



Universitat Oberta
de Catalunya

EVALUACIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL ÁREA DE DERECHOS SOCIALES Y CIUDADANÍA DEL AYUNTAMIENTO DE ESPARREGUERA EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: LA UNIDAD DE ATENCIÓN TRANSVERSAL

Máster Universitario en Administración y Gobierno Electrónico

Autor: Adrián Kleque García

Directora: Montserrat Simó Solsona

PRA: Rosa Borge Bravo

Trabajo de Fin de Máster Profesional

1 de junio de 2021

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 0. RESUMEN..... | 3 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1.1. Antecedentes y contexto | 4 |
| 1.2. Pregunta y objetivos de investigación | 5 |
| 2. CASO DE ESTUDIO: LA UNIDAD DE ATENCIÓN TRANSVERSAL..... | 6 |
| 2.1. Definición y objetivos | 6 |
| 2.2. Niveles de actuación..... | 7 |
| 3. MARCO TEÓRICO: LA EVALUACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD | 9 |
| 3.1. La transversalidad como concepto..... | 9 |
| 3.2. ¿Cómo evaluar la transversalidad?..... | 9 |
| 3.3. Hipótesis de la investigación..... | 11 |
| 4. METODOLOGÍA..... | 12 |
| 5. ANÁLISIS DE LA TRANSVERSALIDAD..... | 14 |
| 5.1. Dimensión «coordinación y cooperación multidisciplinar» | 14 |
| 5.2. Dimensión «comunicación»..... | 17 |
| 5.3. Dimensión «innovación» | 19 |
| 5.4. Dimensión «resistencia al cambio»..... | 23 |
| 6. DISCUSIÓN..... | 25 |
| 6.1. Los desafíos del trabajo y la comunicación interdepartamental | 25 |
| 6.2. La asistencia en materia de medios digitales como reto organizativo | 26 |
| 6.3. ¿Cómo proceder después de la Unidad de Atención Transversal?..... | 27 |
| 7. CONCLUSIONES..... | 29 |
| 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 30 |
| ANEXO 1 – PREGUNTAS DE LA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD..... | 32 |

0. RESUMEN

Resumen

A raíz de la crisis del SARS-CoV-2, el Ayuntamiento de Esparreguera ha creado la Unidad de Atención Transversal (UAT) con el objetivo de realizar una primera acogida al ciudadano, promoviendo la tramitación unificada. Es objetivo de este trabajo analizar su impacto respecto a la forma de trabajar del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía del Ayuntamiento (ADSyC), atendiendo a cuatro dimensiones: coordinación y cooperación multidisciplinaria, comunicación, innovación y resistencia al cambio. A través de entrevistas en profundidad a informantes clave de la organización, los resultados arrojan el carácter innovador de esta unidad, especialmente en lo relativo a la asistencia al ciudadano en medios electrónicos, y la buena acogida por los servicios sectoriales, en tanto que les ha permitido prestar una tramitación y atención de mayor calidad. Sin embargo, por sí misma no ha promovido una mejor coordinación, cooperación y comunicación entre estos departamentos. Se determina que su carácter limitado en el tiempo puede ser un obstáculo significativo para la consecución de esta meta. El trabajo que aquí se presenta recomienda trabajar en la creación de una Oficina de Atención al Ciudadano integral del ADSyC, poniendo el acento en vencer la brecha digital y empoderar al ciudadano.

Palabras clave

Transversalidad, Administración electrónica, Administración local, Innovación, Comunicación.

Resum

Arran de la crisi de la SARS-CoV-2, l'Ajuntament d'Esparreguera ha creat la Unitat d'Atenció Transversal (UAT) amb l'objectiu de realitzar una primera acollida al ciutadà, promovent la tramitació unificada. És objectiu d'aquest treball analitzar el seu impacte en relació amb la forma de treballar de l'Àrea de Drets Socials i Ciutadania de l'Ajuntament, atenent a quatre dimensions: coordinació i cooperació multidisciplinària, comunicació, innovació i resistència al canvi. A través d'entrevistes en profunditat a informants clau de l'organització, els resultats expressen el caràcter innovador d'aquesta Unitat, especialment pel que fa a l'assistència al ciutadà en mitjans electrònics, i la bona acollida pels serveis sectorials, en tant que els ha permès prestar una tramitació i atenció de major qualitat. No obstant això, per si mateixa no ha promogut una millor coordinació, cooperació i comunicació entre aquests departaments. Es determina que el seu caràcter limitat en el temps pot ser un obstacle significatiu per a la consecució d'aquesta fita. El treball que aquí es presenta recomana treballar en la creació d'una Oficina d'Atenció al Ciutadà integral de l'Àrea, posant l'accent en reduir la bretxa digital i donar poder al ciutadà.

Paraules clau

Transversalitat, Administració electrònica, Administració local, Innovació, Comunicació.

Abstract

As a result of the SARS-CoV-2 crisis, the Esparreguera City Council has created the Transversal Attention Unit (UAT) with the aim of making a first reception to the citizen, promoting unified processing. The objective of this work is to analyse its impact regarding the way of working of the Area of Social Rights and Citizenship of the City Council, attending to four dimensions: multidisciplinary coordination and cooperation, communication, innovation and resistance to change. Through in-depth interviews with key informants from the organization, the results show the innovative nature of this unit, especially in relation to citizen assistance in electronic media, and the good reception by the sectoral services, as which has allowed them to provide higher quality processing and assistance. However, by itself it has not promoted better coordination, cooperation and communication between these departments. It is determined that its limited nature in time can be a significant obstacle to the achievement of this goal. The work presented here recommends working on the creation of a comprehensive Citizen Service Office of the Area, emphasizing overcoming the digital divide and empowering the citizen.

Keywords

Transversality, Electronic Administration, Local Administration, Innovation, Communication.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes y contexto

La pandemia provocada por el virus del SARS-CoV-2 ha obligado a las administraciones públicas a replantear su modo de funcionamiento. De esta manera, medidas tales como el teletrabajo han tenido una especial relevancia en el seno de estas, tanto para la propia gestión como para la prestación de servicios. Todo ello ha dado un fuerte impulso a la administración electrónica, especialmente desde el punto de vista local (Expósito, 2020).

