Consultoria de Millora organitzativa i Recursos Humans, SCP

Margarita Martínez / Miquel Salvador / Oriol Garcia

DIAGNOSI PER AL DISSENY DE LES LÍNIES DE DESENVOLUPAMENT D'UN PLA DE MILLORA ORGANITZATIVA PER A L'AJUNTAMENT DE GIRONA

Banyoles, maig - 2007

ADAPTAR-LO

ÍNDEX

1. PRESENTACIÓ DE L'ESTUDI 3

1.1 Introducció 3

1.2 Equip de treball 4

1.3 Objecte i objectius 5

1.4 Metodologia i tècniques 6

2. DIAGNOSI ORGANITZATIVA I RECURSOS HUMANS 10

2.1.- Introducció a la diagnosi organitzativa 10

2.2.- L'estructura organitzativa de l'Ajuntament de Girona 10

2.2.1 Disfuncions entre l'estructura política i l'estructura administrativa. 10

2.2.2 Manca d'un organigrama general 15

2.2.3 Manca d'un mapa de processos 18

2.2.5 Breu reflexió sobre l'externalització dels serveis municipals 21

2.2.6 Dificultats en la gestió de la informació i la comunicació interna 21

2.2.7 Elements de cultura organitzativa 23

2.2.8 Principals disfuncions analitzades per Àrees 24

1. Àrea d'Alcaldia- Presidència 24
2. Àrea de Mobilitat, Coordinació Territorial i Seguretat 24
3. Àrea d'Administració i Règim Interior 26
4. Àrea de Participació i Relacions Ciutadanes 27
5. Àrea d'Hisenda, Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat 28
6. Àrea d'Urbanisme 28
7. Àrea de Medi Ambient i Sostenibilitat 29
8. Àrea de Cultura i Educació 30
9. Àrea de Serveis Socials i Joventut 31

2.3.- Els recursos humans 32

2.3.1 Introducció 32

2.3.2 Anàlisi de la funció de personal 33

2.3.2 Els mecanismes d'accés: les disfuncions entre la normativa i la pràctica 35

2.3.3 Dimensionament i anàlisi de la plantilla 36

2.3.4 Algunes disfuncions en la política retributiva 43

2.3.5 Els estils de comandament 43

2.3.6 Política de compatibilitats i l'impacte que genera en el clima laboral 44

2.3.7 Aspectes destacables en l'àmbit de la negociació col·lectiva 45

3. PROPOSTES DE LÍNIES D'ACTUACIÓ DEL PLA DE MILLORA 46

4. ANNEX: MODEL DE QÜESTIONARI DE LES ENTREVISTES 50

1. PRESENTACIÓ DE L'ESTUDI

1.1 INTRODUCCIÓ

En els darrers anys el desenvolupament de les diferents actuacions de l'Ajuntament de Girona, tant per afrontar les creixents demandes de serveis per part de la ciutadania (fruit en part per l'important augment de la població) com pel creixent traspàs de competències i serveis provinents d'altres nivells de govern i administració, ha comportat un increment de l'estructura organitzativa, de les dotacions de personal i de recursos materials i econòmics, tal com indiquen les dades presentades en el present estudi de diagnosi.

Atesa aquesta situació, l'Equip de govern municipal considera convenient disposar d'un estudi que, partint de l'anàlisi i revisió de la situació actual, elabori un Pla de Millora organitzativa que faciliti l'anàlisi i el disseny d'un seguit de línies d'actuació que, incidint en l'organització i les persones que la integren, permetin una millora en l'eficiència i en el desenvolupament del potencial i capacitats d'actuació municipal. D'entre aquests àmbits cal destacar aspectes com l'ordenació i racionalització de l'estructura organitzativa i de la plantilla de personal, la clarificació de competències i responsabilitats dels llocs de treball, l'anàlisi dels perfils professionals, la revisió i ordenació de les polítiques salarials o els models de carrera professional, entre d'altres.

El present estudi té per objecte fer una adequada diagnosi i una anàlisi de la situació actual, de la qual se'n derivi el disseny d'unes línies de treball integrades en l'àmbit de l'organització i els recursos humans que permetin assolir els nous reptes que té plantejats l'Ajuntament de Girona.

Conseqüentment les mancances o aspectes susceptibles de millora assenyalats en la diagnosi han d'introduir les propostes de línies de millora organitzativa i de recursos humans que s'haurà d'anar desenvolupant a través de projectes concrets d'intervenció en l'Ajuntament de Girona, segons un Pla de Millora acordat entre les propostes dels assessors externs i els objectius i prioritats que consideri l'Equip de Govern municipal.

1.2 EQUIP DE TREBALL

La Consultoria de Millora organitzativa i recursos humans esta integrada per una xarxa de professionals autònoms amb coneixements experts en aquest àmbit i experiència acreditada dins de les administracions públiques. Som un equip de treball multidisciplinar (sociologia, ciència política i de l'administració, psicologia) que adequa la seva composició concreta a partir dels diferents àmbits de treball a desenvolupar en un projecte.

Els professionals que duen a terme la direcció i coordinació del projecte son:
Margarita Martínez, llicenciada en filosofia i lletres, ciència política, màster en gestió pública, màster en direcció estratègica de recursos humans, amb formació complementària en anàlisi de llocs de treball i competències, metodologia de valoració de llocs de treball Hay, gestió per competències, avaluació de l'acompliment, etc. Experiència professional, tant dins com fora de l'administració pública, en l'entorn dels recursos humans: departaments de planificació i desenvolupament de recursos humans en l'Administració de la Generalitat, i des de l'any 1998 consultora autònoma. Durant aquest període ha estat vinculada a l'Equip d'Administració Pública de la UPF dirigit per Carles Ramió. Diverses publicacions, coordinadora de l'elaboració de casos pràctics del departament de Ciència de l'Administració de la UAB. Vice-presidenta de l'Associació Catalana de Gestió Pública.

Miquel Salvador, doctor en Ciències Polítiques, professor i vice-degà del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la UPF, membre de l'Equip d'Administració Pública (EAP) de la mateixa universitat, membre de l'Associació Catalana de Gestió Pública, ha publicat diversos llibres, articles i la seva tesi doctoral ha esta en relació a la funció pública i premiada amb el Premi Enric Prat de la Riba de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Co-director del Postgrau Govern Electrònic de l'IDEC – UPF.

Oriol García, llicenciat en ciències polítiques i de l'Administració per la UPF. Premi extraordinari fi d'estudis 2004. Cursant el doctorat en la UPF. Ha participat en diferents estudis i consultories dins de l'Equip d'Administració Pública (EAP) de la mateixa universitat.

Alguns dels darrers projectes duts a terme pels membres de l'equip han estat:

- ⇒ Redisseny institucional i organitzatiu de la Secretaria per a l'Immigració de la Generalitat de Catalunya
- ⇒ Redisseny organitzatiu del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya
- ⇒ Anàlisi i valoració de llocs de treball de diferents unitats de la Universitat Pompeu Fabra
- ⇒ Estudis organitzatius, d'anàlisi i valoració de llocs de treball a diferents unitats de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú i suport per a la millora organitzativa a entitats que rebien subvencions municipals

- ⇒ Redisseny organitzatiu per al Consorci de l'Auditori: anàlisi i proposta de dimensionament i redistribució de la plantilla i anàlisi i valoració de llocs de treball per a l'elaboració del catàleg de llocs de treball
- ⇒ La configuració organitzativa de l'Institut Català d'Indústries Culturals, per encàrrec de la Secretaria General del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya.
- ⇒ Modificació de l'estructura i del dimensionament de la Secretaria General d'Esports del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya,
- ⇒ Redisseny estructural i dimensionament d'efectius al Museu Nacional d'Art de Catalunya,
- ⇒ Rediseño organizativo de las Oficinas Tributárias de la Diputación Foral de Gipuzkoa: definición de modelos de orientación estratégica y configuració de la estructura y de los recursos humanos
- ⇒ Col·laboracions en l'àmbit local a través de la Diputació de Barcelona i la Fundació Pî i Sunyer

1.3 OBJECTE I OBJECTIUS

L'objecte de l'estudi és la situació actual de l'estructura organitzativa i dels recursos humans de l'Ajuntament de Girona. L'objectiu és realitzar una diagnosi d'aquesta situació que orienti el disseny de les línies de desenvolupament d'un Pla de Millora Organitzativa.

Per tal d'assolir-los, i previ al propi inici de l'estudi, es van realitzar unes actuacions destinades a la comunicació dels objectius del projecte a dins de la pròpia organització. La primera actuació va ser una reunió amb l'equip de govern, una reunió informativa amb la línia de comandament (caps d'àrea) i finalment amb els representants dels treballadors on participaren la Tinent d'alcalde d'Administració i Règim Interior, el cap de la Secció de Personal i dos membre de l'equip de consultoria.

L'objectiu d'aquestes reunions va ser tant informar sobre el projecte com generar confiança i un ambient favorable entre les parts implicades per aconseguir un nivell de consens sobre la necessitat d'intervenir per millorar l'adaptació i el funcionament organitzatiu de la institució municipal als nous reptes. En el mateix sentit el procés de treball de camp realitzat en aquest primer encàrrec, a través de la realització de diferents entrevistes a membres de diferents nivells de l'organització, també es va plantejar de manera que pogués contribuir a augmentar el nivell de compromís dels membres de la institució i el consens sobre les prioritats i els límits de cadascuna de les línies de treball o projectes que han de constituir un Pla de millora organitzativa.

1.4 METODOLOGIA I TÈCNIQUES

El desenvolupament del projecte requereix de la integració de tècniques quantitatives i qualitatives que permetin construir una imatge integrada no tan sols dels aspectes de caràcter més quantificable o "objectiu" sinó d'aquells més vinculats a percepcions i arguments al voltant dels elements clau inclosos a l'anàlisi.

La metodologia emprada en el projecte, per tant, es basa en l'anàlisi de la informació obtinguda a través de la documentació recollida i de les 66 entrevistes realitzades a membres de diferents nivells de l'organització.

a) Anàlisi documental per realitzar una primera aproximació a l'organització a través dels diferents documents que es considerin adients pel que fa a:

- Informació sobre la plantilla de personal a través de la base de dades disponible
- Estructura organitzativa, organigrames, organismes municipals i ens adscrits a l'administració municipal, web municipal
- Línies estratègiques d'actuació aprovades / Cartes de serveis / Iniciativa de Formació
- Cartes de serveis publicades o en tràmit de publicació
- Memòries, acords o documents que informin sobre les activitats i projectes municipals
- Evolució del pressupost municipal, preferentment pel que fa al Capítol 1
- Conveni i tots aquells Acords que afectin a les condicions del personal
- Pàgines webs de diferents ajuntaments catalans de ciutats amb un nombre de població o trets similars a l'Ajuntament de Girona
- Normativa i documents generals sobre el govern local:

Llei Municipal i Règim Local de Catalunya (2003)
Decret de 30 de juliol de 1990 pel que s'aprovà el Reglament de Personal al servei de les entitats locals de Catalunya
Llibre Blanc de la funció pública catalana – Conselleria de Governació de la Generalitat de Catalunya (2005)
Informe de l'Observatori de Govern Local – Fundació Pi i Sunyer (2006)

b) Realització de diferents reunions de treball amb càrrecs polítics (Regidora d'Administració i Règim Interior i Regidor d'Organització) i tècnics (la Secretaria i el Cap de personal).

c) Realització de reunions per a comunicar i difondre l'estudi de consultoria als caps d'àrea i als representants dels treballadors (Junta de Personal i Comitè d'Empresa)

d) Realització de 66 entrevistes semi-estructurades a membres de diferents nivells de responsabilitat de l'organització, d'acord amb el model de Qüestionari adjunt en l'Annex 1.

Primerament s'han realitzat les entrevistes als caps d'àrea i posteriorment al personal de cada àrea d'acord amb diferents criteris com per exemple el seu coneixement de l'organització, l'actitud més positiva o d'implicació dins del seu àmbit o bé més negativa o reactiva davant els canvis.

