

# Eines per a la millora de la gestió municipal: innovació en els serveis públics

Jordi Mas i Castellà

Quaderns de l'Electe, núm. 2

**Eines per a la millora  
de la gestió municipal:  
innovació en els  
serveis públics**



# **Eines per a la millora de la gestió municipal: innovació en els serveis públics**

Jordi Mas i Castellà

Col·lecció

**Quaderns de l'Electe**

**Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals**

Titular de la Càtedra

**Miquel Roca i Junyent**

Directora de la col·lecció

**Judith Gifreu i Font**

Coordinador editorial

**Marc Pifarré i Estrada**

© Associació Catalana de Municipis i Comarques

© Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

València 231, 6a

08007 Barcelona

Adreça a internet: [www.acm.cat](http://www.acm.cat)

A/e: [catedra@acm.cat](mailto:catedra@acm.cat)

Maquetació i impressió:

Cèltica Impressió, S.L.

D.L.: XXXXXXXXX

ISBN: XXXXXXXXXXXXX

Maig del 2015

Les activitats polítiques i d'administració són un mirador excepcional de la vida col·lectiva. Per les atapeïdes agendes dels homes amb missions de comandament i representació circulen les inquietuds dels pobles i, de vegades, aquest "patrimoni vital" ha passat al silenci del paper escrit: els més insignes exemples els trobem a les memòries o a les reflexions amb valor històric dels governants o dels parlamentaris.

La col·lecció Quaderns de l'electe vol donar veu a la recerca desenvolupada pels nostres alcaldes i regidors. Els treballs publicats en aquesta col·lecció són una mostra selectiva dels projectes de recerca elaborats pels alumnes del Màster en Govern Local que organitzen la Universitat Autònoma de Barcelona i la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes de l'Associació Catalana de Municipis i lliguen la voluntat d'investigació amb l'experiència al servei dels ciutadans. El seu contingut inclou diverses matèries, que van des del dret o l'economia fins a qüestions històriques, de filosofia social o de millora de la gestió pública.

**Judith Gifreu Font**  
Directora de la Col·lecció



## Pròleg

Estem en un temps de turbulències en la gestió dels governs locals. En els darrers anys a l'agenda només hi havia espai per combatre de forma reactiva l'impacte de la crisi econòmica, i, actualment, l'agenda cerca sobreviure al dramàtic canvi legislatiu que ha impulsat el Govern de l'Estat i que posa seriosament en dubte el precepte constitucional d'autonomia local.

Però aquestes tasques urgents no poden fer oblidar les que són importants. I que ho són de forma estructural. Per simplificar, jo destacaria dos vectors que les nostres administracions locals no poden perdre mai de vista sinó volen tenir problemes molt seriosos en el seu rendiment institucional. Un primer vector és el de reforçar constantment a nivell institucional i organitzatiu el seu model de gestió. Un segon vector és el d'estar atent als canvis de l'entorn i prestar serveis en una lògica de constant innovació per mantenir el ritme d'una elevada qualitat en la prestació de serveis públics. Lluitar per aconseguir o mantenir la fortalesa institucional i alhora ser innovador són les dues pulsions en què mai es pot defallir si volem uns governs locals plenament legitimats socialment.

La primera estratègia d'acció, la de la fortalesa institucional i organitzativa, implica lluitar per la transparència (accés a la informació, retiment de comptes i avaluació de les polítiques locals) i per un model de gestió meritocràtic i professionalitzat. L'actual crisi política i social no admet més ajuntaments poc transparents als seus ciutadans. La legitimitat no només s'aconsegueix mitjançant una elevada qualitat dels serveis sinó també mostrant als ciutadans com es prenen les decisions, com es gasten els diners públics i quin és el valor públic de les mesures organitzatives i dels serveis prestats. De la mateixa manera, tampoc són admissibles les derives cap a fórmules clientelars de reclutament del personal que fan que una part dels professionals públics no gaudeixin de l'excel·lència en els seus perfils i capacitats.

La segona estratègia d'acció té relació amb la innovació de la gestió local. En efecte, les administracions locals han de ser estables, sòlides, meritocràtiques, etc., que respectin els principis públics weberians i aportin al sistema seguretat jurídica i institucional, però també han de ser flexibles, contingents i intel·ligents perquè es configuren com a unitats d'innovació per a l'actualització permanent dels serveis públics i de les seves metodologies de prestació. En aquesta segona línia se situa aquest llibre que aquí es presenta, *Eines per a la millora de la Gestió Municipal: Innovació en els serveis públics*, del Sr. Jordi Mas i Castellà. Es tracta d'un llibre molt interessant i suggeridor tant des del punt de vista teòric com, especialment, a nivell pràctic. L'autor proposa un conjunt d'estratègies i eines concretes orientades a ponderar la innovació en la gestió i serveis locals. Es tracta d'un manual orientat a fer emergir la intel·ligència d'un ajuntament mitjançant un



conjunt de tècniques que permeten maximitzar les capacitats professionals dels càrrecs electes i dels càrrecs professionals de l'organització. Les seves aportacions, inspirades en estratègies i instruments actuals de l'àmbit de la gestió privada, com el *Design Thinking* i el *Business Model Canvas* (BMC), són molt interessants i amb una gran potencialitat.

L'autor del llibre se'n surt airós del repte de “traduir” aquestes tècniques a l'àmbit públic en general i al govern local, en concret, mitjançant clarificadors exemples.

Les tècniques que presenta aquest llibre van orientades directament a repensar els serveis públics locals i els seus mecanismes de gestió, i aquestes dianes són molt encertades ja que només és possible afrontar la innovació des de la intel·ligència institucional. Els ajuntaments (i també la resta de nivells de l'Administració) necessiten de tècniques com les que aquí es proposen, que vagin més enllà del que s'ha fet fins ara quant a la innovació de la gestió.

Durant els darrers anys s'havia confós la introducció d'estratègies noves per posar ordre a la gestió amb la veritable innovació pública. L'autor esmenta a la part inicial del llibre les famoses ISO 9000 i el no menys reconegut model EFQM que, des de el meu punt de vista, són útils per posar ordre a la gestió però força inútils per fomentar la innovació. Amb el temps s'han anat configurant com unes tècniques en mans de professionals externs i interns de l'Administració amb una militància gairebé religiosa que ha generat com a externalitat negativa una mena de neoburocràcia que ha desdibuixat massa les seves positives virtuts.

Afortunadament, les tècniques que proposa l'autor són més creatives, fomenten la reflexió i els canvis sense generar més burocràcia a la que ja tenim i que és inevitable. A banda, l'autor fa una migració afortunada d'unes tècniques pensades per a la gestió privada cap a la seva aplicació a l'àmbit públic i que poden aconseguir un veritable valor públic. Estic d'acord amb l'autor que el *Design Thinking* i el *Business Model Canvas* fa que sigui recomanable que l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions, associacions de municipis, consells comarcals, etc. adoptin aquestes metodologies com una més en l'anàlisi de la gestió pública i dels serveis municipals, en els seus programes per garantir la qualitat i promoure la innovació pública.

Finalment, i per concloure aquesta breu presentació, vull fer dues felicitacions. La primera al Màster en Govern Local de la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes (FAAEE) de l'Associació Catalana de Municipis (ACM) i de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), ja que aquest llibre és un dels fruits d'aquest Mestratge. La segona felicitació és, òbviament, per a l'autor, Jordi Mas i Castellà, que combina la seva tasca de regidor d'Hisenda i Innovació Pública a l'Ajuntament de Sitges (Garraf) amb la docència a diverses universitats en l'àmbit de l'emprenedoria i la innovació. Aquesta capacitat amfíbia de combinar les esferes pública i privada i la teòrica i la pràctica han permès que aquest llibre sigui, alhora, tan oportú, afortunat i necessari.

**Carles Ramió**

Catedràtic de Ciència Política i de l'Administració  
Universitat Pompeu Fabra

## Índex

<i>Pròleg</i> .....	7
<b>1. Introducció</b> .....	11
1.1. <i>Necessitat de millora de la gestió en l'administració pública</i> .....	13
1.2. <i>Disseny d'un nou model d'administració pública</i> .....	18
1.3. <i>Innovació i qualitat a la gestió municipal</i> .....	21
<b>2. Eines per a la millora de la qualitat i la innovació de la gestió municipal</b> .....	29
2.1. <i>Eines de gestió de la qualitat</i> .....	29
2.2. <i>Innovar amb el ciutadà al centre del procés (design thinking)</i> .....	31
2.2.1. <i>Inspiració</i> .....	32
2.2.2 <i>Ideació</i> .....	40
2.2.3 <i>Implementació</i> .....	51
2.3. <i>Descripció de la metodologia Canvas</i> .....	54
2.3.1. <i>Proposta de valor (bloc 1)</i> .....	55
2.3.2. <i>Clients/usuaris (bloc 2)</i> .....	56
2.3.3. <i>Canals (bloc 3)</i> .....	56
2.3.4. <i>Relacions amb l'usuari (bloc 4)</i> .....	56
2.3.5. <i>Ingressos (bloc 5)</i> .....	56
2.3.6. <i>Recursos (bloc 6)</i> .....	57
2.3.7. <i>Activitats (bloc 7)</i> .....	57
2.3.8. <i>Estructura de costos (bloc 8)</i> .....	57
2.3.9. <i>Aliances estratègiques (bloc 9)</i> .....	58
<b>3. Aplicació de la metodologia Canvas a la gestió municipal</b> .....	61
3.1. <i>Objectius</i> .....	61
3.2. <i>Metodologia</i> .....	61
3.3. <i>Resultats i discussió</i> .....	62

<b>4. Conclusions i recomanacions .....</b>	<b>71</b>
<b>5. Bibliografia .....</b>	<b>73</b>
<b>6. Llistat de taules i figures .....</b>	<b>79</b>

## 1. Introducció

El fet de cursar el Màster en Govern Local, organitzat per la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes de l'Associació Catalana de Municipis (ACM) i la Universitat Autònoma de Barcelona, em va posar en contacte amb altres electes que, com jo, teníem una motivació clara i decidida: volíem formar-nos i adquirir nous coneixements especialitzats per tal d'exercir amb plena capacitat la responsabilitat de representar la ciutadania en un consistori municipal. Durant el màster vaig descobrir que els continguts curriculars eren importants però ho era, al mateix nivell, la possibilitat d'interactuar amb companys d'altres municipis, d'altres formacions polítiques, amb d'altres experiències diferents de la meua. Aprendre els uns dels altres va ser una experiència enormement gratificant; cadascú sabia molt d'una part; entre tots acabaríem sabent força de tot.

L'entorn multidisciplinari en la banda dels professors i dels alumnes enriqueix intensament les classes. La mescla d'intercanvi de coneixements i d'emocions inspirava la vida personal i professional. El contacte personal entre companys electes feia brollar un sentiment quasi unànim: l'escàs reconeixement de la tasca que duem a terme en una situació de gran responsabilitat com és el moment actual. És la mateixa responsabilitat que t'obliga a una formació permanent, per estar a l'alçada dels ciutadans que t'han escollit. Una formació especialitzada i de qualitat garanteix una tasca dels electes eficaç i eficient.

La meua intenció és que hi hagi altres electes a qui els pugui interessar el tema que aquí presento. La meua motivació no és altra que la de mostrar eines i maneres de pensar als electes i, per extensió als gestors públics, per encarar un dels reptes que considero cabdals en el moment present del sector públic: hem d'innovar per sobreviure. Ens cal innovar, fer les coses de manera diferent. El món està canviant ràpidament i percebo que l'administració pública en el seu conjunt no ho fa a la mateixa velocitat. Vaig escollir aquest tema perquè m'apassiona intentar millorar les coses. El meu repte personal (a la vida, a la feina, etc.) és sempre intentar deixar les coses millor que com les he trobat. Només esforçant-nos per fer les coses millor estarem a l'alçada d'uns ciutadans que ens reclamen solucions. Només innovant en la gestió municipal podrem donar el salt qualitatiu en el funcionament del nostre ajuntament fins al nivell que el nostre ciutadà es mereix.

Espero que amb aquest treball esperoni electes, gestors i tècnics a engegar millores i obri la possibilitat d'utilitzar alguna d'aquestes eines a la gestió municipal. És només una primera aproximació que cadascú haurà d'adaptar a les seves circumstàncies. No és la panacea, però espero que sigui un graó més en l'escala cap a la millora de la qualitat en la gestió municipal a través de la creativitat i la innovació.

La publicació d'aquest llibre coincideix en el temps amb el procés engegat a Catalunya, amb una àmplia cobertura des dels grups polítics tant al govern com a l'oposició, així com amb una extensa base social, que defensa el "dret a decidir" del poble català. La fixació d'una pregunta i una data pel novembre del 2014 sobre el futur que vol seguir la ciutadania de Catalunya obre, a nivell operatiu, grans expectatives en la gestió del sector públic. Si és el cas, com es dissenya un nou Estat? La definició d'un nou model d'Estat resulta un repte atractiu per aquells que estan implicats en la gestió pública. Com haurien de ser avui en dia els serveis públics en un nou Estat? Com es finançarien? Com podrien els ciutadans influir en la seva definició? Com seria la gestió d'un servei públic? Des de les grans estructures d'Estat, fins els serveis més bàsics que rep la ciutadania, podrien ser repensats i millorats. La definició de les polítiques econòmiques, socials i culturals d'un teòric nou Estat pot comportar noves pràctiques dins l'administració pública més adequades als temps que vivim. Un dels motors d'aquest moviment ha estat la conscienciació de la necessitat de millorar, de superar la situació actual. Malgrat som conscients d'això, no ho som tant de l'esforç que requereix crear un nou marc administratiu. Una nova situació comportaria una planificació estratègica àmpliament consensuada, però també un grau d'implementació altament eficaç i eficient. La definició d'un nou *status* en la relació entre administració pública i administrats comportaria alliberar-se dels vicis i ineficiències del passat. Allò que s'arrossega d'una pràctica burocràtica passada que no evoluciona amb el pas dels temps.

Aquest llibre està contextualitzat a nivell municipal; tanmateix les eines que es presenten poden, de ben segur, ajudar a definir nous serveis, noves activitats i processos de funcionament en una nova administració pública catalana, si fos el cas.

La capacitat de gestió de Napoleó Bonaparte ha estat destacada en diversos llibres sobre *management*<sup>1,2</sup>. La seva enorme contribució a la història d'Europa només pot ser deguda a la seva gran capacitat de gestió i lideratge. Un cas particular, però significatiu, va ser la petjada que Napoleó va deixar en la seva curta estada a l'illa d'Elba, novelitzada per E. Ferrero<sup>3</sup> i portada posteriorment al cinema<sup>4</sup>. El 3 de maig de 1814, Napoleó arribà a l'illa on va ser desterrat, de la qual va ser considerat sobirà, però sota la supervisió britànica. Era, en definitiva, el seu petit imperi. Napoleó va aprofitar els seus tres-cents dies de "captiveri" a l'illa per, entre altres coses, canviar la vida dels seus súbdits. Va aplicar tota la seva experiència, coneixements i iniciativa a reformar aquella illa. L'esperit innovador que Napoleó va abocar a l'administració de l'illa en les primeres setmanes de la seva estada és un fet conegut<sup>5</sup>. Segons la ficció de la pel·lícula a que s'ha fet referència, en una de les seves primeres actuacions a l'illa, es trobava Napoleó i el seu seguici en un petit turó divisant al fons la carretera entre Portoferraio i Marciana. Napoleó comenta:

- *"Per què hi ha tantes corbes? Per què la carretera no segueix la costa?"*  
*Diu l'alcalde de Portoferraio, que també l'acompanyava, amb un somriure:*

1. Manas, 2006.

2. Ferrero, 2002.

3. Ferrero, 2001.

4. N (Io e Napoleone) (2006) Pel·lícula dirigida per Paolo Virzi i produïda per Coproducción Italia-Francia-España; Cattleya / Babe Films / Alquimia Cinema

5. Scott, 1827.

- *“Ah, la veritat majestat, sempre s’ha fet així. Potser serà perquè a baix hi ha més roques i a dalt hi ha terra més tova.”*

*Napoleó, li contesta:*

- *“Les roques es poden volar. No heu sentit parlar de la pólvora negra? S’ha de corregir el sender.”*

*Diu l’alcalde:*

- *“És genial! Genial! Ens estalviarem mig dia per anar de Portoferraio a Marciana. Extraordinari!” I dirigint-se al seu seguici: “Per què mai se us havia ocorregut? Enginyer, geòmetra, pèrit, aneu, aneu a baix, vull un informe. Preneu mesures. Hem de redreçar el camí.”*

*Napoleó davant d’això, li comenta a l’alcalde:*

- *“I vos què feu? No hi aneu?”*

*Ell li contesta, començant a baixar el turonet:*

- *“Ui, si, si, ...ara hi vaig, faltaria més, em precipito...”*

Quantes vegades hem escoltat la frase “aquí sempre s’ha fet així” al nostre ajuntament? Quantes vegades s’ha esgrimit aquesta afirmació per aturar qualsevol iniciativa de canvi o de millora? Cal respondre que mai com ara havíem tingut aquestes condicions; mai l’entorn havia estat tal complex i difícil de gestionar.

### 1.1. Necessitat de millora de la gestió en l’administració pública

Estem vivint un període d’extrema crisi econòmica i financera que afecta directa i indirectament tant el sector públic com el privat. Els alts nivells d’atur, la davallada del consum i la manca de crèdit castiguen tant els ciutadans com les empreses. Derivat de la situació de crisi, es detecta un augment de l’ús dels serveis públics: baixa el tràfic per les autopistes de peatge i s’incrementa el pas de vehicles per les carreteres nacionals i comarcals; s’utilitza menys el cotxe privat i es va més en transport públic; també augmenta per exemple la matriculació de nous estudiants a les universitats públiques, etc. Per una altra banda, el dèficit acumulat en l’administració pública i els ajustos necessaris en els serveis públics fan que la pressió sobre ells s’intensifiqui. Com a forces contraposades, el ciutadà en reclama un major ús i, a la vegada, la reducció de la despesa n’afecta directament les seves prestacions. La tensió que ara reben els responsables de l’execució dels serveis públics és important, i calen eines per prendre decisions en aquest àmbit que no facin d’això un procés arbitrari. Resulta imperiós engegar programes de transformació i canvi que trobin models de serveis públics més eficients i eficaços. Cal que ara els serveis públics ofereixin “més per menys” donant resposta a una major demanda social i a una racionalització de la despesa associada. La gestió municipal ha d’intentar que els serveis públics siguin millors i més barats.

La situació generalitzada de crisi té el seu impacte en un amplíssim sector de la població, i només l’estructuració de la societat en famílies sembla que amorteix els efectes d’una crisi global. Molt poca gent, aquella que probablement també usa serveis públics en baixa freqüència, està sortint indemne de la crisi. En el cas espanyol, l’esclat de la bombolla immobiliària no ha fet més que complicar encara més la situació general, po-

sant l'accés a l'habitatge o el fer front als deutes hipotecaris sobre un habitatge com uns dels problemes principals i més preocupants per als ciutadans.

Aquesta greu i complexa situació s'ha traduït en un estat de desànim generalitzat de la gent que, expectant i indignada, veu passar els dies sense una clara percepció de com serà el futur proper. La desconfiança envers el sector públic i els seus governants, com a agents de lideratge envers una solució satisfactòria, s'escampa cada vegada més. La indignació social eleva el seu grau quan els efectes, per exemple, dels desnonaments, de les reduccions de serveis mèdics o de serveis educatius, impacten directament sobre els més dèbils. La indignació s'amplia a l'administració pública, en el seu conjunt, convertint-se en grans nivells d'exigència per part del ciutadà. La tolerància a la ineficiència cada dia és menor.

L'entorn tremendament canviant del moment actual complica encara més la reacció de l'administració pública, poc acostumada a canvis ràpids de tendència o de mecanismes d'actuació. Ara la societat, l'economia, la tecnologia canvien i evolucionen més ràpidament que mai. Allò constant, avui en dia, és el canvi. Les noves tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC) s'han difós en la societat i, no sempre, l'administració pública s'ha adaptat al nivell del seu ús per part dels ciutadans. Els valors de la societat evolucionen també i, ja no diem, els canvis econòmics. Malgrat que el nivell legislatiu i executiu són l'eina efectiva per una reacció davant els canvis a l'entorn; la gestió pública municipal, el primer nivell per a molts ciutadans, disposa d'unes eines limitades amb les que hauria de reconèixer aquests canvis i adaptar-se a ells.

Les respostes a aquesta situació depenen de múltiples factors: van des de la cerca de noves oportunitats en un entorn canviant, fins a la revolta personal i col·lectiva de rebuig al *statu quo*. Per la via de l'exigència interna (assumir nous reptes personals) o l'exigència externa (reclamar canvis en el sistema), és cert que cal un canvi radical de com s'han fet les coses fins ara. Fins i tot un nou sistema de valors que està emergint ha de permetre construir un nou paradigma cultural, social i econòmic que reguli el futur de la societat global.

El sector públic en general, i l'administració pública en particular, no pot restar impassible davant els evidents canvis de les circumstàncies. Cal una administració pública que doni resposta a les necessitats dels ciutadans i que vetlli per la sostenibilitat social, mediambiental i econòmica de les accions que condicionin el futur de la comunitat. És ja urgent donar resposta clara i resolutiva a la creixent demanda de la societat que reclama canvis en el funcionament de l'administració pública. Els eixos del canvi han de definir-se en el context d'una nova societat en xarxa que reclama participació en les decisions públiques i que necessita un alt grau de transparència de l'acció política. Malgrat alguns intents, com l'agenda de modernització, per exemple, presentada al Parlament el 2007, que pretenia desplegar tres eixos bàsics<sup>6</sup>: (a) millora de l'organització i de la qualitat dels serveis; (b) construcció d'un model propi de funció i de direcció públiques; i (c) desenvolupament de l'administració electrònica, no s'han assolit avenços substancials.

---

6. Gifreu, 2009.

La pròpia dinàmica de l'administració també ha contribuït a aquest descontentament de la societat amb la seva administració. Segons Gifreu, *“l’anquilosament d’un aparell administratiu sobredimensionat, jerarquitzat i, a voltes, massa concentrat en vetllar pel compliment de les normes i del principi de seguretat jurídica i un marc arcaic, burocratitzat i formalista –aliè a conceptes com la competència o la participació– també hi han contribuït a bastament (...)*

*Les dificultats econòmiques i financeres del moment present, originades ja en el 2007, intensifiquen encara més la necessitat de transformació de l'administració pública des d'una cultura de la despesa, prou arrelada en una administració excessivament focalitzada en funcions i serveis, cap a una cultura de la qualitat, entesa com a estratègia de gestió pública de mires més àmplies i a la que els ciutadans-clients no es mostren aliens, orientada a objectius i preocupada per assolir resultats econòmics, eficaços i eficients”<sup>7</sup>.*

En un món caracteritzat per una incertesa macroeconòmica, per un ràpid canvi social i per una extensa innovació tecnològica en molts camps, les expectatives dels ciutadans d'allò que el govern els ha de donar estan creixent, segons Farrell i Goodman<sup>8</sup>. La paradoxa es produeix quan l'administració pública ha d'operar front a aquesta creixent complexitat i a la vegada ha de lluitar contra les càrregues del deute i d'uns pressupostos cada cop més restrictius. La confiança del públic en l'administració s'erosiona. No només cal fer més amb menys, sinó que cal fer-ho a la vista del ciutadà per tal de recuperar la fe en els administradors públics. La paradoxal complexitat de l'entorn *versus* l'exigència de la societat implica una millor gestió del canvi amb unes respostes personalitzades el màxim possible.

Segons aquests autors, són quatre els eixos sobre els quals ha de pivotar el disseny de noves pràctiques de l'administració pública (*government by design*):

- a) presa de decisions basades en l'evidència
- b) participació i “empoderament” dels ciutadans
- c) capacitació i experiència professional
- d) col·laboració amb els sectors privats i socials més propera

La presa de decisions basades en l'evidència implica la recopilació, selecció i tractament de dades que siguin rellevants per la decisió a prendre. Cada vegada més la quantitat d'informacions que es poden recopilar són més grans i la seva anàlisi estadística resulta una necessitat. Moltes ciutats del món utilitzen una sèrie d'indicadors que permeten avaluar, segons la seva evolució, el nivell de satisfacció dels ciutadans davant els resultats de les seves accions. També s'utilitzen els processos comparatius entre ciutats equivalents. (*benchmark*). A Catalunya, són diverses les iniciatives que ajuden a fer aquestes comparatives entre diferents municipis com a eina molt valuosa per a la presa de decisions. Els Cercles de Comparació Intermunicipal<sup>9</sup> de la Diputació de Barcelona, per exemple, o l'Observatori de Govern Local<sup>10</sup> de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Es-

7. Gifreu, 2009.

8. Farrell i Goodman, 2013.

9. <http://www.diba.cat/menugovernlocal/cci>

10. <http://www.observatorigovernlocal.org/>



tudis Autonòmics i Locals fan aquesta funció comparativa. Òbviament, l'anàlisi de la informació recollida i analitzada ha d'ajudar a definir millor les intervencions de l'administració pública sobre l'administrat. El cas del *Behavioural Insights Team*<sup>11</sup> del Regne Unit va demostrar que petites millores en l'actuació municipal representen una major satisfacció per l'usuari, a la vegada que són econòmicament rentables. En el cas citat, el cost de la iniciativa va suposar una capacitat d'autofinançament de 22 vegades durant els primers dos anys. Per tant, la presa de decisions basada en l'evidència crea valor real tant financer com no financer. Si es fa correctament, permet als governs determinar l'efectivitat dels programes i polítiques, mesurar el progrés i fer més partícip l'organització en els temes més sensibles per al ciutadà.

