrea metropolitana (ciutats tan significatives com per exemple Sabadell, Terrassa i Mataró, o altres que no conformen de fet la ciutat *real* com Torrelles o Begues). El resultat és ambivalent en termes de pes específic. I aquesta ambivalència, d'altra banda, es trasllada a un model de governança que vol donar el pas cap a objectius estratègics però que encara es troba amb limitacions territorials importants.

Així doncs, la grandària –la dimensió– és una de les variables clau a l'hora d'aconseguir la màxima eficiència de les institucions metropolitanes. Com més lluny estem de la dimensió òptima, menys capacitat tindran les polítiques metropolitanes de desenvolupar-se amb èxit. Ho il·lustrem en el següent gràfic, on mostrem la importància d'adquirir una dimensió òptima compatible en la natural força centrífuga dels ajuntaments:



- **Tensió governamental.** A les àrees metropolitanas –i també a l'AMB- sol existir un node central que disposa d'una força política per sobre de la resta de les parts. Aquesta posició acostuma a generar tensions i recels entre la resta de municipis, que només pot compensar-se amb dosis importants de generositat institucional.

Aquesta generositat sembla existir en el cas de l'AMB, de manera que estaríem en una situació òptima per resoldre aquesta tensió governamental. Malgrat l'evident pes de Barcelona i que el seu alcalde ostenta la presidència del Consell Metropolità, la vicepresidència executiva s'ha posat en mans d'un altre alcalde. També sembla que s'ha cuidat amb certa delicadesa l'equilibri entre les diferents forces polítiques.

En canvi, les principals dificultats rau en el pas de l'equilibri a les dedicacions efectives de govern. És a dir, si l'AMB vol desplegar una agenda política potent necessita d'un govern executiu a temps complet, i no només d'alcaldes i regidors a temps parcial. En aquest sentit, la dedicació del vicepresident executiu és un factor clau. Un càrrec que exerceix un alcalde i que, per tant, ha de fer compatible amb la seva dedicació a un municipi concret.

- **Tensió gerencial.** Com la majoria de les administracions –tot i que potser amb un èmfasi especial en aquest cas-, les àrees metropolitanas experimenten una tensió entre les lògiques garantistes tradicional i els imperatius dels nous models gerencials. Aquesta tensió, al nostre parer, no s'hauria de resoldre amb un guanyador sinó amb un equilibri que permetés fer compatible la seguretat jurídica i econòmica amb criteris d'eficiència i eficàcia en la prestació dels serveis.

Aquesta tensió es pot personalitzar en les relacions entre, d'una banda, la gerència i, d'altra banda, els habilitats estatals (secretaria, intervenció i tresoreria). Avui aquestes relacions es mantenen fluides, però cal recordar que són font de potencials conflictes que, fins i tot, poden paralitzar la institució.

- **Tensió política.** Una de les principals dificultats de les àrees metropolitanas rau en el contrast entre la seva vocació de governar estratègicament un espai social i econòmic molt rellevant, amb la seva limitada visibilitat política entre la ciutadania. Aquesta dificultat, a més a més, s'ha vist agreujada en una conjuntura en què les exigències de participació, transparència i rendició de comptes s'han situat en el centre del debat polític. És molt improbable que els ciutadans acceptin ser governats per entitats poc visibles i democràticament febles.

En el cas de l'AMB, més enllà dels esforços destinats a la transparència i la rendició de comptes –que, tal com podem observar en el seu lloc web, han estat destacables-, la manca de reconeixement de la institució per part de la ciutadania és un greu problema. Dificilment la ciutadania pot valorar i avaluar una institució que els és desconeguda

- **Tensió estructural.** Una darrera tensió és aquella relacionada amb el tipus d'estructura operativa d'una àrea metropolitana. Una àrea metropolitana pot veure's afavorida per una estructura molt lleugera i àgil, però aquesta lleugeresa també pot traduir-se en debilitat i incapacitat per desplegar les seves iniciatives. No es tracta d'assumir aquella vella idea segons la qual l'únic objectiu de l'administració és maximitzar pressupostos i aconseguir més recursos humans -el "tant tens, tant vals". Però tampoc podem ignorar els perills de futilitat d'una estructura incapaç de desplegar projectes que la dotin de sentit i de protagonisme.

En el cas de l'AMB ens trobem amb una estructura força equilibrada en termes de recursos monetaris (606,4 milions de pressupost el 2014) i humans (una plantilla per sota de les 480 persones). En canvi, l'AMB es relaciona –com a principal- amb molts i molt importants agents públics, privats i mixtos dedicats a la prestació de serveis tan importants com el transport o la gestió dels residus. Aquesta peculiaritat col·loca l'AMB en una posició més forta i rellevant de la que inicialment podríem pensar en termes d'estructura pròpia, però incrementa la seva invisibilitat respecte la ciutadania.