Relació de les entrevistes realitzades:

ENTREVISTES CAPS D'ÀREA

HORES	**DIMECRES 24 de gener**	**DIJOUS 25 de gener**	**DIVENDRES 26 de gener**	**DIMARTS 30 de gener**	**DIMARTS 13 abril**
9 h.	Josep Palouzié – Policia	M. Mercè Teixidor – Mobilitat	Ramon Felip – Medi Ambient	Glòria Gou - Secretaria	Joan Samper Cap Personal
11 h.	Vicenç Estanyol Promoció	Glòria Gou - Secretaria	Narcís Casassa – Cultura	Joan Vila - Patrimoni	Amèlia Barbero
12.30 h.	Rosa Baena – Serv.Socials	Anna Barceló – Urbanisme	Joan Boadas – SGDAP	Sv. Informàtica	
14 h.	David Pujol OIAC				

ENTREVISTES PERSONAL

HORES	DIMECRES 31 de gener	DIJOUS 1 de febrer	DIJOUS 1 de febrer	DIVENDRES 2 de febrer	DILLUNS 5 de febrer
9.30	Àrea: Seguretat Vicenç Ramírez Sots-inspector	Àrea: Participació Esther Portella Aux. Administrativa	Àrea: UGT Nom: Lluïsa Rovira Representant UGT	Àrea: Promoció Nom: Narcís Matas Lloc treball: Adjunt secció	Àrea: Serv. Socials Amadeu Mora Cap secció
10.30	Àrea: Seguretat Isabel Rigau Adjunta secció	Àrea: Participació Mila Hernández Adjunta secció Aux. Administr.	Àrea: CCOO Bienvenido Prados President Comitè d'Empresa	Àrea: Promoció Dora Alsina Tècnica superior	Àrea: Serv. Socials Josep Just Cap secció
12	Àrea: Seguratat Antonio Rojas Sergent	Àrea: Mobilitat M. Antònia Puig Administrativa	Àrea: CSI-CSIF Nom: Hilari Joan Lloc treball: Agent policia local	Àrea: Promoció Nom: Montse Benito Lloc treball: Cap negociat Lloc entrev. Sala de les Espases	Àrea: Serveis Socials Nom: Anna Asensi Lloc treball: Cap negociat Lloc entrev. Sala de les Espases
13	Àrea: Mobilitat Jordi Vicenç Cap secció	Àrea: Mobilitat Antònia Molina Auxiliar adm.	Àrea: Mobilitat Venanci Moratalla Encarregat	Àrea: Arxiu Núria Surià Cap de negociat	Àrea: Serv. Socials Enric Manuel Tècnic mig
14		Àrea: Patrimoni Rosa Soler Administrativa			

HORES	DIMARTS 6 de febrer	DIMECRES 7 de febrer	DIMECRES 7 de febrer	DIJOUS 8 de febrer	DIJOUS 8 de febrer
9.30	Àrea: Urbanisme Joana Mendieta Cap secció	Àrea:Serv. econòmics Mariona Micaló Adjunta secció	Àrea: Medi Ambient Jaume Puxan Enginyer	Àrea: Cultura Anna Cutrona Cap negociat	Àrea: Administració Lluís Pau Vicesecretari
10.30	Àrea: Urbanisme Pep Solà-Morales Arquitecte	Àrea:Serv. econòmics Lluís Pujol Tresorer	Àrea: Mobilitat Jordi Xirgu Tècnic superior	Àrea: Cultura Montse Fuyà Cap negociat	Àrea: Administració M. Rosa Mañas Adjunta secció
12	Àrea: Urbanisme Carlos Villafañe Administratiu	Àrea: Serv.econòmics Maria Galan Cap secció	Àrea: Medi Ambient Ramon Roura LSots encarregat	Àrea: Cultura Dolors López Adjunta secció	Àrea: Administració David Álvarez Tècnic superior
13		Àrea: Serve.econòmics Roser Pararols Auxiliar adm.	Àrea: Arxiu Lluís Esteve Cap secció	Àrea: Cultura Artur Iscla Cap de secció	Àrea: Administració Anna Castany Administració
14		Alcaldia-Presidència Rosa M. Picamal Cap servei	Àrea: Urbanisme Carles Lloret Cap secció	Alcaldia Presidèn. Josep Ferrer Tècnic mig	

HORES	**DIJOUS 8 de febrer**
16	CCOO Bienvenido Prados President C. Empresa
17	CCOO Josep Gamero Representant sindical
18	UGT- Junta Personal Rafael Garcia del Prado

HORES	**DIVENDRES 9 de febrer**
9.30	Àrea: Medi Ambient Pere Pascua Cap secció
10.30	Àrea: Medi Ambient Carme Bagué Auxiliar adm.
12	Àrea: Medi Ambient Jordi Batallé Sots encarregat
13	Àrea: Urbanisme Jordi Oromí Cap servei

HORES	**DIMARTS 20 de febrer**
12:30	Cap de Personal – J. Samper

HORES	**DIMARTS 6 de març**
9	Regidora Administració i Règim Interior- Amèlia Barbero

2. DIAGNOSI ORGANITZATIVA I RECURSOS HUMANS

2.1.- INTRODUCCIÓ A LA DIAGNOSI ORGANITZATIVA

L'Ajuntament de Girona, en tant que organització, té unes característiques distintives i pròpies que seran objecte de la present diagnosi, però que alhora poden vincular-se a un seguit de trets comuns i estructurals: tota organització pot definir-se en tant que un conjunt de persones organitzades i orientades a l'assoliment d'uns objectius. Aquesta definició permet distingir els elements crítics al voltant dels quals es desenvoluparà la diagnosi i les propostes de millora: l'estructura organitzativa i els professionals que la integren amb referències a la cultura organitzativa que acaba cohesionant els dos elements. Aquests acabant sent més nodals si tenim en compta que la principal diferència entre les organitzacions municipals no rau tant en la disparitat dels seus objectius bàsics – en tant que organització administrativa amb una clara missió en el territori–, sinó en l'estructuració dels seus recursos i la multiplicitat d'opcions organitzatives i d'instruments de gestió a l'hora d'assolir aquests objectius.

2.2.- L'estructura organitzativa de l'ajuntament de Girona

2.2.1 Disfuncions entre l'estructura política i l'estructura administrativa.

L'estructura administrativa de l'Ajuntament de Girona depèn de l'àmbit de decisió polític i del cartipàs de cada equip de govern, atès que la decisió sobre aquesta estructura ha de venir legitimada pels representants democràtics. En relació a aquest punt, s'han detectat un seguit de situacions en les quals la relació entre els àmbits polític i administratiu comporta algunes ineficiències en el funcionament de l'Ajuntament de Girona.

L'espai de relació entre els dos àmbits, el polític i l'administratiu, són les Àrees de gestió de l'Ajuntament, cadascuna encapçalada per un tinent d'alcalde i un o més regidors delegats i per un cap d'àrea que constitueix la línia directiva en l'àmbit administratiu. Les àrees de gestió són, per tant, el primer nivell de divisió de l'estructura organitzativa i l'espai d'interacció quotidià entre l'àmbit polític i administratiu.

En el cartipàs municipal vigent es defineixen un total de nou àrees que tot seguit relacionem:

1. Àrea d'Alcaldia- Presidència
2. Àrea de Mobilitat, Coordinació Territorial i Seguretat
3. Àrea d'Administració i Règim Interior
4. Àrea de Participació i Relacions Ciutadanes
5. Àrea d'Hisenda, Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat

6. Àrea d'Urbanisme
7. Àrea de Medi Ambient i Sostenibilitat
8. Àrea de Cultura i Educació
9. Àrea de Serveis Socials i Joventut

Actualment l'Ajuntament de Girona amb aquesta estructura formada per nou àrees de gestió, se situa en la categoria més alta pel que fa a la divisió en àrees, ja que, si atenem l'Informe sobre el govern local de la Fundació Pi i Sunyer, tan sols el 5.2% d'ajuntaments catalans de més de 10.000 habitants tenen un nombre tan elevat d'àrees. Aquesta fragmentació s'ha vist accentuada per la necessitat de governar mitjançant el pacte entre tres partits, però fora convenient estudiar una estructura administrativa més estable sobre la qual es plantegessin adaptacions en funció del que determini el cartipàs polític. Una possible proposta a aprofundir dins una anàlisi de millora organitzativa s'orientaria cap a una estructura orientada a 3 grans àrees sota les quals es crearia una estructura de serveis diferenciats, que podrien ser les següents:

Àrea de Serveis Interns o Generals
Àrea de Serveis al Territori
Àrea de Serveis a les Persones

D'acord amb l'actual estructura esmentada, els caps d'àrea constitueixen el cercle polític – administratiu de l'organització municipal sent els responsables màxims de la seva àrea i els interlocutors amb el/s regidor/s corresponents – regidors d'àrea i regidors delegats-, fent de nexe d'unió entre l'àmbit polític i administratiu, amb autonomia tècnica i responsabilitat a l'hora d'implementar les polítiques públiques contingudes en el programa de govern.

Ara bé, hem denotat unes mancances en l'establiment de les regles de funcionament d'aquesta estructura amb posteriors repercussions en d'altres unitats que depenen de la màxima direcció política, i així mateix hem detectat una manca de definició de les competències de naturalesa proto-gerencials de la figura del cap d'àrea.

Primerament analitzarem les diferents situacions existents en les àrees de gestió atenent a la relació entre l'estructura política i l'estructura administrativa.

1. Més d'un terç del total de les àrees no disposen de la figura del cap d'àrea. Aquestes són les següents:
    - Alcaldia, es defineix per la suma de serveis autònoms de petites dimensions, alguns dels quals unipersonals, mancats de vertebració entre ells, sense visió de conjunt.
    - Serveis Socials i Joventut, són els caps de secció els qui exerceixen de forma col·legiada el rol de cap d'àrea, en una estructura de nova creació i

en un àmbit sectorial tradicionalment poc procliu a la creació d'estructures jeràrquiques

- Administració i Règim Interior, disposa d'un Cap d'Àrea, que no pot assumir totes les funcions que li són pròpies com a cap i la Secretària del cos d'habilitació nacional.
- Cap d'Àrea d'Hisenda alhora és l'Interventor, que pertany al cos d'habilitació nacional.

2. Hi ha alguna àrea, que disposa d'un cap d'àrea i també d'altres figures de direcció que actuen de forma força independent. En aquesta situació trobem les Àrees següents:
   - La Unitat Municipal d'Anàlisi Territorial (UMAT) i Seguretat (Policia Municipal) són serveis autònoms només amb dependència formal de la Cap d'Àrea de Mobilitat, Coordinació Territorial i Seguretat
   - Hisenda, Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat: El Cap d'Àrea és el responsable de Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat, mentre que l'Interventor, és el Cap de l'Àrea d' Hisenda. Entre tots dos no hi vinculació jeràrquica.

3. Tres àrees (Participació i Relacions Ciutadanes, Medi Ambient i Sostenibilitat i Cultura i Educació) disposen d'un únic Cap d'Àrea, responsable de totes les seccions de l'Àrea, en què exerceix en solitari les funcions directives. El rol assumit per aquests caps d'àrees seria el més ajustat a la figura i competències directives.

4. L'àrea d'Àrea d'Urbanisme manté una estructura directiva diferenciada ja que disposa de la figura del delegat/da, lloc de treball eventual de confiança política, i el cap de Serveis Jurídics, lloc de comandament que representa més l'interlocució tècnica dins aquesta Àrea.

En aquests quatre contextos institucionals s'infereix l'existència d'asimetries entre els diferents caps d'Àrea, la qual cosa també ens permet detectar que hi ha una manca clara de definició del rol de la figura del cap d'Àrea. Aquesta indefinició queda en evidència per la seva posició dins l'esmentat entramat organitzatiu així com pel paper que assumeixen a través dels instruments ordinaris de relació amb el cercle polític, com són:

- La reunió de caps d'àrea, preparatòria de la Junta de Govern Local, constitueix la comissió tècnica de màxim nivell d'informació i coordinació, en la qual participen els sis caps d'àrea, l'Intendent de la Policia Municipal, l'Interventor i la Secretària. Aquestes reunions provenen de l'etapa de l'anterior alcalde i, pel que fa al seu funcionament, cal tenir present les consideracions següents:

- El funcionament col·legiat equipara Caps d'Àrea, Cossos d'Habilitació Nacional i Intendent.
- És un espai de trobada formal i força unidireccional on l'alcaldessa informa als caps d'àrea amb l'objectiu primordial de preparar els assumptes del ple municipal. En canvi manca un espai destinat a la coordinació horitzontal dels caps d'àrea.

- La relació bilateral entre els caps d'àrea i els corresponents tinents d'alcalde i regidors delegats també incorpora un factor distorsionant del rol de la línia directiva, sobre el qual assenyalarem el aspectes següents:
  - En ocasions el fet que la divisió en àrees sigui inferior al nombre de regidors pot arribar a suposar una major dificultat, especialment si el cap no disposa de bones capacitats directives.
  - Es donen alguns casos on els regidors a més de despatxar amb el cap d'àrea sovint despatxen directament amb els caps de servei i els caps de secció, la qual cosa a la pràctica accentua l'afebliment del rol del cap d'Àrea corresponent. Cal considerar fora d'aquesta casuística aquelles situacions o problemàtiques operatives i concretes on el regidor/a es dirigeixen a la persona directament responsable per poder actuar de forma àgil i directa sobre una demanda o necessitat concreta dels ciutadans.

Les diferents situacions en les àrees i la manca de cohesió interna d'una línia directiva ve donada per les esmentades diferències en les conjuntures institucionals, pels diferents jocs de relació entre el cercle polític i l'administratiu que hem comentat, així com per aspectes relacionats amb l'absència d'una cultura o estil de lideratge més o menys compartit i d'uns instruments comuns de planificació i gestió.

Tot plegat, doncs, reforça la Hi ha una manca de cohesió interna de la figura directiva. Mentre uns caps d'àrea han desenvolupat instruments de planificació, indicadors de gestió o bé espais de comunicació interna, altres caps es plantegen iniciatives de millora dels seus processos d'acord amb la cultura de la qualitat, en canvi en altres casos s'aprecia una evident manca d'ús i de coneixement d'instruments de direcció i gestió i predomina més la inèrcia administrativista. Aquesta manca d'homogeneïtat pel que fa a la direcció de les diferents àrees – direcció política, direcció político-tècnica i direcció política més direcció tècnica - provoca lògiques de funcionament força diferents i en ocasions oposades que dificulten el paper directiu dels caps d'àrea.

La situació descrita d'indefinició i de manca d'institucionalització de la figura del cap d'àrea té un seguit d'implicacions en el funcionament i rendiment de l'estructura administrativa, de les quals detallem tot seguit aquelles que hem considerat més rellevants:

1. El nivell de coordinació entre àrees en moltes ocasions queda vertebrat en el cercle polític

Davant la manca d'un àmbit de direcció definit, són els responsables polítics el que han de vertebrar la coordinació tècnica entre àrees, dificultant d'aquesta manera un funcionament més transversal i una major fluïdesa de la informació. Tal com hem esmentat anteriorment, la manca de capacitat de coordinació efectiva dels caps d'àrea queda palesa si tenim en compta que les úniques reunions que comparteixen tots els caps d'àrea són aquelles que convoca l'alcaldessa amb l'objectiu de preparar el ple municipal. Així doncs actualment les relacions que mantenen els caps d'àrea són bilaterals i normalment es donen de manera poc formalitzada.