Sin embargo, y a pesar del fuerte impulso realizado durante esta época, Expósito (2020) señala el fracaso de la administración electrónica actual, argumentando que el marco legal existente es insuficiente para la construcción de la sociedad digital española y la necesaria remodelación de las administraciones. La solución pasa, necesariamente, por reinventarse y construirse teniendo en cuenta al ciudadano y sus necesidades, prestando servicios de calidad (Valero Torrijos, 2018).

Malaret (2007), a su vez, señala que

una transformación social que genera nuevas demandas de acción colectiva, [...] requiere nuevas respuestas de poderes públicos. [...] Algunas de las respuestas se concretan mediante la creación de nuevos servicios públicos, especialmente cuando otro tipo de medidas no permite garantizar de manera satisfactoria las necesidades colectivas. (p. 2)

Asimismo, la autora señala que el servicio público aparece para satisfacer un interés general, evitando la brecha digital desde la igualdad de derechos, cuando se desarrolla una relación entre la Administración y el ciudadano, en el contexto de una administración abierta y transparente.

Con base en lo expuesto, el Ayuntamiento de Esparreguera impulsó, durante la vigencia del RD/463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, una serie de propuestas técnicas de medidas extraordinarias para la gestión de la pandemia (Ajuntament d'Esparreguera, 2020a). Las medidas desarrolladas pivotaban sobre tres ejes: ciudadanía, entorno y organización. Una de las acciones más relevantes, y que sigue vigente a fecha de la realización del trabajo, es la creación de la Unidad de Atención Transversal (de ahora en adelante, UAT). Esta medida, cuyas características se desarrollarán más profundamente en el apartado "Caso de Estudio", consiste en la creación de un servicio municipal de información y de asesoramiento, con profesionales multisectoriales, al objeto de tener un punto único para la tramitación y la primera acogida. De esta manera, los objetivos son los siguientes (Ajuntament d'Esparreguera, 2020b):

- Desde el punto de vista de las personas a las que va dirigida la política, dar un servicio de información, de atención y de asesoramiento a la ciudadanía, a los comercios, a las empresas y a las entidades.
- Desde el punto de vista del propio Ayuntamiento, trabajar de una manera transversal que implique un nuevo modelo organizativo con trabajo multidisciplinar.

Esta transversalidad surge en un contexto de pandemia para dar respuesta a las demandas y a las necesidades surgidas de esta crisis e implica a toda la corporación. Se busca, así, empoderar al ciudadano y mejorar la gestión de la organización.

La UAT también se impregna del citado contexto de desarrollo de la administración electrónica, al incorporar un fuerte componente de asistencia al ciudadano en medios electrónicos, especialmente para la obtención de documentación, y al impulsar algunas medidas innovadoras como la gestión de cita previa por medios telemáticos o la comunicación con los usuarios por mensajería instantánea. Además, aunque la UAT tenga carácter presencial, requiere la debida coordinación con servicios que realizan parte de su tarea por medios telemáticos.

1.2. Pregunta y objetivos de investigación

Con base en lo expuesto hasta ahora, teniendo en cuenta que la UAT es de carácter transitorio y que presumiblemente desaparecerá cuando la pandemia del COVID-19 remita o se alcance una cierta gestión normalizada de la tramitación administrativa, es necesario hacer una evaluación del impacto que ha tenido para la organización, desde el punto de vista de la adopción de nuevas dinámicas de trabajo, especialmente aquellas que impliquen aspectos de transversalidad.

Esta evaluación se realizaría desde una óptica interna, la de los trabajadores municipales implicados, con la intención de realizar un diagnóstico y de impulsar una serie de recomendaciones. Estas buscarían que la organización conservara aquello que ha permitido trabajar con una visión multidisciplinar, con un enfoque rupturista desde el punto de vista de la clásica separación en servicios sectoriales o unidades administrativas. También se enfocarían en proponer mejoras que permitan ir más allá de lo realizado.

La pregunta principal de investigación, por lo tanto, sería: ¿Cómo contribuye la UAT del Ayuntamiento de Esparreguera a la coordinación interdepartamental y a la creación de nexos comunes, especialmente en un contexto de administración electrónica?

Así, el objetivo general de la investigación es:

- Evaluar de qué manera la UAT ha impulsado la transversalidad en el Área de Derechos y Ciudadanía del Ayuntamiento de Esparreguera.

Y los objetivos específicos serían los siguientes:

- Describir los mecanismos esenciales para la contribución a una administración transversal
- Advertir de las principales limitaciones de la propia transversalidad en el contexto de la UAT.
- Analizar la visión de los trabajadores municipales en lo relativo a la UAT en el modo de trabajar de sus respectivos departamentos, desde el punto de vista del trabajo en equipo y de la innovación.

2. CASO DE ESTUDIO: LA UNIDAD DE ATENCIÓN TRANSVERSAL

2.1. Definición y objetivos

El artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula la asistencia en el uso de medios electrónicos a los ciudadanos. En su punto 2 señala la asistencia a aquellos usuarios no obligados a tramitar electrónicamente con la administración, en especial a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro y obtención de copias auténticas. La UAT busca centrarse en esta asistencia, pero apostando por un enfoque transversal que elimine la clásica concepción de las unidades tramitadoras independientes. Las principales funciones del nuevo servicio son las siguientes (Ajuntament d'Esparreguera, 2020b):

- Informar de todos los trámites, servicios o actuaciones municipales, o del resto de administraciones, especialmente aquellas dirigidas a colectivos más vulnerables afectados por la crisis del COVID-19.
- Realizar una primera evaluación técnica, en especial en aquellos casos en los que se den casuísticas vinculadas a los equipos de atención social, con el objetivo de resolver o derivar las cuestiones a los servicios sectoriales.
- Proceder a la iniciación de la mayor parte de trámites que afectan al Área de Atención a las Personas, de tal forma que los ciudadanos tengan un único punto de referencia a la hora de resolver un trámite.