Quan parlem d'estadístiques i de tractament de dades a nivell col·lectiu, no podem mai oblidar que la figura del ciutadà mig és només una ficció que ens ha d'ajudar a prendre decisions però que tots som ciutadans individuals amb les nostres necessitats úniques i personals.

Un segon gran eix de canvi ha de venir de la participació dels ciutadans i el seu empoderament en la gestió pública. El canvi ha de provocar que no es pensi en simplement administrar determinats serveis públics, sinó d'involucrar regularment els ciutadans en la millora, el disseny i, fins i tot, en l'execució dels mateixos serveis. Avui en dia, per exemple, en el sector bancari, el mateix ciutadà pot realitzar autònomament moltes de les funcions que fins fa poc feien els empleats de l'entitat bancària. Alguns sectors de l'àmbit privat (per exemple, les compres i la banca *on-line*) han acostumat els usuaris a fer les seves gestions directament, quan més els hi convingui. Això, en certa mesura, ha incrementat les expectatives dels serveis públics ja que es reclama d'ells un nivell de prestacions similars a les del sector privat.

La participació del ciutadà en els afers municipals cada vegada és més àmplia i hi ha força exemples on la seva opinió pot ja influenciar i definir alguns aspectes de la vida local. La diversitat de maneres com l'administració pública pot recollir la veu dels ciutadans és molt extensa. Les xarxes socials i Internet han revolucionat una funció que ja es venia fent per part de les administracions des de fa temps.

El salt endavant, segons Farrell i Goodman<sup>12</sup>, es produeix quan entenem que el ciutadà pot participar també en l'execució del mateix servei públic. Un exemple molt proper el tenim en la col·laboració del ciutadà en la recollida selectiva de brossa quan és ell el que fa la primera tria dipositant cada tipus de brossa en contenidors diferents. Altres exemples d'èxit utilitzen la plataforma *Open 311* a ciutats com Boston, San Francisco, Chicago, etc., per facilitar que el ciutadà reporti a l'administració desperfectes de la via pública com esvorancs, llums foses, bancs trencats, etc. El ciutadà actua com inspector de l'estat de la ciutat ajudant a detectar ràpidament qualsevol desperfecte i permetent una ràpida actuació dels serveis públics. Incorporant el ciutadà en el co-disseny i la co-execució dels serveis públics, l'administració no només s'ajusta millor a les seves necessitats sinó

---

11. <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>

12. Farrell i Goodman, 2013.

que, a la vegada, trasllada part de la responsabilitat a la societat permetent també una gestió més eficient dels serveis en un entorn de recursos limitats i escassos.

El tercer eix gravita sobre la capacitació i l'experiència professional dels empleats públics. Cal traslladar a l'empleat públic la necessitat d'adquirir les competències que realment importen en aquest entorn canviant. Cal que l'administració pública funcioni més estratègicament, fomentant capacitats específiques de sectors concrets i aquelles basades en la gestió de riscos. L'execució de programes basats en la millora de processos, la incorporació de noves rutines de gestió, i tècniques de *coaching* per una millor resolució de problemes provoca millores en els resultats. Segons els mateixos autors, un programa similar de l'Agència Federal Alemanya del Treball va contribuir a reduir els dies en que els seus usuaris romanien en situació d'atur des de 164 a 136 dies. En el nucli d'aquest tema rau la gestió estratègica del coneixement. Sovint el coneixement tàcit dels empleats s'infravalora i no s'utilitzen prou adequadament els quatre tipus de coneixement (*know-how, know-who, know-what, know-why*). Finalment, cal destacar la urgència en planificar de manera estratègica el futur, per tal d'avaluar, detectar i reaccionar de manera anticipada als canvis ràpids que es produeixen en la nostra societat. Un exemple d'això ho trobem en el Govern de Singapur que ha creat una unitat específicament dedicada a l'anàlisi de les tendències de futur: *Centre for Strategic Futures*<sup>13</sup>.

Finalment, el quart eix ens dirigeix cap a una necessària col·laboració amb el sector privat i el sector de les organitzacions no-lucratives. Ja sigui com a usuari de productes i serveis que proveeix el sector privat; ja sigui com a proveïdor de serveis públics; o com a agent integrant del dinamisme econòmic, a l'administració pública l'interessa col·laborar amb el sector privat. La negociació cap a la reducció del cost dels productes o serveis que consumeix afavorirà la situació pressupostària en un moment clau com l'actual. L'obertura de la informació pública pot ser aprofitada per la seva comercialització per emprenedors. I, a més, el paper de l'administració com a integrador del sistema en certs sectors com, per exemple, l'educació i l'ocupació laboral, pot ajudar a arbitrar solucions que siguin satisfactòries pels diversos agents. Tot això implica que els gestors públics han de ser aptes en cadascun dels tres sectors (públic, privat i no-lucratiu) i en les seves interseccions, i hauran de dissenyar noves formes d'organització i de prestació de serveis que es fonamentin en el partenariat.

Com diu Idoia Mendia, consellera de Justícia i Administració Pública del Govern Basc (2009-2012), en la introducció del Pla d'Innovació Pública 2011-2013<sup>14</sup>, davant una situació de descrèdit per l'administració pública, és ara quan cal implementar una reforma profunda. Diu així: "*Pero para ello debemos implementar políticas de modernización y de*

---

13. Extret de la pàgina web del Centre for Strategic Futures, Govern de Singapur ([http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/home/preparing\\_for\\_the\\_future.html](http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/home/preparing_for_the_future.html)): "*The world is more complicated and uncertain today. Our society has also become more diverse and citizens' expectations have become more wide-ranging. To meet the challenges of this new operating environment, the Public Service needs to be more responsive, nimble and resilient. Public Service Department (PSD) has set up the Centre for Strategic Futures (CSF), which is a centre of expertise to drive the development of public service capabilities in preparing for the future, and in addressing emerging strategic challenges and opportunities. The CSF aims to develop insights into future trends and discontinuities, and cultivate capacity and instincts to manage strategic surprises. The Centre will also calibrate strategic thinking for long-term policy planning and implementation, and surface emerging risks and opportunities for agencies to help with their decision making.*"

14. Govern Basc, 2011.

*reforma profunda de la administración pública, porque una razón de la pérdida de legitimación social de nuestra administración pública es que ésta no ofrece los servicios y las formas de funcionamiento que la sociedad actual legítimamente reclama. Tenemos que trabajar en esta dirección. Y así lograr una administración eficaz, porque cumple con las necesidades sociales, una administración abierta, porque es transparente en su gestión, y participativa en su toma de decisiones, y una administración eficiente, porque hace un uso ejemplar de los escasos recursos de los que dispone”.*

En un moment com l'actual, cal que l'administració pública millori els seus mecanismes i processos de gestió per tal de ser més eficaç i eficient, més propera al ciutadà i més transparent. Des de diferents llocs, la societat i diversos experts en gestió pública reclamen aquest canvi necessari<sup>15</sup>. La millora de la gestió municipal ha de comportar posar el ciutadà al centre de les accions públiques. Quan la maquinària burocràtica ha crescut per complir una normativa justa, però poc eficaç i poc eficient, s'ha allunyat del seu objectiu natural: el servei als ciutadans. Posar de nou el ciutadà al bell mig de l'acció pública és la condició *sine qua non* per desenvolupar un nou paradigma de la gestió pública.

Amb millor gestió es pot intentar assolir major grau de confiança dels ciutadans en l'administració pública. Com millorar ara, i de forma ràpida, la qualitat de la gestió pública esdevé un dels grans reptes. Cal repensar i modificar la manera com l'administració crea valor pel ciutadà i, per tant revisar, en molts casos, el funcionament dels serveis públics municipals. Per fer això, i perquè l'administració pública trobi vies de millora i pugui implantar-les a la pràctica diària, calen eines que promoguin la innovació i experiments pilot que demostrin que això és possible de manera real. Innovar en l'administració municipal és ara una obligació urgent de l'acció pública i política.

## 1.2. Disseny d'un nou model d'administració pública

Anant als orígens de com es va dissenyar l'administració pública tal com la coneixem avui en dia, Ramió<sup>16</sup> descriu que, en el moment de l'organització pública amb el desplegament de la democràcia, va ser necessari “*articular els objectius (els serveis que calia prestar) i els mitjans (recursos) amb el disseny d'unes organitzacions que, responen al precepte constitucional (art. 103.1) servissin amb objectivitat els interessos generals i actuessin d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació amb submissió plena a la llei i al Dret.*” Amb aquests condicionants, es van dissenyar unes organitzacions i uns processos que responien a aquests principis i que han complert, probablement, amb els objectius que estaven fixats. Ara, més de tres dècades després, cal probablement revisar aquests principis i centrar més l'interès en el ciutadà.

Com diu Ramió<sup>16</sup>, segons la teoria de les contingències, “*el disseny organitzatiu de les administracions públiques està determinat per la configuració del seu entorn. És a dir, les demandes i necessitats socio-econòmiques de l'àmbit en que és competent una administra-*

15. <http://www.lavanguardia.com/politica/20111106/54237847285/un-choque-de-gestion.html>

16. Ramió, 1994.

*ció pública són les que defineixen les seves característiques organitzatives més essencials.”* En aquest sentit, les necessitats de la ciutadania són les que defineixen tant l'estructura organitzativa (en departaments, unitats, serveis, etc.) com el seu model de funcionament. Com s'estructura un sistema en parts i com funcionen aquestes parts són aspectes indestruïbles que necessiten un tractament conjunt.

L'objectiu final d'un procés de reforma de l'administració local, en els moments presents, hauria de ser que esdevinguí una organització coordinada i flexible per assolir els objectius fixats: complir les necessitats dels ciutadans-usuaris. Això implica que ha de definir clarament els seus objectius, conèixer el detall dels recursos de que disposa i ordenar-los de la millor manera possible per tal que garanteixi la sostenibilitat social, econòmica i mediambiental dels serveis que presta.

Tampoc podem obviar aquí la dinàmica política i social actual envers la construcció d'un estat propi, que implica inexorablement una administració pròpia, completa, nova i diferent a l'actual. Més enllà de les consideracions polítiques, econòmiques, legals i, fins i tot, ètiques del conegut com a procés sobiranista, la creació d'un nou estat implica el disseny d'una nova organització administrativa en recursos, funcionament i estructures que doni resposta als moments actuals. En paraules dels impulsors<sup>17</sup> d'aquest moviment, es tracta d'escollir (en referència a la consulta proposada) entre “un país nou” o un model tradicional d'estat. Centrant-nos exclusivament en els aspectes pràctics del disseny de noves maneres d'administrar el bé públic, el repte és gairebé faraònic. Crear noves maneres de proveir de serveis públics als ciutadans implica una tasca renovadora immensa que precisa d'eines de gestió adaptades a les necessitats del moment. Com dèiem abans, però, cal fer compatible una administració que preservi el dret de tots els ciutadans amb una administració flexible i adaptable a les necessitats reals i canviants dels mateixos ciutadans. Cal preveure una administració que ens iguali en drets i deures però que també ens intenti tractar de manera personalitzada, tenint en compte les nostres necessitats individuals.

El disseny d'una nova administració pública en el segle XXI té al seu abast les noves tecnologies TIC, l'Internet, les xarxes socials, etc., que permeten imaginar serveis inimaginables fa dècades. Les possibilitats d'informar, tractar i gestionar els afers dels ciutadans són ara molt millors que fa anys. Malgrat això, els condicionants econòmics són també molt més estrictes. Garantir la sostenibilitat econòmica dels serveis públics i del funcionament d'una administració pública resulta avui en dia un dels majors reptes del procés que tenim davant.

Convé potser també reflexionar i avaluar processos recents de creació d'estats propis, com és el cas d'Israel, per tal d'avaluar, si s'escau, els mecanismes, resultats i condicionants que envolten el disseny d'una nova administració. És ben cert que Israel va heretar l'administració britànica existent al territori fins aleshores, com esmenta el mateix Josep Pla al seu llibre *Israel, 1957*<sup>18</sup>. Escriu Pla: “Ara bé: quan els quadres de l'Agència

17. El Periódico, 29 de desembre de 2013. <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/politica/oriol-junqueras-leleccions-entre-pais-nou-lespanya-dels-2965392>

18. Pla, 2002. <http://www.lletres.net/pla/israel.html>

*jueva passaren a convertir-se en els de l'Estat d'Israel, es pogueren posar a funcionar de seguida i amb gran eficàcia, no solament pel seu valor intrínsec, sinó perquè tingueren la fortuna d'heretar l'administració deixada pels anglesos en acabar el seu mandat de Palestina. No és pas tan fàcil de crear una administració útil i productiva, puntual i intel·ligent. Els anglesos deixaren els fonaments d'una excel·lent administració en aquest país impregnada de l'esperit de les magnífiques institucions públiques d'Anglaterra, i el sistema fou heretat pels nous governants. Per a l'Estat incipient tingué un valor inapreciable. L'impuls estava donat, les parets mestres estaven construïdes, i no calgué sinó continuar, seguir, perfeccionar. Israel no té constitució escrita... com Anglaterra. Israel és un país basat en l'habeas corpus i el respecte legal a la persona humana... com Anglaterra. Israel és un país parlamentari, d'equilibri de poders i, per tant, de limitació de poders... com Anglaterra. Israel té una administració pública responsable, una estructura judicial, una policia ben pagada, eficient, no corrompuda... com Anglaterra. La moneda anglesa és la lliura esterlina., la moneda israeliana és la lliura israeliana. Tots aquests factors decisius i tot el que hi gira al voltant és el que, a través del mandat en liquidació, heretà Israel del Regne Unit. Considerable herència.”*

Òbviament, al maig del 1948, Ben Gurion i aquells qui desenvoluparen la nova administració de l'Estat d'Israel van poder aprofitar una administració britànica ja en funcionament, amb les seves virtuts i defectes, però també van ser capaços d'incorporar la seva pròpia visió: una visió que ja havia descrit gairebé cinquanta anys abans Theodor Herzl en el seu llibre *Altneuland*<sup>19</sup>. Una visió de la “nova societat”, una administració preexistent i uns ciutadans il·lusionats en fer d'aquell territori la seva nova casa van poder ser els ingredients d'una nova administració que avui sustenta un dels països més desenvolupats del món.

Avui en dia, el disseny de coses noves i la seva implantació té una disciplina pròpia: la innovació, entesa com un procés definit i estructurat de crear o millorar qualsevol producte, servei, empresa o organització. Recentment, s'ha desenvolupat el concepte de *design thinking*<sup>20</sup>. Amb ell ens referim a la disciplina que usa la sensibilitat i els mètodes dels dissenyadors per compatibilitzar les necessitats de l'usuari, amb allò que sigui tecnològicament viable i que un determinat model de negoci pugui generar valor al client i cobreixi una oportunitat de mercat. El *design thinking* és una metodologia que fa convergir un ampli espectre d'activitats innovadores amb una visió centrada en la persona. Per Tim Brown, CEO de l'empresa IDEO<sup>21</sup> ([www.ideo.com](http://www.ideo.com)), la innovació es produeix mitjançant el coneixement, a través de l'observació directa, del que la gent vol i necessita en les seves vides, del que els agrada i desagrada sobre la manera en què els productes estan fets, empaquetats, promocionats, venuts, etc. El terme *design thinking* prové de la funció dels dissenyadors, acostumats a fer bonic allò que algú altre havia pensat funcionalment. Ara, enlloc de demanar-los que facin atractiva una idea ja desenvolupada per altres, els demanem que generin idees per cobrir millor les necessitats i desigs de la gent. En el mètode tradicional, el valor del disseny és només tàctic i els seus

19. Herzl, 1902. *Altneuland* vol dir *La vella nova terra* fent referència al nou territori que ocuparia l'Estat d'Israel. La traducció d'*Altneuland* va donar nom a la ciutat de Tel Aviv.

20. Brown, 2008.

21. IDEO, una de les més innovadores consultores del món, ha trencat els motllos que encotillaven el sector públic i ha llançat múltiples projectes per reformar l'experiència dels ciutadans en relacionar-se amb el sector públic de diferents àmbits i països.

resultats limitats a la creació de valor; ara l'enfocament és més estratègic i porta cap a noves formes de valor per al consumidor, les empreses i les organitzacions. Més endavant detallarem la metodologia de *design thinking* que en algunes ocasions també rep el qualificatiu de *human centered design* (HCD).

### 1.3. Innovació i qualitat a la gestió municipal

Qualitat, creativitat i innovació són tres conceptes connectats entre sí. La qualitat garanteix que les actuacions municipals cobreixen les necessitats dels ciutadans amb eficàcia i eficiència. En un moment de canvi constant, quan l'entorn que viu el ciutadà evoluciona tan ràpidament, els processos de qualitat han d'acompanyar-se de processos de creativitat i d'innovació. Aquests redefeixen de manera constant els paràmetres de l'acció municipal cercant de manera contínua la millora en benefici de la ciutadania. La *Figura 1* mostra com estan relacionats aquests conceptes en el context d'aquest treball. La creativitat genera idees, opcions diferents, alternatives noves davant una situació concreta actual. La innovació és l'aplicació pràctica de les idees seleccionades al context social, econòmic i cultural concret. Segons Mulgan i Albury<sup>22</sup>, una innovació amb èxit contempla la creació i la implementació de nous processos, productes, serveis o mètodes de fer-los arribar al ciutadà que resulten en una millora significativa de la seva eficàcia, eficiència o qualitat.

**Figura 1. Relació entre creativitat, innovació i qualitat en la gestió municipal.**



Font: elaboració pròpia.

Segons el *Ministerio de Administraciones Públicas* en les seves “*Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 2: Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales*”<sup>23</sup>, l'èxit d'una organització depèn en gran mesura de l'aprofitament “*del conocimiento y habilidades, de la creatividad innovadora y de la motivación tanto de su personal como de sus aliados: proveedores, colaboradores o los propios ciudadanos usuarios de los servicios, así como del aprendizaje organizativo*”. La creativitat i la

22. Mulgan i Albury, 2003.

23. MAP, 2005.

innovació formen part doncs dels ingredients essencials per l'èxit d'una organització que garanteixi la qualitat dels serveis als ciutadans.

Tal com es menciona en el paràgraf anterior, la motivació del personal és essencial per l'èxit d'una organització. Encara ho és més en el sector públic, on no existeix la motivació retributiva lligada a uns bons resultats econòmics de l'organització. Quan parlem de creativitat i innovació, la motivació també hi juga un paper primordial. El talent del treballador públic no s'ha dedicat a la innovació, sinó a evitar l'error. De manera humorística ho recull l'obra "Sí, Ministre"<sup>24</sup> portada a la televisió per la BBC: "*I am now able to draw some conclusions about the Civil Service in general and Sir Humphrey in particular. I begin to see that senior civil servants in the open structure have, surprisingly enough, almost as brilliant minds as they themselves would claim to have. However, since there are virtually no goals or targets that can be achieved by a civil servant personally, his high IQ is usually devoted to the avoidance of error.*"

Recollint una cita d'una publicació de la Diputació de Barcelona<sup>25</sup> que desenvolupa les idees de Moore<sup>26 27</sup> sobre la creació de valor en el sector públic: "*Mark Moore, en el seu llibre Gestió estratègica y creación de valor en el sector público, fa una aproximació a una gestió innovadora dels recursos humans en les organitzacions públiques. En aquesta obra es planteja la necessitat de desenvolupar i promoure estratègies i projectes, la possibilitat de gestionar el capital intel·lectual i finalment la gestió adequada de l'entorn autoritzant. Quantes activitats que no aporten valor es desenvolupen en el si de l'Administració? En algunes ocasions s'externalitzen els processos i les activitats que representen el nucli dur de la cadena de valor des de la concepció dels actius intangibles i, per contra, es mantenen aquelles activitat metòdiques, rutinàries i tradicionals que no aporten ni incorporen innovació en nous serveis i processos. A més, el capital intel·lectual de les organitzacions públiques no troba un entorn favorable al desenvolupament de competències creatives i innovadores, per la qual cosa dedica poc temps a la reflexió i es relega a la realització de tràmits administratius o a l'atenció al ciutadà.*"

Entre les mesures implementades per l'administració per apropar-se a la ciutadania i posar-se al seu servei hi figura, en un lloc destacat, la gestió de la qualitat. Lligat a la millora de qualitat trobem també sistemes de gestió estratègica que milloren el rendiment financer, la presa de decisions, així com la transparència en la rendició de comptes. Com veurem més endavant, exemples d'aquests sistemes són el quadre de comandament integral (*balanced scorecard*) que combina aspectes de gestió integral i de millora de la qualitat.

L'administració local, en el context d'una necessitat de millora sistemàtica del sector públic, ha estat un *motor d'innovació*<sup>28</sup>, ja que es tracta del nivell administratiu més proper al ciutadà i assumeix la prestació de la major part dels serveis públics, de manera

---

24. Lynn i Jay, 2003.

25. Diputació de Barcelona, 2012.

26. Moore, 1995.

27. Moore i Khagram, 2004.

28. Gifreu, 2001.

que es troba especialment sensibilitzada amb la millora de les relacions amb la ciutadania a l'empareda de valors com l'accessibilitat, la participació i la transparència<sup>29</sup>.

Com defineix clarament el Pla d'Innovació Pública del Govern Basc<sup>30</sup>, si aquesta Comunitat Autònoma assumeix la innovació com un element clau per la millora de la competitivitat de la seva economia, aleshores *“su sector público debe asumir un rol ejemplar de liderazgo con respecto a la innovación, a través de la mejora de los servicios públicos, la orientación a la ciudadanía y a las empresas y la eficiencia operativa, entre otros.”* Afegeix també la definició del que entenen com concepte d'innovació pública: *“entendiendo por éste, la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social. Si la innovación en el sector privado se orienta a la mejora de la competitividad y, por tanto, a la generación de valor económico, la innovación pública persigue la consecución de unas políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades sociales y unos servicios públicos de mayor calidad, mediante la asignación y la utilización eficiente de los recursos públicos.”*

Com diu Gifreu, *“un dels objectius prioritaris de l'administració, en el marc del procés de modernització del sector públic, ha estat l'autocapacitació per respondre a les demandes de la ciutadania mitjançant el disseny d'estratègies enfocades a la qualitat. Aquestes estratègies busquen fer més eficaços els processos, tot fonamentant la innovació i la millora contínua dels serveis en condicions de plena satisfacció per la ciutadania”*<sup>31</sup>. En alguns casos però cal introduir una certa competència, que no és habitual, quan parlem del sector públic<sup>32</sup>.

La gestió de la qualitat total és una filosofia organitzativa integral que promou la millora contínua en totes les àrees i funcions públiques, que involucra a tot el personal de l'organització, i que fixa el seu objectiu final en la satisfacció plena de les expectatives del client. La tecnologia juga un paper clau en les possibilitats d'innovació en el sector públic<sup>33</sup>.

Una millora en la qualitat es nodreix, en part, per aquelles innovacions de tipus incremental que es van incorporant a la gestió d'un determinat servei o a un procés administratiu concret. Petites modificacions de procés, de producte, d'organització, es converteixen en pràctica habitual i afavoreixen, en la seva mesura, el resultat final. Aquestes innovacions incrementals poden partir de qualsevol dels agents que intervenen en el procés, tant interns com externs. A més de les innovacions incrementals, també trobem en alguns casos les innovacions radicals, les quals provenen en la majoria dels casos de reflexions estratègiques sobre el model de funcionament o els resultats dels processos. Ambdues aproximacions són valuoses; ja sia incremental o radical, l'adopció de petits o grans canvis en la manera de fer les coses pot comportar beneficis pel ciutadà i per la mateixa administració. Com aquestes expectatives del ciutadà-client han evolucionat molt ràpidament en els darrers anys, cal doncs també introduir activament processos

---

29. Gifreu, 2009.

30. Govern Basc, 2011.

31. Gifreu, 2009.

32. Mintrom, 2001.

33. Braverman i Chui, 2012.



de creativitat i d'innovació que ajudin a mantenir un nivell de serveis adequat a la nova situació actual.