Usant aquestes cinc tensions com a fil argumental, no pretenem de cap manera conduir el lector cap a la necessitat d'optar, d'escollir entre un dels pols de la tensió. Efectivament, aquesta seria una *solució simple*, però que considerem inadequada per governar i administrar un espai caracteritzat essencialment per la *complexitat*. Pensem, més aviat, que aquestes tensions ens porten a pensar en termes d'*equilibri*, en la necessitat de cercar posicions intermèdies que, des de certa inestabilitat, siguin capaces d'incorporar la naturalesa fragmentada, diversa i complexa d'un àmbit metropolità.

De fet, l'AMB que neix el 2011 ja es caracteritza des dels seus inicis –com hem esmentat anteriorment- per buscar un equilibri entre la voluntarietat i la capacitat de govern, entre la fragmentació natural i la voluntat estratègica, entre un estil bottom-up i una agenda top-down. Al nostre parer, aquest delicat punt de partida no és una feblesa (derivada de la indefinició) sinó un potencial (producte d'acceptar la necessitat d'equilibri).

L'interrogant que ens hem de plantejar és fins a quin punt aquesta situació d'equilibri s'aborda adequadament, sense que les inevitables tensions provoquin el col·lapse de l'AMB. En aquest

sentit, després de tres anys de la seva creació, tal com hem resumit en les 5 tensions diagnosticades, l'AMB ha fet paleses aquestes tensions; mentre que de cara al futur es tractaria d'aprofitar-les per tal d'extreure'n tot el seu potencial. Aquest és l'objectiu de les propostes que, a mode de reflexió oberta, llencem en el proper apartat.

PROPOSTES: ACONSEGUIR EL CERCLE VIRTUÓS

En aquest apartat, per tant, no ens proposem definir un model ideal de govern i d'administració que ens permeti suprimir les tensions inherents a un territori metropolità. Ens proposem, en canvi, pensar en una forma de govern i d'administració que, des d'un equilibri inestable però constructiu, sigui capaç de gestionar la complexitat sense reduir-la a simplificacions inacceptables. Volem, usant altres termes, que les tensions no ens condueixin a un cercle viciós sinó a un cercle virtuós.

Generar cercles virtuós és sempre una estratègia guanyadora, tot i que no podem menystenir les dificultats per dur-la a terme. En un món de blancs o negres, el pensament binari ens condueix de manera gairebé natural als cercles viciosos, de manera que trencar aquesta dinàmica exigeix un esforç notable per situar-nos en l'espai dels grisos i, sobretot, per assumir que **l'administració del futur no es dissenya des d'una fórmula màgica sinó des d'una constant atenció al manteniment d'equilibris inestables**. Aquesta afirmació, que actualment ja intuïm en l'anàlisi del conjunt de les administracions, s'observa amb palmària claredat en un entorn intrínsecament complex com el metropolità.

En aquest sentit, a continuació buscarem la dinàmica del cercle virtuós a través d'una aproximació constructiva a les tensions apuntades en l'apartat anterior. No es tractarà en cap cas de propostes contundents que apostin per un dels pols sinó, com hem insistit, en propostes d'equilibri pensades per aprofitar el millor de cada pol.

➤ **El cercle virtuós institucional: un cervell, múltiples múscles.** Certament, la grandària de l'espai metropolità genera tant potencials com dificultats. Els potencials se centren en la rellevància de la seva activitat de govern, mentre que les dificultats es refereixen als inconvenients propis de gestionar la complexitat. En conseqüència, el cercle virtuós que cerquem se situaria en el manteniment dels potencials de govern i en la minimització de les dificultats de gestió. En aquesta direcció, proposem:

- Ampliar la grandària de l'AMB fins assolir no només la continuïtat territorial sinó l'expressió d'un conglomerat social i econòmic coherent. Aquesta ampliació s'hauria

d'aconseguir sempre des de la voluntarietat i usant la *seducció* com a principal argument. És a dir, cal identificar i explicar adequadament els avantatges particulars per a cada municipi de formar part de l'AMB, alhora que es minimitzen les pors i reticències que aquesta pugui despertar.

L'AMB és una xarxa i identificar els membres d'aquesta xarxa és el primer i més crucial aspecte a considerar per a la seva gestió. En aquesta direcció, la literatura especialitzada esmenta les característiques de necessitat i complementarietat dels membres d'una xarxa: han de voler ser-hi i necessitar-se mútuament. Els membres de l'AMB, seguint aquestes indicacions, haurien de ser interdependents i reconèixer aquesta interdependència.

- Subratllar la voluntat de l'AMB de governar aquest espai complex a través d'apostes estratègiques que siguin capaces d'identificar i definir escenaris de futur. La dimensió estratègica ha de ser un dels trets distintius de la governança metropolitana.

De fet, el reconeixement de les interdependències deriva de definir conjuntament uns objectius comuns i compartits. Per això, la dimensió estratègica ha de ser l'eix de l'AMB, l'eix que defineix la forma (física) de la institució i que li proporciona tant el *cor* que la impulsa com el *cap* que la coordina.