Durante los primeros meses de funcionamiento de la UAT, la atención ha ido focalizada al acompañamiento en:

- Solicitudes de renovación del Programa de Alimentos y de otras ayudas de tipo social, con la correspondiente tramitación.
- Asesoramiento técnico para la tramitación de ayudas económicas ofrecidas por otras administraciones, tales como el Ingreso Mínimo Vital o la Pensión No Contributiva por jubilación.
- Asesoramiento jurídico vinculado a casuísticas del COVID-19, así como asistencia técnica en materia de consumo.
- Recepción de solicitudes para la participación en Planes de Ocupación, potenciados especialmente a través del paquete de medidas impulsadas por el Ayuntamiento, con acompañamiento técnico y administrativo para su correcta gestión.
- Asistencia para la preinscripción escolar, que debe realizarse durante el curso 2021-2022 a través de medios electrónicos.
- Realización de abonos para la piscina de verano, con el acompañamiento para la obtención de la documentación que acredita la bonificación del ciudadano.
- Acompañamiento en la extracción de documentos de tipo digital, a través de la asistencia para la obtención del Cl@ve Permanente o de otros certificados digitales necesarios.

Como se puede observar, las actuaciones comentadas tienen gran afectación sobre los servicios de la organización, que mostraban dificultades para absorber todas las demandas en el contexto actual, teniendo en cuenta que algunas de ellas son de carácter multidisciplinar y que requieren de nuevas formas de actuación, haciéndose necesaria una coordinación interdepartamental constante y con la propia UAT como eje canalizador.

2.2. Niveles de actuación

A pesar de que la transversalidad se asocia a un cambio radical en el modelo organizativo, para atender nuevas demandas sociales complejas en ocasiones se opta por crear unidades orgánicas diferenciadas, dada la dificultad de provocar un cambio integral en la administración. De esta manera, estos órganos son los impulsores de este tipo de políticas para el conjunto, y muestran singularidades respecto al resto de la organización (Salvador, 2012). La UAT, a priori, cumpliría estos requisitos, aunque diferiría de otros señalados por el autor, ya que manifiesta que estas unidades acostumbran a tener un enfoque estratégico, actuando como consultoras internas y no tanto como gestoras o prestadoras directas de servicios.

De alguna manera, en el caso del Ayuntamiento de Esparreguera estas funciones se encontrarían más presentes en la jefatura, ya sea de área o de servicio, que desde una perspectiva más global tienen un papel fundamental en la implementación de las políticas transversales, en coordinación con el gobierno municipal. Así, la UAT es la respuesta a este encargo, siendo el brazo operativo creado *ad hoc* para poder realizar una prestación de servicios ajustada a las nuevas circunstancias sociales. Adaptando la clasificación de órganos de responsabilidad hecha por De Miguel, Bañón y Català (2017), se acompaña la siguiente tabla para mostrar los diferentes niveles impulsados durante la creación de la UAT, y su contribución en las fases de diseño, implantación y ejecución.

Tabla 1. Dimensiones organizativas para el funcionamiento de la UAT.

| Dimensión | Composición | Objetivos |
|-------------|--|--|
| Estratégica | Jefa de área y tres jefes de servicio | <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar la UAT y los procesos a realizar. - Incluir la UAT en el paquete municipal de medidas de contingencia por el COVID-19, realizado a través de encargo político. - Delegar funciones de coordinación en personal administrativo y técnico sectorial (se le llamará dimensión operativa) - Tener una visión a medio y a largo plazo sobre la consecución de objetivos de la política pública señalada, y sobre qué elementos deben reconducirse. |
| Operativa | Administrativo del Área y de Servicios Sociales. Desde el punto de vista técnico, dos trabajadores sociales. | <ul style="list-style-type: none"> - Mantener un contacto estrecho con la UAT para dar coherencia a la realización de los procesos de los que se nutre. - Evaluar la implementación de trámites, depurar procedimientos, prestar asistencia a los trabajadores de la propia Unidad y realizar el seguimiento. - Realizar el puente entre los servicios sectoriales y la UAT, así como entre la dimensión estratégica y la UAT. |
| Sectorial | Trabajadores del área adscritos a los servicios de referencia | <ul style="list-style-type: none"> - Mantener contacto con los trabajadores de la UAT y el resto de dimensiones para el seguimiento de los procesos vinculados que se realizan desde este servicio. - Proponer mejoras que les afecten, desde el punto de vista de su sector de dedicación. |

Fuente: elaboración propia a partir de De Miguel, Bañón y Català (2017).

Internamente, la UAT está formada por personal administrativo que realiza funciones principales de atención al ciudadano y registro de documentación. Ello se complementa con la presencia de personal técnico multidisciplinar (educadores y trabajadores sociales, un orientador laboral, una jurista y un técnico de consumo) que realizan una primera atención y la tramitación de determinados procedimientos. En caso de encontrarse ciudadanos que requieran de una atención más especializada, se procede a la derivación a los servicios de referencia (sean dentro de la propia administración o fuera de ella).

Durante la implementación de esta Unidad se han adoptado ciertas estrategias de gobierno electrónico, con afectación global sobre todo del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía, y de la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), dependiente del Área de Presidencia del Ayuntamiento. De conformidad con lo que señala Salvador (2012), en un supuesto ideal estas deberían basarse en mecanismos de coordinación horizontal, de cooperación y adaptación mutua.

En cierta manera, en el caso que nos ocupa, se hallan ciertas medidas que van encaminadas hacia esta colaboración. Sobre todo, la que se produce entre la dirección del área y la tecnoestructura (en este caso, especialmente, del servicio de Sistemas de Información) para su consecución. Algunas de las prácticas que se han impulsado en el contexto de la UAT, en relación con la administración y el gobierno electrónico, son las siguientes:

- Identificación electrónica para la realización de determinados trámites con la propia o con otras administraciones, a través de la asistencia al ciudadano para la obtención de estos sistemas (por ejemplo, certificado Cl@ve o IdCat), mediante el personal administrativo de la Unidad o con la creación de puntos de conexión para su gestión autónoma.
- Asistencia para la obtención de la documentación necesaria para la realización de trámites con la propia administración local u otras administraciones, a través de los citados sistemas de identificación telemática.
- Implementación de un sistema de cita previa telemático, que se establece en la UAT y que se prevé acabe funcionando en el resto de los servicios de atención al ciudadano. Complementariamente, se establecen otros sistemas de comunicación telemática con el ciudadano (por ejemplo, a través de *Whatsapp*)
- Realización de funciones de registro por parte del personal administrativo de la UAT, en complemento con la Oficina de Atención al Ciudadano, integrado en el sistema electrónico del Ayuntamiento. Se establece, así, un punto único en el que el usuario puede recibir una atención integral técnico-administrativa.