Un estudi a nivell internacional sobre els premis que reben les administracions per les seves innovacions<sup>34</sup> identifica quins són els factors més habituals presents en els projectes d'innovació de la gestió pública:

- a) Tenen una component transversal, en el sentit que engloben canvis en la major part de l'organització, el que demostra que les diverses parts estan interconnectades. El canvi en alguna de les parts pot afectar el resultat del tot.
- b) Usen les tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC). Avui en dia, les TIC i l'Internet mòbil han de permetre fer realitat alguns dels mites de l'administració pública: servei 24h als ciutadans, allà on sigui, a la vegada que es pugui personalitzar el servei en la mesura d'allò possible.
- c) Incorporen millores de processos. Una administració complexa, que funciona mitjançant uns processos concrets i definits, pot millorar molt el seu rendiment incorporant innovacions en els processos o dissenyant-ne de nous.
- d) "Empoderament" (*empowerment*) a ciutadans i comunitats. Els ciutadans han de sentir-se participants de les decisions públiques. La capacitat d'autogestionar-se de determinades comunitats o àrees geogràfiques n'és un exemple.
- e) Incorporen col·laboracions amb el sector privat. Cada vegada de manera més intensa, la capacitat d'acció de l'administració pública es veu disminuïda per les reduccions pressupostàries que impedeixen que, tota sola, pugui engegar projectes de gran magnitud. Per això, és imprescindible que es cerqui la col·laboració privada en aquells projectes difícils de dur a terme únicament per la iniciativa pública.

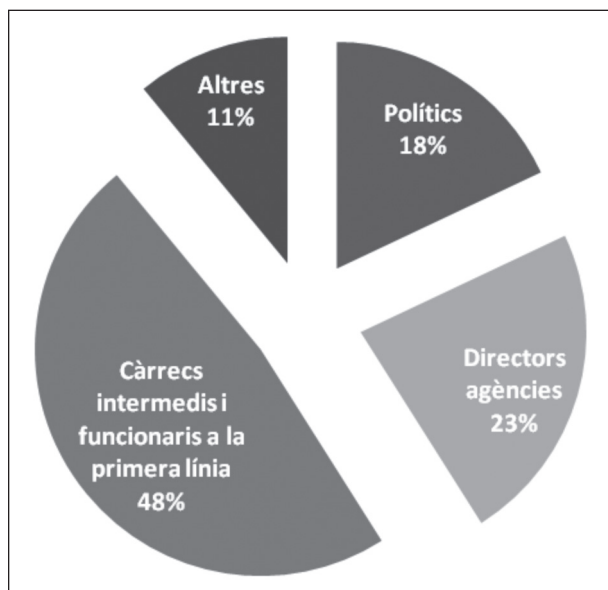
El mateix autor, S. Borins, cataloga qui innova: quina persona és la que té la iniciativa de portar a terme la innovació. No tan sorprenentment, no és el polític qui lidera en la majoria dels casos la innovació. Borins identifica els càrrecs intermedis (*middle managers*) i el personal amb contacte amb el ciutadà a primera línia (*front-line staff*) com les persones que majoritàriament tenen una idea innovadora per millorar el servei al ciutadà. Els percentatges es mostren a la *Figura 2*. És conegut que la motivació individual d'aquestes persones és un dels principals factors per a innovar<sup>35</sup>.

---

34. Borins, 2001.

35. Glor, 2001.

**Figura 2. Distribució en percentatge de qui té la idea inicial per innovar en serveis públics (Borins, 2001).**



Font: Elaboració pròpia adaptant dades de Borins, 2001.

Resulta també interessant entendre quins són els motius que impulsen les organitzacions a millorar. En el mateix treball<sup>36</sup>, s'identifiquen cinc grups de raons per innovar i aquestes es descriuen a la *Taula 1*. Els problemes interns són, segons l'estudi, el principal motiu per innovar. Tant la manca de demanda o d'ús d'un servei o programa públic com, a l'inversa, la manca de capacitat per oferir de manera suficient una oferta d'un servei públic molt demandat, són motius de canvi en el disseny del servei. En segona posició trobem la crisi com a motiu per innovar. Òbviament, en el moment de l'estudi no hi havia una crisi tan espectacular com l'actual però, fins i tot així, sorprèn el segon lloc de la crisi com a catapulta de novetats en l'administració pública. En tercer lloc trobem la iniciativa política com a factor motor i la segueixen en aquest ordre, les noves oportunitats a l'abast, sobretot tecnològiques, i l'aparició de nous líders en l'organització.

**Taula 1. Motiu de les innovacions en el sector públic (Borins, 2001).**

	Origen	Descripció
1	Problemes interns	Manca de resposta a un entorn canviant, incapacitat per assolir una demanda de la ciutadania, incapacitat per coordinar polítiques internes
2	Crisi	Situació greu de desestabilització de l'entorn
3	Nivell polític	Programa electoral, nova legislació, pressió política
4	Noves oportunitats	Aparegudes per noves tecnologies o altres causes
5	Nous lideratges	Nous càrrecs a nivell extern o intern

Un altre enfocament consisteix en identificar les barreres i els facilitadors de la innovació en el sector públic. Koch i Hauknes<sup>37</sup>, posant com a exemple el sistema públic de salut, identifiquen com a barreres:

<sup>36</sup>. Borins, 2001.

<sup>37</sup>. Koch i Hauknes, 2005.

- a) La mida i la complexitat del sistema. Un sistema complex amb múltiples entitats que s'interrelacionen entre sí; amb un elevat nombre d'efectius de diferents categories i naturalesa.
- b) Herències del passat. Les organitzacions públiques tendeixen a atrinxerar-se en determinades pràctiques i processos. El canvi i la innovació són vistos com a perturbacions del *status quo* establert. Es pensa “si funciona, no ho toquis”.
- c) Resistència dels professionals. Diferents categories professionals actuen de manera endogàmica establint la seva pròpia agenda independent de l'organització.
- d) Aversió al risc. Existeix una resistència natural i estesa a assumir actuacions que incrementin la probabilitat de risc i dels efectes dels canvis.
- e) Repercussions públiques i/o polítiques. La relació de l'administració pública amb l'entorn polític porta també, en molts casos, a evitar els canvis que puguin comportar una repercussió mediàtica negativa.
- f) Necessitat de consulta prèvia. La implicació d'agents diferents i diversos comporta un requisit de consulta prèvia de possibles canvis i modificacions dels procediments establerts.
- g) Canvis de govern. Els canvis en el govern solen comportar modificacions derivades del poder polític que creu que cal renovar estructures i polítiques d'anteriors governs. Quan això passa amb elevada freqüència, l'organització esdevé fatigada dels canvis i es torna resistent a ells.
- h) Incapacitat d'aprenentatge per part de l'organització. Manquen estructures i procediments adaptats a l'aprenentatge organitzacional.
- i) Manca de recursos. Sovint no es fa explícita la voluntat per innovar mitjançant unes partides pressupostàries específiques. A més de manca de recursos financers, sovint manquen recursos humans amb les habilitats i competències necessàries per innovar.
- j) Barreres de tipus tecnològic. De la mateixa manera que la tecnologia pot impulsar la innovació, la manca de la tecnologia apropiada pot funcionar també com a barrera.

A la vegada, els mateixos autors<sup>38</sup> relacionen un seguit de motors i facilitadors per a la innovació, en el sector sanitari públic, com són:

- a) L'aparició d'un nou problema ja sigui específic o general pot fer engegar el procés innovador.
- b) Una previsió de millores en el funcionament del procés o del servei.
- c) La iniciativa política pot també impulsar la necessitat d'innovar.
- d) El creixement d'una cultura del control, seguiment i la revisió pot fer aparèixer processos innovadors.
- e) L'existència de mecanismes propis de suport a la innovació.
- f) La capacitat del personal per a la gestió de la innovació.
- g) La necessitat d'assolir bones posicions en els rànquings, en comparació a altres organitzacions, pot generar una cultura competitiva que portarà actuacions innovadores.

---

38. Koch i Hauknes, 2005.

- h) L'aparició de noves tecnologies pot fàcilment impulsar noves formes d'innovar ja que posa a l'abast recursos i possibilitats no disponibles fins aquell moment.

Per què la innovació ha de ser una activitat central de la gestió pública? Mulgan i Albury<sup>39</sup> detallen perquè és important la innovació pel sector públic. Una gestió pública i uns serveis públics efectius depenen d'un procés d'innovació: cal que constantment es desenvolupin maneres millorades de satisfer les necessitats, resoldre els problemes i optimitzar l'ús dels recursos i de les noves tecnologies a l'abast. La innovació, que acostuma a veure's com una càrrega o una feina sense sentit, hauria de considerar-se plenament com una activitat essencial i estratègica de la gestió pública, per tal d'incrementar la capacitat de resposta dels serveis a les necessitats locals i individuals, intentant arribar així a les expectatives públiques.

Històricament, l'estructuració i el funcionament del sistema públic va tenir lloc en un context en què la societat era molt més homogènia, estratificada en poques classes, força estable i amb situacions familiars tradicionals. Avui en dia i cada vegada més, la societat és molt diversa, amb múltiples nivells, mòbil i dinàmica, essent possible una diversitat quasi infinita de casos personals i familiars. Si abans les respostes uniformes (que tothom rebés el mateix nivell de servei) podien anar bé per a un ampli conjunt de la societat, al segle XXI aquest enfocament no concorda amb les demandes diverses i variades dels individus i les comunitats. A més, el sector privat ha acostumat els ciutadans a tenir uns serveis cada vegada més personalitzats i disponibles en qualsevol moment. Entitats financeres, comerços, restauració, oci, etc. ofereixen serveis personalitzats en qualsevol moment del dia o de la nit (24h al dia, 7 dies a la setmana).

La innovació en els serveis públics, segons Mulgan i Albury<sup>40</sup>, també ha de servir per reduir els costos i incrementar l'eficiència dels serveis. Sense innovació, sense una manera diferent d'intentar fer "més per menys", els costos dels serveis públics tendeixen a pujar de manera ràpida. El fet que les expectatives dels ciutadans siguin cada vegada més altes posa pressió en la gestió econòmica dels serveis que no poden veure augmentar els seus costos. Una major exigència per la qualitat també ens fa haver d'innovar per millorar els resultats de l'acció pública. Millorar el nivell dels serveis, arribar a més gent, a nous col·lectius, abraçar major territori, etc. són reptes que la innovació pública ha d'afrontar.

En definitiva, cal garantir el nivell de qualitat dels serveis públics tot incorporant innovacions per tal de fer possible l'assoliment d'un alt grau de compliment de les necessitats ciutadanes en un nou entorn, dràsticament diferent a l'anterior, de crisi econòmica i de renovació social. La innovació requereix, però, un pas previ que li generi les alternatives suficients com per aplicar aquella solució nova que sigui més efectiva i eficient pel ciutadà i per l'administració pública: per innovar cal creativitat que condueixi a la implantació de noves maneres de fer les coses. Qualitat, creativitat i innovació són, en aquests moments, factors clau de renovació en el sector públic, que han d'ajudar a una major comprensió entre administració i administrats.

---

39. Mulgan i Albury, 2003.

40. Mulgan i Albury, 2003.



## 2. Eines per a la millora de la qualitat i la innovació de la gestió municipal

### 2.1. Eines de gestió de la qualitat

Les eines de gestió de la qualitat en el sector públic ja han estat descrites a bastament.<sup>41</sup> Ens limitarem aquí a fer una breu descripció de les eines principals que poden emprar els gestors públics.

Les normes ISO (*International Organization for Standardization*) representen un sistema de definició i control dels processos aplicables, en el nostre cas, a una administració pública. Aquestes normes constitueixen un patró o guia a seguir que permet, si es compleixen els requisits que es fixen, poder fer comparatives amb altres organitzacions similars. Actuen en base a indicadors que ajuden a determinar si una organització opera mitjançant la sistematització de processos per tal d'assolir una millora continua i si assoleix uns estàndards mínims de qualitat. Eicher<sup>42</sup> recomana l'ús de les normes ISO 9000 com a guia per a reestructurar les operacions mitjançant la implementació de normes estàndard que s'apliquen a una gran quantitat d'organitzacions. En un context de canvi en la manera de gestionar, des d'un punt de vista purament institucional a un de centrat en l'usuari (*stakeholder-focused*), les administracions públiques pateixen una intensa pressió per evolucionar. Segons Eicher<sup>42</sup>, qualsevol organització sense "clients", o amb clients no satisfets, està en perill de desaparèixer; l'ISO 9000 ofereix un marc provat i acceptat per a analitzar els processos de funcionament per tal d'oferir als nostres clients allò que necessiten. Per exemple, algun cas d'èxit sobre l'aplicació de la norma ISO 9001:2000 en un programa de millora de la gestió pública s'ha dut a terme a Xile<sup>43</sup>.

El quadre de comandament integral (*balanced scorecard*), dissenyat per Kaplan i Norton<sup>44</sup> als anys noranta, recull una informació objectiva sobre el nivell de compliment dels objectius prefixats en una organització. Utilitza indicadors de quatre àrees de l'organització com són finances, client-usuari, aprenentatge i creixement, i processos interns de l'activitat. Amb la definició d'aquests indicadors fruit de la planificació estratègica de l'organització, permet fer un seguiment i control del grau de realització dels mateixos. Linard et al.<sup>45</sup> recullen exemples de com aplicar aquesta eina a la gestió d'una

41. Gifreu, 2009.

42. Eicher, 2001.

43. Venegas i Berner, 2007.

44. [www.balancedscorecard.org](http://www.balancedscorecard.org)

45. Linard et al., 2000.

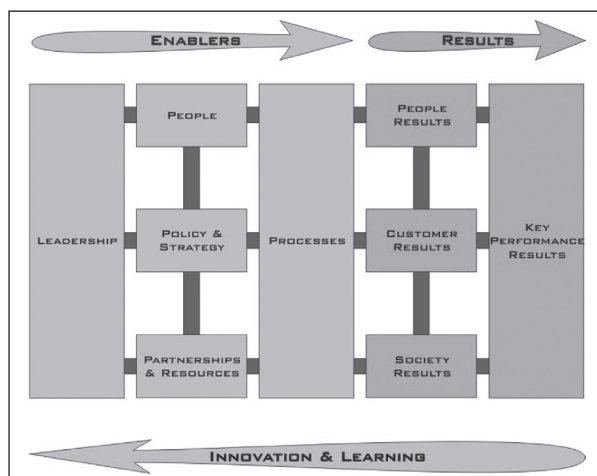
agència del Govern Federal Austràlia (*Australian Federal Department of Communications Information Technology and the Arts*).

El model EFQM (*European Foundation for Quality Management*)<sup>46</sup> és un model de gestió integral orientat a resultats i enfocat al client, que indica quins són els aspectes de gestió susceptibles de ser millorats. L'equivalent als Estats Units d'una metodologia similar és el *Malcom Baldrige Quality Program*<sup>47</sup>. La *Figura 3* recull el model de gestió integral EFQM amb els seus nou blocs, que són:

- a) lideratge
- b) persones
- c) polítiques i estratègies
- d) recursos i aliances
- e) processos
- f) resultats personals
- g) resultats dels clients
- h) resultats en la societat
- i) resultats de funcionament clau

La part esquerra del model recull els agents facilitadors de la part dreta, que correspon als resultats. Aquesta metodologia és la més emprada a l'Estat espanyol i a les seves diferents administracions, ja que va ser adoptada pel *Ministerio de Administraciones Públicas*<sup>48</sup>. El Reial decret 951/2005 estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració General de l'Estat; mentre que la Resolució de 6 de febrer de 2006 aprova les directrius pel desplegament del Reial decret anterior i fixa l'EFQM com a model de referència en la gestió de la qualitat a l'administració pública espanyola. Són diversos els ens públics que l'utilitzen com a model; entre ells, per exemple, l'*Agencia de Empleo* de l'Ajuntament de Madrid.

**Figura 3. Representació gràfica del model EFQM d'excel·lència en la gestió.**



Font: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/sci/wmg/ftmssc/courses/mbe-home/modules/efqm/>

46. [www.efqm.org](http://www.efqm.org)

47. [www.baldrige.com](http://www.baldrige.com)

48. MAP, 2005.

Per a la descripció d'altres models existents, com el Marc Comú d'Avaluació – CAF, *Common Assessment Framework*-, el model Ciutadania, i el model EVAM –Avaluació, Aprenentatge i Millora-, i la seva implicació en la gestió de la qualitat en l'administració local, vegeu les revisions ja publicades<sup>49</sup>.

## 2.2. Innovar amb el ciutadà al centre del procés (*design thinking*)

La filosofia del *design thinking* es basa en posar el ciutadà al bell mig del procés per millorar un servei públic. L'administració proveeix serveis al ciutadà i és aquest qui es troba en el nucli del seu funcionament. Per tant, els problemes actuals de la gestió pública requereixen una aproximació centrada en la persona, creativa, iterativa i pràctica per elaborar les millors idees per a solucions definitives<sup>50</sup>.

Dust i Hoeber<sup>51</sup> d'IDEO identifiquen els set elements clau en la innovació de l'administració pública. Segons ells, són aquests:

- a) Començar amb els ciutadans. Una veritable estratègia per posar els ciutadans al centre de l'acció pública és començar situant primer el ciutadà i les seves necessitats i expectatives en qualsevol projecte de millora.
- b) Oblidar-se del ciutadà mitjà. No existeix el ciutadà mitjà, i no hi ha millor manera de no cobrir les expectatives de ningú que dissenyar serveis per un ciutadà mitjà inexistent i virtual. Sovint atenem a les estadístiques com l'única manera d'enfrontar-nos a la gestió dels serveis públics. Prendre dades com exemples d'un ciutadà mitjà poden fer perdre molta de la realitat. El ciutadà mitjà, estadísticament parlant, no existeix. Existeixen, en canvi, tota una sèrie de realitats particulars que són les veritables fonts de necessitats.
- c) Visualitzar el canvi. Cal fer evident i tangible que s'està produint el canvi, i això passa per artefactes visuals a manera de prototips que permetin visualitzar el que a les paraules sovint els costa expressar. La seva manifestació visual reforça l'esperit innovador.
- d) Simplificar en un context de complexitat. L'administració pública és un entramat complex guiat per una burocràcia incomprensible per a la ciutadania. Cal que la complexitat del sistema públic no ens impedeixi afrontar el reptes amb idees simples que permetin veure els problemes d'una altra manera. La complexitat d'un problema pot haver-se generat artificialment. Cal cercar en tot moment vies de fer senzilles les coses que, a priori, semblen complexes.
- e) Fer prototips abans que engegar proves pilot. L'agenda política sovint provoca que es llencin al carrer proves pilot d'ampli abast abans d'estar segurs que el canvi té sentit o que té alguna probabilitat d'èxit. Els prototips a petita escala ajuden a definir millor la intensitat per portar la novetat a la societat. Els prototips retroalimenten ràpidament sobre allò que volem canviar. Les proves pilot necessiten una

49. Gifreu, 2009.

50. Brown, 2008.

51. Dust i Hoeber, 2011.



preparació i un cert temps d'execució i anàlisi que poden endarrerir la cerca de la millor solució.

- f) Visionar junts el futur. Compartir la visió de futur i involucrar els treballadors municipals o públics en els processos innovadors és clau. Cal que ells vegin el futur que es dissenya i que participin activament en la co-creació<sup>52</sup> de les solucions.
- g) Compartir la missió. Cal fer dels canvis en els serveis municipals una missió compartida entre el nivell polític, el tècnic i els usuaris. Quan tothom és conscient que remem en una mateixa direcció els èxits arriben més fàcilment. Comunicar adequadament la nostra missió esdevé també una necessitat imperiosa.

El *design thinking* no és un procés lineal basat en fites prefixades i ordenat en el temps. Es tracta més aviat d'un procés de descoberta creativa basat en la persona i acompanyat per múltiples cicles iteratius de prototipatge, prova i perfeccionament. El procés recull la inspiració artística del dissenyador i la barreja amb una anàlisi holística del problema per tal de trobar una solució eficaç, eficient i sostenible. En comptes de definir les fases del procés, Brown<sup>53</sup> sosté que el *design thinking* ha de passar per tres espais diferents que anomena:

- a) Inspiració, sobre les circumstàncies (ja sigui un problema o una oportunitat, o ambdues) que motiven la cerca de la solució
- b) Ideació, sobre el procés de generació, desenvolupament i provatura de les idees que poden conduir a les solucions
- c) Implementació, sobre la planificació del camí fins arribar al mercat, a la seva realització final en ple funcionament

El *design thinking*<sup>54</sup> comporta una visió holística de la innovació. Funciona amb equips multidisciplinaris amb l'objectiu d'entendre els usuaris, els proveïdors, els treballadors, en el seu mateix ambient, co-creant solucions juntament amb experts de la matèria i elaborant prototips per tal d'estar segurs que s'entenen les seves necessitats. Al *design thinking*, l'art es combina amb la ciència i la tecnologia. Vídeo, teatre, exposicions, metàfores, música, etc., es combinen amb estadístiques, fulls de càlcul i models de gestió per tal de tractar problemes complexos i fer eixir la innovació.

A continuació, detallarem cadascun dels espais, tot definint els seus objectius, algunes eines concretes a l'abast del gestor públic i posarem alguns exemples pràctics.

### 2.2.1. Inspiració

Aquesta primera fase, coneguda també com a *immersió*<sup>55</sup>, pretén posar-se a la pell del ciutadà i del proveïdor del servei per entendre el problema i detectar clarament les necessitats a cobrir. Es divideix en dues etapes: (a) preliminar; (b) avançada. La primera, la fase preliminar, consisteix també en diferents subetapes: (a1) identifica-

52. La **cocreació** és un procés actiu, creatiu i social, basat en la col·laboració entre productors i usuaris, que és iniciat per l'empresa per generar valor per als clients. <http://ca.wikipedia.org/wiki/Cocreació>

53. Brown, 2008.

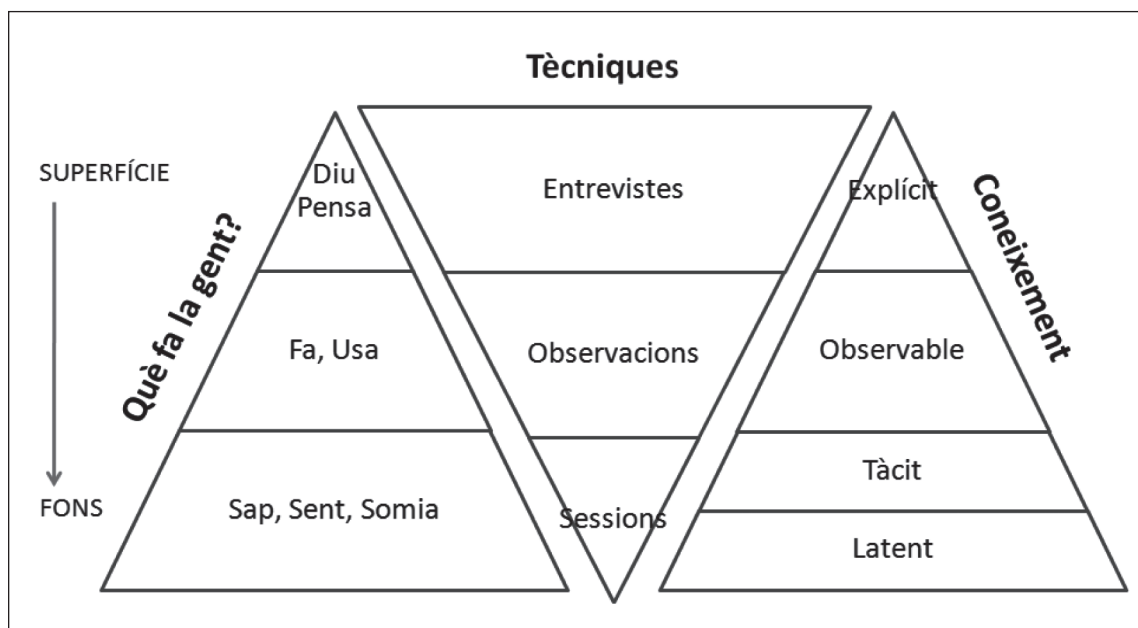
54. Vianna et al., 2013.

55. Vianna et al., 2013.

ció del problema; (a2) recerca exploratòria; i (a3) recerca de dades. L'etapa avançada consisteix en una recerca més acurada i profunda sobre el problema i els seus actors principals.

Les tècniques a utilitzar dependran tant del nivell de coneixement que vulguem avaluar com del comportament de les persones envers aquell problema o qüestió (Figura 4). En el cas d'un servei públic, per exemple, el que diu o pensa la gent és fàcilment destriable amb entrevistes, ja que sovint se situa en el context del coneixement explícit de la persona. Aquest és en la majoria dels casos el punt de partida, ja que l'usuari ja s'ha queixat de forma explícita (amb una queixa formal o a través dels mitjans de comunicació) sobre el nivell o resultat dels serveis.

Figura 4. Esquema de diferents tècniques en la fase d'inspiració/immersió.