- Abordar la complexitat d'aquesta institució assumint que no es pot reduir la seva fragmentació inherent. Les xarxes són estructures inestables i volàtils, però aquesta complexitat pot fer-se compatible amb l'existència d'una direcció integral de les mateixes.

Seguint de nou la literatura especialitzada sobre xarxes, considerem que aquesta direcció integral ha de proporcionar a la institució metropolitana "compatibilitat estratègica" i "compatibilitat cultural". La compatibilitat estratègica fa referència al fet d'aconseguir uns objectius bàsics que siguin comuns i compartits per totes les parts (els municipis), mentre que la compatibilitat cultural es refereix a com aconseguim uns estils de fer prou similars per fer possible passar dels objectius al treball conjunt.

La institució metropolitana, en definitiva, necessita centrar els seus esforços en la construcció d'un cervell que la doti de capacitat per pensar en allò que ha de fer (dimensió estratègica) i, simultàniament, acceptar que a l'hora de fer-ho existeixen molts múscles fent aportacions diverses (dimensió local). És a dir, ens ha de preocupar més la integració de les tasques de govern que la integració de les funcions administratives.

Aquesta afirmació, com ja hem anticipat, ens condueix a un delicat punt d'equilibri: l'AMB és una institució instrumental, però, alhora, la seva funció principal és de caràcter estratègic. Pensem que no estem davant d'una contradicció sinó de la necessitat de millorar els serveis i les polítiques públiques (dimensió instrumental) a través d'un govern capaç de generar visions compartides i sinèrgies entre múltiples actors que, per la seva escala reduïda, no serien capaços d'aconseguir-ho a soles.

- **El cercle virtuós governamental: un lideratge amb vocació metropolitana.** L'existència d'un node central tan potent com la ciutat de Barcelona ha estat històricament una amenaça per la governança metropolitana, però de manera menys freqüent també ha estat tractada com una oportunitat. De fet, considerem que el cercle virtuós passaria per fer explotar el potencial de Barcelona en el marc de l'entorn metropolità i, simultàniament, aconseguir que aquest entorn metropolità aprofités el potencial d'un node com Barcelona. Per aconseguir-ho, de nou, cal cercar una situació d'equilibri, ara entre la generositat i la capacitat executiva.

Ja hem esmentat com l'AMB ha distribuït les funcions de la presidència i la vicepresidència executiva entre l'alcalde de Barcelona i un alcalde d'un altre municipi. Aquest és un bon punt de partida, però caldria alguna mesura addicional:

- Cal reforçar el govern executiu i, per tant, revisar la dedicació que pot oferir a la vicepresidència executiva una persona que, simultàniament, és l'alcalde del seu municipi.
- Cal definir les funcions bàsiques d'aquest càrrec executiu i garantir el temps i la capacitat per desplegar-les. Aquestes funcions bàsiques són: (a) gestionar el grau de conflicte o complicitat entre els diferents actors municipals, (b) definir les línies estratègiques de la institució, i (c) dirigir i assegurar el bon govern de la institució.
- Com a conseqüència del punt anterior, el govern de l'AMB reclama un lideratge potent i que segueixi els principis d'allò que s'ha nomenat lideratge relacional o distributiu. No ens estem referint a un lideratge gerencial, sinó a un lideratge capaç de fer visibles les apostes estratègiques de l'AMB i de construir-les a partir d'un exercici de relacions amb el seu entorn. Un lideratge que escolta la complexitat metropolitana i que és capaç de traduir-la en una direcció compartida.

El govern metropolità, per tant, necessita de lideratges polítics amb vocació i discurs específicament metropolità. Som conscients que aquestes figures no apareixen per decret

i que els lligams municipalistes són molt forts, però també és cert que el càrrec institucional sovint pot afavorir l'aparició d'aquests perfils. D'entrada, però, l'AMB hauria d'acceptar –i això requereix generositat per moltes parts- l'existència d'un lideratge metropolità que sigui identificable i reconegut.

➤ **El cercle virtuós gerencial: ni ancorats en el passat ni enlluernats pel futur.** En l'apartat de diagnòstic ens hem referit a la clàssica tensió entre les visions garantistes vinculades a l'administració més tradicional i les lògiques eficientistes relacionades amb el discurs de la nova gestió pública. També en aquest terreny l'equilibri entre ambdues posicions és essencial. Per aconseguir-lo, es proposa:

- Potenciar tant les figures gerencials (amb perfils adequats) com els perfils clàssics de secretaria, intervenció i tresoreria.
- Establir entre ells un model de relació asimètrica amb preeminència de la funció gerencial. No es tracta de trencar l'equilibri sinó de reconèixer que les funcions clàssiques de control ja estan garantides pel marc legal (fins i tot de manera creixent amb l'LRSAL) i que, en canvi, cal construir activament l'espai de perfil gerencial.
- Aquest perfil gerencial hauria de fer el paper d'un CEO i no limitar-se a la coordinació de recursos comuns. L'estructura de l'AMB –amb 8 vicepresidències, 4 de les quals tenen competències en àmbits d'activitat (medi ambient, mobilitat, desenvolupament econòmic i planificació estratègica)- respon a un model de repartiment de poder per quotes, però no garanteix un sistema eficaç de gestió. La resposta –inspirada en el món empresarial- podria passar per articular un govern corporatiu com a *principal* i un gerent – CEO com a *agent*.
- Paral·lelament, caldria dissenyar mecanismes de gestió dels conflictes que inevitablement poden aparèixer, els quals han de passar per la intermediació de la vicepresidència executiva (convertida, com proposàvem anteriorment, en lideratge metropolità).