3. MARCO TEÓRICO: LA EVALUACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD

3.1. La transversalidad como concepto

Un primer acercamiento a la definición de transversalidad sería la realizada por Salvador (2008) como

el conjunto de competencias que ha de tener una organización para actuar en relación con temas o materias que no corresponden estrictamente a las tareas asignadas a las unidades organizativas verticales actuales, basadas en la especialización funcional, sino que requieren la incorporación en estas unidades especializadas de objetivos, enfoques y actividades que van más allá de su ámbito formal de actuación, con el objetivo de asumir metas comunes que trasciendan a las propias de su situación orgánica. (p. 4)

Se contraponen así por la creación de grupos de trabajo horizontales y multidisciplinares, sin ser una opción sustitutiva del modelo burocrático, sino un complemento que lo mejora. Desde el punto de vista neoinstitucionalista, no solo plantea un cambio en los objetivos y en las estructuras administrativas, sino también en las pautas de comportamiento de los individuos y de las unidades. Esta modificación de las reglas del juego supone un gran reto organizativo, especialmente cuando existe una tradición y una inercia sostenidas por diferentes colectivos profesionales (Salvador, 2012). De ello se podría extraer una posible resistencia al cambio delante del establecimiento de nuevas formas de trabajar y de prestar los servicios al ciudadano.

Las administraciones, tradicionalmente, se han organizado sobre estructuras formales, verticales y bien definidas. Echebarría (2001) señala que la especialización en la división del trabajo tiende a disgregar el tratamiento de los problemas, produciéndose así unidades muy especializadas que generan procesos de decisión y de gestión fuertemente fragmentados (Ramió, Salvador y García, 2007, citados en Salvador, 2012). Sin embargo, la aparición de demandas sociales o de políticas públicas que no son competencia de una sola parte de la estructura orgánica vertical, y que implican a toda o a gran parte de la misma administración, requiere nuevas formas de organizar el trabajo (Serra, 2003). A modo ilustrativo, tal y como se comenta en el apartado anterior, la crisis global ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2 ha evidenciado la necesidad que el sector público, desde sus ópticas nacional, autonómica y local, trabaje y preste los servicios de un modo distinto, impulsando la administración electrónica (Expósito, 2020).

La transversalidad es un concepto relativamente reciente. Tal y como se señala en el prólogo del artículo de Salvador (2008), ni siquiera aparecía en el diccionario normativo, hallándose únicamente en aquellos de tipo terminológico. Introduciéndonos en el mismo artículo, el autor expone que se pueden encontrar multitud de términos relacionados con el concepto, como la coordinación, la cooperación y la mejora de la comunicación entre las unidades organizativas. Complementariamente, conviene señalar que Echebarría (2001) apunta a que la transversalidad es una apuesta entre la especialización y la interdisciplinariedad. De esta forma, Salvador (2012) indica que a pesar de que se haya podido ver este concepto como una moda, lo cierto es que se ha convertido en una necesidad y una oportunidad para transformar la gestión pública.

3.2. ¿Cómo evaluar la transversalidad?

Es objetivo de este trabajo centrar la evaluación de los impactos de la UAT en la transversalidad entre los departamentos sectoriales que se han visto implicados en su creación, implementación

y funcionamiento, a través de sus propias vivencias. Para ello, de las definiciones citadas en los apartados anteriores, se destacan los siguientes aspectos a analizar:

- **Coordinación y cooperación multidisciplinar.** Castillo (2018) señala que los indicadores de coordinación son aquellos que están formados por la integración y la participación. Más allá de la coordinación entre los jefes de servicio y de área (dimensión estratégica), interesa saber cómo se ha producido entre:
 - o Los departamentos sectoriales más afectados por el impulso de la UAT (Educación, Servicios Sociales y Promoción Económica) y la propia UAT. ¿Ha existido una correcta coordinación entre las funciones sectoriales y las transversales desarrolladas por la UAT?
 - o Los departamentos sectoriales más afectados por el impulso de la UAT entre sí. A modo de ejemplo, ¿existe mayor coordinación entre el departamento de Servicios Sociales y el de Promoción Económica? ¿Se han llevado o se pretende llevar más actuaciones conjuntas o complementarias? Este análisis no solo contemplaría la coordinación entre jefes (a través de reuniones periódicas), sino entre los propios técnicos en una dimensión operativa.
- **Comunicación horizontal y vertical.** Definida por Guzmán (2012) como el proceso por el que se transmite la información, los sentimientos y los pensamientos. Se entiende como un proceso, y se convierte en una responsabilidad compartida, a pesar de que algunas personas pueden tener un papel más importante por su posición en la jerarquía. Interesa aquí conocer:
 - o ¿Se ha transmitido bien la información en la jerarquía sectorial sobre los objetivos de la UAT, su desarrollo, sus logros y sus carencias? ¿De qué manera?
 - o ¿Se ha producido una comunicación adecuada entre los coordinadores administrativos y técnicos de la UAT y los empleados de esta?
 - o ¿Ha mejorado la comunicación entre los departamentos que han intervenido de manera más intensiva en la UAT?

Innovación. Dada la creación de un nuevo servicio, con el uso de nuevas herramientas y de utilidades tecnológicas para su desempeño, enfocadas a una correcta prestación de servicios, conviene evaluar esta dimensión. Castells (2009, citado en Ramírez-Alujas, 2012) señala que la clave de la innovación está en la capacidad para recombinar factores de producción de forma más eficiente, obteniendo un mayor valor añadido en el proceso o producto que se obtiene. Bason (2010, citado en Ramírez-Alujas, 2012) expone que es el proceso de crear una nueva idea y de transformarla en valor para la sociedad.

Bloch (2010, citado en Ramírez-Alujas, 2012) indica que los elementos clave de innovación en el sector público van referidos a la implementación (¿se han aplicado las ideas originarias?); al éxito (¿se ha creado valor público con la creación de este nuevo servicio y de su forma de operar? ¿se ha logrado un trabajo horizontal entre servicios?); o al grado de cambio necesario (¿la UAT ha producido un elevado impacto en la manera de trabajar del Ayuntamiento?).