Font: Adaptat de Vianna et al., 2013.

Respondre què fa o com usa els serveis l'usuari requereix de tècniques d'observació. Aquest nivell és clau ja que representa la realitat sobre l'ús del servei. Ha d'anar acompanyat sovint de dades i informació contrastada que aportin llum sobre les causes del problema. Finalment, per conèixer què sent, sap o somia l'usuari calen sessions específiques per fer brollar el coneixement tàcit i/o latent de la persona. Aquesta fase contempla sovint posar sobre la taula les emocions vinculades al problema que, de ben segur, formen part substancial d'ell.

Generalment, els problemes no tenen una solució clara i, en la majoria de casos, no es poden solucionar en el mateix context en què s'han creat. Pensant de la mateixa manera que quan va aparèixer el problema no assolirem cap solució. La identificació del problema (a1) consisteix en examinar el tema des de diferents perspectives i angles, intentant fer possible desmuntar creences i assumpcions dels *stakeholders* per tal de canviar els paradigmes sobre els quals s'ha treballat fins ara. Sovint, amb l'ajuda d'un facilitador, és suficient estimular el debat entre les parts implicades, proveint noves visions del tema a tractar i transformant allò complex en alguna fita assequible.

Una de les tècniques que pot ajudar a la identificació del veritable problema és la tècnica dels 5 “per què”. S'utilitza preguntant de manera seqüencial fins a cinc vegades: per què passa això?, tot reformulant el problema en qüestió. Es pretén arribar a la causa o les causes del problema i permet aprofundir en les veritables causes del mateix sense perdre el temps en qüestions accessòries que no són a la base del problema. En alguns casos, la tècnica dels sis barrets, que es detalla més endavant, pot ajudar a concretar i identificar el problema en qüestió.

Per exemple, davant una situació a millorar en l'oficina de Correus, ens podem anar preguntant de manera seqüencial:

**Taula 2. Exemple de l'aplicació de la tècnica dels “per què”.**

PREGUNTA	RESPOSTA
Per què haig de fer tanta cua per només lliurar aquesta carta certificada?	Perquè davant meu hi ha gent que té dubtes, pregunta, no coneix el funcionament i alenteix la cua.
Per què hi ha gent que no coneix els procediments de Correus?	Perquè no és usuari habitual o no té informació prèvia.
Per què no té informació prèvia?	Perquè no existeix un canal fàcil per fer arribar informació del procediment que no sigui l'atenció personalitzada.
Per què es barregen en una mateixa cua els usuaris que necessiten (esporàdics) i els que no necessitem (habituals) atenció personalitzada?	<b>SOLUCIÓ:</b> Calen dues cues; una pels usuaris que ja tenen tots els impresos a punt, i una altra per aquells que necessiten que els ajudin en els tràmits. Millora la satisfacció del client i l'empleat de Correus es pot especialitzar en el servei.

En aquest cas, com en d'altres molt més complexos, la identificació del veritable problema és un gran avenç per trobar-ne la solució.

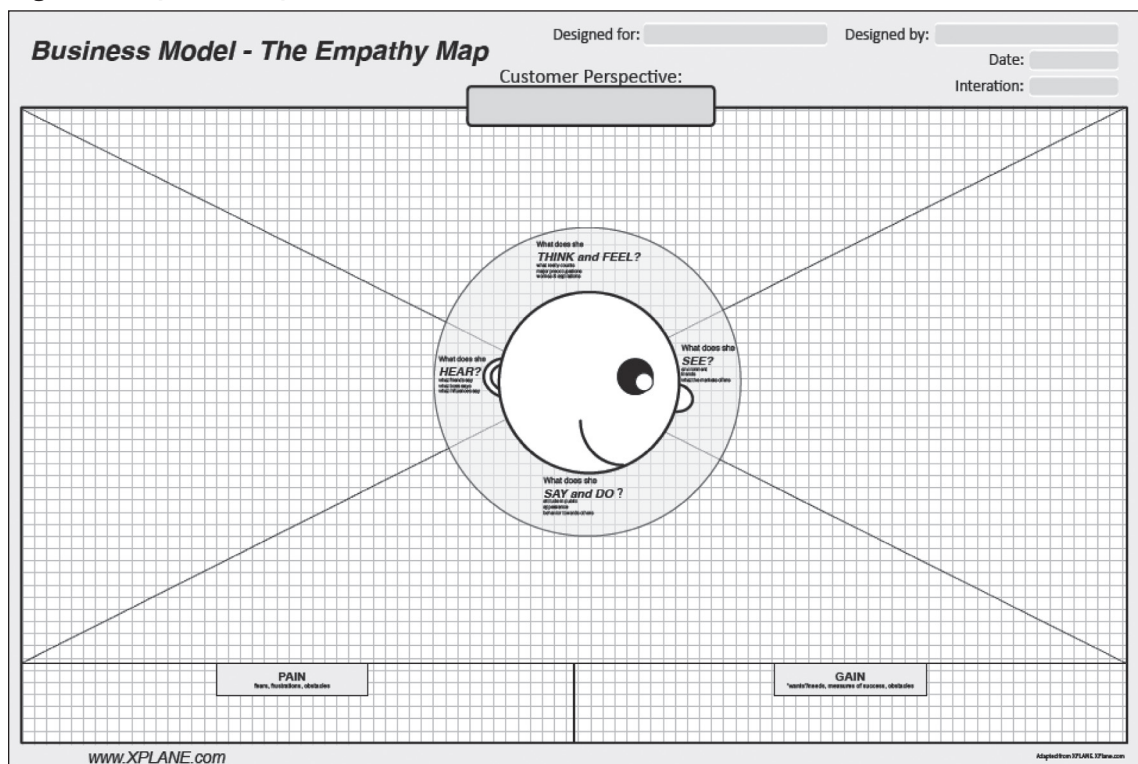
La recerca exploratòria (a2) consisteix sobretot a observar. Cal anar al lloc dels fets. Cal conèixer i viure de primera mà la manifestació del problema. Agafant l'exemple de Napoleó que se cita en la introducció d'aquest llibre, com es comenta a les seves memòries<sup>56</sup>, l'emperador arribà a l'illa d'Elba el dia 3 de maig de 1814 però abans de desembarcar a l'endemà de l'*Undaunted*, va anar d'incògnit amb uns quants del seus homes a explorar el que havia de ser el seu petit imperi. L'observació de l'entorn, de les característiques i detalls dels factors que influeixen en qualsevol esdeveniment són essencials a l'hora de motivar-se per trobar una solució. La immersió en el problema és cabdal per trobar la inspiració per la solució. Cal sempre observar i analitzar la situació abans de decidir-se a actuar.

En el cas dels serveis públics, l'adaptació de la tècnica del *dogfooding* (menja't el teu menjar de gos) pot ser molt apropiada. Aquesta tècnica neix aparentment quan un empresari de menjar per gossos es menjava públicament els seus productes per demostrar la qualitat dels mateixos. S'aplica també als desenvolupadors de programaris informàtics que proven ells mateixos els programes que han dissenyat. Tenir l'experiència directa d'un usuari davant d'un servei públic pot resultar una obvietat, però és sovint una font valuosa d'informació sobre el funcionament del servei. Aquest és un concepte simi-

56. Fauvelet de Bourrienne (1891). Cap. II. 1814.

lar al del *mystery shopper* o observador anònim que es fa passar per un usuari qualsevol d'un determinat servei per comprovar el funcionament real del mateix in situ. Gaudir de la visió directa que pot tenir l'usuari del servei ens pot proveir de molta informació de qualitat que no tindriem ni tan sols fent enquestes de satisfacció als usuaris dels serveis. Tot aquest tipus d'eines que permeten aprofundir en el veritable motiu del problema i trobar detalls que no s'havien exposat abans ajuda a identificar millor la situació de partida. Aprofundir en la percepció que l'usuari té del servei és gairebé una obligació en el *design thinking*. Ja no des d'un punt de vista estadístic però sí qualitatiu; cal esbrinar les sensacions més internes dels usuaris per poder dirigir la possible solució cap als punts clau reals, sovint no expressats, de la situació. Per aprofundir en aquest sentit, disposem també de la tècnica coneguda com a mapa de l'empatia (*empathy map*<sup>57</sup>).

Figura 5. Mapa de l'empatia.



Font: www.xplane.com

El mapa de l'empatia consisteix a distribuir sobre un esquema de la cara d'un usuari potencial allò que ell pensa i sent sobre un servei determinat (part superior); allò que veu quan usa un servei determinat (part dreta); allò que escolta dels proveïdors del servei i d'altres usuaris, allò que li diuen familiars, amics, quan fa us del servei (part esquerra) i allò que diu o fa quan està utilitzant el servei en concret (part inferior). Això es complementa amb dos quadres a la part inferior que mostren els avantatges i èxits que percep l'usuari del servei (part dreta inferior) i les pors i frustracions que pateix quan el fa servir (part inferior esquerra). Aquesta recreació completa de l'empatia que té un usuari imaginari o real sobre el servei o producte en qüestió genera molta i valuosa informació que haurem d'incorporar en l'exercici d'innovació posterior.

57. <http://dschool.stanford.edu/wp-content/themes/dschool/method-cards/empathy-map.pdf>

En l'exemple del servei de Correus, quan un usuari utilitza el servei d'una oficina de Correus, les parts del seu mapa d'empatia serien:

- a) *què veu l'usuari?* En entrar a l'oficina, l'usuari veu una màquina expenedora d'uns tiquets amb uns números que ordenen la cua de gent que s'està esperant. La màquina té unes breus etiquetes que diuen: *A Enviar*, o bé *B Recoger*, segons el motiu pel qual ens hem adreçat a Correus. Una cua de gent està esperant davant un taulell darrera el qual hi ha un empleat parapetat amb tot de formularis i una màquina de pesar i expeditora de tiquets. Quan és el torn de l'usuari, li lliura el sobre a l'empleat. Aquest li assenyala una pila de petits formularis per tal que n'ompli un, mentre la resta d'usuaris esperen. Ha de demanar de nou el sobre a l'empleat per escriure els detalls al petit formulari. Veu la cara de pocs amics de l'empleat i intenta anar el més ràpid possible. L'oficina està decorada en colors grocs i a les parets destaquen pòsters sobre ofertes de serveis bancaris que Correus ofereix en col·laboració amb entitats bancàries tradicionals; també es veuen moltes notes fetes pels empleats que intenten notificar algun detall del servei als usuaris presents (per exemple, dates de renovació dels apartats de correus d'aquella oficina). També es veu algun cartell animant a col·laborar amb alguna iniciativa humanitària, i una vitrina plena de productes a la venda com sobres, caixes, targetes d'UNICEF, etc.
- b) *què escolta l'usuari?* Escolta les dificultats de la senyora del davant, que no domina el nostre idioma, per fer entendre que vol enviar un voluminós paquet al seu nét a Costa d'Ivori a l'Àfrica. Escolta òbviament la demanda de l'empleat perquè ompli un formulari. Escolta també les queixes dels membres de la cua quan encara han d'esperar a que l'usuari ompli el formulari d'enviament certificat. Quan arriba a casa, rep les queixes de la seva parella pel temps que ha trigat en fer la gestió a Correus.
- c) *què fa i diu l'usuari?* Lliura el sobre a l'empleat que el pesa. Respon a la pregunta d'on el vol enviar quan ja consta a l'etiqueta enganxada al sobre. L'usuari diu que la vol enviar certificada. L'empleat comenta que ha d'omplir un formulari que trobarà apilat al costat del mostrador. Omple el formulari amb un bolígraf lligat amb un cordill que no escriu massa bé. Lliura el formulari i després d'esperar que l'empleat enganxi el segell corresponent, l'usuari paga els dos euros i escaig que costa l'enviament certificat.
- d) *què pensa i sent l'usuari?* L'usuari se sent observat per tota la gent de la cua; no té sensació d'intimitat, sinó tot el contrari; també té un pressentiment: que aquella carta no arribarà al seu destí, alguna cosa li passarà pel camí. El seu subconscient recupera imatges que ha vist pel carrer, quan les caixes plenes de cartes es reparteixen entre els vehicles que han de fer el repartiment. Una incertesa lleu però concreta l'atabala: segur que arribarà allà on vol que arribi? I quan?

A més de la informació derivada de l'usuari quan fa us del servei, també és interessant preguntar als proveïdors dels serveis, siguin aquests treballadors municipals o bé treballadors d'una altra empresa en el cas de serveis concessionats. Aquest fet genera una gran quantitat d'informació de qualitat que no podríem obtenir lluny del punt d'origen de la mateixa. En alguns casos, els mateixos gestors municipals poden aportar dades

interessants ja que han tractat la matèria probablement durant anys abans. Quant més ens acostem a l'origen del problema o del servei a millorar, més estarem focalitzant la qüestió que volem millorar. Sovint els mateixos usuaris no tenen les seves necessitats suficientment identificades per poder-les transmetre. Hem de fer un esforç d'anàlisi per esbrinar les necessitats reals dels usuaris.

Finalment, la recerca de dades (a3) constitueix la recopilació de la informació quantitativa i objectiva de que es disposa sobre el fet a analitzar; o, en el nostre exemple, sobre el servei a innovar. La informació a partir de bases de dades, directoris existents, informes ja publicats, o articles especialitzats pot generar un coneixement important de les tendències passades i, potser, futures de certs factors que incideixen sobre el problema. Internet, en aquests casos, és una de les millors fonts d'informació que tenim a l'abast. Els arxius municipals, en el cas d'un ajuntament, i els expedients anteriors o en curs, poden també ser una font de dades interessant per un projecte determinat. Els serveis estadístics locals, comarcals, nacionals o estatals (Institut d'Estadística de Catalunya, IDESCAT<sup>58</sup>; Instituto Nacional de Estadística, INE<sup>59</sup>; etc.) aporten una gran quantitat d'informació que pot complementar les dades que es puguin recollir a nivell local.

La immersió avançada (b) representa el darrer nivell en aquesta fase i és necessària en casos de problemes complexos quan la immersió preliminar no ha generat una informació prou satisfactòria en qualitat i quantitat. Consisteix en sessions de treball en les que es tracta un problema concret. Els participants, provinents de diferents àmbits i vinculats al problema original en qüestió, resoldran el problema segons els seus coneixements, actituds i habilitats. Aquest tipus de sessions fan aflorar el coneixement tàcit i latent de les persones, posant ja de manifest una aproximació a la solució del problema.

Complementàriament, en aquesta fase també és útil llistar els agents o *stakeholders* que intervenen en l'assumpte. Fer el que es coneix com a mapa d'*stakeholders*<sup>60</sup> permet identificar aquells agents amb els quals caldrà mantenir una vinculació específica i diferenciada. Depenent del seu interès, implicació i poder sobre la resolució del problema, els diferents agents es disposen en una matriu (*Figura 6*) de quatre quadrants que indicarà l'actitud que haurem d'adoptar envers ells per avançar en la solució del problema. Aquells agents que tinguin poc interès i poc poder sobre el problema no requereixen que s'hi esmerci un gran esforç; un seguiment suau serà suficient. A aquells agents que tenen molt d'interès en la solució que es doni al problema, però poc poder, cal mantenir-los informats de l'evolució de la situació. A aquells amb molt de poder, però poc interès en el problema, només cal mantenir-los satisfets en les seves necessitats concretes. En canvi, han de ser gestionats molt a prop aquells agents que tenen molt poder i molt d'interès en com evoluciona el problema i quina és la solució que s'albira.

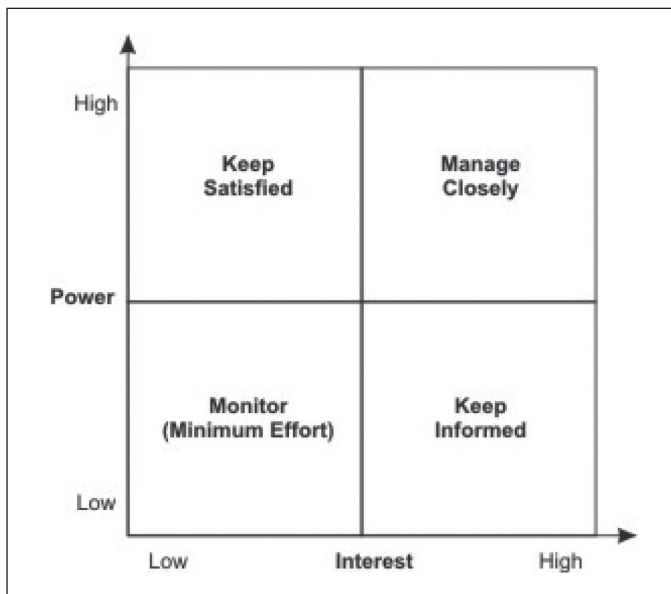
---

58. [www.idescat.cat](http://www.idescat.cat)

59. [www.ine.es](http://www.ine.es)

60. [www.bsr.org/reports/BSR\\_Stakeholder\\_Engagement\\_Stakeholder\\_Mapping.final.pdf](http://www.bsr.org/reports/BSR_Stakeholder_Engagement_Stakeholder_Mapping.final.pdf)

Figura 6. Matriu de stakeholders.



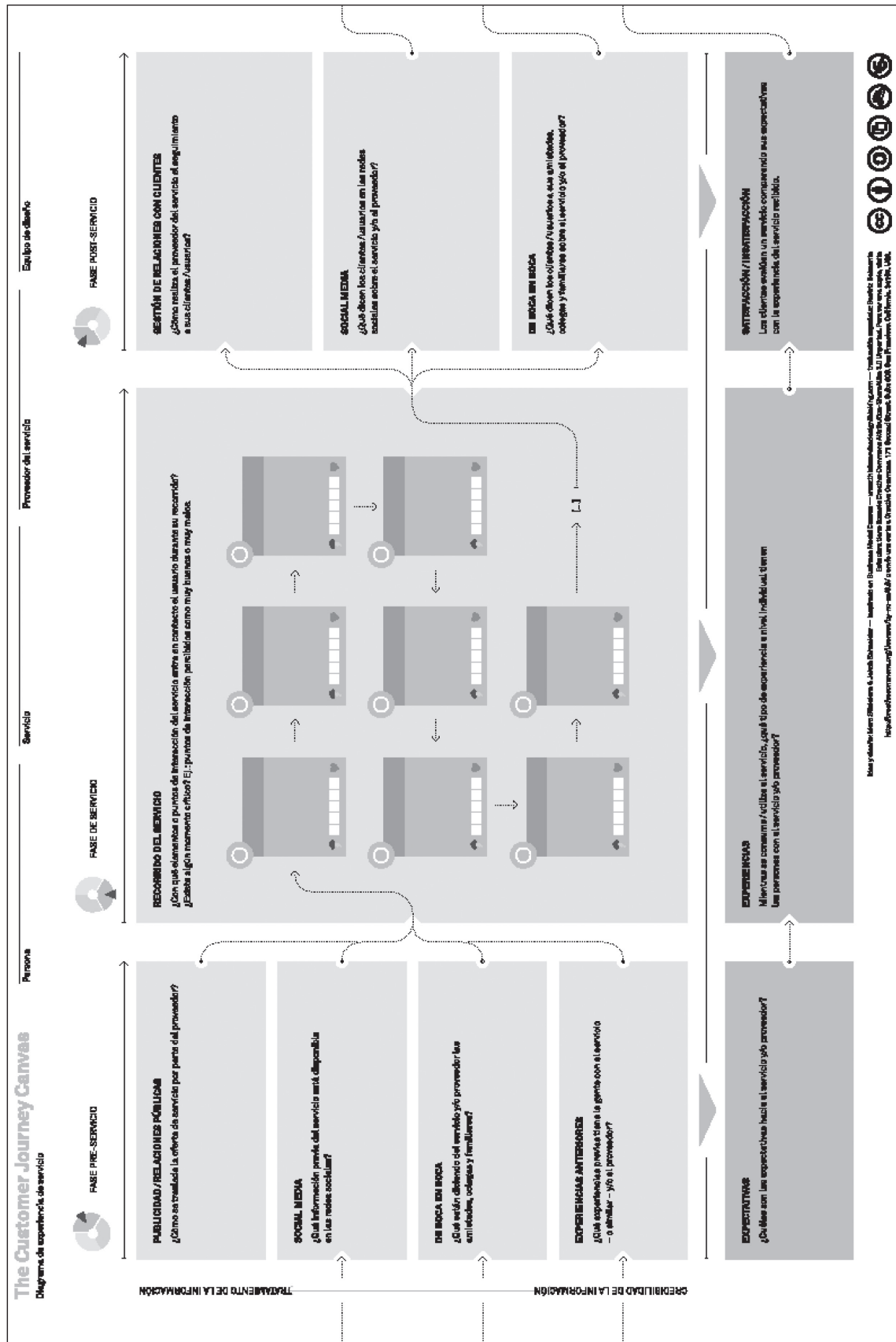
Font: [www.mindtools.com](http://www.mindtools.com)

Aquesta fase d'inspiració o immersió conclou amb la recopilació, organització i síntesi de la informació generada. S'elaboren unes conclusions que recullen quin és el problema o quina és l'oportunitat; quines són les conclusions de l'observació; quines les particularitats del servei; quins factors clau; com la tecnologia pot impactar en el problema, etc. El format d'històries personals ajuda a identificar i visualitzar clarament els problemes a solucionar.

Una altra manera de sintetitzar els resultats d'aquesta fase són els mapes conceptuals i els mapes de viatge de l'usuari<sup>61</sup>. Mostren de manera visual i gràfica les relacions entre l'usuari i el servei, especificant de manera simplificada les etapes en les que entra en relació amb el servei i com ho fa. Aquesta representació gràfica en forma de fluxos i processos també ajuda a determinar possibles vies de solució i innovació sobre la situació actual. La *Figura 7* mostra una estructura de mapa de viatge davant l'ús d'un servei concret.

61. The Customer Journey Canvas. [http://madridservicedesign.com/wp-content/uploads/2010/11/tisdt\\_cujoca\\_espanol-1.pdf](http://madridservicedesign.com/wp-content/uploads/2010/11/tisdt_cujoca_espanol-1.pdf)

Figura 7. Mapa de viatge de l'usuari.



Font: [http://madridservicedesign.com/wp-content/uploads/2010/11/tisd\\_t\\_cujoca\\_espanol-1.pdf](http://madridservicedesign.com/wp-content/uploads/2010/11/tisd_t_cujoca_espanol-1.pdf)



### 2.2.2. Ideació

La fase d'ideació presenta tota una sèrie de possibles respostes al problema que es planteja; o, en el cas d'un servei, tota una sèrie d'alternatives a la manera actual de prestació del servei. Com que les idees neixen de les persones, en aquesta fase és cabdal disposar d'un conjunt de persones suficientment ampli i divers com per contemplar tots els punts de vista possibles. Fins i tot, convé involucrar gent que no té res a veure amb la temàtica de què es tracta. No ha de ser un grup d'experts sinó un conjunt de persones amb experiències i coneixements diversos que, a través de determinades tècniques, ha de generar el major nombre d'idees possible. El *design thinking* inclou un model divergent de generació d'idees. No es tracta de disposar d'una única solució per a un determinat problema, sinó de tenir-ne moltes per poder seleccionar la millor. Com deia Pauling<sup>62</sup>, la millor manera de tenir una bona idea és tenir-ne moltes.

En aquest apartat destacarem diverses tècniques per fomentar la creativitat. Tractarem especialment les tècniques en grup, aquelles que es duen a terme mitjançant un equip ja que, en definitiva, són les que aporten unes millors solucions a problemes complexos.

Creativitat i administració pública semblen dos conceptes contraposats; el que es coneix com un oxímoron. La burocràcia que sol caracteritzar el sector públic no és terreny abonat per a esperits creatius, ja que la uniformitat, l'estabilitat i la continuïtat en el procés, en la resposta al ciutadà, són valorats com a justos. L'administració pública pot pensar: "tothom ha de rebre el mateix tracte". La creativitat i la innovació poden pensar: "que cadascú rebi el tracte adequat a les seves necessitats". L'afirmació recurrent "aquí, sempre s'ha fet així" sembla donar garantia de veracitat i legalitat, fins i tot, a una determinada manera de fer les coses. Hi ha certament poc espai per a la improvisació i la creativitat. La feina del dia a dia no contempla, en la majoria dels casos, moments dedicats especialment a la creativitat. Ens calen però mecanismes, eines i moments per fer compaginables creativitat i administració pública.

El diccionari defineix creativitat com la capacitat de crear amb l'intel·lecte o la fantasia. La paraula creativitat té el seu origen en el terme llatí *creare*, que significa engendrar, produir, crear. La creativitat és una activitat dinàmica, un procés obert que comporta també una realització material concreta. La creativitat<sup>63</sup> és la capacitat per trobar alternatives, solucions, inventar noves coses, trencar normes, traspasar el món de les idees i les emocions al món físic. Alguna cosa nova però útil és el fruit més palpable del procés creatiu.

