

LA PRODUCCIÓ DE SERVEIS PERSONALS EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Dossier

ALBERT SERRA I MARTIN. Gerència de l'Àmbit de Benestar Social

Aquest article es va presentar com a ponència en el simposi: "Les àrees de serveis personals: anàlisi del procés i propostes de futur", organitzat pel Centre d'Investigació, Formació i Assessorament (CIFA) de la Diputació de Barcelona, celebrat al Patronat Flor de Maig (Cerdanyola del Vallès), durant els dies 27, 28 i 29 d'octubre de 1994.

Introducció

L'estructuració i el desplegament d'una important actuació en l'àmbit del benestar social ha estat una de les aportacions més significatives dels ajuntaments democràtics. Abans de 1979 aquesta actuació era pràcticament inexistent. Avui és un dels principals actius dels nostres ajuntaments i municipis.

L'actuació dels ajuntaments en el terreny de les polítiques de benestar social s'ha implantat, en aquests anys, mitjançant dos instruments bàsics:

- a) l'estructuració d'una àmplia oferta de serveis personals,
- b) la construcció d'infraestructures i d'equipaments.

L'objectiu estratègic bàsic que ha orientat aquesta actuació municipal ha estat donar satisfacció a demandes, aspiracions i necessitats socials desateses secularment. Al costat d'aquest objectiu bàsic s'ha intentat també fer palès i inequívoc per al ciutadà que els ajuntaments democràtics, en tant que model d'organització política, eren molt més receptius i sensibles a les demandes i les necessitats expressades pels ciutadans

que no pas els ajuntaments de l'etapa franquista.

La conjunció d'aquests dos objectius ha conduït les administracions locals a confrontar una demanda acumulada molt àmplia i dispersa davant la qual s'han sentit obligats a donar, quasi sistemàticament, una resposta activa i positiva. Actuar ha estat l'única resposta possible durant aquest període. L'eventualitat d'haver de donar una resposta negativa en alguna ocasió s'ha viscut com un fet històricament injust i inadmissible per a la sensibilitat del sistema polític democràtic.

Així, el diàleg entre administracions i ciutadans ha estat centrat, en aquests anys inicials de democràcia local, en el desenvolupament d'un intens procés d'identificació de drets, aspiracions i demandes del qual n'ha sorgit una no menys intensa actuació de l'Administració local orientada a l'elaboració de respostes amb l'aspiració de satisfer la totalitat de les demandes plantejades. Aquesta dinàmica, general en tota l'actuació municipal, ha estat la dominant en el desenvolupament dels serveis personals i ha comportat que el treball desplegat pels ajuntaments en el camp dels serveis personals hagi estat profund.

Pel que fa al desenvolupament social i comunitari, el resultat de l'actuació municipal a les nostres ciutats és tan òbviament positiu que es fa impossible imaginar una anàlisi comparativa amb l'etapa històrica anterior de la qual en pugui resultar un balanç negatiu. En contradicció amb aquesta afirmació, però, una part dels responsables polítics,

gerencials i tècnics dels serveis personals de l'Administració local manifesten una greu preocupació pel present i futur dels serveis personals als quals veuen afectats per algunes debilitats, imperfeccions i, fins i tot, patologies, de les quals poden ressentir-se en el seu desenvolupament i consolidació com a part substancial de l'actuació municipal. Potser aquesta visió sigui excessivament pessimista però, des de l'optimisme més recalitrant s'accepta que, en el millor dels casos, cal donar per tancada una etapa i començar a pensar en la següent.

El text que es presenta a continuació parteix de la convicció que valorar el present i assegurar el futur dels serveis personals proveïts per l'administració local passa, inevitablement, per una revisió crítica capaç d'identificar allò que ha estat negatiu (que cal eliminar de la tradició i cultura dels serveis personals) i per situar-se en l'actitud que correspon al tancament d'una etapa i l'inici d'una altra.

El punt de vista des d'on s'aborda aquesta necessitat es correspon a la lògica de la gestió (del management) i de la producció. Això no implica que se suposi que la resposta als problemes actuals i futurs dels serveis personals estigui exclusivament en la gestió sinó tot el contrari. Aquest és un moment de resposta integral i no pas un moment d'especialistes.

L'entorn de l'Administració local als anys 90

El sector públic està sent el protagonista d'un nou ajust de l'organització

social i de l'economia mundial i occidental. La crisi fiscal, l'afloreament dels límits de l'estat del benestar, l'acusació generalitzada de degradació organitzacional i moral de les institucions públiques, la feble i lenta capacitat de reacció de les administracions per fer front a la seva pròpia crisi, la pèrdua creixent de legitimitat i capacitat de convicció dels aparells públics... en definitiva, l'Estat es troba davant tot un seguit de problemes reals, o simples acusacions, que posen contra les cordes les administracions públiques i aquells a qui els correspon governar-les, els quals es veuen enfrontats a exigències cada cop més peremptòries i amb menys marges de maniobra per fer-hi front.

L'Administració local pateix aquesta pressió com qualsevol altre nivell de l'Administració pública. Les divisions o àrees de serveis personals comparteixen aquesta situació i ho fan d'una manera especialment intensa: els serveis personals proveïts per les administracions locals són, d'una part, administració pública i, per tant, estan afectats pels problemes generals d'aquesta i, d'una altra, són estat del benestar –la part més propera al ciutadà– i des d'aquesta posició estan afectats per tot el debat respecte de quin pot ser i quin ha de ser el futur d'aquest model de convivència.

El qüestionament global de l'estat del benestar i les manifestacions concretes que se li vinculen (fallida econòmica de l'Estat, inadequació dels aparells públics a l'exigència d'eficiència i qualitat...) és l'element global que afecta i

condiciona de forma més profunda el present i el futur de les administracions públiques en general i de les administracions locals i de les seves àrees de serveis personals en particular. Hi ha, però, altres elements generals que afecten de forma molt significativa els serveis personals i que, encara que poden ser considerats com a ramificacions del problema central, tenen prou especificitat com per explicitar-ne els més significats i els que més condicionen l'elaboració d'alternatives de futur.