2. Asimetria en la intervenció del nivell polític en la definició d'aspectes tècnics

Aquesta asimetria pel que fa a la major o menor preeminència o protagonisme del nivell polític en la determinació de qüestions tècniques respon, i es retroalimenta mútuament, de la poca institucionalització de les funcions dels caps d'àrea i de la seva dificultat per aconseguir una coordinació real. Per tant, l'establiment de programes transversals esdevé més complex ja que comporta disposar d'un major espai d'autonomia del nivell tècnic. En aquest escenari és més fàcil que alguns aspectes contingents, com el nivell d'afinitat o confiança del polític amb el cap d'àrea, tinguin més rellevància.

3. El major o menor protagonisme polític en l'àmbit tècnic afebleix el rendiment de comptes de l'estructura administrativa vers els responsables polítics

Aquesta poca institucionalització del nivell administratiu de decisió en favor d'un major marge d'intervenció del nivell polític genera al seu entorn dinàmiques que van en perjudici de l'eficiència en el funcionament de l'estructura organitzativa. Així doncs, l'escàs reconeixement d'una esfera privativa d'autonomia en la gestió dels caps d'àrea genera les disfuncions següents:

- Una estructura administrativa menys professionalitzada, de manera que el rendiment de comptes s'afebleix, el funcionament de l'organització s'atomitza, els llocs de treball queden definits d'acord amb els hàbits i les tradicions pròpies de cada àrea i s'implementaran instruments de gestió més o menys professionalitzats, segons l'autonomia de gestió i les competències directives de cada cap d'àrea.
- Certes dinàmiques de desresponsabilització d'alguns caps d'àrea que va en perjudici de la cohesió i el funcionament integrat de les àrees. La política de compatibilitats també afavoreix aquesta tendència ja que provoca que la majoria de caps d'àrea no tinguin la dedicació exclusiva necessària per l'exercici del seu càrrec.
- Algunes dinàmiques que es poden acabar generant és el fet que el responsable polític assumeixi un rol de directiu públic que en ocasions es justifiquen per la necessitat de suplir les mancances en les competències del personal directiu.

2.2.2 Manca d'un organigrama general i de definició de l'estructura administrativa

No hi ha un organigrama general de l'ajuntament que defineixi formalment la dependència jeràrquica que s'estableix dins les àrees, per bé que algunes d'aquests si que en disposen. Aquesta realitat es una mostra més del baix nivell d'institucionalització de l'àmbit tècnic de decisió i per extensió de l'organització administrativa Efectivament, la definició de l'organigrama, lluny de ser un instrument merament formal, permet clarificar i identificar les línies de comandament i de retiment de comptes, les relacions entre nivells, les línies de comunicació, els interlocutors, els nuclis on es concentra el potencial expert i els espais de relació natural entre unitats.

Algunes de les virtualitats de la definició d'un organigrama general de l'ajuntament són les que exposarem tot seguit:

- L'organigrama és més que una radiografia, és l'esquelet de l'organització on es despleguen els principis de jerarquia i d'especialització que han d'orientar el funcionament de l'organització.
- L'organigrama descriu la ubicació dins l'estructura de cada unitat, alhora que també permet de destriar entre tipus d'unitats, entre aquelles que es troben dins o fora de l'estructura jeràrquica, i entre unitats i àrees segons si presten serveis al ciutadà o els presten a la mateixa administració. Aquesta distinció pot ser rellevant a l'hora de computar costos i definir pressupostos i les necessitats de creixement en personal
- La definició d'un organigrama comporta la determinació de les estructures de relació formal rellevants i reals, les línies de rendiment de comptes, i força la simplificació i l'ordenació de l'estructura organitzativa.
- La realització de l'organigrama requereixen una major definició i estructuració de les àrees que finalment facilita clarificar i millorar el funcionament del conjunt de l'ajuntament.

El disseny d'un organigrama comporta aclarir aspectes relacionats amb el model, com per exemple la divisió en àrees lligada a la definició del rol directiu, o bé el creixement administratiu de l'ajuntament, que esdevé un prerequisit per aconseguir un creixement sostenible de l'organització.

En aquest sentit, un element a considerar és la necessitat o no de disposar de serveis administratius més o menys centralitzats per donar suport a les àrees prestadores de serveis directes als ciutadans. Actualment cada àrea disposa d'algunes diferències, fruit de les pròpies característiques de l'Àrea o de l'estil del cap, amb una tendència a disposar de

serveis administratius força descentralitzats que ofereixen una major especialització i qualitat en l'atenció als ciutadans. Les situacions detectades són les següents:

- L'Àrea de Serveis Socials i Joventut i l'Àrea Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat tenen una unitat central de gestió administrativa vinculada a l'Àrea o bé als serveis centrals. En favor d'aquesta opció hi ha l'argument dels rendiments d'escala, més facilitat per a la coordinació i el seguiment de les diferents seccions. Alguna contrapartida seria una major possibilitat de tensions entre la unitat administrativa i la resta de seccions, així com un cert desconeixement o despreocupació de les seccions pels requeriments del procediment administratiu. Darrerament l'Àrea de Serveis Socials torna a tendir a una major descentralització dels serveis administratius per donar una atenció de més qualitat i més àgil als ciutadans.
- L'Àrea de Cultura i Educació disposen d'un suport administratiu més descentralitzat entre les diferents seccions i unitats, i alhora d'un petit suport administratiu central a nivell d'àrea. Aquesta opció permet una major autonomia i especialització en el funcionament del suport administratiu de les diferents seccions, però en canvi planteja majors costos de coordinació i control per part de la unitat de suport administratiu central així com la possibilitat de tenir més desajustos en el creixement del suport administratiu.
- L'Àrea de la Policia Local disposa d'un doble nivell de suport administratiu, una unitat integrada per administratius i una altra unitat administrativa policial, amb funcions no gaire diferenciades que convindria analitzar i definir més clarament.

Però en primer lloc la definició de l'organigrama ha de partir de l'aclariment del nombre d'àrees i la seva estructuració. Aquesta decisió política té importants implicacions en el funcionament de l'Ajuntament en termes de major o menor complexitat en la gestió, en la comunicació i coordinació de les àrees i en termes de cohesió interna de tota l'estructura organitzativa.

Tal com hem indicat anteriorment, en l'actualitat l'Ajuntament de Girona s'estructura en nou àrees de gestió, situant-se en la categoria més alta pel que fa a la divisió en àrees dins l'entorn d'ajuntaments catalans. Aquesta dada juntament amb algunes inquietuds manifestes per bona part dels càrrecs municipals entrevistats, ens porta a analitzar les consideracions següents:

- La divisió estructural s'ha accentuat en el darrer mandat atesa la fragmentació en l'àmbit del poder municipal fruit del pacte entre els 3 partits que constitueixen l'actual equip de govern municipal.
- Una elevada parcel·lació de les àrees de gestió s'explica tant pel nombre d'àrees

formals com per l'absència de cohesió interna d'algunes d'elles, la qual cosa provoca que hi hagi determinats serveis, seccions i unitats amb dinàmiques pròpies dins l'àrea. D'aquí en resulta que, a nivell real i pràctic, l'Ajuntament de Girona té un total de dotze àrees, el què suposa una segmentació certament excessiva si s'atén al context de referència o a d'altres administracions municipals.

- Un dèficit en la definició i la conceptualització de bona part de les àrees. L'articulació de les diferents àrees en termes generals palesa mancances en la seva conceptualització, essent una qüestió reiterada en les entrevistes el poc sentit d'unitat dins la mateixa àrea.
- Una acusada heterogeneïtat entre àrees pel que fa al seu volum organitzatiu fa que al costat de micro-àrees com poden ser alcaldia o participació i relacions ciutadanes hi convisquin àrees de grans dimensions. Més enllà del criteri numèric, la complexitat en la gestió i la definició de les línies de comandament haurien de ser sensibles a aquesta diversitat.
- Hi ha serveis en l'organització municipal que depenen directament del nivell polític i disposen d'un alt nivell d'autonomia de gestió tant per l'alta especialització de les seves funcions i/o per la seva dilatada trajectòria dins l'ajuntament. Alguns exemples són els següents:
    - La UMAT, esta ubicada formalment dins d'una àrea, però de fet es troba desvinculada de la mateixa i constitueix un servei molt especialitzat que funciona de forma similar a una agència d'anàlisi territorial al servei de l'Ajuntament amb funcions pròpies d'una tecnoestructura de suport a tota la corporació municipal.
    - Els serveis que depenen directament de l'estructura política són els següents:
        - Àrea d'alcaldia -presidència: Servei de gestió documental, arxiu i publicacions, Servei d'estudis socials i europeus.
        - Àrea d'administració i règim interior: Servei de sistemes i tecnologies de la informació, Servei de patrimoni.
        - Àrea d'urbanisme: Serveis jurídics

- Algunes seccions, fruit de circumstàncies especials (manca de cap d'àrea o caps d'àrea amb situacions concretes que impedeixen una dedicació exclusiva), eventualment depenen directament de l'estructura política, la qual cosa accentua més l'atomització de l'estructura administrativa. En aquesta situació es troben:

    - la Secció d'esports a l'Àrea de cultura
    - la Secció de sostenibilitat a l'Àrea de medi ambient
    - la Secció de joventut a l'Àrea de serveis socials.

2.2.3 Manca d'un mapa de processos

La majoria de les persones entrevistades han transmès la seva inquietud davant una manca de definició i formalització dels processos administratius de l'Ajuntament que, en general, responen a criteris més propis de la rutina i tradició burocràtica i que es transmeten per imitació i aprenentatge als nous integrants de l'organització, tret d'algunes iniciatives parcials d'anàlisi i millora de processos (elaboració de cartes de serveis, les iniciatives de la secció d'arxiu i gestió documental i dels serveis informàtics a l'hora d'implantar noves solucions).

Es denota, doncs, una demanda sobre la necessitat de disposar d'un mapa de processos que serveixi com a marc de referència per dissenyar els processos de cada àmbit per tal de facilitar l'optimització i eficiència dels circuits de treball. Aquesta mancança té importants implicacions en termes d'optimització i eficiència especialment si tenim en compte que la implantació de projectes transversals és cada vegada més necessària en l'activitat municipal.

Els aspectes rellevants que cal considerar en la diagnosi sobre la millora de processos són els següents:

- L'elaboració de les cartes de serveis que actualment es porta a terme és un pas positiu de cara a clarificar els processos de l'Ajuntament ja que aquesta iniciativa permetrà tenir un millor coneixement de la pròpia organització i un punt de suport per poder introduir millores en la gestió. Ara bé, la informació destacable fa referència a la part del procés relacionada amb el ciutadà i, per tant, no del procés en el seu conjunt. La carta de serveis es un compromís adquirit per l'equip de govern que s'ha anat implantant en alguns serveis, però en altres serveis no s'ha generat el nivell de compromís suficient i s'entén més com un instrument formal que com una nova cultura o manera de fer les coses.
- La implementació del sistema de gestió documental empresa per la Secció d'arxiu, gestió documental i publicacions és un altre element que permet mostrar la necessitat de clarificar processos i unificar esforços per tal de definir i millorar el funcionament de la corporació. La definició d'una tipologia de documents comú al conjunt de l'Ajuntament és una mesura d'homogeneïtzació que afecta tangencialment als processos ja que si bé aporta més claredat i capacitat per comparar els circuits documentals de àrees, no incideix en el procés de treball en sí. D'altra banda, les dificultats en els processos d'anàlisi i implantació de millores en els circuits de la tramitació, que ha emprès la secció d'arxiu en col·laboració amb els

serveis informàtics, evidencien la necessitat d'actuar en aquest àmbit clau per al funcionament de l'organització.

- Les iniciatives d'anàlisi i millora de procediments són escadusseres i parcials, no només perquè afecten uns procediments determinats, sinó perquè només s'ocupen d'una part del procés. Per tant, es fa patent la necessitat d'un mapa de processos per tal d'evitar duplicitats, per a incrementar l'eficiència dels circuits de treball i per a definir les línies de retiment de comptes i que tot plegat harmonitzi les dinàmiques de treball de diferents àrees. Fins ara aquestes iniciatives parcials que es porten a terme solen estar vinculades al canvi en els aplicatius informàtics i en la tramitació.
- L'Oficina d'Informació i Atenció al Ciutadà (OIAC), concebuda com la finestreta única de l'Ajuntament, estarà en condicions de completar les seves funcions si disposa de tots els procediments administratius i de la informació que les unitats organitzatives implicades han d'anar proporcionant al sistema ja que sinó esdevindrà de pantalla general més que de finestreta única.
- Establir un mapa de processos facilita la visió i funcionament més transversal de l'organització ja que supera el funcionament purament funcional

2.2.4 Situació del serveis comuns o generals

La finalitat dels serveis comuns o generals d'un ajuntament és integrar i coordinar executivament la gestió dels recursos humans, materials i econòmics de l'organització municipal i de la xarxa integrada d'informació i de les finances municipals. D'acord amb aquesta definició, els serveis comuns de l'Ajuntament de Girona es troben segmentats en quatre àrees: Alcaldia, Administració i Règim Interior, Hisenda i Participació i Relacions Ciutadanes.