La visió tradicional de generar una idea per a solucionar un problema és el que es coneix com a pensament vertical. Es tracta d'un tipus de model mental analític, lògic i precís que avalua curosament la informació a l'abast per treure'n una conclusió fiable per aplicar-la. Sovint, d'aquesta manera i davant el mateix problema proposarem la mateixa solució; per tant, es produeix un cert automatisme mental: mateix problema – mateixa solució. El pensament lateral, descrit inicialment als anys setanta per Edward De

62. Linus Pauling (1901-1994) Premi Nobel de Química el 1954 i Premi Nobel de la Pau el 1962.

63. Citat a <http://www2.esplai.org/compartir/02Cx.html>

Bono<sup>64</sup>, trenca totalment amb el pensament vertical o tradicional. Sobretot, no identifica una única solució pel mateix problema. El pensament lateral genera una multitud d'idees per a un mateix problema en un procés divergent expansiu. Contempla diferents angles i diferents percepcions; no cal ni que aquestes siguin lògiques. Mentre que el pensament vertical actua en una única dimensió, el lateral recull diferents dimensions del problema. El pensament lateral t'allibera de les cotilles del pensament vertical proposant solucions diverses i, fins i tot, inconnexes al problema plantejat. Això, en definitiva, inspira creativitat i afavoreix el procés innovador. El procés divergent de generació d'idees vindrà després modulad per un procés convergent de selecció de les mateixes en base a anàlisis de la seva viabilitat.

En moments de canvi de paradigma com l'actual, la creativitat hauria de ser un dels valors més preuats, un valor a promoure en el si de l'administració pública. "Cal fer les coses de diferent manera" és una de les frases que repeteixen constantment els dirigents públics. És evident que si es volen resultats diferents als actuals, cal fer les coses de manera diferent<sup>65</sup>. En aquest context, la creativitat implica un procés expansiu, de generació divergent de múltiples alternatives sota òptiques diferents per tal de poder disposar d'un conjunt d'opcions suficients per trobar la millor solució, la millor innovació. Cal, doncs, estendre el coneixement i l'ús de les tècniques de creativitat dins el funcionament de la gestió municipal per tal de descobrir, de dissenyar i desenvolupar noves maneres de servir al ciutadà, noves maneres de dissenyar serveis públics que compleixin els requisits d'austeritat i sostenibilitat vigents en l'actualitat. Calen eines contrastades a disposició del gestor i del treballador públic per tal de poder aplicar, en la seva feina quotidiana, algun procés creatiu. Algunes de les tècniques de creativitat es relacionen en la següent taula (*Taula 3*) i es descriuen a continuació:

**Taula 3. Exemples de tècniques de creativitat** <sup>66 67</sup>

SCAMPER	Màquina del temps	Mètode COCO
Analogies	Sis barrets	Oceans blaus
Hoshin Kanri	Paraules del diccionari	Mapes mentals

La tècnica SCAMPER<sup>68</sup> és, de fet, un acrònim que consisteix en aplicar cadascuna de les accions que recorden les seves set lletres a un dels aspectes o atributs del problema a millorar. Amb la S substituïm algun dels aspectes del problema actual (components, persones, coses, característiques, etc.) per un altre. Amb la C, combinarem i integrarem

64. De Bono, 1970.

65. Aquesta cita sol relacionar-se amb el físic Albert Einstein, al qual també se li atribueix la següent cita: "No pretenguem que les coses canviïn si fem sempre el mateix. La crisi és la major de les benediccions que pot passar-li a persones i països, perquè la crisi porta progressos. La creativitat neix de l'angoixa, com el dia de la nit fosca. És de la crisi que neixen la inventiva, els descobriments i les grans estratègies. Aquell qui supera la crisi, se supera a si mateix sense quedar superat. Aquell qui atribueix la crisi als seus fracassos i penúries, violenta el seu propi talent i respecta més els problemes que les solucions. La veritable crisi és la crisi de la incompetència. L'inconvenient de les persones i els països és la mandra per trobar les sortides i les solucions. Sense la crisi no hi ha reptes, sense reptes la vida és rutina, una lenta agonia. Sense crisi no hi ha mèrits. Durant la crisi és quan aflora el millor de cadascun, perquè sense crisi qualsevol vent és una carícia. Parlar de la crisi és promoure-la; callar en la crisi és exaltar el conformisme. En lloc d'això, treballem el nostre talent i les nostres habilitats per trobar solucions. Acabem d'una vegada amb l'única crisi amenaçadora: la tragèdia de no voler lluitar per superar-la."

66. Proctor, 1999.

67. Luecke, 2003.

68. Bob Ederle va sintetitzar en aquesta paraula pràctiques de creativitat en l'àmbit escolar.

l'atribut de l'objecte o servei al qual apliquem la creativitat amb un altre, malgrat pugui ser totalment diferent. La lletra A ens porta a adaptar, alterar el funcionament de la situació actual a una altra situació, a unes altres circumstàncies. La lletra M condueix a modificar la mida, la forma, l'aspecte del tema subjecte de la nostra anàlisi a un altre estat. Amb la P es dona a l'objecte en qüestió un altre ús, diferent de l'actual. La E ens permet eliminar quelcom, imaginar el producte o situació sense alguna de les seves parts o característiques. I, finalment, la lletra R ens obliga a reordenar les fases d'un procés, d'un servei, o les peces d'un producte de manera diferent. Es pot considerar la tècnica SCAMPER com la simplificació del concepte de pensament lateral descrit per De Bono<sup>69</sup>. Aquesta tècnica, feta sense cap condicionant que limiti l'amplitud de les respostes, és molt potent per generar múltiples alternatives les quals, combinades entre sí, poden dissenyar productes, serveis o organitzacions completament noves. El desplaçament lateral va precedir per l'elaboració d'un llistat d'atributs característics del producte, situació o servei a millorar. La combinació de cadascun dels atributs, modificats segons l'acció que determina cadascuna de les lletres, produeix una matriu tremendament diversa de possibilitats per a ser analitzades. La versió gràfica del SCAMPER permet imaginar nombroses possibilitats diferents de qualsevol producte o servei.

**Taula 4. Mètode SCAMPER aplicat al servei de Correus.**

Servei de Correus							
	oficina	carta	bústia	segell	horari	apartat	carter
<b>S</b>	ordinador	SMS	escaner	signatura	hores a convenir	un per tots, comú	ordinador
		Mail		codi personal			
<b>C</b>	llibreria	bombó	caixer automàtic	amb la teva foto	cita prèvia	congelador	quiosquer
		pendrive	pantalla TV				
<b>A</b>	mercat	missatge cantat	donatius ONG	moneda legal	farmàcia urgència	codi de veu	vigilància urbana
			menjar				
<b>M</b>	sense portes	microxip	per paquets	microxip		lloc per magatzem	armats
		diari					ecològic, bici
<b>P</b>	escola FP	anunciar el temps	altaveus per anuncis públics	pagar transport		guardar diners	repartidor medicaments
		crònica de partits					repartidor condols
<b>E</b>	oficina virtual	sense paper	sense bústia	envio gratuït	obert 24h	sense clau	sense personal
		sense adreça					voluntaris
<b>R</b>	oficina mòbil	poses segell segons l'impacte del contingut	vas a recollir cartes allà	posar segell a la recepció	obren de nit		el crides quan tens cartes

Com a exemple d'aplicació del mètode SCAMPER al servei de Correus podem veure, en la *Taula 4*, els desplaçaments realitzats segons els elements escollits (oficina, carta, bústia, segell, horari, apartat, carter). A continuació, es poden combinar algunes de les cel·les entre sí per generar un servei millorat o, fins i tot, altres serveis totalment diferents. La combinació d'alguns dels desplaçaments generen idees com, per exemple:

- a) Bústies al carrer que siguin escàners de documents i que digitalitzin les cartes i les enviïn per correu electrònic a la bústia de destí, de manera immediata.

<sup>69</sup> De Bono, 1970.

- b) Carters que, a la vegada que reparteixen el correu, fan d'agents cívics i informen sobre actes d'incivisme (mobiliari urbà trencat, desperfectes a la via pública, etc.) a l'autoritat municipal.
- c) Oficines de correus totalment digitals, com un nou portal de serveis on-line, de manera que no calgui desplaçar-se físicament a l'oficina per a realitzar qualsevol tràmit.
- d) Armariets que fan d'apartat de correus i, a la vegada, de magatzem temporal d'objectes, documents, etc.



El mètode de “Màquina del temps” és un exemple de les diverses tècniques basades en la creació d’escenaris de futur. Es tracta d’imaginar com serà el futur, tenint en compte les tendències actuals i les possibles evolucions dels factors d’avui en dia. Les fases d’aquesta tècnica són: (a) l’anàlisi i avaluació de les tendències actuals; (b) la creació d’escenaris de futur; (c) la validació dels escenaris proposats (*living the scenarios*); i (d) la documentació sobre els resultats assolits. Permet visualitzar com serà el nostre comportament i les nostres condicions de vida d’aquí a uns anys i definir com ens afectaria l’entorn aleshores. El fet d’imaginar amb detall com pot ser el nostre futur ens ajuda a planificar millor, a descobrir quines accions s’han d’emprendre per a millorar el present. Aquí els mitjans audiovisuals, els vídeos, els jocs multimèdia, els efectes especials, etc. poden ajudar molt a visualitzar i comunicar situacions de futur que ara no tenim a l’abast.

El mètode COCO és un protocol estandarditzat, dissenyat el 2006 per la consultora en innovació COCO Consulting<sup>70</sup>, basat en la diversitat de punts de vista que hi ha sobre un problema específic. Utilitzant els fonaments del pensament lateral, s’apliquen uns desplaçaments concrets a aspectes determinats del problema, una vegada fragmentat en les seves parts constitutives. La fragmentació, segons el mètode COCO, es realitza a diferents nivells: (a) elemental, analitzant les parts constitutives del subjecte de la innovació; (b) el relatiu a l’organisme, entès com les unitats funcionals o subjecte d’acció; i (c) el nivell ecosistema, entès com les interrelacions entre els diversos components. En aquest mètode, com en el paràgraf anterior, la diversitat de punts de vista, la participació en la tècnica de persones de diferents entorns i circumstàncies, enriqueix en gran mesura els resultats obtinguts. Cadascú viu els problemes del present de manera diferent i, per tant, imagina una solució de diferent manera. La hibridació<sup>71</sup> de diferents punts de vista dona més qualitat al resultat d’un procés creatiu. Aplicat a l’administració pública, això implica que cal tenir ben presents els punts de vista dels diversos agents que participen, ja que la seva visió sobre el problema sol ser molt diferent. El ciutadà, usuari d’un servei, i el gestor públic d’aquell servei tenen sovint visions contraposades sobre la mateixa realitat. La hibridació també implica aplicar solucions de sectors no vinculats a aquell que volem innovar. La gestió d’un mercat municipal, per exemple, podria enriquir-se amb les aportacions d’altres sectors amb forta component logística com uns grans magatzems comercials, un aeroport, etc. Complementàriament, nombrosos autors defineixen en termes similars el procés anomenat interdisciplinari<sup>72</sup> de descoberta de coses noves.

Les tècniques basades en les analogies<sup>73</sup> s’utilitzen per despertar idees creatives enfront a un producte o situació determinats emprant paral·lelismes amb altres situacions o fenòmens. El fet de reconèixer alguna correspondència entre fets o situacions diferents i allunyats conceptualment pot actuar a manera de catalitzador de noves idees. Si, per exemple, comparéssim un programa de desenvolupament del personal d’una organit-

70. [www.cocoideas.com](http://www.cocoideas.com)

71. Cornella, 2008. El concepte d’hibridació, instaurat per Alfons Cornella ([www.infonomia.com](http://www.infonomia.com)), defineix la combinatòria dels elements com un dels motors principals per la innovació. De la connexió de disciplines aparentment distants sorgeixen noves idees amb gran potencial. Segons Cornella, “la hibridació de productes, tecnologies i models de negoci, serà probablement fonamental per a Occident, si vol sobreviure”.

72. Spooner, 2004.

73. Mumford i Porter, 1999.

zació amb la feina d'un jardiner, segur que podríem trobar múltiples analogies que ens ajudarien a idear maneres alternatives de gestionar la formació de personal. Una disciplina creixent derivada de l'ús de les analogies és el biomimetisme<sup>74,75</sup>, que s'inspira en el funcionament de la natura i dels éssers vius, aplicant els seus mecanismes i processos per a solucionar problemes propis.

El mètode dels sis barrets va ser desenvolupat per Edward De Bono<sup>76</sup> i consisteix a adoptar una actitud concreta enfront a un problema segons el color del barret que et col·loques de manera figurada. El barret blanc obliga a qui el porta a fer consideracions sobre el problema en funció de dades concretes, quantitatives i que es poden tenir a disposició. El barret vermell, en canvi, permet expressar les emocions i sentiments que deriven de la situació sense cap necessitat de justificació. El barret verd incideix en ser creatiu i no posar límits a la imaginació. El barret groc fa veure sempre les coses de manera positiva, mentre que el barret negre veu únicament les coses negatives de la situació, aquelles que poden sortir malament. Finalment, el barret blau és el que obliga l'usuari d'aquesta tècnica a ordenar el procés i fixar la seqüència dels colors dels barrets que permeti una major fluïdesa d'idees i de propostes de solució al problema plantejat. La tècnica dels sis barrets és molt útil també per ordenar el debat dins un grup i reduir els temps de les reunions. Quan tothom porta el barret del mateix color, el debat es focalitza ja que tots pensen i parlen en el mateix registre. És habitual que els ajuntaments organitzin sessions formatives sobre els sis barrets (per exemple, Castelldefels, Santa Perpètua de Mogoda, Manlleu, Barcelona, etc.) destinats a les empreses i entitats del municipi. No és tan habitual que aquesta mateixa tècnica s'utilitzi internament per a millorar els processos i activitats pròpies de l'organització.

La metodologia creativa dels oceans blaus deriva de l'obra de Kim i Mauborgne<sup>77</sup> i consisteix en cercar alternatives radicalment diferents enfront a situacions de gran competència en un mercat determinat. El concepte "oceà blau" s'identifica amb un nou concepte de mercat, verge, tranquil, on ets sol per a desenvolupar el teu nou negoci sense interferències de possibles competidors. Per contra, l'"oceà vermell" s'identifica amb la situació actual, amb molts competidors lluitant ferotgement entre sí per una part del negoci. La tècnica<sup>78</sup> consisteix a identificar aspectes claus del negoci i actuar sobre ells: eliminant-los, ampliant-los, reduint-los o creant-ne de nous. Això permet detectar zones on no hi ha ningú, en les que podem crear un "oceà blau". Són mercats totalment nous i inexplorats on qui els inicia pot expandir la seva activitat durant molt de temps. El cas més conegut d'oceà blau és el nou concepte de circ desenvolupat pel Cirque du Soleil (veure representació gràfica dels factors competitiu a la *Figura 9*). Els oceans blaus permeten escapar de l'obligació de triar entre cost o diferenciació com a element estratègic de competitivitat; poden combinar a la vegada una estratègia en reducció de costos i una de diferenciació, aportant un nou valor a l'usuari o client.

---

74. <http://biomimicry.net/>

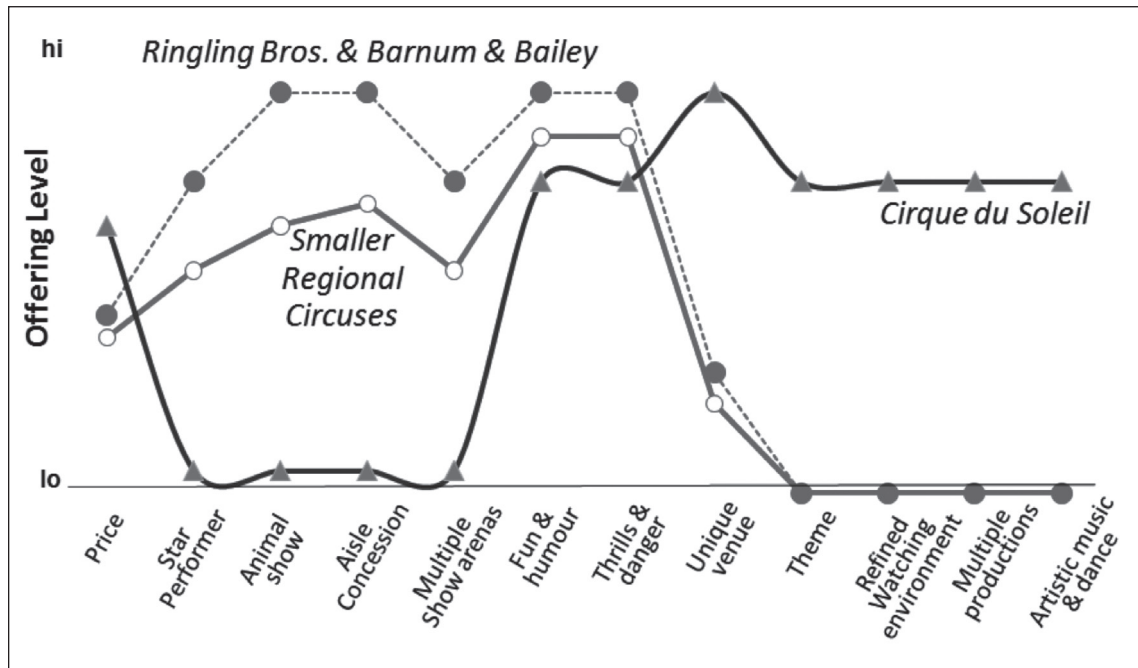
75. Gebeshuber et al., 2009.

76. De Bono, 1985.

77. Kim i Mauborgne, 2005.

78. Berg, 2011.

Figura 9. Esquema de la tècnica de l'«oceà blau» on es mostren els aspectes del sector del circ, comparant el Cirque du Soleil amb altres cirques previs a la seva aparició.



Font: Berg, 2011.

A títol d'exemple, podríem aplicar la tècnica de l'«oceà blau» (*Blue Ocean Strategy*, BOS) per intentar innovar en el servei de Correus, tenint en compte també en l'anàlisi una de les plataformes més modernes i innovadores per enviar missatges i documents, com és Google. Primer cal identificar aquells factors competitiu clau que defineixen cadascun dels serveis. En el nostre cas podrien ser:

- el preu
- la rapidesa
- la digitalització
- el seu abast, la seva universalitat
- la seguretat en el seu ús
- la fiabilitat en el servei
- la diversitat en el servei
- el contacte amb el client, la presència d'oficines físiques

Per a cadascun d'aquests factors, la tècnica BOS permet imaginar què passaria si fem una de les 4 accions concretes (RIEC): a) reduir el nivell del factor; b) incrementar el nivell del factor; c) eliminar el factor; o d) crear-ne un de nou. A la *Taula 5* es mostra un exemple de com es podrien modificar els factors identificats per al servei de Correus.

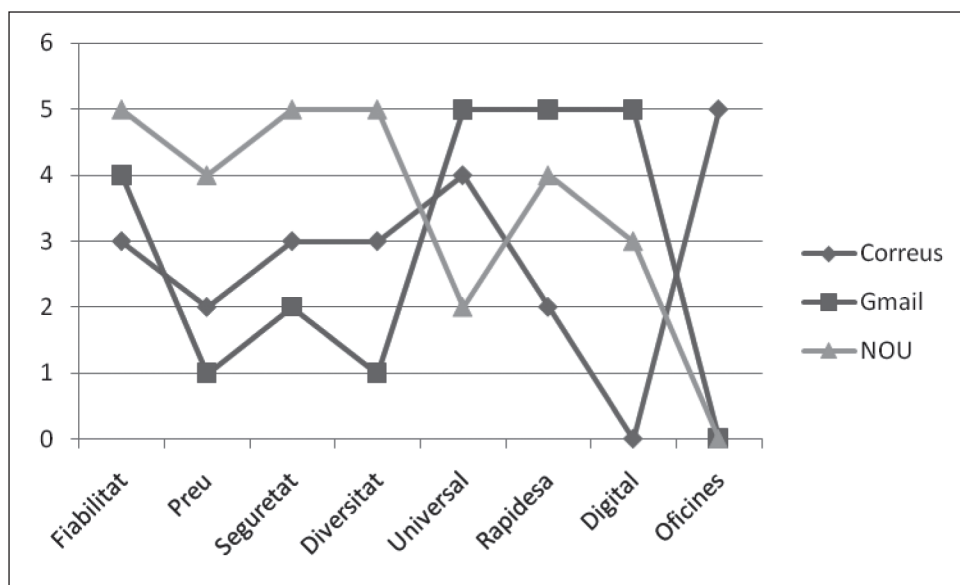


Taula 5. Exemple de les accions RIEC sobre els factors del servei de Correus.

<b>Redueix</b>	<b>Incrementa</b>	
Universal	Fiabilitat	Diversitat
	Preu	Rapidesa
	Seguretat	
<b>Elimina</b>	<b>Crea</b>	
Oficines	Digital	

Aquestes accions, representades gràficament en un esquema BOS (*figura 10*), permeten visualitzar aquells factors on hi ha marge per a la diferenciació i la innovació. A l'eix horitzontal es mostren els factors seleccionats i, per a cadascun, a l'eix vertical el seu nivell o valor relatiu. El servei de Correus podríem hipotèticament catalogar-lo com un servei amb una fiabilitat mitjana, un preu baix, una seguretat mitjana, una alta universalitat (podem enviar cartes arreu), una rapidesa reduïda, una digitalització nul·la i amb una xarxa d'oficines físiques al territori elevada. Com a contraposició, a manera de comparació, Google representa una digitalització total, una fiabilitat alta, un preu nul, una seguretat reduïda, una diversitat de serveis baixa, elevats nivells d'universalitat, de rapidesa i cap presència física amb l'usuari (cap oficina oberta al públic).

Figura 10. Exemple de la tècnica de l'«oceà blau» sobre el servei de Correus.



Font: elaboració pròpia

Ens podríem imaginar doncs un nou servei innovador amb les característiques que no ocupen aquests dos altres serveis. Seria un Nou Servei amb una fiabilitat molt elevada, sense cap errada en els enviaments, a un preu alt, una seguretat extrema, una àmplia diversitat d'altres serveis, una gran rapidesa, mitjanament digital i sense oficines físiques. Aquest nou servei podria visualitzar-se com un servei de missatgeria com els existents avui en dia amb un component digital molt important.

Hoshin Kanri<sup>79</sup>, també conegut com *catch-ball* (“agafa la pilota”), prové del Japó i consisteix a desenvolupar una visió de futur compartida d’un problema i transformar-la en accions concretes en el si d’una organització. El problema es va passant, a manera de pilota, d’un nivell a un altre de l’organització, els quals han de millorar-lo i concretar les accions a realitzar. Forma part del procés estratègic de l’organització i garanteix, sobretot, la participació del personal en la seva implementació. És una metodologia molt potent d’acció col·laborativa on cal que tots els agents implicats en el canvi estiguin alineats cap a una mateixa direcció.

Altres tècniques senzilles que ajuden a impulsar un procés creatiu són les paraules del diccionari i els mapes mentals. Les “paraules del diccionari” és un exemple de mètode aleatori de generació d’idees. En obrir un diccionari per una pàgina escollida a l’atzar, la primera paraula escollida ens ha de generar algun canvi o efecte sobre el tema subjecte del nostre procés creatiu. Per la seva banda, els mapes mentals són representacions gràfiques, fetes a mà o usant uns programaris especialitzats, de diferents elements d’un problema i les seves associacions. Permeten exposar les relacions entre aspectes d’un problema concret de manera visual i gràfica. Sobre el mateix mapa podem generar canvis i imaginar quins són els seus efectes o possibles millores.

La fase d’ideació de la metodologia *design thinking* que estem desenvolupant<sup>80</sup> acaba amb la preparació de prototips que permetin fer provatures que ens ajudin, en un procés iteratiu, a millorar la idea. Tant les proves a nivell intern (amb usuaris de dins l’organització), com amb usuaris externs potencialment usuaris reals del servei, permeten materialitzar la visió que es té del nou producte o servei, tot solucionant els detalls que no han pogut quedar prou definits en la idea. El procés creatiu no pot quedar-se en un full de paper; s’ha de concretar en un prototip que pot adoptar molts formats segons la tipologia de la innovació. Cal traslladar la idea a la realitat el més ràpid possible, sense necessitat d’analitzar més del necessari. Posar-se en acció permet rectificar ràpidament i ajustar cada vegada més el prototip a les necessitats reals de l’usuari.

Fer prototips de les innovacions en aquests moments primerencs és també una manera de desenvolupar i testejar les idees abans de comprometre recursos escassos per a la seva implementació. Cal estalviar ara diners i temps esmerçats en el desenvolupament de la idea amb prototips reiteratius que vagin afinant la idea en marxa. Quants més prototips, més possibilitats de millorar el producte i/o servei. També és cert que amb els prototips cal tenir grans dosis de reconèixer els propis errors. Cada prototip a millorar és un error a reconèixer. És significatiu el cas de James Dyson, inventor de l’aspiradora sense filtres, que explica que va realitzar 5.127 prototips<sup>81</sup> fins a arribar a un model inicial acceptable.