Els límits de l'Estat

Des de la II Guerra Mundial, i a Espanya des de la instauració de la democràcia, el creixement de l'Estat del benestar semblava no tenir límits. Primer, fa ja uns quants anys, als països nòrdics, més recentement, però ja fa més de deu anys, a la resta de països occidentals i fa poc, però de forma molt violenta, a Espanya, aquests límits s'han posat en evidència.

El descobriment és força banal: els recursos que l'Estat pot administrar, gastar i redistribuir no són infinits, sinó que depenen del que cada país és capaç de generar. Al costat d'aquest límit apareix un altre tipus de limitació: l'Estat no és qui millor ho fa tot. El seu aparell organitzatiu i la seva estructura de recursos té, molt sovint, serioses dificultats per mostrar-se eficaç i eficient respecte d'altres estructures organitzatives de què disposa la societat.

Autarquia i autosuficiència, concinència d'omnipotència, actitud prepo-

tent, presència exhaustiva, creixement permanent i continuat, comencen a ser notes definitòries del sector públic que ja no són sostenibles ni pertinents. Estat relacional, cooperació publicoprivada, ciutadania responsable, autoprotecció, etc. són les noves consignes per una societat que veu perillar una part de la seva xarxa de seguretat vital.

El ciutadà com a client

L'Estat es troba davant d'una reacció del ciutadà poc resignada i no gaire comprensiva. Davant la crisi, el ciutadà esdevé client i tendeix a demanar responsabilitats. Com a client, potser amb poca convicció de sortir-se'n però sense renúncies fàcils, manté les seves demandes i exigeix la satisfacció plena dels compromisos adquirits i, fins i tot, de les expectatives generades. Com a ciutadà i contribuent comença a reclamar nivells superiors de rigor, gestió, control, coherència, estalvi i qualitat que puguin permetre mantenir aquelles prestacions que considera drets adquirits i irrenunciables. Després d'una etapa d'eufòria en què el ciutadà ho volia tot, passem, sense solució de continuïtat, a un moment en què la posició del ciutadà es defineix per ser més complexa i exigent: tendeix a demanar al sector públic que faci allò que realment cal que faci i no pas tot el que es pot fer. A aquesta exigència n'hi acompanya d'altres: que ho faci quan cal, ben fet, i que costi el menys possible. El ciutadà, sens dubte, es convertirà definitivament en un client i no serà, a més, un client fàcil.

L'exigència d'equilibri en l'actuació pública

La conseqüència interna per a l'Administració pública d'aquesta nova actitud del ciutadà és la de definir un nou equilibri intern. Les administracions públiques s'han percebut sobretot com a institucions polítiques en què el fet fonamental i determinant era prendre les decisions adequades. Les administracions públiques modernes, a més de l'òbvia dimensió política, tenen, almenys, altres dues dimensions bàsiques: l'econòmica i la productiva. Les administracions, l'Estat, és avui una enorme organització econòmica –recordem que quasi la meitat de la riquesa del país va a parar a les seves mans– i és també una enorme màquina de producció de serveis; de fet és l'empresa de serveis més gran del país. No és possible obviar ni relegar aquestes dimensions a un segon pla. L'acceptació social del sector públic estarà cada cop més relacionada amb la capacitat que aquest tingui per oferir als ciutadans un bon equilibri entre les seves dimensions política, econòmica i productiva.

L'especificitat de la producció de serveis públics personals

La funció productiva de l'Estat es va convertint, progressivament, en el punt de referència més clar per al ciutadà. L'Estat és percebut, cada cop més, com a productor de serveis. Altres funcions dominants i definitòries de la funció

pública fins no fa pas molts anys, sobretot l'exercici d'autoritat, perden pes o passen a ser percebudes com un servei. Aquest procés s'alimenta, en primer lloc, des de les mateixes administracions públiques, per a les quals representa un avantatge obvi poder qualificar el major nombre possible de les seves actuacions com de “serveis al ciutadà”. D'altra part, el ciutadà reforça aquesta lògica, ja que li permet posicionar-se com a client davant l'Estat, amb tot el que això comporta, en lloc de relacionar-s'hi en qualitat de súbdit. Aquesta dinàmica, sens dubte positiva, genera però reptes molt importants.

Les administracions públiques no són aparells especialment adaptats a la funció de producció de serveis. Les clàssiques estructures burocràtiques –pròpies de les administracions públiques– no són el model organitzatiu més idoni per a la funció de producció i prestació de serveis. Les dimensions i la tendència obligada a la desespecialització de les administracions públiques no són, tampoc, característiques adequades per a la funció de producció de serveis. A aquesta dificultat estructural de les mateixes administracions per assolir el que sembla que és, i continuarà sent, el seu paper principal, cal afegir-hi dues dificultats addicionals: produir serveis no és senzill i produir serveis de caràcter públic encara ho és menys.

El sector serveis és molt jove dins el conjunt del nostre sistema productiu. Les seves notes específiques i diferenciadores de la producció industrial el converteixen en un sector altament complex on quasi cada acte productiu concret pot produir

un resultat diferent. Les característiques típiques del servei (intangibilitat, fet no emmagatzemable, producció i consum simultani, participació activa del consumidor en la producció, etc.) plantegen dificultats tècniques de difícil solució fins i tot per a estructures organitzatives especialitzades en aquest tipus de producció. Les administracions públiques han de fer front a aquest repte que afecta el conjunt de les organitzacions productores de serveis, i han d'assumir una complicació addicional: els serveis que produeixen tenen caràcter públic i no podran gaudir dels avantatges que comporta disposar dels mecanismes de mercat per ser gestionats. Aquesta especificitat planteja el repte d'estructurar tot un mecanisme substitutori que ens permeti cercar l'equilibri del “mercat públic”.

Als reptes específics de la producció de serveis públics cal afegir-hi els que comporta produir serveis personals. No entrarem aquí a analitzar les característiques tècniques dels serveis personals però no hi ha cap dubte que no es tracta d'un tema menor en el moment de plantejar el procés de producció. Es fa necessari, per tant, treballar en l'aclariment de quines són les seves especificitats per trobar les respostes adequades a les peculiaritats dels serveis personals municipals.