En definitiva, es tracta de completar les dinàmiques garantistes i controladores de l'administració tradicionals amb les aportacions gerencialistes de la nova gestió pública, alhora que s'assumeix que la resolució de les tensions que es puguin generar ha de recaure en el lideratge metropolità. Ho hem resumit en l'expressió “ni ancorats en el passat ni enlluernats pel futur”, per tal de sintetitzar aquesta vocació d'equilibri, de cercle virtuós

que vol fer compatible seguretat amb flexibilitat, garantia amb eficàcia o autonomia amb lideratge.

- **El cercle virtuós polític: autoritat estratègica amb participació ciutadana.** Ens hem referit a la voluntat de l'AMB de desplegar un rol estratègic que permeti definir un model de desenvolupament social i econòmic per al territori metropolità. Sovint, però, la seva aposta per governar estratègicament xoca frontalment amb la seva debilitat política. Una debilitat que s'expressa en la seva baixa visibilitat, en l'escàs reconeixement i en la pràcticament nul·la relació amb la ciutadania. Com hem esmentat en l'apartat de diagnòstic, l'AMB ha fet importants esforços en transparència, rendiments de comptes, obertura als ciutadans, etc. Tots aquests esforços, però, són estèrils quan la institució no és visible, no és reconeguda i, en conseqüència, ningú s'acosta a ella ni per apreciar ni per rebutjar la seva tasca.

Sense una institució metropolitana coneguda, a més a més, és molt difícil generar una identitat col·lectiva de caràcter metropolità i, sense aquesta identitat, qualsevol projecte amb vocació estratègica neix debilitat. Calen, per tant, importants esforços en aquesta direcció:

- Potenciar la presència de l'AMB en els debats públics sobre el futur social i econòmic del territori metropolità. Aquesta visibilitat pot generar dificultats, especialment pel refús que provoquen en la ciutadania les institucions de segon nivell, però caldria compensar-ho amb un discurs menys tecnocràtic i més vinculat al projecte *polític* metropolità.
- L'existència d'un lideratge metropolità com el que hem proposat anteriorment és un ingredient indispensable en l'estratègia de comunicació i visibilització de l'AMB. Aquest lideratge no ha de voler competir en el terreny dels lideratges locals, ja que la seva naturalesa no el·lecte el col·loca en una situació diferent. De fet, es tractaria d'un lideratge basat en el prestigi que atorguen els resultats i en la projecció internacional que un referent com l'AMB ha de tenir. És en aquests aspectes en què, al nostre parer, s'ha de concentrar una estratègia de comunicació que faci present el lideratge metropolità sense competir amb els múltiples lideratges municipals.
- Per afavorir la identificació de la ciutadania amb l'AMB no n'hi ha prou en comunicar la seva existència, cal també que la sentin com una cosa pròpia. En aquesta direcció, és fonamental afavorir la implicació ciutadana a través de processos de participació. Aquests processos tenen un important component explicatiu, però també afavoreixen

una construcció conjunta que facilita el compromís. Proposem, doncs, un esforç de participació ciutadana potent i permanent, vinculat sobretot a la definició de l'aposta estratègica de l'AMB. També seria adequat que l'AMB afavorís processos de participació ciutadana en aquells debats públics en els quals vol tenir presència (model social, energètic, de mobilitat, etc.).

- Mantenir i potenciar la política d'accés a la informació, transparència i rendició de comptes com a suport a una estratègia de difusió i comunicació que hauria de tenir com a objectiu fer de l'AMB una institució visible i fiable. En aquesta direcció, els models més avançats de transparència, accés a la informació i rendiments de comptes presenten un seguit de característiques, entre les quals destacaríem (i) el principi prevalent que tota informació és pública si no és que es defineixi explícitament i motivadament la seva confidencialitat; (ii) aprofitar les noves tecnologies de manera intensiva; (iii) establir l'obligatorietat que tots els programes públics destinin una part del seu pressupost a la seva avaluació; o (iv) promoure l'existència d'unitats independents dedicades a assegurar el rendiment de comptes.
- Impulsar, des d'una aproximació bottom-up, la creació d'un codi ètic. Seria un pas més, tant per propiciar identitat col·lectiva com per generar cultura institucional. Aquesta estratègia permetria, també, donar major protagonisme i motivació al personal de l'AMB.
- Finalment, no hauríem d'oblidar que l'AMB ha de ser un artefacte institucional útil per als ciutadans que viuen en municipis amb una escala territorial insuficient per abordar determinades problemàtiques. El *prestigi ciutadà* de l'AMB, per tant, no només depèn de lideratges, imatges i estratègies de comunicació sinó també, de manera molt significativa, de la qualitat i l'eficàcia de la feina realitzada. L'AMB ha de ser capaç, per tant, de mostrar a la població tant la seva opció estratègica com les realitzacions efectives.