Cal tenir en compte que fer un prototip d’un producte innovador pot resultar més senzill que el d’un servei públic que vulguem millorar. Per fer un prototip d’un servei públic ens hem de fixar en entorns concrets sobre els que vulguem actuar. NESTA<sup>82</sup> (originàri-

---

79. Watson, 2003.

80. Brown, 2008.

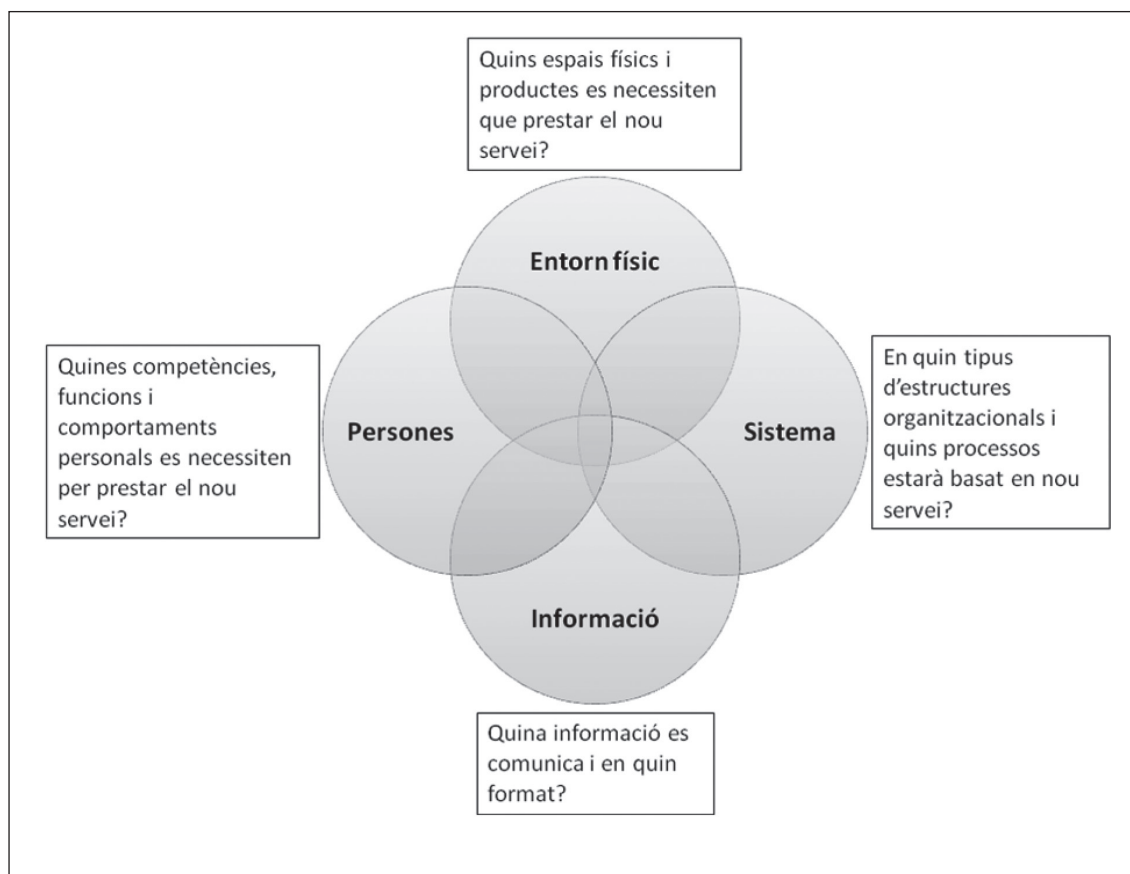
81. Dyson, 2011.

82. NESTA, 2011.

ament, *National Endowment for Science Technology and the Arts*), per exemple, presenta en la *Figura 11* quatre àmbits: entorn físic, sistema, informació i persones. També cal fer molts prototips abans d'engegar una prova pilot per acabar de testejar el nou servei. Sovint ens llancem a fer proves pilot massa d'hora sense haver dedicat temps suficient a la validació mitjançant prototips. Els prototips d'un servei públic ens han d'ajudar a afinar el desenvolupament del seu model de funcionament; mentre que les proves pilot han de servir per determinar l'escalabilitat del servei, mesurar els resultats que s'obtenen i definir la seva implantació final de cara a l'usuari.

A efectes pràctics, no podem engegar proves pilot sobre les quals no tenim una certesa que poden funcionar prou satisfactòriament. El fet de treballar suficientment la fase de prototips ens permet reduir el risc que podem assumir a la fase de prova pilot i, així, la decisió d'innovar en un servei es veu afavorida i simplificada.

**Figura 11. Àmbits sobre els quals desenvolupar prototips de serveis innovadors.**



Font: elaboració pròpia, adaptat de NESTA<sup>83</sup>

Cada vegada més, iniciatives des de l'àmbit acadèmic i professional estan generant exemples de com desenvolupar prototips en la innovació dels serveis públics adoptant metodologies basades en el *design thinking*. Un exemple és el laboratori de prototips *Service Innovation Corner* (SINCO<sup>84</sup>).

83. NESTA, 2011.

84. Miettinen et al., 2012.

### 2.2.3 Implementació

Un cop superades les fases d'observació i d'ideació, el mètode de *design thinking* entra en la fase d'implementació<sup>85</sup>. Tal com hem vist en la *Figura 1*, en el context d'aquest llibre, la creativitat i la innovació estan íntimament lligades per a la consecució de millores en la qualitat de la gestió municipal. Les tècniques de creativitat han d'anar acompanyades per processos d'implementació de les novetats que podem imaginar. Sovint, una idea genial no es veu materialitzada per la manca d'una implementació realista i planificada. El temps invertit en innovar, sense una correcta implementació dels canvis, de les novetats, de les noves idees, és un temps perdut. Cal estar segurs que les noves maneres de fer les coses es poden implementar a la pràctica habitual, en aquest cas, de la gestió pública. El procés creatiu continua, doncs, amb una etapa d'implementació que personalitza la novetat als recursos i característiques de l'objecte de millora.

La innovació, en la part de la implementació, es nodreix en gran mesura de les tècniques de gestió de projectes que garanteixen l'assoliment d'uns objectius proposats seguint unes especificacions, uns costos i uns temps determinats. No entrarem aquí a detallar metodologies de gestió de projectes, prou desenvolupades en molts àmbits de la gestió privada i pública. La Generalitat de Catalunya <sup>86</sup> (ACCIÓ) ha elaborat extensa informació especialitzada i diverses publicacions gratuïtes relatives a la gestió de projectes que es troben a disposició de les persones interessades. A nivell internacional, el *Project Management Institute* (PMI)<sup>87</sup> ha desenvolupat un extens cos de coneixement en aquest àmbit, recollit en el manual que es coneix com a PMBOK, que ha esdevingut un estàndard en la gestió de projectes. El Govern britànic va desenvolupar la seva pròpia metodologia de gestió de projectes, coneguda com a *Projects in Controlled Environments* (PRINCE)<sup>88,89</sup> amb nombrosos exemples d'aplicació al sector públic. Altres metodologies més recents de gestió de projectes provenen del sector dels desenvolupadors de programaris informàtics que requereixen moltes iteracions dels prototips i sovint, fins i tot, canviar els mateixos objectius del projecte i el seu enfocament. La metodologia es coneix com Scrum<sup>90</sup>.

La implementació d'un nou servei ha de preveure la seva viabilitat des de diferents angles i perspectives. Tradicionalment, els estudis de viabilitat s'han utilitzat com a única guia per a la seva possible implantació. Els projectes previs a qualsevol tipus de servei i, sobretot, obra o equipament, van acompanyats dels seus corresponents estudis de viabilitat. La Generalitat de Catalunya ha publicat diversos documents que serveixen de guia per a l'estudi de la viabilitat de serveis i equipaments públics<sup>91</sup>. No aprofundirem en aquest aspecte però, per a cada tipologia de servei municipal a innovar, caldrà estar ben atents a la seva viabilitat:

85. Brown, 2008.

86. [www.anella.cat](http://www.anella.cat); [www.accl0.cat](http://www.accl0.cat)

87. PMI, <http://www.pmi.org/>

88. PRINCE2, <http://www.prince2.com/what-is-prince2>

89. Preschern, 2011.

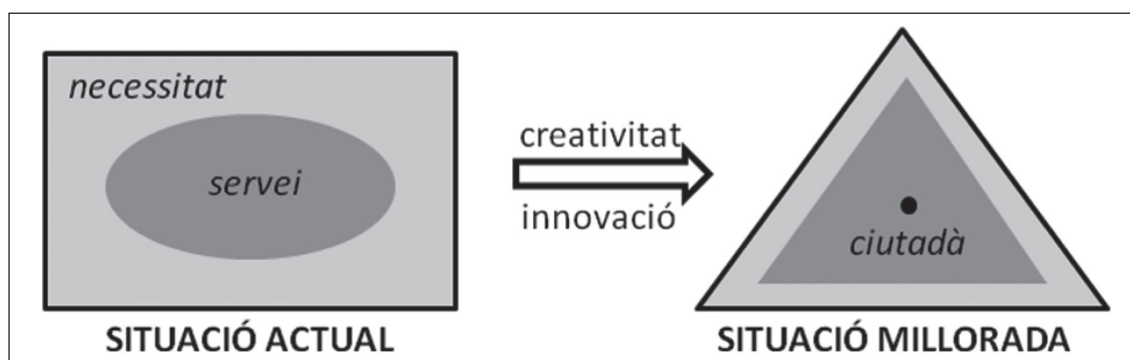
90. Scrum, [http://en.wikipedia.org/wiki/Scrum\\_\(software\\_development\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Scrum_(software_development))

91. [http://municat.gencat.cat/upload/puosc/dgap\\_puosc\\_guia.pdf](http://municat.gencat.cat/upload/puosc/dgap_puosc_guia.pdf)

- a) tecnològica: tenim la tecnologia disponible per dur a terme les millores proposades en els serveis públics?
- b) legal: hem contemplat tots els requisits legals que poden interactuar en les millores que es proposen?
- c) econòmica-financera: hem analitzat la rendibilitat i sostenibilitat econòmica del nou servei públic? Tindrem en el futur suficients fons pressupostaris per donar resposta a la necessitat de finançament del nou servei?
- d) operativa: hem contemplat en els prototips efectuats les múltiples alternatives dels usuaris potencials del nou servei?

Una altra manera, més integral i holística, de plantejar-se la viabilitat del servei públic és definir un marc d'actuació que sigui equilibrat i que garanteixi el funcionament harmònic de cadascun dels seus apartats més importants. Això és, en definitiva, establir un model de funcionament sostenible o, en altres paraules, un model de negoci per a l'activitat de dispensar valor social als ciutadans.

**Figura 12.** Esquema de l'evolució de la situació actual cap a una situació millorada en la qual el servei públic s'ajusta millor a les necessitats de la ciutadania i on el ciutadà n'és el centre.



Font: elaboració pròpia

La innovació dels serveis públics ha de tenir en compte les noves necessitats socials i econòmiques de la ciutadania i adaptar el servei a una nova situació, en la qual s'ajusti millor el servei prestat a les necessitats del ciutadà, al qui hem de col·locar al centre de tot el procés. Això ve simbolitzat a la *Figura 12*. Aquest ajustament implica, de ben segur, un nou model de funcionament; una nova manera de prestar un servei modificat per cobrir una necessitat que ha evolucionat seguint els condicionants de l'entorn.

L'administració local, mitjançant els serveis municipals, ha de proveir "valor social" a la ciutadania. Alguns autors l'anomenen "valor públic"<sup>92</sup> i el posen a l'eix de la reforma necessària dels serveis públics. Seguint una certa analogia, les empreses han de proveir, mitjançant les seves activitats de negoci, valor als seus clients. Per aquest valor percebut pels clients, aquests paguen un preu a l'empresa. Els ciutadans paguen també els seus impostos i l'administració els ha de proveir d'un valor a canvi. La magnitud, les dimensions i característiques d'aquest "valor social" resten fora de l'abast d'aquest treball. Tanmateix, aquí es pretén traslladar una manera d'anàlisi dels models de negoci de les empreses al sector públic per tal d'analitzar els models de funcionament de l'admi-

92. Coats i Passmore, 2008.

nistració local. El model de funcionament d'un servei públic (com aquest aporta valor social al ciutadà) s'equipara aquí al model de negoci del sector privat (com l'empresa intercanvia valor pel client a canvi d'una contraprestació econòmica). Un concepte recent que podria englobar en el sector públic aquestes consideracions és el de la governança, entesa com la suma de la gestió relacional i de la gestió de recursos i serveis<sup>93</sup>, i que podria ser un terme equiparable al model de negoci.

Salvant les distàncies, el sector públic necessita el debat que en el sector privat va exercir la contraposició de les idees de Milton Friedman i R. Edward Freeman. El primer defensava que les empreses només es deuen als seus propietaris; en canvi, el segon argumentava que la responsabilitat de les empreses va més enllà dels seus límits i que les seves actuacions concerneixen els anomenats *stakeholders* o persones i col·lectius que poden afectar o veure's afectats per l'empresa. Les administracions locals es deuen només als empadronats als seus municipis? Al votants de la circumscripció electoral? A les persones i empreses que paguen els impostos al municipi? A tothom que hi sigui present en qualsevol moment? Combinar doncs el "valor social" de la gestió municipal amb el subjecte d'aquesta és un debat que està fora de l'abast d'aquesta publicació però que necessita eines d'anàlisi i d'avaluació dels serveis municipals com les que a continuació es presenten.

Òbviament, la funció de l'administració pública no és fer negoci, ni els ciutadans poden considerar-se clients, com a tals; però la manera d'analitzar el funcionament de l'administració local pot seguir, en determinats aspectes, la tècnica d'avaluació dels models de negoci d'organitzacions i empreses. En aquest sentit, els serveis municipals, ja siguin interns <sup>94</sup> (contractació, compres, intervenció, etc.) o externs (educació, esports, via pública, transport urbà, etc.) esdevenen la unitat bàsica del funcionament de la gestió municipal. Garantir la sostenibilitat dels serveis municipals voldrà dir, en el seu conjunt i per agregació, garantir la sostenibilitat de tota la gestió municipal. És per això que metodologies d'anàlisi dels models de negoci, com el que desenvolupa aquest estudi, ens poden ajudar a millorar la qualitat de la gestió municipal.

La implementació ha de contemplar, a més d'un procediment de planificació en el seu desenvolupament, un procés transparent i compartit de seguiment. Aquest procés ha de permetre controlar l'abast de l'execució del nou servei amb el detall de les especificacions que s'havien previst i el nivell de satisfacció i adequació a les necessitat de l'usuari que s'està assolint.

Un dels altres elements clau en la fase d'implementació és la comunicació que es doni tant internament dins l'organització, com externament cap a la ciutadania. Una estratègia comunicativa adequada ha de permetre un coneixement per part del ciutadà dels objectius del procés innovador i ha d'intentar desactivar les inèrcies contràries als canvis sense una justificació real.

---

93. Pascual, 2008.

94. En aquest context, parlem de serveis interns quan els "clients" són usuaris de dins l'organització i de serveis externs quan els "clients" són de fora l'organització.

### 2.3. Descripció de la metodologia Canvas

La metodologia *Canvas* deriva de la tesi doctoral d'Alexander Osterwalder<sup>95</sup> a la Universitat de Laussanne. Anomenada com la metodologia *Business Model Canvas (BMC)*<sup>96</sup>, Osterwalder va dissenyar una tècnica extraordinàriament visual i senzilla per definir els models de negoci. Aquesta tècnica, transformada en un manual assequible i fàcil d'usar, és habitual com a eina educativa a nombroses universitats i escoles de negoci del món i s'està aplicant, en alguns casos, en l'entorn de l'administració pública<sup>97</sup>. A més de definir models de negoci, permet avaluar el seu funcionament i les implicacions derivades de canvis en determinats aspectes; permet repensar i cercar innovacions en el model o dissenyar nous models des de l'emprenedoria personal o corporativa.

Aquest treball proposa aplicar la metodologia *Canvas* a l'anàlisi dels serveis municipals, ja siguin interns (amb destinataris interns a l'ajuntament) o externs (on el ciutadà és el destinatari principal). Es descriu als següents capítols la metodologia d'ús adaptada a uns serveis municipals i s'identifiquen alguns exemples reals.

Les finalitats del procés d'innovació són, per una banda, la millora de la seva eficàcia (adaptar el funcionament del servei públic a les necessitats derivades del canvi de l'entorn socioeconòmic), i per una altra, garantir l'eficiència econòmica i organitzativa del servei (millorant la rendibilitat del servei i la seva sostenibilitat a mig i llarg termini segons els recursos econòmics, físics i personals disponibles).

El mètode *Canvas* va ser desenvolupat per Osterwalder i per Pigneur<sup>98</sup> i està essent utilitzat cada cop més per organitzacions, empreses, universitats i escoles de negoci, tant per la seva pràctica en la definició estratègica empresarial, com per ensenyar als alumnes visualment la definició del model de negoci. És important, com ja s'ha esmentat abans, que entenguem el model de negoci com la manera com una organització crea, distribueix i captura valor social.

No es pot entendre l'administració local com a negoci, però cal que les administracions municipals optimitzin la manera com gestionen el capital social que han de proveir cap a la societat. Tampoc no utilitzarem la paraula "client" en el sentit més mercantilista del terme, sinó com usuari de l'administració pública. Els ciutadans no són clients de l'ajuntament sinó el subjecte de les seves actuacions i la seva raó de ser. Un ajuntament no ha de ser negoci, però avaluant la seva gestió, amb les eines que permeten avaluar els negocis, podrem avançar en la seva evolució necessària. Analitzant el model de negoci, entès com a gestió del valor, podrem aproximar-nos a una redefinició del model de funcionament dels ajuntaments i de la seva gestió.

Aquesta metodologia permet una visió ràpida del model organitzatiu ja que desenvolupa nou blocs específics que són els que es descriuen a continuació. La representació esquemàtica del model *Canvas* es mostra a la *Figura 13*.

95. Osterwalder, 2004.

96. [http://en.wikipedia.org/wiki/Business\\_Model\\_Canvas](http://en.wikipedia.org/wiki/Business_Model_Canvas)

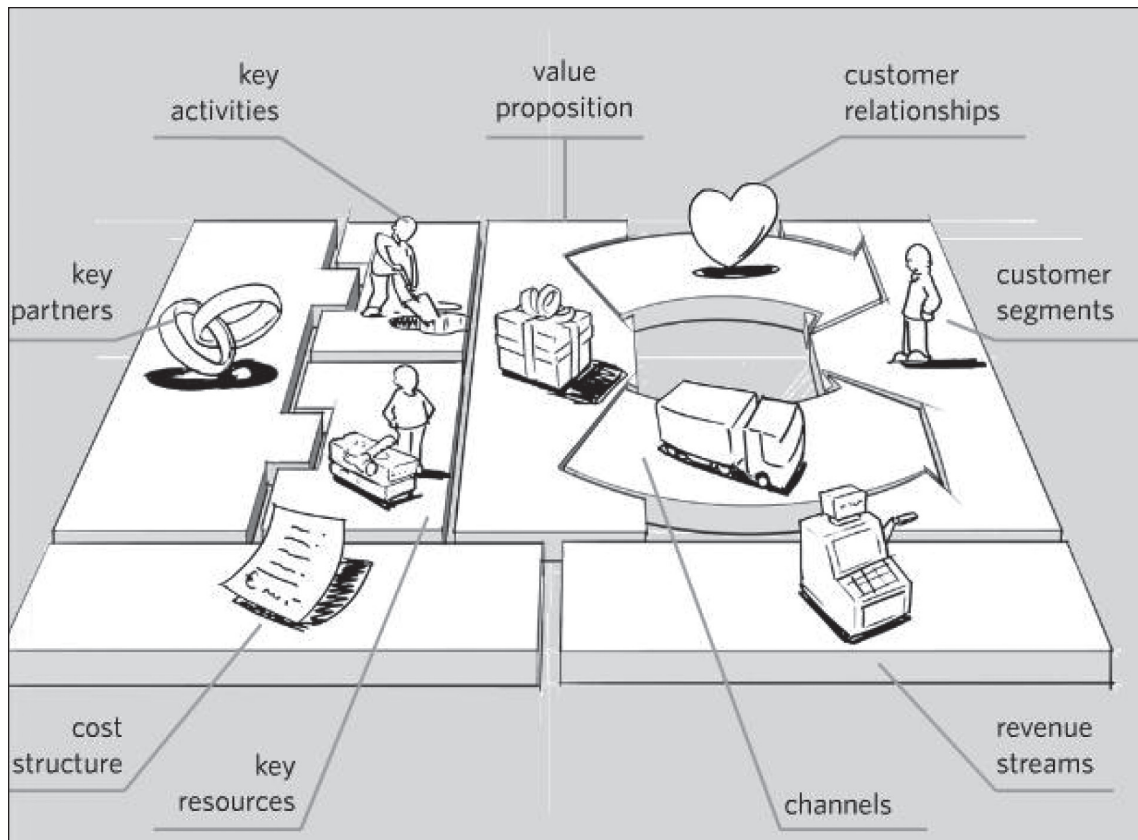
97. Graves, 2011.

98. Osterwalder i Pigneur, 2010.

### 2.3.1. Proposta de valor (bloc 1)

És el bloc central i ocupa la posició principal del model. Agrupa tots aquells productes i serveis, tangibles o intangibles, que generen valor per a un segment concret dels nostres clients o usuaris. Aquest és el motiu principal pel qual els usuaris vénen a nosaltres, i no marxen amb un altre. En el fons, la proposta de valor soluciona un problema del client o bé li satisfà una necessitat. Tenir clar quin és el valor real i concret que estem donant als nostres usuaris és una de les claus per saber si estem cobrint veritablement les seves necessitats. Quant més puguem concretar la proposta de valor, més fàcil ens serà adoptar mesures per fer-la arribar als usuaris. En el nostre cas, caldrà identificar amb precisió el valor social dels serveis i les actuacions municipals. Això no sempre és fàcilment detectable i per a diferents tipus de ciutadans pot representar un valor o un altre. Així doncs, haurem d'identificar una proposta de valor per a cada tipologia d'usuari que identifiquem en el bloc següent.

**Figura 13. Representació esquemàtica dels nou blocs en el model Canvas.**



Font: [www.businessmodelgeneration.com](http://www.businessmodelgeneration.com)

Per un centre de formació d'adults, per exemple, la proposta de valor es centra en l'adquisició de coneixements i capacitats útils per al desenvolupament personal o professional. Aquí però la diferent tipologia d'usuaris pot marcar una proposta de valor determinada per a cadascun d'ells: joves que necessiten una titulació bàsica per a poder treballar o gent gran inquieta que vol aprendre altres idiomes veuran en el servei propostes de valor diferents.



### 2.3.2. Clients/usuaris (bloc 2)

Aquest bloc identifica quins són els diferents grups de persones o organitzacions als qui l'administració local ha d'arribar i als quals ha de servir proveint d'un valor, determinat pel bloc anterior. No hi ha organització sense clients als qui servir, i els quals cal identificar amb claredat. Quant més clars i definits siguin els clients o grups de clients (segments) als quals es dirigeix l'administració pública per a cadascun dels serveis municipals, més fàcil serà determinar les seves necessitat i oferir-los el que realment esperen. Els clients seran també aquells pels quals s'està creant valor i en base als quals s'ha d'estructurar un model econòmic i organitzatiu que sigui sostenible. En la mesura en que sigui possible, es definirà quantitativament els usuaris potencials d'un servei municipal, identificant la seva ubicació i característiques.

En l'exemple del centre de formació d'adults, caldria definir quants usuaris potencials de cada tipologia hi ha i quines són les seves necessitats i particularitats quant a horaris disponibles, requeriments tècnics i característiques i motivacions personals, etc.

### 2.3.3. Canals (bloc 3)

Aquest bloc defineix com l'organització es comunica amb els seus usuaris, com arriba a cadascun dels seus segments i com els transfereix la proposta de valor. Els canals tenen una gran importància ja que generen una experiència d'ús al nostre usuari que determinarà en gran part la seva satisfacció. Els canals són el punt d'interfície entre l'organització i l'usuari. També aquí, per a cada tipologia d'usuari, es poden tenir canals diferents que cal tenir presents. En el cas del centre d'adults, l'edifici, les aules i els professors representen el canal a través del qual es proveeix de valor als usuaris.