La provisió de serveis personals a l'Administració local

Com apuntàvem més amunt, el repte de donar resposta als interrogants que afecten els serveis personals se situa

en la necessitat de trobar l'equilibri entre la dimensió política, l'econòmica i la productiva.

Els serveis personals de les administracions locals no necessiten una justificació política excessiva. El desenvolupament social equilibrat de les ciutats i la garantia de nivells de benestar bàsics per a tota la població són objectius compartits per la gran majoria. A aquest acord social cal afegir-hi la garantia d'una gestió econòmica altament eficient dels recursos destinats als serveis personals, en aquest moment clarament posada en dubte, fins i tot des de dins de les mateixes administracions locals, i cal afegir-hi també la garantia d'una producció de serveis ajustada a les necessitats prioritàries dels ciutadans, capaç de resoldre els problemes reals i realitzada amb uns alts nivells de qualitat.

Probablement sigui impossible respondre a aquest repte si no avancem en la direcció d'intentar definir un model de producció ajustat a les especificitats dels serveis personals de les administracions locals. Sense una visió global que ordeni i sistematitzi objectius, tècniques, agents, recursos, problemes, solucions, etc. difícilment podrem garantir l'equilibri i l'estabilitat del conjunt. Molt sovint, en el món dels serveis personals locals, la mà esquerra no sap què fa la mà dreta, el cervell no sap què fan braços i cames, i el peus no saben què pensa el cervell. La garantia d'arribar a aconseguir un sistema de prestació de serveis personals locals passa inevitablement per articular verticalment i horitzontalment, i de

forma ordenada, sistemàtica i permanent tots els components en què es recolza l'oferta de serveis personals dels ajuntaments. El problema dels serveis personals locals no és de sensibilitats o voluntarismes, sinó que és un problema d'organització i tècnic per al qual cal buscar solucions sistemàtiques que ajudin a aconseguir un bon nivell de coherència entre objectius, recursos i resultats. Trobar aquesta equilibri pot significar un nou impuls cap a la consolidació i desenvolupament, dins d'una nova etapa, d'una de les aportacions més específiques i positives dels ajuntaments democràtics en la construcció de l'estat del benestar. Aquest treball ha de fer-se des de diversos fronts a la vegada. Cal aclarir conceptes, papers, organitzacions, tècniques de gestió i de producció. Primer cal intentar ordenar el procés de producció dels serveis personals, com a pas previ per a la possible estructuració d'un model de producció. Per iniciar aquest treball analitzarem quins són els components d'un procés complet de prestació de serveis personals de provisió pública.

Components bàsics del procés de prestació de serveis personals

La producció de serveis, tot i ser més complexa, més recent i no tenir la història de la producció industrial, disposa ja d'un bon bagatge de sistematitzacions formals. Aquests desenvolupaments han estat elaborats, en la seva majoria, des d'una lògica de mercat, encara que es poden trobar ja algunes aproximacions a

la producció de serveis públics. Seguint les formulacions més clàssiques sobre producció o màrqueting de serveis, es proposa a continuació una adaptació dels components bàsics del procés de producció de serveis a les especificitats de la producció de serveis públics.

Els diferents components que conformen un procés complet de prestació de serveis públics poden agrupar-se en tres grans fases: Planificació, Producció i Avaluació. A diferència del que succeeix en les organitzacions que operen en el mercat, les fases de planificació i avaluació tenen un pes molt important en la provisió de serveis públics. La raó d'aquesta diferència rau, precisament, en haver de substituir la funció del mercat per algun mecanisme que permeti prendre les decisions que l'equilibri entre l'oferta i la demanda fa innecessàries en el mercat.

Els components que conformen la seqüència completa d'un procés de provisió de serveis públics que es proposa a discussió són els següents:

Planificació

- Establiment del marc competencial i programàtic. Posicionament
- Identificació i dimensionament de demandes i necessitats socials
- Fixació i prioritització d'objectius
- Estructuració de l'oferta de serveis i assignació de recursos

Producció

- Conceptualització del servei
- Programació de la producció

- Comunicació
- Prestació

Avaluació

- Sistemes i circuits de captura i generació d'informació
- Fixació d'indicadors
- Anàlisi de resultats, eficiència, qualitat, satisfacció i impacte

Es desenvolupa a continuació una breu reflexió sobre la funció i el contingut de cada un d'aquests components en el procés de provisió de serveis personals públics amb el benentès que cal considerar aquesta reflexió com una proposta de treball en procés de desenvolupament.

Planificació

Establiment del marc competencial i programàtic. Posicionament

El primer component que cal considerar en la provisió de serveis públics és que l'element bàsic sobre el qual es construeix l'oferta de serveis públics no és la demanda, com succeeix en el mercat, sinó dos sistemes formalitzats de criteris. En primer lloc, i cal explicitar que l'ordre en aquest cas no és irrellevant, el marc jurídic que estableix les obligacions que la llei imposa a cada Administració pública. En segon lloc, el programa polític de les forces que han rebut l'encàrrec de govern dels ciutadans. Aquest primer marc general conforma el paraigua bàsic que ha de cobrir el conjunt de l'actuació d'una Administració pública.

Des de la lògica de la gestió estratègica podríem anomenar aquest marc referencial bàsic *posicionament*. Aquest concepte, agafat en préstec de la gestió empresarial, pot aportar-nos alguns aclariments en aquest primer estadi del procés.

S'entén per posicionament la decisió d'escollir entre diferents opcions (de mercat, de producte, de tecnologia, de territori, d'estratègia, de competència...) amb l'objecte de definir l'espai que vol ocupar una organització en el mercat, en el nostre cas una Administració local en el seu entorn territorial. La necessitat de definir el posicionament sorgeix de la constatació que pretendre abraçar totes les possibilitats imaginables d'actuació tendeix a ser garantia de fracàs per a qualsevol organització.

Sens dubte el significat de posicionament no pot ser el mateix per a una Administració pública que per a una empresa. L'Administració pública, per exemple, no té l'opció de posicionar-se territorialment. El territori on ha d'actuar està normalment limitat per llei; l'Administració pública no escull el seu marc competencial ni per tant el seu àmbit d'actuació.