L'AMB, en tot cas, ha de ser un espai de debat i visió política, la qual cosa avui no es pot aconseguir sense una implicació forta de la ciutadania. El cercle virtuós de la política, per tant, s'aconsegueix fent compatible el lideratge de visions estratègiques amb una construcció de les mateixes des de la participació i la proximitat amb la ciutadania. També amb els resultats d'una gestió eficaç. "Exercir el poder (lideratge polític) des de la participació (implicant-hi els ciutadans)" és una forma de concretar l'equilibri d'una nova manera de fer política.

➤ **El cercle virtuós estructural: del vèrtex de la piràmide a ser un node *principal* en la xarxa.**

En la dimensió material d'una estructura organitzativa, se'ns presenta la tensió entre la capacitat vinculada a la disponibilitat de recursos (econòmics, humans, organitzatius) i l'agilitat relacionada amb la lleugeresa d'una organització amb escassos recursos i inèrcies. Avui, però, el repte és aconseguir un cercle virtuós que asseguri simultàniament capacitat i lleugeresa. Per avançar en aquesta direcció:

- Cal mantenir el format organitzatiu actual, que fa compatible una estructura equilibrada amb una xarxa de relacions que atorga una notable capacitat d'actuació. De fet, l'AMB no és només una xarxa de municipis sinó també una xarxa d'institucions i entitats prestadores. Apostem per mantenir aquest disseny, tot i que caldrà aprofundir en la "gestió" de la xarxa; és a dir, en passar d'una suma d'actuacions a l'actuació conjunta. Aquest repte és el que ha de proporcionar coherència i visibilitat material a l'AMB.
- Tanmateix, aquesta estructura reticular afavoreix l'opacitat i, per tant, cal estendre les polítiques de transparència i rendició de comptes més enllà de les estructures orgàniques que són estrictament AMB. Cal també treballar en una imatge comuna, ja que no només hem d'ampliar l'àmbit de les responsabilitats sinó també el de la visibilitat compartida.
- Assumir que la institució AMB no és el vèrtex d'una piràmide organitzativa, però sí el *principal* d'una xarxa d'ens múltiples que proveeixen un conjunt de serveis en el marc d'una política compartida. De nou, com en el cas de la xarxa municipal, aquest vèrtex ha de garantir que actua generant compatibilitats estratègiques i culturals; és a dir, aconseguint que cada agent mantingui la seva independència però que assumeixi que forma part d'un conjunt interdependent d'institucions que treballen en un territori comú i per uns objectius compartits.
- Per tal d'afavorir aquest model de funcionament en xarxa, caldria impulsar també un pla de formació específic en els valors i els estils propis de l'AMB. De fet, en una xarxa els espais de trobada, aprenentatge i coneixement mutu són imprescindibles per generar les compatibilitats anteriorment referides. Només si "ens coneixem" som capaços de "treballar plegats", de manera que provocar espais, valors i llenguatges compartits és una estratègia fonamental.

Liderar i gestionar una xarxa és, doncs, la principal proposta que plantejem. Una proposta que ens remet de nou als estils de lideratge, però que també té a veure amb les formes de

comunicació conjunta, amb la generació de confiança entre les parts, amb la gestió no autoritària de les tensions que puguin generar-se, etc.

Hem proposat, doncs, generar 5 cercles virtuoses basats en l'**equilibri inestable** que es produeix per la voluntat de governar de manera integral una realitat naturalment fragmentada. Per aconseguir-ho ens caldrà una important dosis de **capacitat innovadora**, ja que allò que estem proposant desafia la temptació més generalitzada a cercar **equilibris estables**.

Per avançar en aquesta direcció necessitarem treballar tant els aspectes culturals de la institució com els seus instruments operatius. Culturalment, hem de propiciar un gir substantiu; és a dir, ser capaços de mirar la institució des d'una perspectiva diferent a la que hem usat fins ara. Operativament, hem de dotar-nos de les eines necessàries per tal que aquesta nova perspectiva trobi base material des de la qual desenvolupar-se.

- En primer lloc, el canvi cultural el podem resumir en la necessitat de construir una institució preparada tant per a la prestació eficient de serveis com per a la definició intel·ligent d'estratègies de futur.

El concepte d'eficiència encaixa en la cultura organitzativa tradicional i fa referència a models administratius basats en l'especialització, la fragmentació i la segmentació. Governar una institució implica, des d'aquesta perspectiva, "que cadascú faci allò que li toca i que té les competències i les habilitats necessàries per fer-ho de la millor manera possible." Una frase carregada de sentit comú, però que deixa fora de lloc a institucions com l'AMB que pretenen ajuntar les parts en lloc de dividir-les.