Dado que el foco del presente trabajo es el estudio de la transversalidad, interesa conocer, en definitiva, cómo las innovaciones de la UAT han contribuido a su correcto funcionamiento.

- **Resistencia al cambio** de los trabajadores de la esfera sectorial. López, Restrepo y López (2013) señalan que la resistencia al cambio se produce tanto en el ámbito organizacional como en el personal. A su vez, esta se puede manifestar de forma abierta (huelgas, sabotaje, menor productividad, trabajo defectuoso) o de forma encubierta (solicitudes de traslado, ausentismo, pérdida de motivación). La forma más dañina, sin embargo, es la falta de participación y de compromiso de los empleados con los cambios propuestos, aun cuando tienen opción de participar (Hellriegel *et al.*, 1999, citados en López, *et al.*, 2013).

3.3. Hipótesis de la investigación

Con base en lo analizado y en la pregunta de investigación, se plantean las siguientes hipótesis, relativas a averiguar hasta qué punto la UAT ha fomentado el carácter transversal en el modo de trabajar del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía:

- Se ha producido una correcta cooperación entre los trabajadores sectoriales y los de la UAT, en la consecución de los objetivos comunes.
- La Unidad de Atención Transversal ha fomentado el incremento de la comunicación horizontal, especialmente entre las dimensiones sectoriales con trámites vinculados a aquella.
- Los trabajadores perciben la necesidad de encontrar mayores canales de comunicación con el objetivo de establecer mayores procesos de trabajo transversales.
- La Unidad de Atención Transversal se ha desarrollado con éxito, produciendo valor público, reduciendo las cargas administrativas sectoriales y asumiendo las tareas encomendadas.
- La Unidad de Atención Transversal es percibida como una mejora necesaria que debería tener vocación de permanencia, sobre todo en lo relativo a la innovación de los procesos administrativos.
- Todas las dimensiones perciben negativamente el final de la Unidad de Atención Transversal, desde el punto de vista de la posible pérdida de la innovación realizada y la remisión a la situación originaria.

4. METODOLOGÍA

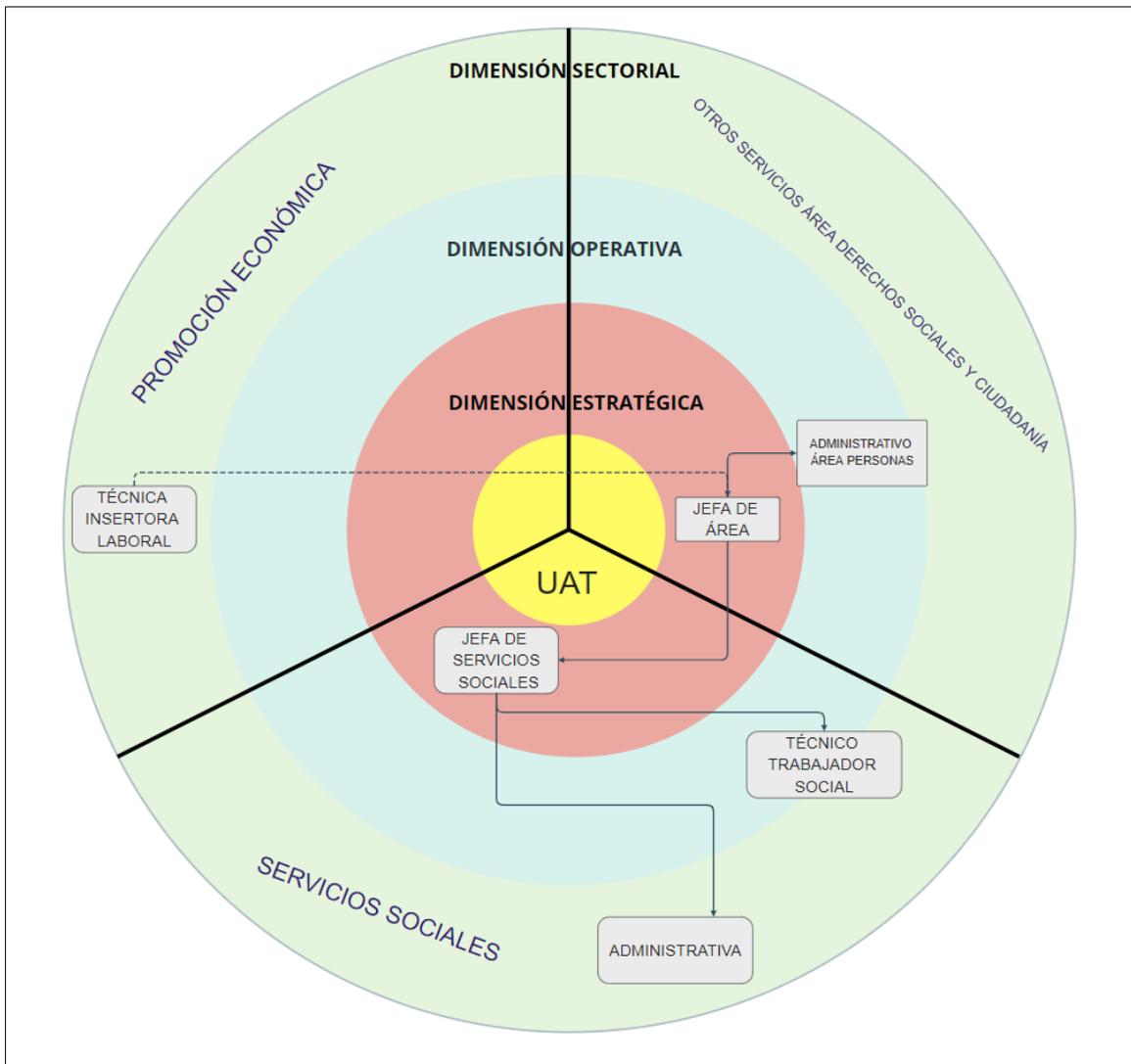
Para proceder al análisis de la transversalidad en el Área de Derechos Sociales y Ciudadanía del Ayuntamiento de Esparreguera, en el contexto de la UAT, desde las cuatro dimensiones citadas (coordinación y cooperación multidisciplinar, comunicación horizontal y vertical, innovación y resistencia al cambio), se utilizará la metodología cualitativa, a través de la técnica de la entrevista en profundidad con informantes clave.