### 2.3.4. Relacions amb l'usuari (bloc 4)

La manera com s'atreu a l'usuari cap a l'organització, com se'l retè i com es fa créixer el seu compromís amb l'organització, formen part d'aquest bloc. Des del tracte personalitzat fins a l'automatitzat, cal definir quin tipus de relació es vol tenir amb cadascun dels segments d'usuaris. Seguint l'exemple, el tracte més o menys personalitzat amb els alumnes, les actuacions complementàries que es fan per captar usuaris i retenir-los, els descomptes i bonificacions del preu públic a determinats col·lectius, etc. són accions totes elles que formen part d'aquest bloc.

### 2.3.5. Ingressos (bloc 5)

Aquest és un bloc clau en tota l'arquitectura de l'administració municipal. La política fiscal i tributària del govern municipal determinarà els fluxos i volum dels ingressos. De manera ideal, el nivell d'ingressos per a cada servei i per a cada segment d'usuaris hauria de contemplar variables com: la taxa o preu públic municipal a liquidar pels usuaris, la qualitat del servei prestat, el valor social que proveeix, el nivell econòmic dels usuaris, subvencions i altres ingressos pel servei, la disponibilitat d'altres ingressos via impostos directes o indirectes, etc. Aquestes variables hauran de mantenir un cert equilibri per fer-los sostenibles i justos. Cada flux d'ingressos provinent de cada segment

pot ser molt diferent entre sí, segons els servei municipal que s'analitzi. Fixar el preu, la taxa, el preu públic, l'impost i les condicions de pagament, entre altres variables, vindrà determinat per les característiques de la proposta de valor per a cada segment. En el nostre exemple, el preu públic per a l'escola d'adults pot ser definit en funció del tipus de cursos, de la seva durada, i segons el tipus d'usuari.

Aquests cinc primers blocs constitueixen la part dreta del *Canvas*. Com hem vist, són els blocs que impacten directament en l'usuari d'una o altra manera. Són aquells que l'usuari, i per tant el ciutadà, veu i percep de manera personal. Els hem de cuidar especialment, intentant que s'ajusten el màxim possible a les necessitats i expectatives que ells tenen d'un servei públic. En el món de les empreses, aquests serien els blocs vinculats concretament amb les activitats de màrqueting.

#### 2.3.6. Recursos (bloc 6)

La proposta de valor que pot oferir l'organització es fonamenta en uns actius o recursos clau. Aquests recursos poden ser materials, financers, intel·lectuals, humans, etc. Les característiques dels nostres recursos, propis o adquirits, confereixen la singularitat de la proposta de valor que ens diferencia de la resta. Per aquest bloc s'ha d'identificar quins recursos són clau per prestar el servei. Sovint en aquest bloc es pot detectar quins recursos són imprescindibles i a quin nivell es disposa d'ells en comparació a altres entitats, empreses o organitzacions. Una bona anàlisi interna sobre els recursos disponibles genera més d'una sorpresa a l'hora de plantejar serveis municipals. Per l'escola d'adults, recursos com un espai físic on fer les classes i un professorat adequat són els més habituals. També cal tenir present que els recursos signifiquen costos, ja que cal mantenir-los i retribuir-los segons la tipologia que siguin.

#### 2.3.7. Activitats (bloc 7)

Aquest bloc descriu quines accions (normalment expressades en forma d'infinitiu verbal) executa l'organització per fer funcionar el servei de manera satisfactòria. En el cas dels serveis municipals, seran totes aquelles activitats que formen part del servei en concret. En el nostre exemple, l'escola d'adults ha de portar l'administració dels alumnes (inscripcions, ordenació dels estudis, etc.) i dels professors; ha de tenir un màrqueting i una comunicació adequats; així com la neteja i manteniment de l'edifici. Aquest bloc també representa un cost per l'ajuntament.

#### 2.3.8. Estructura de costos (bloc 8)

Aquest bloc quantifica tots aquells costos que assumeix l'organització per fer funcionar el seu model de negoci. La seva categorització defineix la seva estructura de costos. Quant més detall es pugui establir en la quantificació dels costos i en la seva tipologia (costos directes, indirectes; costos fixos, variables; etc.) més fàcil serà treure'n conclusions. Probablement, els costos indirectes seran aquells que tinguin una major dificultat en ser definits. Caldrà l'adopció d'un criteri propi per a cada organització per establir el concepte, l'abast i la manera de calcular els costos indirectes. En el cas de l'escola, per-

sonal (administració i professorat), neteja i manteniment de l'edifici i material (llibres, fotocòpies) són els principals costos.

### *2.3.9. Aliances estratègiques (bloc 9)*

Dins aquest darrer bloc es contempen aquelles relacions amb altres entitats, col·lectius o empreses que són necessàries per fer funcionar el servei. És habitual, per exemple, establir col·laboracions en forma de xarxa de proveïdors i col·laboradors per tal d'assolir una millor organització del model. La capacitat d'estructurar aliances amb empreses, organitzacions, proveïdors, competidors, altres entitats, etc., configuren la identitat pròpia de la institució, a la vegada que facilita que la proposta de valor arribi millor als usuaris i evolucioni cap a propostes innovadores. Avui en dia, amb el context econòmic actual, l'elaboració de propostes innovadores passa per les col·laboracions públic-privades (els anomenats PPP, partenariats públic-privats). Així, l'escola d'adults podria tenir una aliança amb una altra escola de la comarca per complementar uns estudis o amb alguna empresa per oferir pràctiques temporals als seus estudiants.

Aquests quatre darrers blocs tenen lloc fonamentalment dins de l'organització i són aquells en els quals cal afinar operativament, guanyant eficiència. Si es pot millorar l'aprofitament dels recursos, el desenvolupament d'activitats o l'establiment d'aliances amb agents externs, probablement millorarem l'estructura de costos. Constitueixen la "cuina" del servei i requereixen de la millor capacitat de gestió que es pugui exercir. La *Figura 14* mostra l'ordenació i el detall dels nous blocs que componen el *Canvas*.





## 3. Aplicació de la metodologia *Canvas* a la gestió municipal

### 3.1. Objectius

L'objectiu d'aquest capítol consisteix en explorar la utilització d'una nova metodologia de definició de models de negoci a la millora de la qualitat en la gestió municipal. En concret, aquest treball pretén:

- a) Fer una prova d'una metodologia existent en l'entorn empresarial (*Business Model Canvas, BMC*) aplicada a l'avaluació de serveis i activitats municipals (interns i externs).
- b) Explorar la utilitat d'aquesta metodologia per innovar en la prestació dels serveis municipals.
- c) Establir recomanacions pràctiques en l'ús d'aquesta nova metodologia aplicada a la gestió dels serveis municipals.

### 3.2. Metodologia

La metodologia emprada consisteix en la realització d'una sessió de treball amb el personal municipal d'una àrea, unitat o departament determinat que tingui adscrit un servei municipal concret. La prova s'ha efectuat a l'Ajuntament de Sitges (Garraf) amb el personal integrant de la Regidoria d'Hisenda i Innovació Pública (Intervenció, Tresoreria, Serveis Econòmics) i s'ha focalitzat en el servei d'intervenció general que té com a usuari la resta de departaments de l'ajuntament. No convé que els assistents a les sessions siguin més de 15 persones, ja que dificulta el debat. Es requereix, però, que hi hagi suficient transversalitat quant a nivells laborals, àmbits de responsabilitat, etc. Com a materials per a la sessió es necessiten papers tipus *post-it*, pissarres o similars, retoladors per escriure i cinta adhesiva. Qualsevol espai ampli, tipus aula, amb taules i cadires suficients serà adequat per a la celebració de la sessió. En alguns casos, previ a l'inici de la sessió, cal fer alguna activitat per "trencar el gel", per garantir que tothom se senti confortable participant amb idees i suggeriments. La sessió *Canvas*, amb una durada recomanada de 2 hores, s'estructura en aquestes fases:

- a) *Fase I*. Anàlisi prèvia de la situació actual del servei. Es pot utilitzar un esquema típic de DAFO en el que es detallen les debilitats i les fortaleses del servei (des del punt de vista intern) i, per altra banda, les amenaces i oportunitats del servei (des del punt de vista extern). Aquesta fase aporta una informació molt interessant sobre la percepció del treballador municipal respecte del servei que està oferint.

- b) *Fase II*. Definició i avaluació, bloc per bloc, del model de BMC aplicat al servei analitzat en la situació actual. Cal aportar, per a cada bloc, el màxim de detall disponible en aquell moment. La seqüència en la que es recomana fer el procés és la que s'ha esmentat anteriorment a l'hora de descriure el BMC. També es poden utilitzar esquemes, imatges, fotografies, etc., per a representar cada bloc.
- c) *Fase III*. Aplicar alguna tècnica de creativitat (a escollir) de les descrites al capítol anterior per a generar alternatives sobre cada bloc. Cal apel·lar aquí a l'esperit creatiu dels presents i motivar al màxim l'aparició de noves idees. És freqüent que els treballadors municipals siguin els qui atresorin una major capacitat per a la innovació dels serveis municipals.
- d) *Fase IV*. La darrera fase implica un esforç de síntesi de les opcions i novetats aparegudes i l'elaboració d'unes conclusions i un pla d'actuació envers la implementació de les innovacions seleccionades. En aquesta fase es pot aplicar alguna tècnica de presa de decisions per ponderar les opcions, mitjançant criteris consensuats, que faciliti la selecció final.

La metodologia BMC es pot adaptar als interessos de l'organització i el seu model de funcionament. És important entendre-la com una eina integral, que permet avaluar els diferents aspectes d'un servei municipal en el seu conjunt; a la vegada, que permet innovar en determinats aspectes del model de funcionament. Pot sorprendre, en la visió conjunta d'un servei en marxa, la incongruència de certs elements. I també cal tenir present les vinculacions entre blocs quan en modifiquem algun. Una innovació en un camp pot comportar canvis significatius en altres.

Una variant interessant de la metodologia presentada contemplaria la participació de ciutadans usuaris del servei en el grup de debat. Cada organització coneix la maduresa participativa dels seus *stakeholders* i, per tant haurà de valorar si convé incorporar a agents externs a l'organització, a qui i a quin nivell. La tendència general hauria de ser la d'incorporar ciutadans en els processos d'innovació pública dotant de la màxima transparència al procés i fent-los corresponsables de les decisions municipals.

### 3.3. Resultats i discussió

Els resultats de la prova sobre diferents serveis municipals es presenten de la manera següent. Primerament es detallen, resumidament, els resultats de la fase I d'anàlisi, i després, de manera detallada, bloc per bloc, els resultats de les fases II, III, i IV, per al cas del servei d'intervenció general. A la *Figura 15* es mostra una fotografia del *Canvas* realitzat durant la sessió de treball. Posteriorment es mostren esquemàticament, els resultats obtinguts en una altra aplicació del BMC, el servei del bus urbà.

- a) Fase I. L'anàlisi de la situació actual revela, sota la perspectiva dels treballadors municipals, que la seva feina no és percebuda com a útil per la resta de l'organització, que veu la intervenció com un agent que dificulta l'acció de govern i l'operativa de la gestió dels serveis. Malgrat que és una funció definida per la normativa legal i ineludible, el desconeixement del procés i de la seva utilitat per part de l'organització comporta un clima laboral complicat i estressant.

Com a oportunitat, cal tenir present el valor que estratègicament aporta aquest departament en un moment de constricció econòmica com l'actual. La seva aportació pot ser molt rellevant, ja que té una incidència directa en aspectes clau de la gestió de la despesa i dels ingressos municipals.

- b) Fases II, III i IV. Aquest apartat conté una descripció de cadascun dels nou blocs (considerant en concret el Departament de la Intervenció General i Serveis Econòmics de l'Ajuntament) juntament amb els punts de millora, a la vegada que s'estableixen possibles accions per innovar en la gestió municipal. Finalment es descriuran els avantatges i els desavantatges d'aquesta aplicació.

- a. Bloc 1. La *proposta de valor* compren el control de legalitat de les actuacions municipals (de la manera que es determini), l'assessorament i el suport en l'àmbit econòmic a les actuacions municipals. Proveeix l'organització de la informació i les dades necessàries per prendre les decisions polítiques en matèria de gestió econòmica.

L'àmbit de millora es focalitza en incrementar el suport a la presa de decisions econòmiques proveint d'informació de major qualitat i més elaborada, i permetent una anàlisi econòmica basada en l'eficàcia i l'eficiència dels serveis.

Les actuacions concretes a realitzar passarien per aportar major valor a l'organització amb anàlisis de costos analítics dels serveis i una avaluació dels projectes d'inversió i de l'equilibri econòmic i financer dels serveis municipals.

- b. Bloc 2. Els *clients/usuaris* són, en aquest cas, els regidors i els centres gestors de l'ajuntament. L'àmbit de millora se centraria en visualitzar, en els casos que fos possible, el ciutadà com a receptor en última instància dels informes i de la pròpia activitat. Col·locar el destinatari últim de la nostra acció ben present en tot el procés, pot ser un motiu per apropar l'acció municipal al ciutadà. L'anàlisi de casos concrets pot permetre fer-se una idea més propera de la situació del ciutadà en els àmbits que es vegin afectats per l'actuació del departament.

- c. Bloc 3. Els *canals* per fer arribar la proposta de valor al client consisteixen, en aquest cas, en els informes que elabora la Intervenció. Hi ha un ampli ventall de possibilitats de millora quant al format dels informes i la seva digitalització i gestió documental. La tramitació *online* dels informes ha de permetre una major agilitat tant a l'hora de la signatura de les resolucions i dels informes, com en el moment de la seva consulta. El mateix format dels informes és també molt millorable, podent-se lliurar a manera de *check-list* una informació valuosa als centres gestors sobre els aspectes a millorar sobre les propostes presentades.

A més, la relació entre el departament i els seus clients ha d'adoptar múltiples formes que comportin una major personalització en el tracte. Les reunions prèvies a l'elaboració de les propostes, la creació d'equips multidisciplinars, etc. ha de poder fer arribar més fàcilment el *know-how* del departament a la resta de l'organització.

- d. Bloc 4. La *relació* entre el departament i els seus usuaris és sobretot l'oficial. Cal millorar en la personalització del tracte. El desenvolupament d'un pla de màrqueting del departament envers la resta de l'organització ha d'ajudar a fer entendre millor la seva tasca i funció. Com a actuacions a emprendre caldria incorporar en major grau les reunions personals.



- e. Bloc 5. Els *ingressos* estan fixats a la partida orgànica corresponent. Caldria disposar d'un cert grau de flexibilitat que permeti fixar objectius a assolir vers una major eficiència en el funcionament del departament. L'assoliment d'indicadors de desenvolupament personal permetria motivar als treballadors en l'assoliment de fites estratègiques.
- f. Bloc 6. Els *recursos* clau són fonamentalment les persones que hi treballen. En ser una feina intensiva en coneixement, els recursos humans són els principals recursos del model. Cal destacar, doncs, que el coneixement tàcit es troba a les persones i que això complica la flexibilització i dinamisme dins les estructures de personal del departament.
- Compartir el coneixement tàcit és un dels principals reptes de les organitzacions d'avui en dia. Els canvis constants obliguen a una actualització constant dels coneixements. Actuacions com la creació d'una comunitat *on-line* de personal de la Intervenció i dels Serveis Econòmics oberta a experts externs i, fins i tot, a la ciutadania, permetria dinamitzar i compartir aquest coneixement tàcit acumulat fent-lo més obert a l'exterior. A la vegada també seria possible crear coneixement propi derivat de l'experiència dels treballadors municipals. Aquest coneixement que podria adoptar el format de publicacions, programes o processos hauria de poder ser compartit amb altres organitzacions.
- També seria interessant, seguint els processos de Nonaka i Takeuchi<sup>99</sup>, la transformació del coneixement tàcit en explícit (externalització) i compartir el coneixement entre més persones dins l'organització (socialització). Això permetria una major base del coneixement i la incorporació de més persones a una massa crítica necessària per reforçar la imatge i la funció interventora.
- g. Bloc 7. Les *activitats* que realitzen són múltiples: tramitar, estudiar, notificar, comptabilitzar, informar, comprovar, analitzar, etc. Una evident millora seria l'optimització dels processos que fonamenten aquestes activitats amb la finalitat d'agilitzar i facilitar al màxim el fet de compartir la informació, per a una millor presa de decisions. No cal dir que la comunicació interna hauria de ser una de les activitats clau dels membres de l'organització. El disseny de programes específics per implantar una comunicació interna fluida i dinàmica ajudaria a compartir objectius i assolir fites comunes de manera coordinada.
- h. Bloc 8. L'estructura de *costos* consisteix principalment en el cost del personal i el pagament mensual de la seva nòmina. En el cas de requerir un suport extern especialitzat, s'incrementarien els costos del departament. Caldria, doncs, justificar molt bé la necessitat d'aquest suport puntual.
- i. Bloc 9. Les *aliances estratègiques* pràcticament no existeixen, segurament pel fet comentat anteriorment que no es percep el valor real del departament d'Intervenció. Els col·laboradors habituals del departament haurien de ser tota la resta de departaments i ens dependents. La creació d'equips multidisciplinars per tractar problemes i situacions concretes ajudaria a desenvolupar la necessitat d'establir aliances específiques entre els diferents departaments.

A la *Taula 6* es mostra un resum dels resultats. Bàsicament, una de les possibles vies de millora es fonamenta en una revalorització de la proposta de valor del departament

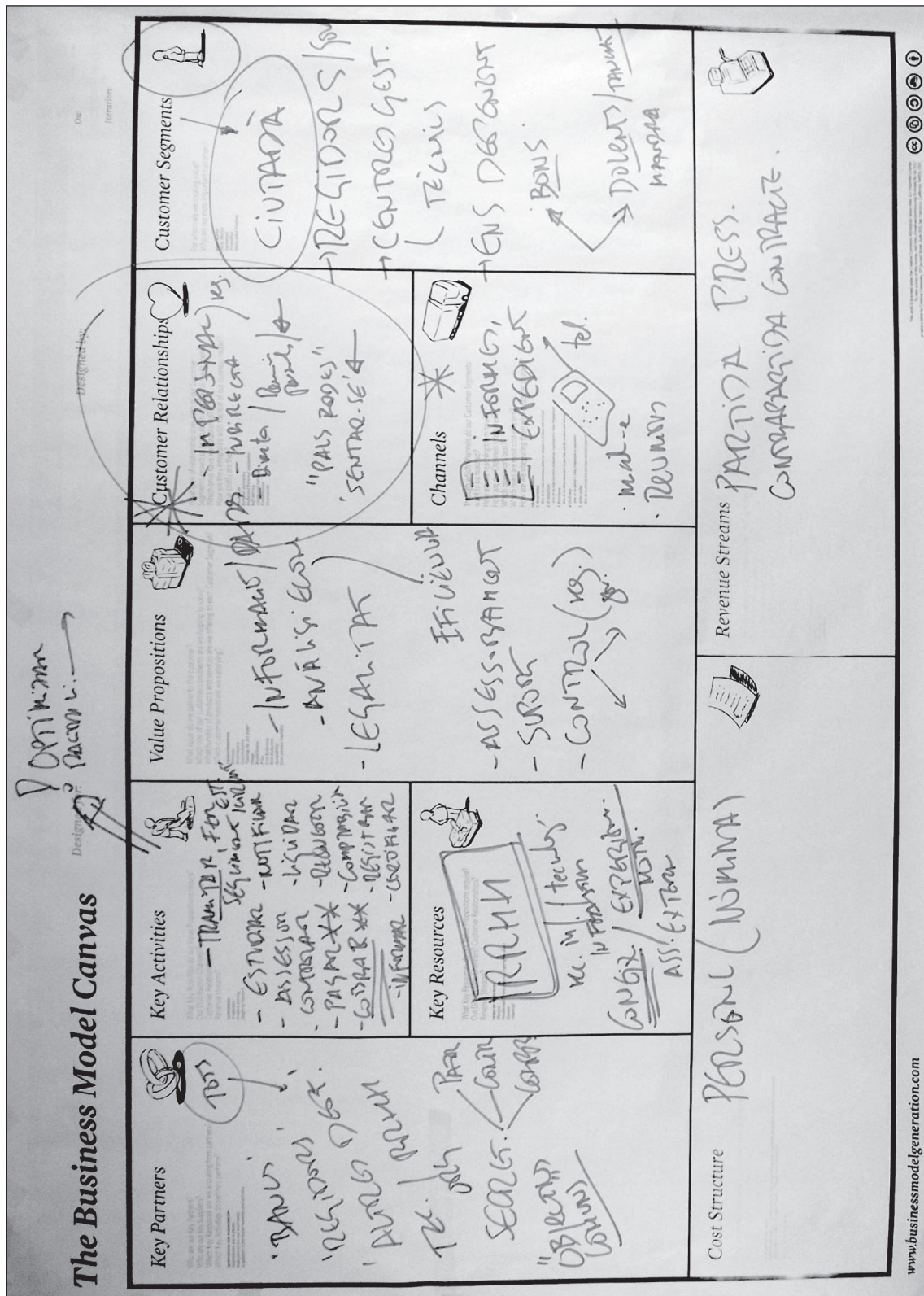
99. Nonaka i Takeuchi, 1995.

envers la resta de l'organització, que passa per uns nous canals, molt més personals, de fer arribar la proposta de valor al client (regidoria o centre gestor), creant a la vegada un pla concret de promoció relacional entre el departament i els seus usuaris. Aquests tres blocs (proposta de valor, canals i relacions) són els que requereixen d'una major atenció en la millora de la qualitat.

**Taula 6. Quadre resum dels resultats de l'aplicació del *Canvas* al Dept. d'Intervenció i Serveis Econòmics.**

	Bloc	Situació actual	Àmbit de millora	Accions proposades
1	Valor	-Control de legalitat -Informació i dades econòmiques	Major suport a la presa de decisions econòmiques	Revalorització de la proposta
2	Usuari	Regidories i centres gestors	Visualitzar el ciutadà com a últim receptor	Anàlisi de casos concrets
3	Canal	Informes, elaboració d'informes oficials	Informatització de les accions i assessorament previ	-Diversificar els canals, reunions informals, creació d'equips transversals, organització matricial -Nous formats d'informes
4	Relació	Relació d'oficialitat	Personalitzar el tracte	-Reunions personals -Pla de màrqueting del departament
5	Ingressos	Partida orgànica al pressupost	Objectius d'assoliment personal	Indicadors de desenvolupament personal
6	Recursos	Recursos humans propis	Compartir coneixement de tipus tàcit	-Externalització i socialització del coneixement -Comunitat oberta per compartir coneixement
7	Activitats	Tramitar expedients	Optimització del temps	-Gestió per processos -Comunicació interna -Base de dades comuna
8	Costos	Nòmina del personal	Suport extern puntual	Assessorament especialitzat
9	Aliances	Aliances inexistentes	Aliances estratègiques amb la resta de l'organització	-Reunions personals -Equips mixtos multidisciplinars

Figura 15. Fotografia del Canvas durant la sessió de treball.



La prova també ha servit per detectar els aspectes positius (avantatges) i els negatius (desavantatges); a més de valorar l'exposició de treballadors municipals a una metodologia com la proposada. Això es mostra sintèticament a la Taula 7.

**Taula 7. Quadre resum dels avantatges i desavantatges de l'aplicació del *Canvas* a la gestió municipal.**

AVANTATGES	DESavantatGES
Permet de forma molt visual i àgil trobar les interrelacions entre diferents aspectes del funcionament de l'organització	No permet aprofundir en els detalls concrets d'alguns dels temes tractats
Permet identificar aquells punts claus que necessiten millorar per a un funcionament més eficient de l'organització	No permet quantificar fàcilment les variables que s'utilitzen en el procés BMC
Permet imaginar els efectes de les innovacions en la resta de l'organització	Exclou la competència com a factor individualitzat del funcionament de l'organització
Permet una comunicació visual i clara cap a terceres persones	No permet establir, en el marc del procés BMC, un pla d'acció amb planificació temporal
Fa partícips als treballadors municipals, fora de les jerarquies habituals, del disseny de les tasques pròpies	El tractament individualitzat dels serveis i la participació exclusiva dels treballadors vinculats al mateix no permet una visió estratègica de conjunt de l'acció de govern

A continuació, de manera esquemàtica, es presenten els resultats obtinguts en l'aplicació d'aquesta metodologia en relació al bus de transport urbà municipal. En aquest cas, la *Figura 16* presenta l'avaluació (Fase II) del servei municipal de transport en base al BMC. Com en molts altres serveis, els mitjans de transport municipals són susceptibles de nombroses millores innovadores<sup>100</sup>. Algunes propostes potencials provenen del BMC aplicat aquí (Fase III) i es mostren en l'esquema de la *Figura 17*.

---

100. Thackara, 2008.

Figura 16. Esquema resum del Canvas aplicat a la situació actual del servei municipal de bus urbà.