La intel·ligència, en canvi, és un terme estrany en l'àmbit administratiu; però que en situacions de desconcert sembla molt necessari: "no es tracta només de fer bé allò que ja sabem que cal fer sinó d'encertar en la definició dels objectius i les estratègies per aconseguir-ho". Aquesta nova frase ja no ens remet a l'especialització i la professionalització sinó, més aviat, a allò que hem anomenat la intel·ligència col·lectiva. És a dir, un especialista pot saber molt de la seva feina però només la interacció i el diàleg entre persones múltiples i diverses genera idees i capacitat de resposta a nous reptes.

Aquest és, al nostre parer, el gir que ha de donar l'AMB: complementar l'eficiència amb intel·ligència. Aquest és, a més, el seu principal potencial, ja que ella mateixa expressa la pluralitat de la qual pot néixer la intel·ligència –la *intel·ligència estratègica* si se'ns permet.

L'AMB podria recordar aquella frase d'Aristòtil segons la qual "mai el més savi dels homes (en singular) és tan savi com molts homes (en plural)".

➤ En segon lloc, el canvi operatiu –que ha d'entendre's com un instrument i no com una finalitat en ell mateix- ha de posar-se al servei d'allò que hem anomenat el govern de les xarxes. Aquest, com ja hem apuntat, requereix d'instruments múltiples:

- Nous estils de lideratge distributius, tant polítics com gerencials
- Mecanismes i experiències de participació ciutadana
- Accés a la informació i transparència
- Gestió de les relacions: resolució de conflictes, imatge comuna, etc.
- E-govern i, en general, ús de les noves tecnologies

No volem, en tot cas, posar ara l'èmfasi a detallar el *què* i el *com* de tots aquests instruments, d'altra banda prou coneguts. Ens reiterariem i no afegiríem res de nou als múltiples informes ja escrits i debatuts. De fet, pensem que un dels problemes que porta a la majoria de les institucions a no donar el salt de qualitat és la centralitat que hem situat en els aspectes operatius quan allò crucial era el gir substantiu, el canvi cultural. Sabem que l'AMB disposa dels recursos humans, tecnològics i organitzatius per posar en marxa iniciatives modernitzadores en tots aquests àmbits, de manera que ara el repte és saber posar totes aquestes iniciatives al servei d'una nova mentalitat.

La governança no consisteix en un conjunt de nous instruments sinó en una manera diferent d'entendre el govern de les institucions. Una manera que ens trasllada de les piràmides a les xarxes, de les especialitzacions a les relacions, de les instruccions als diàlegs, de les competències a les complicitats o - tal com ho hem resumits nosaltres - de l'eficiència a la intel·ligència.

RECAPITULANT

L'AMB - com hem anat repassant - és una institució que presenta, a causa de les seves peculiaritats, algunes dificultats específiques a l'hora de dissenyar el seu model de governança. Aquestes dificultats, tanmateix, són el revers del seu potencial per encarnar les característiques de les institucions públiques del segle XXI. L'AMB podria, doncs, convertir-se en una experiència pionera i amb capacitat per anticipar les principals tendències pel que fa al futur de les administracions públiques i les seves formes de governança.

D'una banda, hem insistit en la naturalesa inestable de la governança metropolitana i com aquesta circumstància exigeix un permanent exercici d'equilibri. Les administracions públiques no estan habituades a gestionar equilibris, de manera que l'experiència de l'AMB, en cas d'avançar en aquesta direcció, podria proporcionar-nos aprenentatges molt interessants.

D'altra banda, hem apostat per una institució que, sense renunciar a les exigències de l'eficiència i l'eficàcia en la seva gestió, es caracteritzi per la intel·ligència en les seves decisions. Aquesta intel·ligència també podria presentar-se com una de les novetats en el debat sobre el futur de les administracions públiques del segle XXI. La intel·ligència és un terme que pot resultar estrany però que condensa, al nostre parer, tot allò que s'amaga darrera conceptes més usats –però menys intuïtius- com la innovació, les xarxes, la participació, el partenariat, etc. De fet, es tracta de superar les delimitacions funcionals (que generen eficiència professional) i completar-les amb interseccions dialògiques (que generen intel·ligència a través de l'intercanvi).

Pensem, a més a més, que un cop tinguem clar aquest “gir conceptual” també prendran sentit els “girs operatius” que ja hem anat introduint en els darrers anys. No hem entrat en detalls instrumentals, tot i que a continuació adjuntem un annex on apuntem algunes idees concretes vinculades a les noves tecnologies i la e-administració.

Entenem, en qualsevol cas, que el principal repte de la governança metropolitana és aconseguir que aquestes i altres novetats instrumentals ja prou conegudes es dotin de sentit a partir d'una transformació de fons en la seva cultura organitzativa. L'AMB és una bona oportunitat per mostrar que les institucions públiques del segle XXI no només han d'introduir millores sinó que, sobretot, han de transformar-se en realitats diferents.