Para elegir a los sujetos objeto de estudio, que en este caso son trabajadores del propio Ayuntamiento, se ha atendido a la clasificación analizada en el caso de estudio:

- **Dimensión estratégica.** Formada por la jefatura del Área y los jefes de servicio. Para ello se ha escogido a los siguientes informantes:
 - Jefa de Área. Codificada como *Es1*. Ha participado activamente en la creación y en la implementación de la UAT. Posee una visión más amplia al ser la coordinadora de todo el Área de Derechos Sociales y Ciudadanía, formada por los servicios de Dinamización y de Participación Ciudadana, Servicios Sociales, y Diversidad y Ciclos de Vida. Son estos dos primeros los que implican mayores servicios en la UAT, especialmente Servicios Sociales.
 - Jefa de Servicios Sociales. Codificada como *Es2*. Además de su participación activa en la creación y en la implementación de la Unidad, tiene una visión enfocada al servicio de los “Servicios Sociales” con una prestación de servicios más elevada en la UAT.
- **Dimensión de mandos operativos.** Son aquellas personas que han ejercido funciones de coordinación en el funcionamiento de la UAT. Se han escogido a los siguientes informantes:
 - Administrativo del Área de Personas. Codificado como *CoA Persona* que ejerce funciones de implementación y de coordinación general de la UAT, en especial desde el ámbito administrativo y de gestión.
 - Técnico Trabajador Social. Codificado como *CoT*. Trabajador sectorial que ha desempeñado funciones de coordinación técnica, entre los trabajadores de la UAT y Servicios Sociales, especialmente. Posee una visión mixta entre ambas dimensiones.
- **Dimensión sectorial.** Son aquellas personas que continúan haciendo sus funciones ordinarias, fuera de la UAT, en servicios con funciones definidas (no transversales). En este caso, se han escogido los dos servicios que más prestaciones o trámites han delegado a la UAT, es decir, Promoción Económica y Servicios Sociales, con los siguientes informantes:
 - Técnica del Área de Promoción Económica (*SeT*)
 - Administrativa de Servicios Sociales (*SeA*)

A continuación, se elabora un mapa de actores para ubicar a los informantes clave en función de su dimensión y del servicio al que están adscritos.

Gráfico 1. Mapa de actores informantes clave respecto al funcionamiento de la UAT



Fuente: elaboración propia.

El guion de la entrevista —que parte de un proceso de dimensionalización previo— incluye los cuatro conceptos ya citados para establecer la existencia de una transversalidad. Atendiendo a que interesa analizar aquellos aspectos de la administración electrónica impulsados o potenciados a raíz de la UAT, que aportan valor añadido y que impulsan la modernización de la administración, se destaca la dimensión de innovación. Las preguntas contenidas, con los matices establecidos para cada concepto, se encuentran en el Anexo 1.

5. ANÁLISIS DE LA TRANSVERSALIDAD

El trabajo de campo realizado permite extraer unas primeras valoraciones sobre la transversalidad en el Área de Derechos Sociales y Ciudadanía (atención a las personas) en una administración local de una ciudad intermedia. De conformidad con lo expuesto en el marco teórico, se procederá al análisis de los cuatro conceptos que permitirán su evaluación. Cada uno de estos contiene, a su vez, las dimensiones, las subdimensiones y los indicadores correspondientes. Se incluye el análisis de las entrevistas y algunos fragmentos de interés¹.

5.1. Dimensión «coordinación y cooperación multidisciplinar»

Los aspectos relativos a la coordinación versan sobre el conocimiento de si los servicios del área han tenido absorción por parte de la UAT y su grado de implicación en el proceso de creación, de implementación y de ejecución. Asimismo, se analiza la cooperación entre los actores.

5.1.1. Coordinación

- S.1. Integración

- I.1. Qué servicios del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía se han integrado en el servicio transversal de la UAT y en qué grado.

Se ha producido una mayor integración de algunos servicios por encima de otros (en especial aquellos vinculados a la Promoción Económica y a Servicios Sociales). Paulatinamente se han añadido nuevos trámites de otros servicios vinculados a la asistencia en medios digitales (preinscripciones y becas de Educación) para prevenir la brecha digital. Se destaca la potencialidad de integración de más servicios del Área.

«Todos los usuarios que no tenían las capacidades han podido ir a la Unidad a recibir asistencia. Se han integrado los más vinculados a la necesidad social, por falta de recursos, búsqueda de empleo o falta de capacidades tecnológicas.» (Es1)

«Creo que ha habido diferentes grados de integración porque es una cosa puntual, pero si fuera una acción a largo plazo, todos los servicios del Área podrían integrarse en la UAT» (Es2)

- I.2. Análisis de la posible existencia de duplicidades en la prestación de servicios o de la gestión administrativa.

Con carácter general, todos los entrevistados contestaron que no existe duplicidad en la prestación de servicios, aunque se puede llegar a atender al mismo ciudadano en un servicio sectorial o transversal en momentos diferentes. Algunos entrevistados (Es1 y Se7) destacan la absorción de funciones llevada a cabo por la UAT respecto de los servicios sectoriales.

La trabajadora Se7 opina que algunas acciones deberían continuar sectorializadas, dirigiéndolas a la UAT para realizar la asistencia en medios digitales y regresando al servicio para ejercer las funciones que le son propias.

¹ Dada la limitación de extensión del presente TFM, no se ha podido adjuntar el Anexo de la transcripción, aunque se encuentra a disposición de la Comisión para su consulta.

«La parte de absorción tiene parte positiva y negativa. Por una parte, gestionaban muchas actuaciones que no correspondían al servicio o que se podían hacer desde otras partes. Por otro lado, no se detecta un “retomo” de algunas actuaciones» (SeT)

«La OAC se ha vaciado de contenido. Con la entrada en funcionamiento de la UAT, muchas de las cosas que se hacían desde la OAC se han pasado a esta oficina» (Es1)

- S.2. Participación

- I.3. Servicios del Área con mayor grado de participación en la creación y en la implementación de la UAT.