Aquesta segmentació s'accentua si tenim en compta el diferent nivell de càrrecs que comanden les unitats: 1 cap d'àrea, 3 càrrecs d'habilitació nacional que coordinen unitats molt asimètriques i 3 caps de servei (Arxiu, gestió documental i publicacions, Sistemes d'informació i Patrimoni), 1 cap de secció (Personal) ja que corresponen a una dimensió i rendiment molt desigual.

Per tant, considerem que els servis comuns o generals estan molt fragmentats amb el risc que això implica de descoordinació i mancances a l'hora de gestionar recursos i disposar d'un projecte compartit. Els aspectes més destacables en aquest sentit són els següents:

- Secretaria, ubicada dins l'Àrea d'Administració i Règim Interior, es una unitat poc desenvolupada a nivell estructural i amb un funcionament molt atomitzat i on alguns càrrecs (Vice-secretari, cap del Servei de Patrimoni) tenen força autonomia en la

seva actuació. A més la Secretària, que des de fa poc més d'un any ocupa el càrrec, s'ha trobat unes eines i procediments de treball obsolets que de forma urgent ha d'anar millorant. Exemples sobre aquesta situació de Secretaria poden ser les següents:

  - la unitat de contractació, que centralitza aquesta funció per al conjunt de l'ajuntament, es troba dotada només de personal administratiu
  - la funció de compres esta desenvolupada per un tècnic compartit amb la secció de personal

- En contraposició, l'àrea d'Hisenda, comandada per l'Interventor, té una estructura ben definida i dimensionada amb una millor qualificació dels llocs de treball i, en conseqüència podem considerar que té un rendiment elevat.
- La relació entre les dues àrees, Hisenda i Secretaria, es regeix més per la competència que per la necessària cooperació de cara al objectiu comú de la institució, que va més enllà dels objectius funcionals de cada àmbit.
- El Servei de sistemes d'Informació, la Secció de Personal i el Servei de Patrimoni que estan integrats en l'Àrea d'Administració i Règim Interior, tenen unes característiques ben diferenciades pel que fa al seu dimensionament, estructura i rendiment. Especialment cal assenyalar en aquest sentit el poc desenvolupament del servei de Patrimoni i la secció de Personal sobre tot en termes de qualificació del personal (unitats dotades quasi exclusivament de personal auxiliar i administratiu) i de mitjans tecnològics que els porta a mantenir una posició força reactiva.
- El Servei d'arxiu, gestió documental i publicacions i el Servei de sistemes d'informació són unitats força proactives i dinàmiques, que fomenten el canvi i treballen conjuntament en projectes de millora d'altres unitats. Tot i això, estan mancades de prou pes específic i recolzament per a esdevenir uns actors de canvi organitzatiu. Caldrà, per tant, plantejar-se la creació d'una unitat d'organització vinculada a aquestes unitats que actuí com a motor del canvi organitzatiu.
- En l'àmbit de la comunicació interna i externa, l'àrea d'Alcaldia es troba poc consolidada i estructurada.

En qualsevol cas, més enllà de la manca d'estructuració, l'asimetria i certs nivells de competència entre algunes unitats que conformen els serveis comuns, hi ha dos aspectes que sobresurten per les seves importants implicacions:

1. El rol de la Secció de personal que exerceix una funció més pròpia d'administració de personal i, per tant, esta mancada d'una posició més planificadora i proactiva per facilitar els canvis i millores necessàries en l'organització.

2. L'absència d'una Unitat d'Organització és l'altre element crític a l'hora d'explicar la majoria de les disfuncions detectades, com el dèficit de coordinació, d'anàlisi i de racionalització d'estructures i processos. Si bé existeixen unitats que parcialment s'ocupen de la funció d'organització (serveis informàtics i arxiu serien les principals), i existeixen instruments parcials d'autoorganització (cartes de serveis, plans directors, programacions, indicadors, certificacions de la qualitat, etc.) i unitats i serveis relativament reeixits d'organització eficaç i eficient, cal destacar l'absència d'una unitat que centralitzi, coordini i promogui la funció d'organització i les dinàmiques de millora organitzativa.

En definitiva, la manca de centralització de la funció cabdal d'organització i la manca d'orientació estratègica tant d'aquesta com de la funció de personal en una institució en fase de creixement i plantejament de nous reptes, com és l'Ajuntament de Girona, pot arribar a dificultar l'articulació d'aquest creixement de forma eficaç i eficient.

2.2.5 Breu reflexió sobre l'externalització dels serveis municipals

Pel que fa a les externalitzacions cal destacar els aspectes següents:

- L'atomització organitzativa de l'Ajuntament ha potenciat un tipus de contractes de gestió indirecta de serveis molt específics que ha afavorit un control més proper d'aquest servei extern per part de la unitat municipal responsable.
- El contrapunt d'aquests externalitzacions és la inexistència d'una unitat que centralitzi la contractació per a tot l'Ajuntament i s'ocupi del seguiment i l'avaluació dels serveis externalitzats (aquest aspecte va més enllà de l'estricte control legal i econòmic de secretaria i intervenció). Actualment les unitats organitzatives elaboren els plecs de condicions i trien l'instrument de contractació que consideren més adient, que adrecen a la secció de contractació que tramita i elabora l'expedient, però el seguiment dels contractes es fa amb un nivell d'exigència variable que caldria homogeneïtzar i millorar.

De forma genèrica podem considerar que la gestió de les externalitzacions és l'element clau per aconseguir serveis més eficients i eficaços i l'ús estratègic de l'externalització és, en darrera instància, una decisió sobre la dimensió de l'organització amb punts forts i febles que cal analitzar en relació amb el model d'Ajuntament que es vulgui desenvolupar.

2.2.6 Dificultats en la gestió de la informació i la comunicació interna

La comunicació interna dins de cada àrea i entre les diferents àrees esdevé un element crític de millora de l'organització. Sovint els dèficits i les asimetries d'informació entre diferents nivells de la línia de comandament esdevenen un tòpic a l'hora de parlar de les

organitzacions, ja que la disponibilitat d'informació és un dels indicadors de la posició formal i informal d'un individu dins la jerarquia. Ara bé, la situació detectada no només s'explica per la dificultat de transmissió de la informació força connatural a tota organització de grans dimensions, sinó que assenyala la feblesa del sistema de comunicació intern.

Es detecten problemes de comunicació propis d'una organització gran, com la parcel·lació de la informació en els diferents nivells, però també hi ha una insuficiència o inexistència de canals formals efectius de comunicació interna, així per exemple hem comprovat que en general les persones entrevistades tenen informació de la seva unitat i, segons els casos, del funcionament de la seva àrea, ara bé el desconeixement és força gran quan es tracta de temes més amplis que afecten a la resta de l'organització.

Els principals elements problemàtics del sistema de comunicació intern de l'Ajuntament que hem percebut són:

- Manca d'integració de la informació. L'anàlisi de les dades internes es fa de manera individualitzada, sense integració i amb un nivell variable d'èmfasi: mentre unes àrees generen memòries anuals, d'altres en prescindeixen, unes tenen un nivell de qualitat correcte i altres són quasi artesanals. D'altra banda, la qualitat de les dades i l'elaboració de la informació depèn del funcionament de l'àrea (elaboració d'objectius, programes, i indicadors o bé esta força burocratitzada). En qualsevol cas, els indicadors es tracten separadament per a cada àrea i tenen una funció eminentment informativa. Manca, per tant, una unitat que analitzi les dades de cada secció i cada àrea i pugui crear indicadors comparables per a tota l'organització, tot i que la unitat d'anàlisi de les dades internes de l'ajuntament és la Secció d'estadística, amb un funcionament que avui no satisfà aquestes necessitats.
- Manca una unitat que centralitzi la demanda i anàlisi d'informació per a les diferents àrees, que difongui els projectes, les iniciatives conjuntes, i estableixi unes directrius comunes per al conjunt de l'organització. El servei de presidència, i més concretament el gabinet de comunicació d'alcaldia, s'ocupa preponderantment de la comunicació externa, i pel seu volum i desenvolupament no pot assumir aquesta funció. En aquest sentit, seria convenient, per tal d'aportar una informació útil per a la presa de decisions, que hi hagués o es convertís en una unitat que centralitzés no només la funció de comunicació interna sinó també l'anàlisi de la informació de les àrees.
- Escassa optimització de les eines de comunicació. L'Ajuntament disposa d'eines de comunicació interna i externa avançades, com poden ser el portal web, la intranet, o les memòries anuals d'activitats. Ara bé, aquestes eines no s'han optimitzat sigui per una manca de recursos o bé d'un pla de comunicació amb una definició dels criteris de gestió de la informació. Un bon exemple dels dèficits de comunicació interna és el portal del treballador: es tracta d'una intranet inexplotada en la qual hi

ha una informació molt estable i solament vinculada a l'aspecte laboral.

- Finalment, remarcar que l'Ajuntament no disposa d'un pla de comunicació que estableixi les línies estratègiques de comunicació i atorgues de coherència i orientació a totes les actuacions en matèria de comunicació tant corporativa com interna.

2.2.7 Elements de cultura organitzativa

La cultura organitzativa és un element subtil però de gran importància a l'hora de contextualitzar el funcionament d'una organització i és pot definir com un conjunt de creences, tradicions, mites, hàbits i costums existents en tota organització, que la doten d'identitat i la cohesionen. Aquesta dimensió cultural és per la seva mateixa naturalesa força estable en el temps i de difícil modificació. I, malgrat, no hi ha un estudi consistent de cultura organitzativa, en la diagnosi consignem les característiques més prominents de la identitat cultural de l'Ajuntament de Girona com a institució i sistema social.

El primer dels elements de la cultura organitzativa que ha aparegut en el decurs de part de les entrevistes és la presència de valors empresarials, s'han fet reiterades referències a l'Ajuntament com a empresa i generalment amb cap mena de connotació negativa. Sobre aquesta cultura estan actuant diferents factors. Un factor és la percepció generalitzada en l'organització de que el fet de disposar d'una doble ocupació és un indicador de prestigi professional ja que s'associa als tècnics més qualificats que disposen de millor capacitat competitiva en el mercat laboral. De fet hem comprovat que alguns entrevistats amb doble ocupació no han estat reticents a l'hora de manifestar la compatibilitat del seus càrrecs.

També cal esmentar que aquesta situació vinculada a les compatibilitats esta incidint en el rendiment organitzatiu ja que hi ha professionals que centren bona part de la seva activitat fora de l'ajuntament i en el cas del personal que no gaudeix d'aquesta situació, sobre tot dels nivells administratius i d'auxiliars, provoca un sentiment força generalitzat de desmotivació. Així doncs, en aquests nivells inferiors hi ha una percepció de greuge comparatiu ja que són els que menys profit poden treure de la compatibilitat, d'aquí, doncs, el prestigi que té la doble ocupació ja que sol relacionar-se als professionals més qualificats.

D'altra banda, a A l'Ajuntament de Girona s'observa una cultura híbrida força determinada per les pròpies característiques de les funcions que desenvolupen cadascuna de les àrees. Així doncs en algunes àrees predomina més clarament el sentit d'orientació al ciutadà ja que són serveis més pròxims als destinataris dels mateixos, mentre en altres àrees predomina els valors més propis de la cultura burocràtica però amb un alt sentit d'eficàcia i eficiència institucional i en altres àrees predomina més els principis de la cultura post-burocràtica o de modernització administrativa.

2.2.8 Principals disfuncions analitzades per Àrees

Complementant la diagnosi dels elements comuns i amb un impacte transversal en l'Ajuntament que s'ha realitzat en els apartats anteriors, en aquest es presenta una aproximació més centrada en cadascuna de les àrees considerades individualment.

Àrea d'Alcaldia- Presidència

L'Àrea de Presidència, d'acord amb l'anàlisi documental, està poc estructurada com a àrea i les 4 unitats que la integren (Alcaldia, Servei de Gestió Documental, Estudis Socials i Europeus, Cooperació i relacions Internacionals) conformen una àrea d'existència merament nominal, ja que els serveis funcionen amb força independència i sense un espai de coordinació comú.

Les 4 unitats es troben entre sí amb una situació molt desigual ja que 3 són unitats unipersonals, per tant, no disposen d'estructura, i reflecteixen una situació personal particular o bé es tracta de llocs singulars amb una funció altament especialitzada que caldria ubicar en una estructura. Aquest extrem necessita una clarificació conceptual ja que dificulta, des d'una perspectiva global de l'organització, la definició de les funcions pròpies del caps de servei.

Un altre element que d'entrada destaca és l'escassa dimensió del Servei de presidència, que caldria analitzar amb més profunditat en un estudi de millora organitzativa. En principi aquest servei s'hauria de caracteritzar per una alta especialització i capacitació tècnica, ja que exerceix un rol estratègic en un aspecte tant sensible com és la transmissió interna de la comunicació així com les funcions de centralització del disseny i transmissió de la imatge corporativa de l'Ajuntament. Per tant, podem considerar que s'observa una dimensió força reduïda de la unitat i alhora un funcionament fragmentat entre les diferents unitats que integren l'àrea. Així per exemple, pel que fa a la imatge i la comunicació corporativa de l'ajuntament, la decisió queda restringida a una sola persona.