ANNEX

LES TIC I LA E-ADMINISTRACIÓ AL SERVEI DE LA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Durant els darrers 15 anys, la E-administració i, més en general l'E-govern, han estat uns conceptes i uns instruments molt potents per renovar en les administracions públiques els mecanismes d'informació, comunicació i prestació de serveis públics cap als ciutadans. Es podria arribar a la conclusió que amb la implantació de les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC), les institucions públiques són més eficaces en la seva relació amb la ciutadania i en la prestació de serveis.

De totes maneres hi ha alguns temes que, al nostre entendre, han quedat encara pendents en l'optimització de les TIC i en el seu procés d'implementació d'una E-administració, d'un E-govern i, també d'una E-governança i d'una E-democràcia. Les administracions públiques, en aquest sentit, han arribat a nivells de sofisticació molt elevats en la millora de la seva relació amb la ciutadania millorant de forma evident les seves *front-office*. Però han deixat aparcaades totes les potencials millores vinculades al *back-office* institucional en el sentit de renovació del seu model de gestió i d'aconseguir unes majors quotes d'eficiència.

També han descurat temes conceptuals molt importants com la potencialitat del les TIC per millorar la seguretat jurídica de les institucions, per contribuir a la solidesa dels sistemes de control i de lluita contra la corrupció, per les seves possibles aportacions en relació amb la transparència i rendició de comptes, i per la seva capacitat per contribuir a fer efectiu un model de governança basat en la gestió de xarxes complexes de relacions entre múltiples organitzacions públiques i privades. Tot seguit ens referim breument a aquests quatre potencials:

1. Com la E-administració pot ajudar a dissenyar organitzacions públiques més eficients en un context de crisi global i contenció o regressió de la despesa pública?

Cal associar la implantació de les TIC a l'eficiència i no només a l'eficàcia, com s'ha fet fins el moment. Cal vincular les TIC directament amb la reducció dels costos organitzatius i de personal i, per tant, cal analitzar amb major profunditat els avantatges que ofereixen les TIC en la millora del *back-office* de les organitzacions públiques i no només obsessionar-se (com ha estat el cas) per les millores en el *front-office*. És evident que la implantació de les TIC implica una revolució en l'organització del treball i que la renovació ofimàtica pot reduir d'una forma espectacular els costos de personal de suport a la gestió.

Fins al moment aquest canvi no s'ha notat a nivell econòmic en la majoria d'administracions públiques per les resistències del seu personal i per la lògica conservadora tradicional de les organitzacions públiques. Les millores tecnològiques han estat absorbides per una major eficàcia i ambició en la qualitat en la prestació de serveis públics i, també (tot cal dir-ho) per una major folgança d'alguns empleats públics i per una millora de la seva qualitat de vida en el treball que, en moltes ocasions, és difícil de justificar. Però en l'actual conjuntura totes les innovacions públiques que no impliquin una reducció de costos econòmics poden veure's avortades i aquesta dimensió no es pot, per tant, obviar de cap manera.

Atenent aquests arguments, es pot considerar que a partir d'ara qualsevol projecte d'innovació tecnològica hauria d'anar acompanyada d'una memòria de reducció de costos econòmics i, especialment, de reducció de costos en matèria de recursos humans. I aquesta situació més que un problema és una oportunitat perquè la implantació de les TIC superi la seva síndrome de Peter Pan i assumeixi d'una vegada per sempre el seu gran potencial a aportar a l'organització dels serveis públics una major eficiència.

2. Com l'E-administració i l'E-govern pot millorar la seguretat jurídica i la lluita contra la corrupció sense caure en el pou d'una major burocratització?

La resposta és utilitzar les TIC com a mecanisme intern de control que sigui silenciós, poc burocratitzador i efectiu. La flexibilització, derivada dels enfocaments gerencialistes, pot generar clientelisme i corrupteles que es poden evitar i controlar mitjançant les TIC. El model d'Administració gerencial derivat de la nova gestió pública implica flexibilitat institucional i complexes relacions entre el sector públic i el mercat. Tots dos factors contribueixen a elevar la permeabilitat de les administracions públiques a l'indesitjable fenomen de la corrupció.

En aquest sentit, hauria de pensar-se en la utilitat de les TIC com un instrument de control que evités o, si escau, detectés ràpidament les conductes heterodoxes o corruptes i tot això, sense generar tendències burocràtiques paralitzadores. Les TIC haurien de facilitar l'accés automatitzat a moltes fonts d'informació que adequadament creuades i sistematitzades permetessin detectar els comportaments espuris. A més, el fet que existeixi aquesta intencionalitat en relació amb les TIC generaria un clima de temor que evitaria d'entrada una part important de comportaments delictius.