No obstant això, aquestes limitacions no esgoten, ni molt menys, el marge de decisió d'una Administració local i és en aquest marc on la necessitat de posicionament és fa més imprescindible si es pretén dirigir, en el seu sentit més estricte, a la pròpia organització. Posicionar-se no vol dir altra cosa que escollir, prioritzar, concentrar-se en el que és essencial. Els serveis personals

han actuat massa vegades per reacció i no pas per una estratègia conscient i volguda de posicionament. Cal assenyalar, finalment, que el posicionament no és evitable: tota organització té una posició. La diferència recau en si l'organització s'ha posicionat o si l'han posicionat. Creiem, pel que fa als serveis personals locals, que als ajuntaments, molt sovint, els han posicionat des de fora.

El posicionament sempre pressuposa una definició explícita respecte de l'entorn. Aquesta definició té dos vessants: el posicionament respecte al producte i el posicionament respecte al procés.

El primer posicionament comportaria, en el nostre cas, la necessitat de revisar l'estructura de l'oferta de serveis personals de cada ajuntament amb l'objectiu de redefinir aquesta oferta en alguna direcció explícitament marcada de tal forma que sigui possible disposar de criteris per poder:

a) Esbrinar què s'ha de fer i què s'ha de deixar de fer o no s'ha de fer, assegurant una actitud proactiva que orienti l'actuació i eviti un funcionament de caràcter reactiu.

b) Ordenar quines són les prioritats dins d'una determinada estructura d'oferta amb l'objectiu de fer una assignació de recursos no condicionada ni per la tradició pressupostària ni per criteris exclusivament "d'equilibri" organitzatiu, institucional o clientelar.

El posicionament respecte del procés es relaciona amb la decisió de quines parts del procés de producció s'han de

fer a l'interior de la pròpia organització i quines poden ser realitzades a l'exterior. La necessitat de posicionament està determinada per l'evidència que la garantia de màxima eficiència i qualitat està directament condicionada pel nivell d'especialització. Si treballem amb una organització que pretén ser capaç de fer "de tot" podem afirmar que està garantit un baix nivell d'eficiència i de qualitat. La llarga experiència del sector industrial de més de 200 anys ens pot ensenyar molt en aquest terreny i seria convenient aprofundir, des de la gestió pública, en aquesta reflexió. En qualsevol cas, cal que aprenguem a gestionar processos de producció en els quals participaran agents externs a la pròpia institució que hauran de ser considerats aliats i no pas súbdits i caldrà, sobretot, que aprenguem a decidir quines són les parts del procés de producció que hem de garantir directament i quines parts han de ser subcontractades a altres organitzacions que disposin d'un nivell d'especialització capaç de garantir nivells òptims de qualitat i eficiència.

Identificació i dimensionament de demandes i necessitats socials

El primer instrument que caldrà reforçar per assegurar un bon procés de planificació és el sistema d'informació sobre la realitat social en què volem incidir. Necessitats i demandes socials són dos conceptes no gaire senzills d'utilitzar, fet pel qual hem de disposar de bases objectives d'informació, al més potents

possible, sobre les quals fer descansar els processos de decisió que ens portaran a determinar quines d'aquestes demandes i necessitats han de ser ateses, en quin grau i amb quina prioritat.

Sovint aquestes decisions claus es prenen a partir d'informació mediàtica, relacional, opinàtica... Sovint, també, el "recull de premsa" acaba convertint-se en el sistema d'informació bàsic en el qual es recolza el procés de decisió. Poques vegades es treballa amb sistemes d'informació estructurats, informació estadística seriada, indicadors objectius, etc. Els sistemes d'informació per a la direcció són encara desconeguts en la gestió dels serveis personals locals. La investigació de mercats públics és una eina no únicament útil per a l'anàlisi del mercat electoral, sinó també per conèixer amb precisió el mercat dels serveis públics. El resultat final d'aquesta debilitat i pobresa informació és una exagerada dependència del sector públic, i especialment de la direcció política, de sistemes d'informació externs (mitjans de comunicació, pressió social...). Davant d'aquests sistemes d'informació les administracions públiques no disposen de cap sistema propi capaç de recollir amb fidelitat la realitat social i de la pròpia actuació pública amb què contrastar i/o contrarestar aquests altres sistemes externs d'informació.

Fixació i priorització d'objectius

La informació i els criteris subministrats pel marc competencial, el programa

polític, el posicionament que es derivi d'aquests dos sistemes i un bon coneixement de les necessitats i les demandes socials són una bona base de treball per procedir a la fixació d'objectius concrets per a l'Administració local i per a les seves unitats de serveis personals. Si a aquesta base informativa se li pot afegir la informació procedent de l'avaluació dels resultats obtinguts amb les actuacions del període anterior al que estem planificant, el de rigor i la seguretat en el procés de fixació i dimensionament dels objectius que s'han d'assolir adquirirà un nivell de qualitat sens dubte plenament acceptable.

El procés de fixació d'objectius ha de garantir, a més de coherència interna, dos fets bàsics: el dimensionament quantitatiu de l'objectiu i una formulació de l'objectiu que garanteixi la possibilitat d'avaluar el resultat que s'obtingui. Obviar aquestes dues condicions conduirà a trencar la cadena de treball i a la pèrdua de bona part dels avantatges del procés.

Estructuració de l'oferta de serveis i assignació de recursos

La informació i les decisions estructurades fins aquí permeten determinar quins són els serveis que podran acostarnos amb eficàcia als objectius establerts. El procés de planificació culmina així amb l'establiment de l'oferta de serveis personals que pot ser estructurada en forma de menú o catàleg exhaustiu i ordenat del conjunt de serveis i que

donaran cos a l'actuació dels serveis personals municipals. Aquesta oferta tindrà també la possibilitat de ser ordenada internament a partir del nivell d'obligatorietat competencial, de la prioritat programàtica de cada component i del posicionament en què s'hagi situat als serveis personals. La possibilitat de priorització interna detallada del conjunt de l'actuació dels serveis personals és condició necessària i suficient per tancar la fase de planificació amb un procés d'assignació de recursos coherent i controlat que pugui evitar les tendències perverses típiques de la construcció del pressupost públic: la inèrcia pressupostària, l'incrementalisme, etc.