Àrea de Mobilitat, Coordinació Territorial i Seguretat

L'Àrea de Mobilitat, Coordinació Territorial i Seguretat podem considerar que respon a una definició més nominal que realment organitzativa, ja que no hi ha una direcció unitària ni vertebració comuna: els tres àmbits (mobilitat i coordinació territorial, transports municipals i seguretat) són autònoms i els seus caps disposen de capacitat de decisió i actuació força

autònoma. És oportú destacar que, si bé no pertanyen a la mateixa categoria (cap d'àrea, intendent i cap de servei), a la pràctica la seva posició en l'organització és pot considerar molt similar a nivell de responsabilitat i autonomia en la solució de problemes dins dels seus àmbits d'actuació.

2.1) L'Àrea de Mobilitat presenta un seguit d'elements que cal tractar individualment:

- El funcionament del conjunt de l'àrea es basa en la solució immediata de les urgències. La planificació de tasques i l'anàlisi de processos ocupen, per tant, un espai residual. De fet, la Cap d'Àrea es troba absorbida per la gestió de les incidències quotidianes i la distribució de les demandes immediates de servei. A aquest escenari s'hi afegeix la baixa qualificació i manca d'actualització en les noves tecnologies del personal administratiu, així com una certa resistència al canvi.
- Entre l'Àrea de Mobilitat i les àrees de medi ambient i d'urbanisme, amb les quals habitualment es relaciona, es detecta certa descoordinació, de manera que s'aprecien dèficits en la comunicació i en la definició dels processos entre les diferents àrees. A tall d'exemple, les decisions de manteniment de via pública adoptades pel servei de mobilitat i les decisions de l'àrea d'urbanisme pel que fa a aspectes de mobiliari urbà en moltes ocasions no s'adien.

2.2) La Policia Municipal presenta dèficits organitzatius que relacionem tot seguit:

- La Policia s'estructura en dues unitats, una d'administrativa i l'altra policial, entre les quals es generen problemes de comunicació interna i de manca de coordinació, així com un desenvolupament asimètric pel que fa a actualització tecnològica i millora de procediments.
- La relació que s'estableix entre les 2 unitats administratives no resta exempta de dificultats: la unitat administrativa policial, integrada per policies, i la unitat de suport administratiu, integrada per administratius. Les funcions de cada unitat estan poc definides i assumides, de manera que la unitat de suport administratiu resta de facto en una posició de subordinació a la unitat administrativa policial. D'altra banda, la unitat administrativa policial duu a terme funcions estrictament administratives, per a les que no estan formats i amb possible sobrecost per a l'organització.

2.3) La UMAT es pot caracteritzar com una unitat amb uns recursos, un nivell de qualificació i una autonomia de funcionament propis d'una unitat amb funcions de tecnoestructura

dins l'Ajuntament i no s'observen disfuncions destacades pel que fa a la seva estructura i dimensionament.

Àrea d'Administració i Règim Interior

L'Àrea d'Administració i Règim Interior no disposa d'una estructura jeràrquica unitària, sinó que és la suma de serveis de diferent desenvolupament, rang i dimensió: Secretaria, Patrimoni, Sistemes i Tecnologies de la Informació, Personal, i Estadística. Aquesta situació comporta certes dificultats de coordinació interna i de manca d'objectius unitaris, afavorint el funcionament autònom de les diferents unitats. L'anàlisi dels diferents serveis permet indicar els següents elements susceptibles de millora:

3.1) L'àrea de Secretaria mostra mancances a nivell de recursos. De manera que algunes dotacions assignades a aquest àmbit realitzen tasques independents de Secretaria que responen a situacions personals heretades, possiblement calgui estudiar l'actual dimensionament d'efectius o bé analitzar els tipus de llocs de treball que haurien de predominar en alguns funcions clau per al conjunt de l'Ajuntament. Juntament amb aquesta anàlisi de recursos humans i organitzatiu s'haurà de seguir avançant en la implantació d'eines tecnològiques que millorin els processos ja que tot plegat afavorirà el millor rendiment organitzatiu de l'Àrea.

Els aspectes més rellevants a comentar són els següents:

- En el nivell tècnic es dóna una estructura asimètrica que respon a una situació heretada i personal dels caps, que genera disfuncions organitzatives. Els tres càrrecs destacats son: la Secretària, funcionaria del cos d'habilitació nacional i que ocupa el càrrec des de fa poc més d'un any; el vice-secretari que desenvolupa la seva activitat de forma independent en matèria de contenciós administratiu; i el cap del Servei de patrimoni, amb una llarga trajectòria professional en la institució, per bé que amb més interrelacions amb l'àmbit d'urbanisme que amb la pròpia Secretaria.
- És rellevant la baixa eficàcia de la una unitat de contractació, ja que les seves funcions són exercides per personal administratiu quan són funcions tècniques d'importància econòmica a l'hora d'obtenir majors nivells d'eficàcia i eficiència i amb unes eines tecnològiques que s'estan revisant per ser excessivament obsoletes. De fet, en aquest cas pot parlar-se d'una inconsistència organitzativa entre les àrees de secretaria i intervenció, ja que l'absència de personal tècnic en la unitat de contractació contrasta amb la dotació de dos tècnics en Intervenció que fiscalitzen els contractes.

3.2) El Servei de Patrimoni és un altre exemple de la manca d'estructura i d'organització que, sense estudi previ sobre el seu dimensionament, es té la percepció que es troba infradotat, amb un funcionament reactiu amb manca de planificació i basat en la gestió diària i les urgències. Manca clarificar els processos i una actualització d'eines tecnològiques.

3.3) La Secció de personal s'ocupa primordialment de l'administració del personal: tramitació d'incidències de personal, gestió de la nòmina, els processos de selecció i gestiona accions formatives i en general es detecta una orientació de treball reactiva. Així per exemple, no es planifica les necessitats de creixement en Capítol I, sinó que es satisfà les peticions dels diferents caps d'àrea i de servei en funció de la disponibilitat pressupostària. La Secció, per realitzar les seves funcions administratives, esta dotada de personal auxiliar i administratiu, amb un tècnic compartit amb la unitat de compres i en els darrers dies s'ha contractat un tècnic de gestió. Aquesta situació de la Secció posa alhora de manifest quina és la visió de l'organització sobre la funció de personal.

3.4) El Servei de sistemes i tecnologies de la informació gaudeix d'una estructura clara i un equip qualificat, a banda de la subcontractació de serveis externs per fer front a les demandes de l'organització i a les necessitats de major especialització. Malauradament, la seva actuació de millora transversal està mancada d'un interlocutor intern que permeti reforçar la seva posició i abordar en paral·lel tant el canvi tecnològic com la millora dels processos de l'organització, la qual cosa posa en evidència la necessitat de crear una unitat d'organització que treballi de forma integrada amb el servei de sistemes d'informació.

Àrea de Participació i Relacions Ciutadanes

L'Àrea de Participació i Relacions Ciutadanes té unes característiques més pròpies d'un servei que d'un àrea tant per la seva estructura com pel seu volum organitzatiu. L'àrea està estructurada amb:

- L'Oficina d'Informació i Atenció al Ciutadà, secció principal
- L'Ajuntament Virtual
- Oficina Municipal d'Informació al Consumidor
- Secció Administrativa

La concepció de finestreta única de l'OIAC (centralitzar l'inici dels tràmits, clarificar els processos i unificar procediments) es troba amb dificultats ja que en general no_hi ha una transmissió proactiva de la informació per part de les àrees, de manera que l'OIAC no només difon la informació sinó que en moltes ocasions l'ha de cercar. Aquest dèficit de comunicació interna va en perjudici de la qualitat del servei d'atenció al ciutadà.

Àrea d'Hisenda, Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat

L'Àrea d'Hisenda, Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat té una estructura directiva dividida en dues subàrees amb una clara diferència conceptual i material (Hisenda, de serveis comuns i Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat, de serveis finalistes), i cadascuna d'elles disposa d'una direcció i estructura organitzativa pròpia ben definida: cap d'àrea i l'interventor en l'àmbit d'hisenda.

5.1) Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat té per missió l'acció en comerç i turisme i la captació de recursos per realitzar i gestionar diferents programes, per la qual cosa la major part del seu personal té una vinculació laboral temporal en funció d'aquests programes. Aquest aspecte, que afecta sobre tot al dispositiu d'Inserció Econòmica, fa que la dinàmica del servei sigui molt diferent a la resta de la seva Àrea.

5.2) Hisenda, disposa d'una estructura organitzativa clara i d'unes dotacions i qualificació del personal per fer front a les tasques assignades que considerem adequades. Es denota una clara concepció del funcionament i cultura basada en els principis propis de la cultura burocràtica. La coordinació amb altres àrees es dona de forma puntual quan hi ha la necessitat davant un tema concret i es detecta una deficient relació amb Secretaria en aquelles matèries que són medials i afecten a la resta d'Àrees, com pot ser personal, contenciosos o pressupostos. En general l'Àrea d'Hisenda té un bon funcionament i una bona qualificació dels seus efectius, però es percep una certa manca de sensibilitat envers la coordinació i actuacions amb altres àrees fet que esta provocant distorsions en el clima laboral.

5.3) L'Àmbit de Tresoreria té un funcionament força autònom dins l'Àrea d'hisenda, sobre tot a nivell jeràrquic, ja que el Tresorer, com a funcionari del cos d'habilitació nacional, té unes funcions i un nivell institucional clar en l'estructura municipal que queda establert per la normativa.

5.4) La Secciò de recaptació, segons la informació i dades disponibles, té dificultats per assumir el volum de tasques assignades i mancances importants d'espai per oferir el servei rigorós i de qualitat que estan donant i caldria, per tant, una revisió i millora del seus processos.

Àrea d'Urbanisme

En l'Area d'Urbanisme manca un organigrama funcional definit que estableixi la línia de comandament i les funcions que vertebren aquesta Àrea, que presenta duplicacions i unitats sense una imbricació clara pel que fa al retiment de comptes. Així doncs, l'estructura actual

respon més a situacions *de facto* i als hàbits de funcionament adquirits que a unes línies clares d'especialització i de comandament.

En el nivell directiu actual hi ha una delegada d'Urbanisme, lloc eventual de confiança, i un cap de serveis jurídics. El funcionament actual de l'Àrea es regeix per les feines assignades tradicionalment, manca una millor definició dels llocs de treball ja que bona part dels tècnics s'ocupen indistintament de tasques de planejament, de gestió i de disciplina urbanístiques, de manera que els processos tampoc estan definits, i en ocasions es generen ineficiències i solucions ad hoc per a problemes similars. El personal de comandament de l'àmbit s'ocupa quasi exclusivament dels temes tècnics oblidant aquelles funcions més inherents al càrrec que ocupen.

En el mateix sentit observem que en bona part de l'Àrea manca una estructura definida i es donen situacions organitzatives que responen, més que a criteris funcionals, als projectes concrets que estiguin desenvolupant, com per exemple les seccions de serveis i projectes I i II, que són unitats intercanviables. O bé hi ha alguna disfunció organitzativa com és el cas de les tasques de manteniment dels edificis públics, que es troba dividies entre dos tècnics per raons territorials, un porta Barri Vell i l'altre la resta de la ciutat, quan el volum de treball és clarament asimètric.

Aquesta situació de l'Àrea afavoreix, per tant, un funcionament basat en la provisionalitat i en la urgència, on hi ha una manca de constància d'allò que es fa (memòries d'activitats), així com una manca d'informació tant del nivell de rendiment (establiment d'indicadors), com dels projectes més enllà del curt termini. Sobre aquest funcionament, en si mateix força desordenat i poc motivador, té un pes important un altre factor: l'ambient creat per la situació de doble ocupació que bona part dels tècnics mantenen fora de l'Ajuntament.

Així mateix es poden apreciar mancances en l'àmbit de l'actualització tecnològica, sobretot pel que fa a les llicències urbanístiques.

Àrea de Medi Ambient i Sostenibilitat

L'àrea de Medi Ambient té una estructura organitzativa poc definida i es detecten disfuncions organitzatives, d'entre les quals destaquen les següents:

- La cadena de comandament jeràrquica, que es troba poc definida, té un funcionament altament atomitzat, sense un sistema de retiment de comptes real i amb mancances en l'enllaç entre l'estructura política i l'administrativa.

- El suport administratiu, que formalment constitueix una secció, en la pràctica no disposa de tal estructura i es troba molt segmentat en cadascuna de les seccions restants. En aquest sentit, els processos resten indefinits i l'actualització tecnològica ha suposat en ocasions un punt de conflicte.
- Destaca particularment la falta de planificació i seguiment de allò atenyent a les empreses d'aigües, residus i neteja, ja que les reunions de coordinació són merament informatives i estan mancades de contingut executiu, situació que afecta als costos i qualitat dels serveis d'aquestes empreses, que moltes vegades estan mancades de sistematització i molt voluntarisme.

En darrer lloc, pel que fa al funcionament de les brigades vinculades a aquest àmbit (jardins, neteges especials), es pot considerar que l'estructura organitzativa i la seva gestió es troba desfasada, amb forces mancances de planificació i massa basades en la urgència. D'altra banda, no s'ha aprofitat l'externalització que s'ha anat produint per a posicionar a les brigades en un major nivell de qualitat en els serveis que presten o bé en aquelles tasques de major valor afegit, com seria un millor seguiment i avaluació de la gestió dels serveis externalitzats.