Del que es tracta, en definitiva, és de canviar els actuals sistemes obsolets i poc efectius de control previ i de procés de caràcter burocràtic per uns sistemes de control molt més fluïts

i silenciosos basats en les TIC. Els empleats públics encarregats del control (intervenció) haurien d'utilitzar les TIC per estar analitzant els processos i expedients de gestió (tots, i si n'hi ha molts, per un sistema de mostreig) en temps real que transiten per la intranet de la institució i per les seves bases de dades. En el moment que detectessin alguna irregularitat hauria d'intervenir de forma profunda per esclarir les causes i els elements que no s'ajusten a la legalitat i a l'ètica pública. Aquesta proposta equival a dissenyar una espècie de "gran germà" que no entorpeix la gestió però que tot ho veu (o ho pot veure), ho analitza i, si hi troba motius justificats, intervé.

En definitiva, les TIC permeten sistemes de control molt efectius i sense les clàssiques externalitats burocràtiques. A més, cal trencar la perversa lògica que associa de forma superficial control amb burocràcia en el sentit pejoratiu del terme. És un error plantejar-se en les institucions públiques models postburocràtics inspirats en les empreses privades i fer de la flexibilitat l'única bandera. La burocràcia és imprescindible per mantenir institucions públiques que aportin seguretat institucional i jurídica a l'entorn econòmic i social. La burocràcia és similar al colesterol, té molt mala imatge però cal saber distingir el colesterol bo (indispensable per mantenir la salut institucional) del colesterol dolent (que genera obesitat institucional). La E-administració hauria d'assumir el paper (té la potencialitat per fer-ho) d'un complement farmacèutic que contribuís a disminuir el colesterol dolent (la mala burocràcia) i potenciés el colesterol bo (la burocràcia que genera seguretat institucional i jurídica).

3. Com l'E-govern i la E-democràcia poden ajudar a superar el dèficit de les administracions en matèria de transparència i rendiment de comptes?

Totes les organitzacions públiques haurien de vincular de forma directa l'E-administració amb la transparència i la rendició de comptes real i sincera. Haurien d'informar pels canals tecnològics dels objectius, dels recursos associats a ells i, també dels ingressos i, especialment, de totes les despeses. Fer totalment transparents els objectius, els resultats i les despeses econòmiques associats és un mecanisme revolucionari ja que directament contribueix a eradicar en gran manera les pràctiques corruptes.

A més, la transparència i el retiment de comptes en el disseny i avaluació de les polítiques públiques incentiva la participació ciutadana ja que la bona informació és un catalitzador de la participació i, la ciutadania ben informada sent la necessitat d'opinar sobre el que li sembla bé i el que considera que hauria de modificar-se i com hauria de canviar-se. És evident que l'E-administració té una capacitat enorme per fomentar d'una forma eficaç i eficient la participació ciutadana (l'E-democràcia).

En definitiva, qualsevol impuls de l'E-administració hauria d'estar associat directament a esforços en transparència i rendiment de comptes i indirectament a l'eradicació de la corrupció i al foment de la participació ciutadana i en cap cas limitar-se a la informació institucional sense un gran valor afegit i a les dinàmiques operatives de millora en la prestació de serveis públics.

4. Com l'E-governança pot auxiliar al fet que l'Administració pública exerceixi la direcció i el control (rol de principal) davant una xarxa d'agents privats que executen les polítiques i presten els serveis?

Les TIC haurien de ser un instrument tecnològic bàsic que permeti el control i l'avaluació de la xarxa d'organitzacions prestadores de serveis públics, mitjançant sistemes de control sobre el procés de producció de serveis, sobre els resultats, etc. A més, les TIC haurien d'aconseguir i sistematitzar la informació necessària per planificar i coordinar aquestes xarxes organitzatives.

Les TIC vinculades a la gestió en xarxa poden implementar-se a través de diferents mecanismes. Per exemple: pot permetre que l'Administració pública matriu estigui connectada amb les intranets de totes les organitzacions públiques i privades que configuren la seva xarxa prestacional i que això permeti obtenir informació en línia dels processos, l'organització interna i els resultats de la producció dels serveis públics externalitzats. Es pot pensar també en mecanismes de doble sentit en què els òrgans externalitzats introdueixin informació en la intranet de l'Administració matriu i on aquesta, simultàniament, pugui entrar en qualsevol moment en les intranets de cadascuna de les organitzacions de la xarxa.

Diuen els clàssics de la Nova Gestió Pública que és millor “portar el timó que remar”. És difícil, en aquest sentit, estar en desacord en el fet que les administracions públiques modernes cedeixin la implementació de bona part de les seves polítiques a agents externs (la majoria de caràcter privat) que exerceixin la funció de remar i que les institucions públiques s'encarreguin de portar el timó, retenint només la gestió d'allò que aporta valor públic. Ara bé, les institucions públiques han d'assegurar que tenen suficient capacitat tècnica per poder portar el timó en condicions òptimes; situació que fins al moment, en termes generals, encara no han aconseguit. Les TIC i l'E-Administració suposen, en aquest sentit, un bon instrument (equivalent a un GPS i a un radar) per ajudar les administracions públiques a l'hora de desplegar les habilitats de timonejar.