Existe una coincidencia en que los trabajadores sectoriales no fueron consultados para la creación del servicio, ya que partió de la dimensión estratégica en un momento de urgencia y de necesidad. Los coordinadores participaron en la implementación de los procesos y en los trámites, una vez creada la idea. La trabajadora SeT destaca que su intervención está sectorializada (contratación de trabajadores desempleados en la UAT a través de un plan de ocupación) y que encuentra algunos trámites difusos, mientras que SeA destaca su participación en la implementación, enseñando a los trabajadores contratados el funcionamiento administrativo.

«Hemos participado en colaborar que los trabajadores de la UAT sean contratados, ya que una parte importante proviene de una subvención que gestiona el servicio. Hay que ser realistas de cuándo nace y por qué nace. Nace desde la precipitación y que la situación de pandemia provocó su aceleramiento. En otro contexto, desde mi manera de trabajar, yo hubiera hecho participar más a los servicios de origen para poder dar una mejor visión. Con la idea de enriquecer y coordinar. No por la idea de que no existiera, porque está bien hecha, construida y ojalá tuviera continuidad. Considero que es una Unidad que funciona aparte y que hay poca devolución actualmente» (SeT)

«Todo lo que es el tema de administrativo. Registros, requisitos de documentación, cómo atender a la gente por teléfono, qué significa una prestación municipal, una solicitud de alimentos, dependencia, teleasistencia, etc. Otros compañeros administrativos también han participado activamente. En la parte técnica han estado yendo dos trabajadores sociales. La participación lograda es adecuada.» (SeA)

- I.4. Servicios del Área con menor grado de participación en la creación y en la implementación de la UAT.

A pesar de que se producen una disparidad de opiniones y de apreciaciones, existe cierto consenso en que algunos departamentos del Área y de fuera de ella podrían haberse implicado más, especialmente desde la vertiente técnica.

Se destaca la falta de espacios de encuentro, sobre todo debido al contexto social (teletrabajo por COVID-19 y separación física de los servicios) y la necesidad de un mayor liderazgo estratégico para crear estos espacios.

«Los técnicos en general de todos los servicios se podrían haber involucrado más. A pesar que desde la vertiente estratégica ha faltado liderazgo, los técnicos a pesar de saber que existía el servicio tampoco han propuesto ayudar por un lado o por el otro.» (Es1)

«Han faltado espacios de encuentro y no solo dentro de nuestra Área. Debería haberse hecho partícipe a la OAC, por su propia experiencia y visión. Ejercer la transversalidad hacia allí hubiera sido interesante. El no contar ha sido por ambas partes, pero se tenía que haber vehiculado de alguna manera. Sin embargo, la cooperación está funcionando ahora al 100%. Ahora cuando los compañeros tienen alguna duda, llaman a la OAC sin problemas» (CoA)

«El contexto no ha favorecido la participación. Con el teletrabajo también se crean otras dinámicas, al no venir todos los días presencialmente. Todo es más difuso, más complejo» (SeT)

5.1.2. Cooperación

- S.3. Nivel intermedio

- I.5. Grado de cooperación entre los mandos operativos de la UAT, desde la vertiente administrativa y técnica.

Existe consenso en que la coordinación se ha llevado a cabo más desde la esfera administrativa, ya que la Unidad así lo requería por su carácter esencialmente tramitador.

«Sí, yo creo que sí. A veces no con todo el tiempo de antelación que hubiera sido adecuado, para poder informar correctamente a la UAT de nuevos trámites, por ejemplo. La coordinación se ha hecho mediante reuniones semanales, entre la Unidad Administrativa del Área y desde Servicios Sociales, ya que está dotada administrativamente, a diferencia de la de Promoción Económica que no tiene tantos medios a nivel administrativo» (Es1)

«Sí. Constantemente como, por ejemplo, cuando salen ayudas sociales o hay algún conflicto entre compañeros, en mi caso desde la óptica del técnico, para complementar esta visión. Podría haber habido más cooperación en la parte de creación de la Unidad» (CoT)

- S.4. Servicios sectoriales y UAT

- I.6. Grado de cooperación entre los servicios sectoriales y la UAT.

Existe consenso en que sí se ha producido esta coordinación entre todos los entrevistados. SeT destaca que se ha dado de un modo natural, no tanto porque se haya promovido verticalmente.

«Sí, ha existido. No en todo lo que podríamos haber llegado, siendo ambiciosos, pero estamos diseminados por el pueblo. La proximidad física también provoca que haya más o menos acercamiento» (Es1)

«De forma natural sí se ha producido, no tanto porque se haya dado el espacio desde la estructura vertical, sino que se ha producido desde el punto de vista más horizontal» (SeT)

Con todo ello se puede ver que, a pesar de existir una mayor integración de algunos procesos vinculados a servicios (como Promoción Económica y Servicios Sociales), ello no implica necesariamente una mayor o menor implicación de los trabajadores sectoriales vinculados a la realización de estos procesos. La potencialidad integradora de la UAT es elevada y progresiva, encontrando su máxima utilidad en trámites que requieren la asistencia en registro y en medios electrónicos. Se destaca la existencia de un elevado grado de cooperación entre

los trabajadores de la UAT y los sectoriales de referencia (trabajadores y educadores sociales y orientadores), confirmándose la primera hipótesis de investigación.

Se detectan algunos aspectos que no han favorecido la coordinación técnico-estratégica como la urgencia de la acción (que hizo que la dimensión estratégica ideara rápidamente la UAT sin contar con los trabajadores sectoriales), el teletrabajo o la falta de espacios comunes de encuentro. Se confirmaría, de esta manera, la tercera hipótesis.

5.2. Dimensión «comunicación»

La comunicación nos permite conocer cómo se transmite la información entre los diferentes estamentos, técnicos y políticos, desde el punto de vista horizontal (de igual) o vertical (jerárquicamente)

5.2.1. Horizontal

- S.5. Política
 - I.7. Mejora de la trasmisión de la información entre concejalías del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía

La dimensión estratégica considera que la UAT no ha mejorado la relación política entre concejalías, siendo un factor neutro, ya que la coordinación debe darse de igual manera antes, durante y después.

«No. No creo que sea un tema de la UAT, sino estratégico, de Área. La coordinación debería existir igualmente antes, después y durante. La Unidad es un factor neutro al respecto» (Es1)

- S.6. Técnica
 - I.8. Mejora de la trasmisión de la información entre los jefes de servicio del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía.