Producció

Proveir serveis personals comporta definir, organitzar i fer funcionar un procés de producció complex, amb totes les conseqüències que d'això es deriven.

Sovint, en canvi, les organitzacions públiques treballen com si un cop decidida la prestació d'un servei determinat, la responsabilitat d'aquest procés de producció deixés de ser una qüestió que afecta tota l'organització i passés a ser un problema exclusiu de les persones concretes encarregades de l'atenció directa al client. Hi ha aquí una confusió entre el disseny del procés de producció, del qual el conjunt de l'organització no es pot desentendre, i la realització física de la producció, que correspon a qui té assignada cada feina concreta. En definitiva, estem establint, per exemple, la diferèn-

cia que hi ha entre el disseny de la xarxa d'atenció social primària i dels criteris i normes que s'han de complir escrupolosament per assegurar un funcionament correcte i homogeni d'aquesta xarxa i la feina concreta, tècnica i especialitzada, que correspon realitzar a cada especialista de la xarxa en el treball diari.

Resoldre aquesta discontinuïtat entre decisió competencial o programàtica, disseny de producte, disseny de procés, implementació del procés de producció, prestació del servei i avaluació de resultats, és un dels objectius que cal plantejar per disposar d'una producció de serveis personals municipals ajustada a les expectatives de la pròpia organització i, sobretot, dels seus usuaris.

Conceptualització del servei

La idea de conceptualització del servei és comparable a la idea de disseny de producte. A partir d'una necessitat o d'una demanda identificada es tracta d'estructurar i conceptualitzar, en detall i amb precisió, quina ha de ser la resposta capaç de satisfer aquesta necessitat o demanda. És important insistir en la necessitat de detall i precisió. En el sector industrial és obvi què cal fer quan es detecta, per exemple, la necessitat de produir un cotxe familiar. El disseny del producte és peça clau del procés. El disseny de la cadena de producció que haurà d'assegurar-ne la fabricació no ho és menys. Aquesta és també l'exigència tècnica que hem d'assumir si ens plantejem disposar d'un bon servei d'ajut a

domicili. La decisió de prestar serveis d'ajut a domicili no és suficient per tenir un veritable servei. Cal acompanyar-la d'un treball de conceptualització i estructuració centrat en què ha de ser i com ha de funcionar un servei per assegurar el resultat que els ciutadans tenen dret a esperar.

L'aprofundiment respecte quin és el mètode de treball i quins són els elements a considerar per disposar de serveis personals ben conceptualitzats i estructurats resta fora de les possibilitats d'aquesta aportació però és, sens dubte, un camp clau de treball en el desenvolupament dels sistemes de gestió i producció de serveis personals. Dins d'aquest treball cal incloure la identificació de totes les variables que intervenen en la definició d'un servei. Un servei ben conceptualitzat serà aquell per al qual es disposi d'una definició acurada i precisa de totes i cada una d'aquestes variables. Per exemple, no estarà ben conceptualitzat un servei que no tingui clarament establerta la legislació de referència en què es recolza la seva existència o no disposi d'una clara definició del perfil dels ciutadans als quals es reconeix el dret de gaudir-ne.

Programació de la producció

El segon component del procés de producció se centra en la necessitat de dissenyar i posar en condicions operatives allò que en el sector industrial identificaríem com a "cadena de producció". Bàsicament, en el nostre cas, es tracta

d'establir la forma concreta i detallada amb què el conjunt de l'organització s'implicarà en la producció real dels serveis conceptualitzats i estructurats. Es tractarà, per tant, de concretar assignacions de recursos a unitats concretes, assignació de recursos humans, fixació de circuits econòmics i administratius, nivells de decisió, sistemes d'informació, etc. En definitiva, estructurar la implicació del conjunt de l'organització en la producció del servei o serveis que cal prestar. Potser el més significatiu d'aquest procés, i el que el converteix en eficient, és la seva preparació, disseny i formalització explícita. Sempre hi ha un "procés de producció". La diferència estarà en si es tracta d'un procés de producció explícitament pensat i formalitzat de forma clara i coneguda per al conjunt de l'organització o si es tracta d'una cadena productiva originada en decisions individuals, casualitats i inèrcies organitzatives.

Comunicació

El tercer component del procés de producció és la comunicació. És imprescindible assegurar que el "client" –usuari de dret i potencial del servei– conegui adequadament allò que ha estat dissenyat i produït per cobrir les seves necessitats. Quan el que s'ha de donar a conèixer són serveis públics, la importància d'assegurar la comunicació es fa més important. El dret a rebre un tracte igual de tots els ciutadans per part de l'Administració pública s'assegura bàsicament

mitjançant la comunicació. L'aparició de privilegis, de l'"efecte Mateu" i de la discriminació davant les administracions públiques es basa quasi sempre en una informació que no arriba on hauria d'arribar o que no ha estat formulada adequadament per poder ser utilitzada. Així doncs, garantir una comunicació adreçada, en cobertura i forma, és una condició clau per assegurar una bona distribució i ús dels serveis personals dels ajuntaments. També en aquest terreny s'ha de donar un tractament institucional global a la resolució d'aquesta necessitat. L'estratègia de comunicació ha de ser transparent, coneguda per tota l'organització i homogènia per a tots els serveis i ciutadans. L'estratègia de comunicació de l'oferta de serveis personals d'un ajuntament no ha de sortir de la bona voluntat d'alguns responsables de serveis.

Prestació

El fet concret de la prestació del servei es coneix en el món del màrqueting i de la producció de serveis com "el moment de la veritat". Tot el que fins aquí s'ha assenyalat com a necessari només té una fita: realitzar la prestació del servei –el moment de la veritat– en condicions de satisfer plenament la necessitat per la qual s'ha creat un servei determinat i aconseguir la plena satisfacció de l'usuari que ha rebut el servei superant, si és factible, les seves expectatives.