Àrea de Cultura i Educació

L'Àrea de Cultura i Educació té com a principals punts crítics, de cara a una millora organitzativa, els aspectes següents:

8.1) Les mancances en la coordinació entre les diferents seccions i l'àrea, així com la comunicació entre les diferents seccions. En els darrers temps el cap d'àrea duu a terme una coordinació i seguiment de les seccions per mitjà de la planificació i control anual i trimestral, de manera que el seguiment diari de les diverses seccions s'està fent més des del nivell polític que des del tècnic. Alguns caps de secció consideren que s'està generant una clara necessitat de millorar la comunicació i la coordinació. Algunes situacions rellevants a comentar són les següents:

- El control de la gestió es tradueixi en procediments innecessàriament llargs. Per exemple un informe d'aquest àrea cap a una altra àrea municipal pot portar de dues a quatre signatures, segons de quina secció es tracti.
- Les mancances en la coordinació tenen una manifestació ben clara en la gestió administrativa, amb efectes negatius de cara a l'eficiència i l'eficàcia. Així per exemple, els contractes són elaborats per cada secció, la qual cosa comporta més possibilitats d'omissions i imprevisions que a través d'un nivell administratiu compartit serien més fàcilment detectables. I d'altra banda, les funcions de control

dels pressupostos són responsabilitat de l'àrea, fet pel que seria convenient que la unitat de suport administratiu tingués funcions assignades de seguiment un cop s'ha celebrat el contracte.

8.2) L'àrea té una estructura que ha registrat importants canvis en el nivell tècnic, en prejudici de l'establiment de projectes d'àrea així com del rendiment de les diferents seccions.

Àrea de Serveis Socials i Joventut

Els àmbits de millora potencial detectats a l'Àrea de Serveis Socials i Joventut son:

- La secció de suport administratiu està exercint un paper de coordinació de l'àrea sense la suficient potestat ni autoritat, ja que l'àrea no disposa d'un cap i, per tant, la secció executa unes funcions complementàries a les pròpies del rol directiu. Tal com hem esmentat anteriorment aquest rol està en part assumit pel nivell polític i pels caps de secció.

- Els caps de secció alhora substitueixen l'absència d'un cap d'àrea per un funcionament col·legiat que esta generant problemes de coordinació entre les diverses seccions de la pròpia àrea i sobre tot amb altres àrees de l'Ajuntament.

- En general es denota certa reticència a la gestió administrativa, als instruments de gestió i a l'establiment d'estructures de comandament ja que tot plegat consideren que implica més aviat un entrebanc pel desenvolupament del seus serveis directes als ciutadans, visió bastant pròpia de *l'ethos* professional dels treballadors socials.

- En darrer lloc, s'aprecien problemes d'actualització tecnològica per al conjunt de l'àrea, que no deixa de ser un indicador indirecte del que hem esmentat en el punt anterior. Així per exemple les dades personals i dels programes que desenvolupen es troben en aplicacions molt senzilles, que poden generar problemes no només en la seva gestió sinó fins i tot en el àmbit del compliment de la llei de protecció de dades personals.

2.3.- ELS RECURSOS HUMANS

2.3.1 Introducció

En general els ens locals han tingut una forta expansió en els darrers anys atesa la ampliació de les seves competències i funcions, i que s'ha concretat en el creixement del nombre d'empleats públics. De manera que a Catalunya per a cada dos empleats públics autonòmics, n'hi ha un que presta serveis a les entitats locals, i aquests empleats suposen el segon gran nivell de l'ocupació pública a Espanya.

En canvi els esforços per anar actualitzant la legislació adreçada al món local[1] per part del govern autonòmic han estat reduïts i sovint s'han aplicat els preceptes de la funció pública de la Generalitat al personal local (d'acord amb que el estableix l'art. 300.1 de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya), sense tenir en compta les dificultats que aquesta mesura pot comportar als governs locals. I és aquest l'únic àmbit on les administracions afectades tenen nul·la capacitat legislativa pròpia i escassa capacitat reglamentària, més enllà de les possibilitats que pot oferir la negociació col·lectiva, de manera que aquesta fórmula ha estat molt emprada per les administracions locals de cara a resoldre les mancances legislatives.

Un altre aclariment previ a la diagnosi dels recursos humans de l'Ajuntament de Girona és la referència al nombre d'habitants de la ciutat ja que una part de l'anàlisi incorpora elements comparatius entre els ajuntaments de poblacions similars a la de Girona (tram de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants).

Segons el Padró Municipal d'habitants que publica l'Idescat, actualment Girona estaria al voltant dels 90.000 habitants, però, al tractar-se d'una capital de província i tenint molt a la vora altres poblacions, des de l'ajuntament es té la certesa que es presten serveis a un major nombre de població que l'expressada pel padró (taula 1).

Taula 1. Nombre d'habitants de la ciutat de Girona

2006	89.890
2005	86.672
2004	83.531
2003	81.220
2002	77.475

[1] Des de 1978 a l'actualitat poca política legislativa s'ha desenvolupat a Catalunya. El Reglament de personal de les entitats locals catalanes de 1990, des de 1994 roman inalterable malgrat haver estat declarat parcialment nul.

Aquest creixement de la ciutat i l'ampliació de les competències dels ens locals ha estat una de les causes de l'increment pressupostari de l'ajuntament de Girona sobre el qual destaquem l'increment del Capítol I, indicador clar de l'objecte de l'estudi, de manera que en aquests darrers cincs anys l'increment del total del Capítol I ha suposat un 58% aproximadament (taula 2).

Taula 2. Increment del Capítol I del pressupost municipal de Girona

Any	Total pressupost Capítol I	Any	Total pressupost Capítol I	% increment aproximat
2002	20.043.753,68 €	2007	31.745.525 €	58 %

Però si observem les dades de la taula 3 comprovem que el percentatge del Capítol I sobre el total del pressupost ha augmentat de forma bastant continguda, el 2,7 %, al llarg d'aquests darreres cinc anys.

Taula 3. Percentatge del Capítol I sobre el total del pressupost municipal de Girona.

Any	% Capítol I s/ total pressupost	Any	% Capítol I s/ total pressupost I
2002	32,02 %	2007	34,79 %

Per tant, podem considerar que l'increment important del Capítol I ha estat força relacionat amb el creixement global del pressupost de l'Ajuntament de Girona que respon en bona part al propi creixement de la ciutat com a l'ampliació de competències i funcions de la institució municipal.

2.3.2 Anàlisi de la funció de personal

Manca una visió estratègica en matèria de recursos humans i millora organitzativa a nivell global de l'Ajuntament. L'elaboració i implementació de polítiques de personal implica disposar de la voluntat política, d'un cercle político-administratiu amb funcions estratègiques que potencií el rol directiu dels seus caps i l'estructura adequada de la funció de personal. Aquests requisits fins ara no han estat possibles, tal com en part ha estat indicat en l'anterior apartat.

Actualment les escasses iniciatives relacionades amb les polítiques de personal que s'estan desenvolupant tenen poc impacte o estan sent força qüestionades per part de l'organització.

Alguns exemples són: només una unitat utilitza criteris objectius en l'avaluació del personal a l'hora de repartir el complement de productivitat, la gestió del pla de formació, la política gestió de la selecció de personal o bé els procediments d'assignació dels nivells retributius als llocs de treball.

D'altra banda, la unitat que té assignada la responsabilitat de la funció de personal, la Secció de personal adscrita a l'Àrea de Secretaria Administrativa que depèn de la Regidoria d'Administració i Règim Interior, té unes funcions pròpies de l'àmbit d'administració de personal, si tenim en compte l'anàlisi de l'estructura organitzativa i de la plantilla de la secció. Les unitats, dotacions i els llocs de treball que integren la secció son els següents:

- El cap de secció, cinc administratives (tres de les quals ocupen llocs de comandament, negociats), dos auxiliars administratives i molt recentment s'ha ocupat el lloc de treball de tècnic del grup B que es trobava vacant. Els tres negociats esmentats corresponen a: Habilitació, Nòmines i Gestió.
- Un tècnic té assignada la responsabilitat de la gestió de la formació juntament amb altres funcions, com la gestió de compres, dins l'Àrea de Secretaria Administrativa
- La Unitat de Prevenció de Riscos Laborals que disposa d'un tècnic responsable de prevenció i un administratiu per donar compliment allò que estableix la normativa sobre prevenció de riscos laborals.

Així mateix podem considerar que aquesta dimensió de la Secció de personal queda corroborada per la pròpia solució informàtica (Programa estàndard A3) que només permet desenvolupar les activitats bàsiques del sistema de personal, com és la tramitació d'incidències de personal, el control horari, la gestió de la nòmina i la gestió de la borsa de treball. I la gestió de dades de la plantilla es fa a través de la base de dades municipal, el SIAGI (Sistema d'Informació de l'Ajuntament de Girona). La decisió sobre l'actual sistema informàtic de personal va estar determinada pels límits pressupostaris i tècnics ja que una solució informàtica més complexa implica més inversió i cost de manteniment del sistema ja que cal disposar de personal especialitat .

Així mateix considerem que algunes funcions de la gestió de personal que s'està executant disposen tant d'una dotació insuficient de recursos com de poca capacitat d'influència en la organització la qual cosa esta comportant que la Secció mantingui una posició reactiva. Alguns exemples il·lustradors són els següents:

- els processos de selecció i alguns altres expedients son iniciats per les àrees, la qual cosa esta provocant queixes per les dues parts implicades. Alguns caps d'àrea consideren que aquesta funció proactiva hauria de partir de la secció de personal. I alhora aquesta secció considera que bona part de les àrees no fan la previsió de les

seves necessitats i, per tant, cal recórrer a les vies d'urgència. Sovint s'actua sobre necessitats immediates més que sobre una planificació ordenada dels recursos humans.

- en el mateix sentit hi ha caps que manifesten que el control horari ha de ser una funció de la secció de personal, mentre la secció considera que el control horari informatitzat ha de ser un element objectiu complementari al control que han de fer els caps en cada unitat. Això es facilitaria als caps si hagués un reglament que establis uns criteris i pautes d'actuacions comuns .
- la gestió del pla de formació esta assignada, tal com hem indicat, a un tècnic que desenvolupat aquestes tasques amb altres absolutament independents, la gestió de compres. I malgrat l'esforç des de la secció de personal per fer un pla de formació anual que doni resposta a les necessitats de les àrees, la realitat és que sembla que no hi ha la suficient implicació per bona part dels caps d'àrea a l'hora de fer la planificació.

2.3.2 Els mecanismes d'accés: les disfuncions entre la normativa i la pràctica

Primerament indicar que les fórmules d'accés a la funció pública habituals emprades per l'Ajuntament de Girona, han estat similars als mecanismes d'accés a l'ocupació pública local a Catalunya, tal com analitza l'Informe de l'Observatori de Govern Local.

Segons aquest estudi, el concurs-oposició ha estat utilitzat pel 72,2% de les corporacions locals i el concurs ha estat emprat pel 41,7%, mentre l'oposició ha estat emprada com un procediment residual en l'accés ja que només l'han utilitzat 17 municipis (el 14,8% sobre el total).[2] Concretament, pel que als ajuntaments de poblacions entre 50.000 - 100.000 habitants, les dades de l'Informe indiquen que és on més es força la normativa vigent ja que la figura de l'oposició és quasi inexistent mentre que la figura del concurs (50%) i especialment del concurs-oposició constitueix el percentatge més alt (85,7%).

L'Ajuntament de Girona, tal com hem indicat anteriorment, es troba força mancat d'elements planificadors sobre les necessitats de personal i aquestes es determinen de manera reactiva, per la qual cosa sovint cal recórrer als mecanismes d'urgència que provoquen un elevat grau de contractacions d'interins i sobre tot de laborals temporals, als quals se'ls facilita la continuïtat en el seu lloc de treball mitjançant la figura del concurs- oposició, on es combina 3 proves teòric-pràctiques i una entrevista final que normalment té força a pes en la fase final del procés de selecció.

[2] El Decret Legislatiu 2/2003, de text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, considera l'oposició o el concurs-oposició com a fórmules ordinàries d'accés a l'ocupació estable i limita molt l'ús del concurs.

La precarietat temporalitat detectada en la plantilla de l'Ajuntament de Girona respecte als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants esta per sota pel que fa al personal funcionari i en la mitjana pel que fa al personal laboral i en canvi destaca el percentatge de precarietat del personal dels organismes autònoms.

Taula 4. Personal Ajuntament de Girona

	Funcionari	Interí	%	Laboral indefinit	Laboral temporal	% precarietat
Ens locals	212	5	**2% aprox.**	463	113 + 99*	**25% aprox.**
Organismes autònoms				44	27	**57% aprox.**
Total	**212**	**5**		**507**	**239**	

* 99 laborals temporals vinculats a programes

Taula 5. Efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants

	Funcionari	Interí	%	Laboral indefinit	Laboral temporal	% precarietat
Ens locals	3.944	381	**10% aprox.**	1.932	517	**27% aprox.**
Organismes autònoms	8	-		535	136	**25% aprox.**
Total	**3.952**	**381**		**2.467**	**653**	

Cal tenir en compta que hi ha un percentatge de precarietat necessari i justificat per donar cobertura a algunes eventualitats com les substitucions per malalties, vacances, maternitat, puntes de feina o feines puntuals especialitzades, jubilacions parcials i contractes de relleu, etc. A més el temps que perdura la precarietat en els contractes no supera els dos anys, quan habitualment aquesta situació s'allarga bastant més en les administracions locals.

2.3.3 Dimensionament i anàlisi de la plantilla

a) Dimensionament de la plantilla

L'anàlisi del volum de la plantilla del personal de l'Ajuntament de Girona, en relació amb la plantilla dels ajuntaments de poblacions entre els 50.000 i 100.000 habitants de Catalunya, ens mostra que la política incrementalista situa a aquesta institució per sobre de la mitja dels ajuntaments de referència, d'acord amb la informació estadística del personal al serveis dels ajuntaments de Catalunya de la Secretaria de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat. Sobre aquesta primera conclusió, producte de les dades que relacionem detalladament en les taules, tindrem en compte certes consideracions que ponderen aquesta anàlisi.