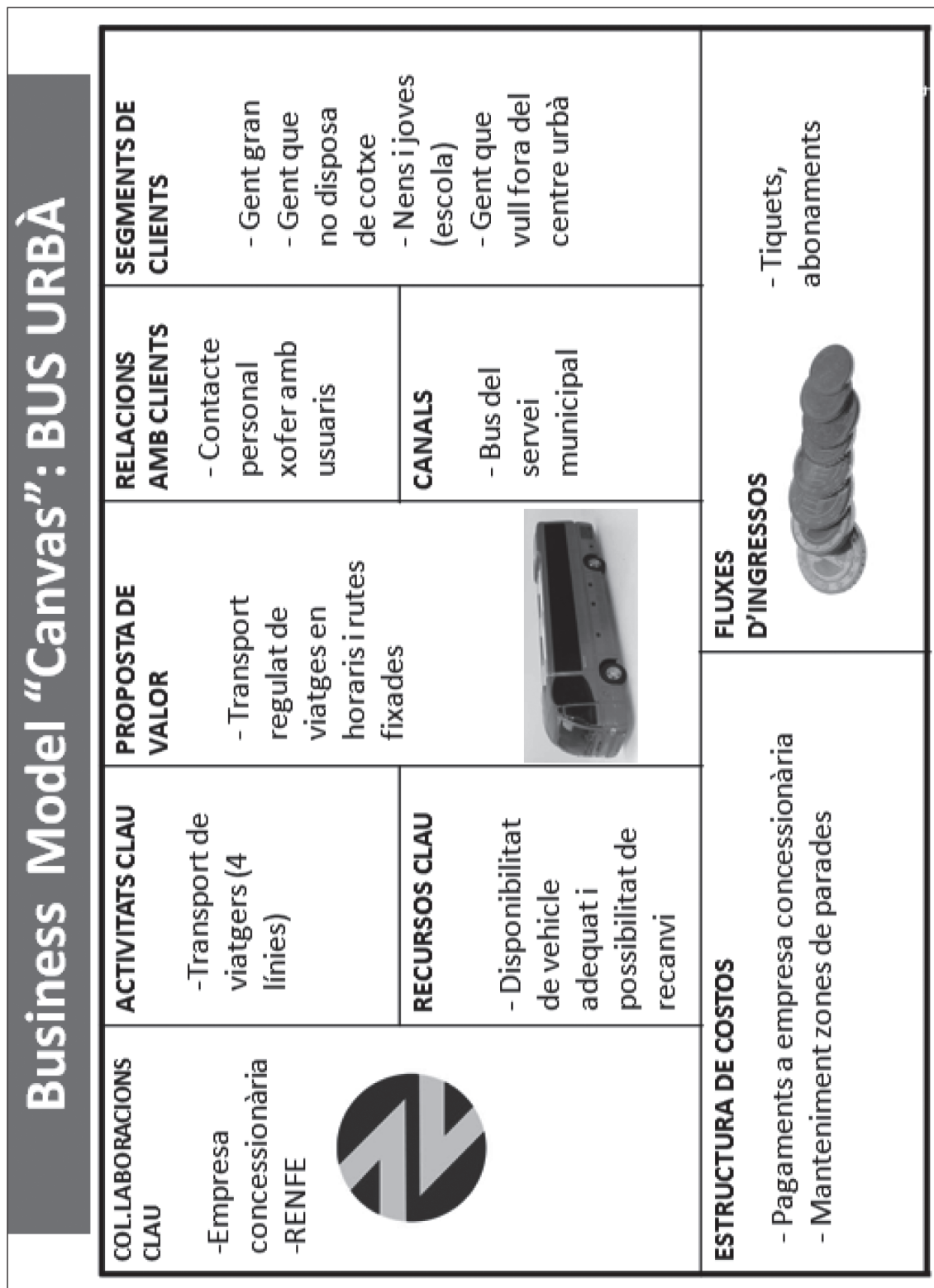




Figura 17. Esquema resum del Canvas aplicat al servei municipal de transport de viatgers amb la solució innovadora proposada.

Business Model "Canvas": Servei Municipal de Transport de Viatgers					
<b>COL·LABORACIONS CLAU</b>  Restaurants, gremi Hosteleria, associacions de veïns, etc.	<b>ACTIVITATS CLAU</b>  Coordinar desplaçaments.	 <b>PROPOSTA DE VALOR</b>  - Transport regulat de viatges en horaris i rutes flexibles	<b>RELACIONS AMB CLIENTS</b> -Parades flexibles. - Plataforma web d'informació sobre mobilitat al municipi.	<b>SEGMENTS DE CLIENTS</b> - Gent gran - Gent que no disposa de cotxe - Nens i joves (escola) - Gent que vull fora del centre urbà - Visitants, turistes - Usuaris parking dissuasori	<b>FLUXES D'INGRESSOS</b>  El preu del trajecte el comparteixen els usuaris del servei
	<b>RECURSOS CLAU</b>  Plataforma online de reserves		<b>CANALS</b> -SMS, tel. 		
<b>ESTRUCTURA DE COSTOS</b>  Manteniment de la plataforma online					



## 4. Conclusions i recomanacions

La metodologia *Business Model Canvas* (BMC) pot ser de gran utilitat en l'avaluació de l'estat actual dels serveis municipals, tant interns (amb usuaris interns de dins de l'organització) com externs (amb els ciutadans com a usuaris principals). A la vegada, permet detectar quin aspecte del funcionament de l'organització és susceptible de millora (innovació) i com li pot afectar canvis substancials en la seva operativa.

És important remarcar la visió holística de la metodologia que permet una mirada integrada als diversos aspectes del model de gestió pública. És cert, però, que la metodologia es pot aplicar a diferents nivells, des del personal fins al de la mateixa organització, passant per departaments i serveis concrets. Es tracta, en definitiva, d'una eina útil per revisar la sostenibilitat i la lògica dels serveis municipals actuals i proposar vies de millora. Els efectes de l'aplicació de la metodologia als diferents nivells de l'organització conduirà a la millora de la qualitat de la gestió municipal.

Els resultats d'aplicar la metodologia *Canvas* a la gestió municipal en una prova concreta evidencia dos dels eixos principals dels processos d'innovació a tenir en compte en el sector públic:

- a) La personalització de la gestió pública: aquesta ha d'intentar donar respostes als ciutadans com a individus i no com a col·lectiu. Les actuacions personalitzades són les que han d'ajudar a recuperar, en part, la confiança dels ciutadans en el sistema públic. Malgrat estem immersos en un fenomen de globalització creixent, les necessitats de la societat es perceben a títol individual.
- b) La transversalitat en la gestió pública és cada vegada més una necessitat. La millora en eficàcia i eficiència passa per una major coordinació de les diverses tasques municipals. Els problemes dels ciutadans, que les administracions volen resoldre de la millor manera possible amb el menor temps i cost, són situacions que abracen, en la majoria dels casos, diversos àmbits d'actuació municipal. La necessitat del ciutadà és única i horitzontal, malgrat l'organització municipal sol ser de tipus vertical.

Aquests dos aspectes, personalització i transversalitat, compleixen també els principis que fonamenten la metodologia *design thinking*, descrita en aquest llibre. Posar el ciutadà al centre del procés de millora dels serveis públics adoptant una visió holística sobre els problemes ajudarà a definir millor els serveis incrementant la satisfacció dels usuaris.



Finalment, la necessitat de redefinir l'administració pública fa recomanable que enfocaments com el *design thinking* i el *Business Model Canvas* siguin adoptats per les administracions, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions, associacions de municipis, consells comarcals, etc. com una metodologia per l'anàlisi de la gestió pública i dels serveis municipals, s'incorporin en els seus programes per garantir la qualitat i promoure la innovació pública, i es programi formació específica per la seva implantació a la gestió pública local. És important que tant els càrrecs electes com els gestors públics estiguin al corrent de les novetats en l'àmbit de la gestió municipal.

En definitiva, en un moment de profunda reflexió sobre el paper de l'administració pública front els reptes socials, culturals i econòmics que planteja la crisi global que ens afecta dramàticament, ens calen eines com les que aquí es presenten per a innovar en gestió municipal, la més propera al ciutadà. Només la innovació pública ens garantirà mantenir els nivells de qualitat en l'administració local i ens permetrà, en la seva mesura, recuperar la confiança perduda de la ciutadania. Seguint els principis del que es coneix com a *design thinking*, cal situar el ciutadà en el centre del procés de renovació dels serveis públics. L'observació de les necessitats reals dels ciutadans, la ideació de noves maneres de satisfer aquestes necessitats mitjançant serveis sostenibles, i la seva implantació condicionada als recursos disponibles són les fases per les quals podrem assolir un canvi en el nivell de servei al ciutadà. Es detallen tota una sèrie de tècniques que han de permetre innovar en els serveis públics, fent èmfasi en els processos creatius i en la viabilitat de les idees generades a través de la definició de models d'aplicació a la pràctica. En aquest sentit i de manera especial, el treball mostra l'aplicació de la metodologia *Business Model Canvas (BMC)*, dissenyada originàriament per Alexandre Osterwalder per a l'avaluació de models de negoci i l'anàlisi dels serveis municipals. La metodologia permet, a més de l'avaluació de la situació present de forma molt visual i sintètica, idear maneres alternatives d'innovar en la gestió del servei, així com detectar les possibles implicacions en altres aspectes del servei si modifiquem algun dels seus elements.

---

Nota: La descripció de la metodologia emprada, així com els resultats obtinguts, han de considerar-se únicament a títol educatiu sobre l'aplicació d'una metodologia concreta en un entorn concret. No es pot derivar dels resultats de l'estudi cap recomanació d'àmbit legal o normatiu. Les consideracions sobre la normativa legal dels resultats d'aquesta anàlisi no formen part d'aquest estudi, ni són responsabilitat del seu autor, ni de cap dels col·laboradors en el mateix.

---

## 5. Bibliografia

- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (2011) *Innovation in the Public Sector*. Palgrave MacMillan. ISBN 978-0-230-28452-4.
- BERG, B. (2011) "What is Blue Ocean Strategy- part 3. The Canvas Strategy". [http://bergconsulting.com.au/\\_blog/Berg\\_Consulting\\_Blog/post/What\\_is\\_Blue\\_Ocean\\_Strategy\\_Part\\_3\\_-\\_The\\_Strategy\\_Canvas/](http://bergconsulting.com.au/_blog/Berg_Consulting_Blog/post/What_is_Blue_Ocean_Strategy_Part_3_-_The_Strategy_Canvas/) Consultat 30 d'abril 2013.
- BORINS, S. (2001) "Public management innovation: Toward a global perspective". *The American Review of Public Administration*. **31**:5-21.
- BORINS, S. (2010) *Innovation as narrative*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Harvard Kennedy School.
- BRAVERMAN, E.; CHUI, M. (2012) "Unleashing government's innovation mojo: An interview with the US chief technology officer". *McKinsey Quarterly*, juny 2012.
- BROWN, T. (2008) "Design thinking". *Harvard Business Review*, juny. p. 84-92.
- BROWN, M.M. (2007) "Understanding e-government benefits: An examination of leading edge local governments". *The American Review of Public Administration* **37**(2): 178-197.
- COATS, D.; PASSMORE, E. (2008) *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. The Work Foundation.
- COHEN, S.; EIMICKIE, W. (1998) *Tools for Innovators: Creative Strategies for Strengthening Public Sector Organizations*. Jossey-Bass Non-Profit & Public Management Series. ISBN: 978-0-7879-0953-6.
- CORNELLA, A. (2008) "El negocio de lo híbrido". *Update'08 one*, p.1 [http://www.co-society.com/files/update/libro\\_update2.pdf](http://www.co-society.com/files/update/libro_update2.pdf) Consultat 30 d'abril del 2013.
- DE BONO, E. (1970) *Lateral thinking: creativity step by step*. Ed. Harper & Row. ISBN 0-14-021978-1.
- DE BONO, E. (1985) *Six thinking hats*. Ed. Little, Brown, & Company. ISBN 0-316-17831-4.

- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2012) *Estratègia i gestió del desenvolupament local*. Elements d'Innovació i Estratègia, num. 1. Dipòsit legal B. 16535-2012.
- DUST, F.; HOEBER, H. (2011) "7 keys to design and innovation for government". A: Hall, P. "IDEO takes on the government. The nimble consultancy brings design thinking to political structures in desperate need to reinvention". *Metropolis*, juny, p. 100-123.
- DYSON, J. (2011) "No innovators's dilemma here: In praise of failure." *Wired*. <http://www.wired.com/business/2011/04/in-praise-of-failure/> Consultat 30 d'abril del 2013
- EICHER, L.D. (2001) "ISO 9000 and the public sector." <http://www.iso.org/iso/live/linkgetfile?llNodeId=21838&llVolId=-2000>. Consultat 30 d'abril del 2013.
- FARRELL, D.; GOODMAN, A. (2013) *Government by design: Four principles for a better public sector*. Ed. McKinsey.
- FAUVELET DE BOURRIENNE, L.A. (1891) *Memoirs of Napoleon Bonaparte, Complete*. (1891) <http://www.gutenberg.org/files/3567/3567-h/3567-h.htm>. Consultat 30 d'abril 2013
- FERRERO, E. (2001) *N*. Ed. Busquets. ISBN: 978-84-8310-187-2.
- FERRERO, E. (2002) *Lezioni napoleoniche. Sulla natura degli uomini, le tecniche del buon governo e l'arte di gestire le sconfitte*. Ed. Mondadori. ISBN 88-04-51044-7.
- GEBESHUBER, I.C.; GRUBER, P.; DRACK, M. (2009) "A gaze into the crystall ball: biomimetics in the year 2059". *J. Mechanical Engineerig Science* **223**:2899-2918. DOI: 10.1243/09544062JMES1563.
- GIFREU, J. (2001) "Cap. VI. Las regiones y los pequeños estados como paladines de la experimentación y de la innovación". A: *Las regiones frente a la Unión Europea de los pequeños Estados*. Tesi doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. pp. 337 i ss.
- GIFREU, J. (2009) "La gestió de la qualitat a l'administració local". A: *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*. Capítol XX. J. Gifreu, J.R. Fuentes (eds.) Ed. Tirant lo Blanc. València. pp. 449-476.
- GLOR, E.D. (2001) "Key factors influencing innovation in government". *The Public Sector Innovation Journal*. **6**(2):1-20.
- GOVERN BASC. *Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco*. 2011 – 2013.
- GRAVES, T. (2011) "Using Business Model Canvas for Non-profits". <http://weblog.tetradian.com/2011/07/16/bmcanvas-for-nonprofits/> Consultat 30 d'abril 2013.

- HERZL, T. (1902) *Altneuland* (Old New Land). Ed. Bloch Pub. Co.
- KAMARCK, E.C. (2003) "Government innovation around the world". Ash Center. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. *KSG Working paper* RWP04-10.
- KIM, W.C.; MAUBORGNE, R. (2005) *Blue Ocean Strategy*. Ed. Harvard Business School Press.
- KIM, Y. (2010) "Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: The roles of organization characteristics". *Administration & Society* **42**(7):780-814.
- KOCH, P., HAUKNES, J. (2005) "On the innovation in the public sector – today and beyond". *Publin report* no. D20. [www.step.no/publin](http://www.step.no/publin). Consultat 30 d'abril del 2013.
- LINARD., K.; BASSETT, M.; YOON, J.; DVORSKY, R. (2000) "A dynamic balanced scored card template for public agencies".  
<http://www.systemdynamics.org/conferences/2000/PDFs/linard34.pdf>. Consultat 30 d'abril del 2013.
- LUECKE, R. (2003) *Managing Creativity and Innovation*. Harvard Business Essentials. ISBN 1-59139-112-1. Harvard Business School Publishing Corporation.
- LYNN, J.; JAY, A. (2003) *The Complete Yes Minister*, BBC Books, Ed. Chatam.
- MANAS, J. (2006) *Napoleon on project management: timeless lessons in planning*. Nelson Business. ISBN: 0-7852-1285-X.
- MAP, Ministerio de Administraciones Públicas (2005) "Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales". A: *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*. Guía 2.
- MAP, Ministerio de Administraciones Públicas (2005) Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE núm. 211 de 3 de setembre. pp. 30204-30211.
- MIETTINEN, S.; RONTTI, S.; KUURE, E.; LINDSTRÖM, A. (2012) *Realizing design thinking through a service design process and an innovative prototyping laboratory – Introducing Service Innovation Corner (SINCO)*. DRS 2012 Bangkok.
- MINTROM, M. (2001) "Policy design for local innovation: The effects of competition in public schooling". *State Politics & Policy Quarterly* **1**:343.
- MOORE, M.H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA. Harvard University Press.

- MOORE, M.H.; KHAGRAM, S. (2004) "On Creating Public Value. What business may learn from government about strategic management". *Corporate Social Initiative Working Paper*, num. 3. Cambridge, MA. John F. Kennedy School of Government. Harvard University.
- MULGAN, G., ALBURY, D. (2003) "Innovation in the public sector." [http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf). Consultat 30 d'abril del 2013.
- MUMFORD, M.D.; PORTER, P.P. (1999). "Analogies". A: M. A. Runco i S. R. Prentky (Eds.), *Encyclopedia of Creativity*, Vol. 1, pp. 71-77. San Diego: Academic Press.
- NESTA (2011) "Prototyping Public Services. An introduction to using prototyping in the development of public services". <http://www.nesta.org.uk/> Consultat 30 d'abril del 2013.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. (1995) *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies created the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- OSTERVALDER, A. (2004). *The business model ontology: a proposition in a design science approach*. Tesi doctoral, Universitat de Lausanne, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, HEC. (<http://www.hec.unil.ch/aosterwa/PhD/>)
- OSTERVALDER, A.; PIGNEUR, Y. (2010). *Business Model Generation*. John Wiley & Sons.
- PARTNERSHIP FOR PUBLIC SERVICE, IDEO (2012) "Innovation in Government". <http://www.ideo.com/images/uploads/news/pdfs/InnovationInGovernment.pdf>. Consultat 30 d'abril 2013.
- PASCUAL, J.M. (2008) "Innovació en els governs locals: la governança democràtica". *Revista de la Diputació de Barcelona*. Núm. 151: març-abril. pp. 28-33.
- PLA, J. (2002) *Israel, 1957*. Ed. Destino. ISBN 9788423334322
- PRESCHERN, P. (2011) *Towards a Results-Based Management approach in the public sector: The example of Trinidad and Tobago*. Knowledge Sharing Series. Vol. XI. United Nations Development Program (UNDP). ISBN 978-9962-663-05-8.
- PROCTOR, T. (1999) *Creative Problem Solving for Managers*. Ed. Routledge. ISBN 0-415-19679-5.
- RAMIÓ, C. (1994) "Models interpretatius del model de canvi de les administracions públiques i la seva possible aplicació a les administracions autonòmiques. El cas de l'administració de la Generalitat de Catalunya". *Autonomies* 18:221-259.
- SCOTT, W. (1827) *The Life of Napoleon Bonaparte. The Prose Works of Sir Walter Scott*. Vol. VI. Ed. A. i W. Galignani. París.

- SPOONER, M. (2004) "Generating integration and complex understanding: Exploring the use of creative thinking tools within interdisciplinary studies". *Issues in Integrative Studies* 22:85-111.
- THACKARA, J. (2008) "Transforming public services". A: *Innovation by Design in Public Services*. E. Thomas, ed. Solace Foundation. pp. 26-28.
- THENINT, H. (2010) "Mini study 10. Innovation in the public sector." *Global review of Innovation Intelligence and Policy Studies. INNO-GRIPS*.  
[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10_en.pdf). Consultat 30 d'abril del 2013.
- TUOMI, V. (2012) "Quality management in public sector. What kind of quality management there is and how it is implemented." *Acta Wasaensia*, 266. Universitat d'Oulu. Ed. Vaasan Yliopisto. ISBN 978-952-476-411-7.
- UNDESA, Department of Economic and Social Affairs, United Nations (2009). *Guide for the transfer and adaptation of innovations in governance*. Publication No. ST/ESA/PAD/SER.E/122.
- VENEGAS, C.; BERNER, H. (2007) "Chile: External ISO Standards Certificate of Management Improvement Programs in the Public Sector". A: *Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. 2a edició. Management for Development Results, ed.  
<http://www.mfdr.org/sourcebook/2ndEdition/4-1ChilePS.pdf>. Consultat 30 d'abril 2013.
- VIANNA, M., VIANNA, Y., ADLER, I.K., LUCENA, B., RUSSO, B. (2013) *Design Thinking. Business Innovation*. 1a ed. electrònica. Ed. MJV Press. Rio de Janeiro. ISBN 978-85-65424-01-1
- WALTERS, J. (2001) *Understanding innovation: What inspires it? What makes it successful?* New Ways to Manage Series. The Business of Government. Pricewaterhouse Coopers.
- WATSON, G.H. (2003) "Strategy Realization through Collaborative Action". Strategic Planning Supplemental Reading. ETM-5111. pp: 1-19.  
<http://www.okstate.edu/ceat/msetm/courses/etm5111/CourseMaterials/Strategy%20Realization%20through%20Collaborative%20Action.doc>  
Consultat 30 d'abril 2013.



## 6. Llistat de Taules i Figures

### 6.1. Taules

Taula 1. Motiu de les innovacions en el sector públic (Borins, 2001) .....	25
Taula 2. Exemple de l'aplicació de la tècnica dels "per quès" .....	34
Taula 3. Exemples de tècniques de creativitat .....	41
Taula 4. Mètode SCAMPER aplicat al servei de Correus .....	42
Taula 5. Exemple de les accions RIEC sobre els factors del servei de Correus .....	48
Taula 6. Quadre resum dels resultats de l'aplicació del Canvas al Dept. d'Intervenció i Serveis Econòmics .....	65
Taula 7. Quadre resum dels avantatges i desavantatges de l'aplicació del Canvas a la gestió municipal .....	67

### 6.2. Figures

Figura 1. Relació entre creativitat, innovació i qualitat en la gestió municipal .....	21
Figura 2. Distribució en percentatge de qui té la idea inicial per innovar en serveis públics (Borins, 2001) .....	25
Figura 3. Representació gràfica del model EFQM d'excel·lència en la gestió .....	30
Figura 4. Esquema de diferents tècniques en la fase d'inspiració/immersió .....	33
Figura 5. Mapa de l'empatia .....	35
Figura 6. Matriu de stakeholders .....	38
Figura 7. Mapa de viatge de l'usuari .....	39
Figura 8. Exemple del resultat de la tècnica SCAMPER aplicada sobre una goma d'esborrar .....	44



Figura 9. Esquema de la tècnica de l'«oceà blau» on es mostren els aspectes del sector del circ, comparant el Cirque du Soleil amb altres circs previs a la seva aparició .....	47
Figura 10. Exemple de la tècnica de l'«oceà blau» sobre el servei de Correus .....	48
Figura 11. Àmbits sobre els quals desenvolupar prototips de serveis innovadors .....	50
Figura 12. Esquema de l'evolució de la situació actual cap a una situació millorada en la qual el servei públic s'ajusta millor a les necessitats de la ciutadania i on el ciutadà n'és el centre .....	52
Figura 13. Representació esquemàtica dels nous blocs en el model Canvas .....	55
Figura 14. El model Canvas com a representació del model de negoci .....	59
Figura 15. Fotografia del Canvas durant la sessió de treball .....	66
Figura 16. Esquema resum del Canvas aplicat a la situació actual del servei municipal de bus urbà .....	68
Figura 17. Esquema resum del Canvas aplicat al servei municipal de transport de viatgers amb la solució innovadora proposada .....	69

En un moment de profunda reflexió sobre el paper de l'administració pública enfront els reptes socials, culturals i econòmics que planteja la crisi global que ens afecta dramàticament, ens calen eines com les que aquí es presenten per innovar en gestió municipal. Davant dels dubtes sobre l'eficàcia del sistema per resoldre els veritables problemes de la ciutadania, només la innovació pública ens garantirà mantenir els nivells de qualitat en l'administració local i ens permetrà recuperar la confiança perduda de la ciutadania.

Situant al ciutadà en el centre del procés de renovació dels serveis públics, cal implantar de manera habitual eines de gestió de la innovació que facilitin a l'administració l'adaptació al canvi constant que esdevé en la societat. En concret, metodologies com el *design thinking* o el *business model canvas*, que es detallen en aquest treball, permeten desenvolupar solucions innovadores en tots els àmbits de la gestió municipal.

**Jordi Mas i Castellà** és llicenciat en biologia per la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), MBA per ESADE i doctor en microbiologia per la Universitat de Barcelona (UB). Ha estat investigador i professor universitari en aquest àmbit en diverses universitats i centres de recerca tan nacionals com internacionals, havent publicat nombrosos articles científics. Apassionat també per la divulgació científica, ha participat en nombrosos projectes europeus i entitats vinculades amb la ciència i la societat. Actualment combina la seva tasca de regidor d'Hisenda i Innovació Pública a l'Ajuntament de Sitges (Garraf) amb la docència a diverses universitats en l'àmbit de l'emprenedoria i la innovació. Ha cursat el Màster en Govern Local de la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals de la UAB i la Fundació Aula d'Alts Estudis d'Electes (FAAEE).