Aconseguir aquest resultat depèn de tres factors bàsics. En primer lloc, que la

part prèvia a aquest punt del procés de producció hagi estat prou ben feta com perquè permeti realitzar un moment de prestació adequat. En segon, que el propi fet de la prestació hagi estat ben estructurat en tots els seus aspectes (espai físic, temps d'espera, tracte, ajust a la demanda, existència de resposta, capacitat de resolució, etc.). En tercer, que els treballadors de línia encarregats de la prestació desenvolupin adequadament la seva funció. Aquest darrer factor acaba sent, de fet, l'autèntica clau de volta de l'èxit o el fracàs de la prestació. Més endavant, donada la transcendència d'aquest element, tornarem sobre el paper clau dels recursos humans en el procés de producció de serveis.

Avaluació

La inexistència d'avaluació comporta inevitablement la inexistència de direcció i de govern. No saber quin ha estat l'últim resultat aconseguit amb l'actuació de l'organització impossibilita prendre cap decisió respecte quin ha de ser el proper pas. La inexistència d'avaluació condueix les organitzacions a moure's erràticament en direcció desconeguda. Conèixer a fons l'últim moviment és l'element clau per decidir el pròxim.

L'avaluació és la peça que ens permet relacionar l'actuació anterior amb la següent. Sense aquesta connexió es fa impossible planificar. Cal constatar, però, que l'avaluació no és possible sense la planificació; poder esbrinar si

hem aconseguit o no els objectius fixats depèn exclusivament de si sabem quines eren les nostres pretensions. Si no disposem d'objectius clars i quantificats no és possible saber si el resultat és bo o dolent. La conclusió és prou òbvia: o disposem d'un model complet capaç de generar una dinàmica interna que garanteixi l'avanç en la direcció desitjada o els esforços intensos en aspectes parcials del procés es converteixen en perfectament inútils. Des d'aquest punt de vista la prioritat en el treball és clara: és preferible disposar d'un model complet, des de la planificació fins a l'avaluació, amb un nivell baix de desenvolupament de les seves parts, que no pas disposar, per exemple, d'un potent sistema de planificació i presa de decisions sense cap sistema d'avaluació des del qual realimentar-lo.

Sistemes i circuits de captura i generació d'informació

La peça clau de tot sistema d'avaluació resideix en la capacitat d'aquest sistema per aconseguir capturar la informació rellevant per poder avaluar cada servei. Aquesta ens ha de permetre establir correlacions clares entre objectiu i resultat. Estructurar aquests sistemes d'informació no és senzill. El resultat i l'objectiu, en el cas del sector públic, acostumen a ser complexos. A diferència del sector mercantil, per a la gestió pública el compte de resultats és un indicador rellevant però no l'únic, ni tan sols el més important per a un servei concret, tot i

que sí ho és per al conjunt de l'organització. Els objectius acostumen a ser complexos i poc sintetitzables en una sola unitat de mesura. Inevitablement, l'avaluació serà també complexa i haurà d'utilitzar diversos indicadors que, en la major part de les ocasions, hauran de ser específicament pensats per a cada servei. La segona dificultat que cal resoldre és que la informació bàsica necessària per a l'avaluació es produeix en el mateix moment en què es realitza cada prestació concreta del servei. Si en aquell mateix moment aquesta informació no és capturada i formalitzada en algun suport estable, la informació desapareix i no és recuperable. A partir d'aquí ja no és possible l'avaluació.

Superar aquestes i altres dificultats respecte a la informació obliga a tornar a vincular el procés d'avaluació amb la planificació. És en el moment de la planificació quan cal establir les eines de tot tipus que hauran de fer possible l'avaluació com a única manera de definir i capturar la informació que serà necessària per a l'avaluació.

Fixació d'indicadors

La discussió sobre l'instrumental adequat per a l'avaluació en el camp social és intensa i inacabable. Des de la lògica de la gestió d'un sistema públic que ha de respondre davant dels contribuents i els usuaris de la seva actuació, sembla que la utilització d'indicadors mesurables quantitativament és l'única sortida raonable. Aquesta afirmació, sens

dubte discutible, no exclou, òbviament, la possibilitat de mesurar aspectes no econòmics o de caràcter subjectiu (nivells de satisfacció, per exemple) amb aquest tipus d'indicadors.

Una altra qüestió que cal considerar fa referència a la dificultat d'identificar els indicadors més adequats. També en aquest terreny la discussió és important: indicadors universals o indicadors adhocràtics? És possible trobar, en el terreny de la gestió pública, un indicador de la universalitat, capacitat de síntesi i potència explicativa que té el preu o el compte de resultats en la gestió mercantil? Fins ara no hi ha hagut resposta positiva a aquesta segona qüestió. Respecte a la primera, la resposta que sembla més adequada és la inevitabilitat dels indicadors "ad hoc", intentant que siguin estables per a cada servei o per a cada objectiu de cada servei.

Aprofundir en aquest tema, segurament un dels que necessita més atenció, es deixa aquí com una feina pendent. Deixem constància, però, que la major dificultat que cal superar per disposar de bons sistemes d'avaluació i de bones avaluacions no és tècnica. La veritable dificultat per realitzar el procés d'avaluació és haver d'acceptar la renúncia a l'extraordinària comoditat que representa la inexistència d'avaluació. Sovint, la discussió tècnica sobre el conflicte d'establir sistemes d'avaluació no és més que una pantalla amb la qual es pugui evitar l'avaluació i assegurar-se la impunitat més absoluta respecte del resultat obtingut en la gestió.

Anàlisi de resultats, eficiència, qualitat, satisfacció i impacte

Es tanca l'anàlisi de la fase d'avaluació amb una ampliació de l'escenari de treball per als avaluadors. Fins aquí s'ha situat bàsicament el resultat com a objecte central d'avaluació. Cal ampliar aquesta òptica, tot i que amb moderació, ja que avaluar exclusivament el resultat no és suficient, però avaluar tot allò que sigui tècnicament susceptible de ser avaluat ens podria portar a l'absurd de convertir l'avaluació en el centre principal de l'activitat.

La consideració bàsica és que cal avaluar el producte final –el servei– però cal avaluar també el mateix procés de producció en el qual pot residir bona part de la bondat o deficiència del producte final. D'altra banda, hi ha també aspectes diferents a avaluar, tant en el producte com en el procés. El resultat respecte de l'objectiu és peça clau en l'avaluació però no ho és menys una altra sèrie d'elements com poden ser el nivell d'eficiència econòmica del procés de producció, el nivell de qualitat del servei a un nivell determinat de cost, el grau de satisfacció dels usuaris del servei (o si estem analitzant, per exemple, el procés, el grau de satisfacció dels treballadors de línia) i, especialment important per al sector públic, l'impacte assolit amb la prestació del servei en la resolució de dèficits, necessitats o demandes socials.