El nombre total d'efectius de l'Ajuntament de Girona, inclosos el personal dels organismes autònoms municipals, és de 864 persones i el nombre total de personal directament adscrit a l'ens municipal és de 793 (més 99 laborals temporals vinculats a programes).

Taula 6. Efectius de personal de l'Ajuntament de Girona

	Funcionari	Interí	Laboral indefinit	Laboral temporal	Total personal
Ens locals	212	5	463	113 + *99**	**793** *892*
Organismes autònoms			44	27	
Total	212	5	507	239	**864** *963*

** **99** laborals temporals vinculats a programes*

Taula 7. Efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants

	Funcionari	Interí	Laboral indefinit	Laboral temporal	Total
Ens locals	3.944	381	1.932	517	6.774
Organismes autònoms	8	-	535	136	
Total	3.952	381	4.060	1.067	7.453

Taula 8. Mitjana d'efectius per Ajuntament (14 municipis)

	Total personal	Mitja / 14 ajunt
Ens locals	6.774	484
Ens locals + Organismes autònoms	7.453	532

Per tant, la mitjana d'empleats públics adscrits directament a l'ens local corresponent al tram de municipis entre 50.000 i 100.000 habitants és de 484 empleats / ajuntament, per la qual cosa la plantilla de l'Ajuntament de Girona de 793 empleats, esta sobredimensionada en un 63% aproximadament per sobre d'aquesta mitjana. Si tenim en compte la plantilla dels organismes autònoms el percentatge és manté aproximadament.

Les matisacions que cal considerar sobre aquest percentatge de sobredimensionamient de la plantilla de l'ajuntament de Girona són les següents:

- La ciutat de Girona esta força en el límit del tram següent de municipis de més de 100.000 habitants i en aquest cas el total de la plantilla adscrita directament a l'ens local estaria més ajustada a la mitja.
- Cal tenir en compte que la corporació local de la ciutat de Girona presta serveis a més població que la que consta en el Padró ja que com a capital de província és un punt d'atracció molt important, sobre tot per a les poblacions més properes i molt

ben comunicades amb la capital (per exemple, Sarrià de Ter, Sant Julià de Ramis, Cornellà de Terri, Banyoles, Bordils, Medinyà, Celrà, etc.).

b) Alt nivell d'efectius vinculats en règim laboral

Segons la normativa vigent en matèria de funció pública, l'opció general d'ocupació a les administracions públiques hauria de ser la del personal funcionari com a figura predominant i el personal laboral com a criteri d'excepció [3]. La norma bàsica i el Reial Decret Legislatiu 781/1986 fixa que correspon als funcionaris locals l'exercici de les funcions comunes d'activitat administrativa, de tal manera que "en conseqüència els llocs de treball predominantment burocràtics hauran de ser desenvolupats per funcionaris tècnics, de gestió, administratius o auxiliars".

La realitat de les administracions locals catalanes és l'incompliment generalitzat de la legislació a diferència del que succeeix en la Generalitat de Catalunya on només el 5,5% del total d'efectius està vinculat en règim laboral. Les dades que evidencien aquesta realitat són les següents:

- Segons les dades del mateix *Llibre Blanc el percentatge de laboralitat de les plantilles de les corporacions locals catalanes és d'un 46,7%.*
- Segons les dades de l'Informe de l'Observatori de Govern Local*, del conjunt d'ajuntaments objecte d'estudi*[4] *tenim que el 58,4% dels empleats municipals de Catalunya són funcionaris enfront d'un 41,53% de laborals.* També cal tenir en compte que els municipis més grans són els més altament funcionaritzats, sent el municipi més gran dels estudiats qui compta amb una plantilla menys laboralitzada amb un 20% de personal laboral, xifra gens menyspreable.

L'estructura de la plantilla de *l'Ajuntament de Girona* segons el règim jurídic del vincle reforça aquesta realitat generalitzada, atesa la següent informació:

- Si tenim en compte els organismes autònoms municipals, el total de la plantilla és de 864 empleats, dels quals:
    - 217 és personal funcionari
    - 647 és personal de vinculació laboral

[3] Reial Decret Legislatiu 781/1986 que fixa que correspon als funcionaris locals l'exercici de funcions comunes d'activitat administrativa, del dal manera que els llocs de treball predominantment burocràtics hauran de ser desenvolupats per funcionaris tècnics, de gestió, administratius o auxiliars. Precepte que, a més , és norma bàsica. En aquest sentit, també cal tenir en compte la sentència del Tribunal Constitucional de 1987 que considera que la figura predominant hauria de ser la del personal funcionari.

[4] Poblacions entre 10.000 habitants i més de 100.000 habitants, tret de Barcelona.

Per tant, el 74,8% *és personal laboral*, però aquesta dada no és gaire significativa ja que incorpora el personal al servei d'organismes autònoms que es doten de personal laboral.

- Si tenim en compte el personal adscrit a l'ens local, el total de la plantilla és de 793 empleats, dels quals:
    - 217 és personal funcionari
    - 576 és personal de vinculació laboral

Per tant, el 72,6 *% és personal laboral*.

A la vista de les dades comprovem que el percentatge de personal laboral a l'Ajuntament de Girona esta molt per sobre del percentatge de laboralitat de les plantilles de les corporacions locals de Catalunya, segons xifres del Llibre Blanc de la Funció Pública de Catalunya (46,7% de laborals) i de l'informe de l'Observatori de Govern Local (41,53% de laborals).

I encara el percentatge és comparativament superior si seguim analitzant les dades de l'Ajuntament de Girona amb les dades de referència dels ajuntaments dels municipis compresos en el tram de 50.000 a 100.000 habitants.

Taula 9. Mitjana d'efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants

	Total personal laboral	Mitjana / 14 ajunt	Total personal funcionari	Mitjana/ 14 ajuntaments
Ens locals	2.449	**175**	4.325	**309**
Ens locals + Organismes autònoms	5.127	**362**		

Si tenim en compte els organismes autònoms municipals i empreses públiques les dades són les següents:

Taula 10. Comparativa entre l'Ajuntament de Girona i la mitjana dels ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants (inclou organismes autònoms i empreses públiques)

Tipus personal per vincle	Mitjana 14 ajunt.	Personal Aj. Girona
Personal funcionari	309	217
Personal laboral	362	647

Si sols considerem al personal adscrit a l'ens local les dades són les següents:

Taula 11. Comparativa entre l'Ajuntament de Girona i la mitjana dels ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants (sense incloure organismes autònoms i empreses públiques)

Tipus personal per vincle	Mitjana 14 ajunt.	Personal Aj. Girona
Personal funcionari	309	217
Personal laboral	175	576

L'anàlisi d'aquestes dades indiquen que la situació real dels efectius de l'Ajuntament de Girona i dels municipis catalans s'allunya de la prescripció legal de disposar de funcionaris i també ens permet arribar a les següents conclusions:

- El personal amb vinculació funcionarial de l'Ajuntament de Girona suposa un 27,4 % de la plantilla, tenint en compte que el cos de la policia municipal representa una bona part del total dels 217 funcionaris
- La presència de personal laboral a l'Ajuntament de Girona, un 72,6% de la plantilla, seria equiparable a les dades que l'Observatori de Govern Local indica pels petits i mitjans municipis que tenen els percentatge més elevat de laboralitat (entre 78 i 61% de personal laboral).
- Aquesta realitat generalitzada de laboralitat de les administracions locals i concretament la de l'Ajuntament de Girona no manté una relació amb les previsions legals.

c) Nivell de qualificació de la plantilla

Les dades de l'Observatori ens indiquen que l'expansió de les funcions dels ens locals, que se ha concretat en el creixement del nombre d'empleats públics, no ha anat acompanyat d'un augment qualitatiu dels nivells professionals de les corporacions locals.

Segons les dades disponibles a l'Informe de l'Observatori de Govern Local, les administracions catalanes disposen de la següent distribució d'empleats públics d'acord amb el grup:

Taula 12. Percentatge d'efectius per grup d'adscripció a les administracions públiques catalanes.

	Grup A i B	Grup C	Grup D i E
Administracions locals	11%	39%	50%
Administració Generalitat	24%	54%	22%

Les taules que relacionem sobre la distribució dels empleats públics als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants deixen patent i clara aquesta informació genèrica.

Taula 13. Efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants. Funcionaris.

	Personal funcionari de carrera				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	454	444	899	1.815	332
Organismes autònoms	-	2	5	1	-
Total	454	446	904	1.816	332
Promig 14 munic.	32	32	64	130	24

Taula 14. Efectius de personal a l'Ajuntament de Girona. Funcionaris.

	Personal funcionari de carrera				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	25	18	54	109	6
Organismes autònoms	0	0	0	0	0
Total	25	18	54	109	6

La tendència en la distribució per grups professionals del personal funcionari de carrera de l'ajuntament de Girona és la mateixa que la dels ajuntaments del seu mateix tram de població. Hi ha un clar predomini de dotacions del grup D, que juntament amb el grup C sumen 4.5 cops més que la resta dels grups.

Taula 15. Efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants. Interins.

	Personal interí				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	71	69	74	118	49
Total	71	69	74	118	49
Promig 14 munic.	5	5	5	8	3

Taula 16. Efectius de personal a l'Ajuntament de Girona. Interins.

	Personal interí				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	0	0	0	5	0
Organismes autònoms	0	0	0	0	0
Empreses públiques	-	-	-	-	-
Total	0	0	0	5	0

A l'Ajuntament de Girona hi ha 5 dotacions de personal interí que es troba en el grup D

Taula 17. Efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants. Laborals indefinits.

	Personal laboral indefinit				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	183	362	374	569	444
Organismes autònoms	180	127	86	59	77
Empreses públiques	269	289	544	348	143
Total	632	778	1.004	976	664
Promig 14 munic.	45	56	72	70	47

Taula 18. Efectius de personal a l'Ajuntament de Girona. Laborals indefinits.

	Personal laboral indefinit				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	35	85	98	166	79
Organismes autònoms	22	5	4	3	10
Empreses públiques	-	-	-	-	-
Total	57	90	102	169	89

El personal laboral indefinit en els ajuntaments de poblacions del tram de referència hi ha una situació menys diferenciada entre els grups professionals que en l'Ajuntament de Girona, malgrat la tendència continua sent de major nombre d'efectius del grup C i D.

A l'Ajuntament de Girona hi ha una marcada diferència entre els efectius, especialment del grup D. El grup A i B sumen menys de la meitat dels altres 3 grups.

Taula 19. Efectius de personal als ajuntaments de poblacions entre 50.000 i 100.000 habitants. Laborals temporals.

	Personal laboral temporal				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	111	189	71	90	56
Organismes autònoms	55	32	11	22	16
Empreses públiques	71	42	79	131	91
Total	237	263	161	243	163
Promig 14 munic.	17	19	11	17	12

Taula 20. Efectius de personal a l'Ajuntament de Girona. Laborals temporals, tenint en compte el personal adscrit a programes.

	Personal laboral temporal				
	Grup A	Grup B	Grup C	Grup D	Grup E
Ens locals	13	53	32	75	39
Organismes autònoms	12	4	2	6	3
Empreses públiques	-	-	-	-	-
Total	25	57	34	81	42

El nombre total d'efectius de personal laboral temporal en nombres absoluts és superior en l'Ajuntament de Girona que entre els ajuntaments de poblacions del seu tram de població i pel que fa a la seva distribució també mostra diferències: comparativament hi ha un pes destacable del Grup B i el pes important amb un nombre superior d'efectius correspon al grup D. Malgrat tot cal remarcar que entre el personal laboral temporal es detecta un augment de la xifra dels grups superiors, sobre tot del grup B, en comparació amb altres tipus de personal, la qual cosa pot ser un bon indicador del canvi d'orientació que en política de personal esta realitzant l'Ajuntament de Girona, ates que, per la seva situació de precarietat, es tractaria del personal de més recent incorporació. Podríem considerar, per

tant, que hi ha la voluntat de buscar una millor qualificació dels empleats municipals, tant sigui per la via de la promoció interna com per la via d'accés extern.

2.3.4 Algunes disfuncions en la política retributiva

Les retribucions del personal funcionari i del personal laboral s'estructura, tal com estableix la normativa de funció pública, sobre la base d'elements fixos (retribucions bàsiques associades al grup i complement destinació associats al grau o nivell), d'elements variables (complement específic i complement de productivitat) i d'elements extrasalarials (fons socials, incentius la jubilació anticipada, etc.).

Sobre aquesta estructura els components retributius vinculats al lloc de treball tenen un pes molt superior als vinculats a les condicions personals i professionals del personal, de manera que el sistema retributiu de la funció pública retribueix especialment la categoria o el lloc específicament ocupat. En conseqüència la normativa estableix que bona part del sistema retributiu es basi en l'aplicació d'un sistema o metodologia de valoració dels llocs de treball, que permeti disposar d'una ordenació o classificació de llocs de treball en funció de la seva valoració, a la qual s'associa un nivell retributiu.

Actualment l'Ajuntament de Girona no disposa d'una eina que li permeti aplicar un sistema de valoració dels llocs de treball. Aquests es troben ordenats en la Plantilla de personal que explicita les percepcions salarials des del punt de vista dels grups professionals i a través de la negociació col·lectiva. La plantilla indica el salari base que esta determinat pel grup al qual pertany el lloc de treball, el complement de destí segons el nivell assignat pel Ple municipal al lloc de treball que es desenvolupi i el complement específic fixat també el Ple municipal.

Pel que fa al complement de productivitat, el Ple municipal aprova la quantia global i la distribució individual d'acord amb les disposicions de l'anterior govern municipal i en comptats casos respon a criteris objectius mesurables. Només la Secció de recaptació i gestió tributaria fa un repartiment d'acord amb els objectius aconseguits.

2.3.5 Els estils de comandament - directius

L'estructura directiva de l'Ajuntament de Girona esta formada per l'estructura política (les regidories) i els càrrecs de l'estructura político-administrativa (les àrees de gestió) amb les particularitats que s'han esmentat en el capítol anterior. Només destacar la forta dependència de l'estructura administrativa del cartipàs polític que, juntament amb les mancances en la definició del paper i funcions dels caps d'àrea, posa en evidència la

dificultat de disposar d'una estructura organitzativa-administrativa estable i d'uns caps d'àrea amb un rol pròpiament directiu. En aquest sentit, Cal recordar que. els caps d'àrea no disposen d'un espai de coordinació horitzontal, malgrat la percepció generalitzada de la seva necessitat, i que només disposen de reunions mensuals que convoca l'alcaldia per preparar la Junta de Govern local amb un objectiu bàsicament informatiu. Tot plegat provoca certes disfuncions en l'estructura organitzativa i humana de l'Ajuntament.

També cal ressenyar que, davant una absència d'una cultura compartida de lideratge, els diferents estils de comandament de cada cap d'àrea posen més en evidència el diferent funcionament i cultura de les àrees.

Hi ha estils de comandament orientats al canvi i millora de les eines de planificació, direcció i gestió pública, però cada cap utilitza diferents instruments en funció dels criteris personals, així hi ha caps que han desenvolupat instruments de planificació, indicadors de gestió, bona part estan implicats en l'elaboració de les cartes de serveis, pocs han formalitzat la comunicació interna, uns desenvolupen eines tecnològiques i altres menys, etc.

Alhora hi ha estils de comandament en els quals s'aprecia una manca d'ús i de coneixement d'instruments de direcció i gestió i predomina més la inèrcia administrativista amb eines tecnològiques poc desenvolupades.

Uns caps disposen de compatibilitat o bé son permissius, altres no disposen d'ella, altres creuen que s'hauria de ser més estricta en el seu ús per aconseguir una millor eficàcia i compromís amb la institució ja que esta generant un cert ambient desmotivador.

Aquesta manca d'homogeneïtat pel que fa a la direcció de les diferents àrees provoca lògiques de funcionament força diferents que no ajuden a crear un bon clima laboral i una cultura compartida entre els recursos humans que integren la institució. Però, cal insistir, que previ a la creació d'un estil compartit de comandament i lideratge és necessari aclarir el rol i estructura administrativa directiva en l'Ajuntament de Girona.

2.3.6 Política de compatibilitats i l'impacte que genera en el clima laboral

La permissivitat a l'hora de donar o bé de tolerar les compatibilitats esta provocant ineficiència organitzativa i un clima laboral de certa deixadesa i desmotivació entre el personal.

Per una banda, la doble ocupació fa que entre els professionals que disposen d'aquesta situació es denoti en ocasions més interès per la feina més competitiva fora de l'Ajuntament

ja que en la institució saben que disposen d'una condició de funcionaris molt segura, la qual cosa retroalimenta el clima desmotivador.

D'altra banda, pel que fa al personal que menys pot disposar d'aquesta situació (personal administratiu) hi ha un clima desmotivador, de greuge comparatiu precisament en aquestes categories que ja se senten inferiors. També els tècnics i directius que no disposen o volen disposar de la compatibilitat viuen en un entorn que no ajuda a la valoració professional, al prestigi de l'ocupació pública.

Tot plegat fa que es creï un clima o sistema pervers ja que en certa manera s'acaba associant la doble ocupació als professional qualificats i, per tant, amb prestigi professional que poden competir en el mercat laboral, sobre tot pel que fa als càrrecs i tècnics que ocupen llocs de prestigi en el seu entorn professional.

2.3.6 Aspectes destacables en l'àmbit de la negociació col·lectiva

El personal de l'Ajuntament de Girona disposa d'un conveni col·lectiu propi de personal laboral i un acord regulador de les condicions de treball del personal funcionari signat pels representats de la institució i els representants dels treballadors (CCOO i UGT). En les el recents eleccions sindicals celebrades a l'Ajuntament, en l'àmbit de la Junta de personal el sindicat majoritari és el CSI-CSIF.

Cal destacar la difícil relació que es va establir entre els dos sindicats que fins ara tenien la representació dels treballadors de cara a col·laborar conjuntament en els òrgans de representació, fet que va provocar que cada sindicat treballes en un àmbit diferent: UGT en la Junta de personal i CCOO en el Comitè d'empresa. Amb aquests canvis produïts, fruit de la nova situació oberta amb les eleccions sindicals, es previsible un escenari més favorable a la col·laboració entre les parts.

La relació entre els representants del Comitè d'Empresa i els de l'Administració ha estat força difícil en els darrers temps, de manera que l'expressió més reiterada per part dels representants del Comitè d'Empresa en les entrevistes realitzades ha estat la manca d'informació i transparència cap a ells per part dels representants de l'administració.

3. PROPOSTES DE LÍNIES D'ACTUACIÓ DEL PLA DE MILLORA

La proposta de línies d'actuació del Pla de Millora es basa en la diagnosi realitzada a través de l'estudi documental, les reunions de treball mantingudes amb càrrecs polítics i tècnics directament vinculats a l'àmbit d'organització i recursos humans i en les 66 entrevistes realitzades a persones de diferents nivells i àmbits de l'Ajuntament de Girona.

Un breu resum dels elements clau que podem extreure de la diagnosi presentada sobre els quals considerem que cal intervenir són els següents:

1. Manca de definició de les funcions i competències del rol directiu dels caps d'àrea de gestió i d'espais formals de comunicació / coordinació entre ells.

2. Manca de línies estratègiques d'actuació municipal en matèria de recursos humans per emmarcar un seguit de procediments o reglaments que unifiquen criteris en matèria de personal i clima laboral.

   2.1 Manca claredat en els criteris i en el seguiment de les situacions de compatibilitats

   2.1. Manquen criteris objectius i instruments formals d'avaluació del personal així com de canals formals de comunicació vertical

   2.2. Manca definir actuacions en matèria de comunicació i informació per crear una estructura humana més eficient i integrada en els objectius corporatius

3. Manca d'eines de gestió i planificació de personal ja que bona part dels recursos es dediquen a l'administració de personal, accions formatives i processos de selecció per cobrir necessitats organitzatives que van sorgint.

   3.1 Manquen organigrames actualitzats en bona part de les àrees que defineixen una estructura organitzativa i clarifiquen nivells de responsabilitat

   3.2 Manca definir i analitzar els llocs de treball de l'organització i les competències organitzatives

   3.3 Manca d'una relació de llocs de treball dins el sistema informàtic que tingui tota la informació sobre els llocs de treball classificats segons el seu nivell

3.4 Manca d'un reglament intern de valoració de llocs de treball que aporti criteris objectius i sentit d'equitat en el sistema retributiu

3.5 Manca un reglament o procediment per gestionar situacions de personal amb uns criteris comuns (control horari en la pròpia unitat,

En el mateix procés d'elaboració de la diagnosi s'ha procurat, des de la consultoria i des de l'alcaldia i la regidoria d'Administració i Règim Interior, implicar als responsables municipals del cercle polític i político-administratiu, així com als representants dels treballadors, cercant el consens necessari per tal de dissenyar unes línies d'actuació que posteriorment es puguin implantar amb poques dificultats .

Per tant, la formulació de les línies del Pla recull la sensibilitat i opinions de bona part del personal i, especialment, dels actors rellevants en el camp de la millora organitzativa i dels recursos humans. Aquesta evidència es desprèn tant de les reunions amb l'equip directiu i amb els representants dels treballadors com de les entrevistes realitzades als caps, comandaments intermitjos, personal tècnic, administratiu, auxiliars, oficis i manteniment de totes les àrees funcionals de l'actual estructura de la corporació municipal.

Les línies del Pla de Millora que proposem estan relacionades amb l'àmbit de redisseny organitzatiu, de millora de les eines de planificació i gestió dels recursos humans i de la millora de les eines de desenvolupament dels recursos humans que potenciï una cultura organitzacional compartida de prestigi de la institució municipal.

Línies o projectes de millora de l'organització		Objectius
I.- Elaborar l'estructura organitzativa 1. Organigrama general a partir del nou cartipàs i les necessitats detectades 2. Organigrames de cada àrea		- Clarificar l'estructura organitzativa i els diferents nivells de responsabilitat
II.- Instruments de gestió de personal: 1. Anàlisi i descripció dels llocs de treball i les competències organitzatives 2. Reglament de Valoració de Llocs de Treball. Reordenar l'actual classificació dels llocs de treball 3. Relació de Llocs de Treball. Document únic que recull la informació de tots els llocs de treball Relació de Llocs de Treball 4. Inventari de Competències		- Definir i clarificar la tipologia de llocs de treball, les seves funcions, requisits d'ocupació i competències - Clarificar les responsabilitats dels llocs de treball que faciliti la fixació dels objectius per a cada lloc de treball com a referent de la posterior avaluació del rendiment personal - Disposar d'informació sobre tots els llocs de treball i d'eines útils per millora altres àmbits de recursos humans (selecció, carrera, mobilitat, salut laboral) i d'unes eines automatitzades de manteniment de la informació - Crear el procediment i sistema de valoració de llocs de treball que millori el sentit d'equitat en la política retributiva
III.- Desenvolupament dels recursos humans: 1. Pla de màrqueting intern 2. Dissenyar les bases per impulsar un model d'avaluació de l'acompliment per crear criteris objectius en el complement de productivitat i millorar la comunicació vertical.		- Definir actuacions integrades i coherents en matèria d'informació i comunicació per crear una cultura compartida i millorar la satisfacció dels professionals i el clima laboral - Generar oportunitats per aprofitar el potencial dels recursos humans que integren l'organització - Assentar les bases per adequar el funcionament del sistema de gestió de recursos humans a una direcció per objectius - Introduir una cultura d'avaluació i rendiment de comptes associada a les diferents dimensions de la gestió de recursos humans

En paral·lel, i a partir de la diagnosi apuntada a l'apartat anterior, també cabria la possibilitat d'endegar auditories operatives en algunes unitats on s'han detectat problemes puntuals i específics de funcionament i dimensionament, i que són crítiques en l'estructura administrativa de l'Ajuntament tant per criteris de projecció cap a l'exterior, la ciutadania, com per criteris d'eficiència. Exemples serien: La unitat de Contractacions, Recaptació, Gabinet d'Alcaldia.

Finalment, indicar que el desenvolupament de les línies de millora organitzativa tindrà en compte els referents inicialment establerts al nou Estatuto Básico del Empleado Público que, a l'espera del desplegament normatiu que el concreti, apunta un nou model de gestió de recursos humans per a les administracions públiques.

4. ANNEX: MODEL DE QÜESTIONARI DE LES ENTREVISTES

model

PROJECTE:

DIAGNOSI PER AL DISSENY DE LES LÍNIES DE DESENVOLUPAMENT D'UN PLA DE MILLORA ORGANITZATIVA PER A L'AJUNTAMENT DE GIRONA

QÜESTIONARI PER A LES ENTREVISTES SEMI-ESTRUCTURADES

1. Dades Personals (no cal preguntar si es disposa prèviament de la informació)

Nom: Edat:

Formació:

Experiència laboral:

2. Dades del lloc de treball que esta ocupant (no cal preguntar si es disposa prèviament de la informació)

Nom lloc de treball actual:

Nivell:

Lloc de treball del superior jeràrquic:

Altres llocs ocupats dins l'ajuntament:

Vinculació:

Descripció de les responsabilitats bàsiques del lloc de treball:

3. Aspectes que valora més positivament sobre la situació actual, tant pel que fa a l'organització (estructura, organigrama, fluxos de treball) com als recursos humans de l'Ajuntament (estabilitat, vincle laboral, conciliació vida laboral i familiar, perfils professionals, oportunitats de carrera, formació, retribució, entre d'altres).

(L'objectiu és aconseguir informació sobre la visió inicial de l'organització, destacant aquells aspectes positius, previ a entrar en la resta de l'entrevista més en concret).

4. Aspectes que considera prioritari millorar sobre l'organització, la comunicació i els recursos humans a l'Ajuntament.

(Tall de "negatiu" de la pregunta anterior, per tal de situar les àrees destacades, per bé que independentment de les possibilitats d'actuar sobre elles).

5. Valoració personal sobre els aspectes que considera prioritari intervenir per millorar el funcionament intern de la seva Àrea i de l'Ajuntament.

(Amb una clara orientació a l'acció, aquesta pregunta pretén centrar la reflexió sobre aquells elements on es creu que es pot i cal fer alguna intervenció, intentant transmetre alhora certa implicació o sentit de responsabilitat quant a les possibilitats de fer-ho).

6. Valoració personal sobre els aspectes que considera prioritari intervenir per millorar el funcionament del servei al ciutadà.

(Amb una clara orientació a la mateixa raó de ser tant de l'estructura orgànica com de la gestió dels recursos humans, connectant els elements interns de la gestió amb el seu impacte extern)