En síntesi, es pot afirmar que una avaluació mínimament consistent hauria

de subministrar informació rellevant sobre el producte i sobre el procés de producció i que hauria de fer-ho permetent avaluar, almenys, els aspectes següents: resultat aconseguit, nivell d'eficiència amb què s'ha obtingut el resultat, nivells de qualitat, nivell de satisfacció i impacte global aconseguit.

Components bàsics per al canvi

L'ordenació sistemàtica i la formació d'un model de producció dels serveis personals municipals comporten la realització d'un procés de canvi organitzacional i cultural. Aquesta tasca no només afecta el conjunt de l'organització, sinó que també n'exigeix la implicació directa i activa. Hi ha, però, alguns components especialment decisius dels quals depèn la possibilitat que aquest canvi sigui possible: el lideratge polític, els recursos humans i els sistemes d'informació.

Lideratge polític

La direcció política no té una funció diària i continuada en el que és, estrictament, el procés de producció dels serveis personals. La seva funció se situa, o hauria de situar-se, bàsicament en el nivell de decisió dintre la fase de planificació. Dins, però, d'aquest nivell de decisió s'inclou la possibilitat d'orientar i fer treballar l'organització en la direcció d'estructurar un model de producció similar al que hem esbossat anteriorment o bé en no marcar cap directriu

respecte de com l'organització s'ha de plantejar la seva feina productiva. L'orientació de treball de l'organització depèn de forma absoluta de l'actitud de la direcció política en aquest tema. La garantia més efectiva per assegurar un treball seriós, orientat a la implantació d'un model potent de producció de serveis personals, serà disposar d'un lideratge polític explícit que impulsi l'organització en aquesta direcció. Contràriament, l'absència o debilitat de lideratge converteix en quasi utòpic qualsevol intent de millorar l'actuació i les capacitats de l'Administració pública com a productora de serveis personals.

Recursos humans

El segon component de què depenen el desenvolupament i la millora del procés de producció dels serveis personals municipals són els recursos humans. Aquesta és una afirmació certa en quasi tots els processos productius però resulta especialment rellevant en aquest cas, fonamentalment per les raons següents.

En primer lloc perquè estem davant d'una producció de serveis. No és aquí el lloc on analitzar en detall quines són les peculiaritats de la producció de serveis però sí podem recordar que qui produeix el veritable resultat del servei és el treballador que, en contacte directe i decisiu amb el ciutadà, resol adequadament o inadquadament la seva demanda. Tota la feina realitzada anteriorment ha de servir perquè aquest moment es resolgui

de manera adequada. I és en mans del treballador de línia i del seu cap més immediat en qui descansa inevitablement la responsabilitat que així sigui.

La segona raó que determina l'excel·lent importància dels recursos humans en el procés de producció dels serveis personals és, òbviament, la mateixa naturalesa dels serveis personals, orientats a garantir la inserció social dels exclosos i la millora continuada de la qualitat de vida dels ciutadans. La concreció, per a cada cas, de la resposta que permeti assolir aquests objectius depèn també dels treballadors i comandaments de línia que són els que detecten, avaluen i defineixen les respostes que cal donar en cada cas.

En definitiva, es pot afirmar que el nivell de qualitat i satisfacció que el ciutadà percep del seu contacte amb l'Administració dependrà, en un percentatge molt alt, de com els treballadors municipals en contacte amb aquest ciutadà desenvolupin la seva tasca. La motivació, la comprensió de la seva funció, la preparació tècnica i el rigor professional dels treballadors dels serveis personals és pedra angular de qualsevol intent de modernització dels serveis personals.

Sistemes d'informació

S'ha dit moltes vegades que la informació és la matèria primera bàsica del nostre temps. Ningú no discuteix la veracitat d'aquesta afirmació encara que quasi bé per a ningú té un significat gaire clar i precís. Pel que fa al nostre cas es consta-

ta no únicament la coincidència amb l'afirmació general, sinó també la necessitat de concretar-la amb més precisió.

La informació és l'eina de treball bàsica, i quasi única, que cal que gestionem per aconseguir un procés de treball orientat a la planificació, producció i avaluació de l'oferta de serveis personals ajustat a les màximes exigències. Conèixer el marc competencial i legal que ens és propi, la voluntat programàtica d'aquells que han estat escollits per presentar els interessos dels ciutadans, identificar, prioritzar i quantificar les necessitats i expectatives dels nostres "clients", estructurar la resposta a aquestes demandes, transmetre a la nostra organització allò que necessita per produir la resposta adequada cap als usuaris, informar els usuaris, sobretot, en relació al que poden esperar dels nostres serveis i què han de fer per accedir-hi, conèixer i controlar la qualitat, saber si l'actuació s'ajusta als objectius, cost, etc. d'aquesta resposta, conèixer el resultat aconseguit, el grau de satisfacció generat i les noves expectatives creades després d'haver concretat l'actuació; no són més que processos de tractament i gestió d'informació. Dit en altres paraules, fer aquesta feina consisteix bàsicament a utilitzar informació i, a partir del coneixement que ens proporciona, estructurar les actuacions que en cada cas siguin pertinents. Controlar, dominar i dirigir adequadament els serveis personals municipals passa inevitablement per treballar sobretot amb informació.

No obstant això, gestionar informació no és pas fàcil. En general, la preparació

del personal assignat als serveis personals és, en aquest terreny, escassa. No és senzill saber quina informació, de quin tipus, quanta, amb quina presentació, amb quin nivell de qualitat, sobre quins temes, amb quina cobertura territorial i temporal, de quines fonts, etc. és la necessària. Són preguntes senzilles i òbvies però que algú ha de formular i ha de respondre en el moment adequat, i aquest procés ja no és tan senzill. Sense aquest instrument de treball permanentment en acció, alimentant ordenadament i sistemàticament tota l'organització en direcció horitzontal i vertical, no hi ha cap possibilitat d'aconseguir un sistema de producció de serveis personals de qualitat, eficient i ajustat a les necessitats socials. Els sistemes d'informació constitueixen el sistema nerviós de la nostra organització; sense això l'energia i els recursos del què disposem podran operar i consumir-se però la direcció que prendrà aquesta actuació serà arbitrària, aleatòria, descontrolada i canviant. Serà simplement casual, determinada per les circumstàncies, ja que no tindrà sistema de direcció i govern. Dirigir i governar requereix sobretot informació i això és el que més necessiten els serveis personals locals per abordar amb garanties el futur proper.

Consideracions finals

Hem fet un repàs a alguns dels temes que tenen caràcter estratègic per al futur dels serveis personals municipals en el terreny d'assegurar-ne una producció sòlida. Sistemes de treball sòlids, pro-

cessos de decisió consistents, constància i millora continuada i progressiva de tots els components del procés de treball són els instruments que exigeix el moment per garantir que l'aportació de l'Administració local a la consolidació de l'estat del benestar sigui òptima.

En un intent de síntesi dels diferents elements de referència que han anat apareixent, es proposen quatre eixos orientatius de l'actuació dels serveis personals municipals per als propers anys.

a) Estructurar una oferta de serveis ajustada a les necessitats prioritàries dels ciutadans

Es fa imprescindible "orientar-se al client". La tradició pressupostària, la pressió casual i desordenada dels mitjans de comunicació, la pressió *lobbyista* de les organitzacions representatives, les obsessions particulars de polítics i tècnics, els experiments "innovadors", la temptació de ser a tot arreu, etc; haurien de deixar de ser arguments per prendre decisions. Retornar a la informació directa del ciutadà, subjectiva i objectiva, recolzada en sistemes d'informació potents i estables com a instruments bàsics de decisió és un objectiu clar a assolir si es vol disposar d'un sistema de serveis personals amb personalitat pròpia, potent, eficaç i orientat al ciutadà.

b) Posicionar l'actuació dels municipis per cobrir els seus compromisos competencials al màxim nivell

S'ha desenvolupat més amunt una reflexió sobre el concepte de posicionament. La concreció més adequada per a la propera etapa d'aquesta necessitat de posicionament passa per posicionar-se en el marc de competències propi dels ajuntaments per arribar a cobrir-lo, no simbòlicament, sinó en un 100%. Les raons que justifiquen aquesta proposta són bàsicament dues: complir i fer complir la llei és, en un Estat democràtic, la primera obligació de l'Estat i de les administracions públiques. En aquests primers anys de democràcia, amb un considerable i inevitable desordre legislatiu, aquesta obvietat ha quedat relegada a un segon pla per deixar pas a les decisions polítiques. Camí ja dels 20 anys de democràcia cal començar a pensar a posar les coses en l'ordre correcte. I l'ordre correcte passa per complir i fer complir la llei amb escrupolositat.

La segona raó és que el grau de dispersió d'ofertes i actuacions en què estan instal·lats els ajuntaments en el terreny dels serveis personals dibuixa un panorama de molta cobertura superficial i cap profunditat. Cal resoldre aquest problema que només té una via de solució: eliminar el que no és essencial i reforçar el que és substancial i aprofundir-ho. Aprendre a escollir i a dir "no" són, probablement, dos dels majors reptes a què es veuran confrontats els directius municipals responsables dels serveis personals.

c) Assegurar la màxima eficiència del procés de producció dels serveis personals de titularitat municipal

Gestionar adequadament els recursos, maximitzant la seva rendibilitat vers l'objectiu perseguit és, ara i durant els propers anys, una obligació i una exigència social de la qual no escapa ni el més petit racó de la més petita de les administracions públiques. Els serveis personals no són una excepció i tampoc un cas peculiar que requereixi una especial atenció. La lluita per l'eficiència és perfectament generalitzable a tot el sector públic i, fins i tot, a tots els sectors públics de tots els països. Potser en el tractament de l'objectiu de l'eficiència hi ha una especificitat en els serveis personals i en concret en els serveis personals municipals que cal tractar: la tendència generalitzada que hi ha en els serveis personals a contraposar qualitat de la prestació dels serveis amb eficiència. Sovint s'argumenta que la recerca de l'eficiència representa un enfocament economicista contradictori amb la naturalesa profunda dels serveis personals. Cal, sens dubte, eliminar aquesta patètica "línia de defensa" i treballar en la recerca de l'eficiència entesa com a optimització de la relació entre recursos consumits i objectius assolits. Fa temps que no és concebible cap procés que pugui ser anomenat "de qualitat" que no incorpori un molt bon nivell d'eficiència.

d) Assegurar la màxima qualitat de la totalitat de l'oferta de serveis personals

Relacionat amb els diferents elements que assenyalàvem més amunt, hem de considerar l'objectiu de la quali-

tat com a bàsic i com a objectiu-síntesi de tots els anteriors. En el temps de la “qualitat total” treballar per la qualitat és ineludible. La qualitat és, a la vegada que objectiu, un magnífic instrument de gestió i, sobretot, un valor organitzatiu de gran potència sovint oblidat. En definitiva, prioritzar la qualitat vol dir que tot el que fem, fins i tot decidir què fem, ho hem de fer aspirant, en cada moment, a la perfecció. No cal defensar gaire aquest element de referència.

Sembla inqüestionable que d'això es tracta. El repte està en què realment el principi s'apliqui en tot moment. Això, però, no és fàcil, i aconseguir-ho requereix un alt grau de disponibilitat i concentració en la feina de tota l'organització en tot moment.

Aquesta és la proposta de punts de referència que, bàsicament com a valors dominants, poden orientar en la direcció adequada l'actuació dels serveis personals municipals en els propers anys. Per

la seva pròpia naturalesa no comporten cap “canvi” en el sentit en què es va produir en el moment de la transició democràtica. Es tracta més aviat d'un permanent i profund procés d'aprenentatge i d'ajust més proper a una reconversió en la manera de fer que no pas en la funció i en els objectius, tot i que aquests probablement també hauran de ser revisats a la llum de les noves condicions i exigències a què ha de fer front l'Administració pública. 🔑