Al igual que en la cuestión anterior, también es considerada un factor neutro ya que argumentan la existencia de esta comunicación dada por otros factores, como la propia consolidación del Área a través de la creación de una estructura estratégica.

«No creo que la UAT haya tenido nada que ver. El Área se ha ido construyendo durante los últimos cuatro años, ya que antes no constaba de estructura estratégica y los servicios funcionaban de manera independiente. Si se produce más comunicación es porque el Ayuntamiento ha apostado por esta estructura y por ir la consolidando» (Es1)

«Yo creo que ya existía. Sí ha hecho que los coordinadores administrativos, que no tenían este puente, sí lo tuvieran. Ha mejorado la interrelación también entre profesionales. Si el volumen de faena se viera reducido a causa de la UAT y tuviera salida futura nos podríamos plantear nuevos proyectos estratégicos en común.» (Es2)

- I.9. Mejora de la transmisión de la información entre los técnicos del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía.

Se destaca que la limitación temporal no promueve este hecho. Sin embargo, sí se destaca la potencialidad, ya que, si la Unidad liberara faena burocrática, los técnicos

tendrían más tiempo de reunirse y de pensar proyectos comunes transversales (Es2 y CoA). Se destaca la necesidad de crear más nexos (SeA y CoT)

«Me remito a lo anterior. Ahora no, pero podría hacerlo. Los técnicos tendrían más espacio para crear sinergias. Nos quitaríamos tareas más automáticas y podríamos centrarnos en cuestiones más estratégicas. El problema es que la UAT tiene una vida muy corta» (Es2)

«No ha tenido efecto, aún. Los técnicos se han dado a conocer a la UAT para derivar casos. La relación entre técnicos entre sí, yo no tengo la sensación que se haya aumentado por la UAT. La UAT podría ser una excusa para hacer trabajo transversal, pero más allá de eso deberían existir lugares comunes» (CoA)

«Pienso que no ha tenido ninguna influencia. Cada “x” tiempo todos los departamentos que trabajamos en la misma área deberíamos tener una reunión para cada uno poder aportar nuestras ideas y que desde ese departamento nos digan cómo podemos solucionar un programa vinculado. Tendría que existir independientemente de la UAT» (SeA)

«No he visto una mayor comunicación. Si quiero hablar de algún aspecto de Ocupación, por ejemplo, voy directo con el técnico insertor de la UAT. Como todo el mundo va hasta arriba de faena es más probable que el técnico insertor de la UAT pueda hacer esta faena que desde el servicio de ocupación. Antes tampoco existía esa comunicación. Considero que este trabajo debería venir de instancias superiores, que hicieran estrategias para fomentar esta comunicación. La UAT ha servido para rebajar el trabajo a los servicios» (CoT)

5.2.2. Vertical

- S.7. Política
 - I.10. Comunicación de los resultados y de las estadísticas a la vertiente política.

Se comunican los resultados a través de programas estadísticos (citas atendidas, trámites, entre otros), así como mediante encuestas de satisfacción.

«Con el programa estadístico de cita previa se pueden extraer datos tales como tipología de atenciones, frecuencias, etcétera. Por otro lado, ahora estamos empezando a realizar encuestas de satisfacción de la propia UAT y algún servicio que se ha integrado en ella como el de Orientación Jurídica u OMIC. Con todo esto, se transmiten los datos a la dimensión política» (Es1)

- S.8. Técnica
 - I.11. Comunicación entre la jefatura del Área y los jefes de servicio respecto de la UAT

La comunicación vertical se produce mediante reuniones o de manera informal. Los jefes de servicio transmiten a la jefa de Área las necesidades que surgen en sus servicios sectoriales para que sean asumidas por la UAT.

«A veces es más al revés, de los jefes de servicio a mí. Cuando hay necesidades determinadas nos preguntan cómo vemos que implementemos ese trámite allí, por ejemplo, en materia de Educación» (Es1)

- I.12. Comunicación entre la dimensión estratégica y los servicios sectoriales respecto de la UAT.

Se destaca la incorrecta transmisión de los resultados, enfatizándose la necesidad de que deberían comunicarse (SeA) y de que se encuentren los canales adecuados para ello (Es1). Se transmiten sobre todo incidencias de funcionamiento a través de reuniones de servicio. Se considera la existencia de una buena coordinación horizontal que hace que los trabajadores sectoriales sepan algunas cosas que ocurren en la UAT antes que la dimensión estratégica o de coordinación.

«A nosotros lo que nos comunican es si algo no ha salido bien. Si van mucha gente o poca, no tenemos datos. Considero que nos deberían transmitir esta información. La coordinadora administrativa vinculada a nuestro servicio sí nos comunica aquellas incidencias que van surgiendo, a través de las reuniones que realiza con la otra persona coordinadora» (SeA)

«No se están transmitiendo los resultados, y si se hace es de una manera muy “casera”. Lo ideal sería hacerlo con reuniones. Muchas veces se hace por correos electrónicos, y no se leen, no se da la importancia debida. Nos faltan espacios, hemos de ir perfeccionando» (Es1)

De lo analizado se puede extraer que la UAT presenta resultados neutros en relación con la coordinación horizontal entre la dimensión política y la estratégica. Un factor que se debe tener en cuenta es que el Área, desde el punto de vista técnico, ha visto consolidada su estructura estratégica a través de la provisión de Jefes de Área y de Servicio, que es el factor que se destaca para su mejor comunicación. Por lo tanto, se podría extraer que, probablemente, la UAT nace de la comunicación y de la coordinación de la dimensión estratégica, aunque no la haya promovido.

Se destaca la potencialidad de la UAT para promover una mejor comunicación horizontal entre los trabajadores sectoriales, aunque no se haya dado actualmente por su limitación en el tiempo, dado que la liberación de tareas más burocratizadas y automáticas (por ejemplo, registro, obtención de certificados y primeras atenciones) permitiría que los técnicos del Área pudieran reunirse con mayor frecuencia.

Se refuta, por tanto, la segunda de las hipótesis realizadas, al no haberse producido un incremento en la comunicación horizontal entre los trabajadores sectoriales.

5.3. Dimensión «innovación»

La innovación analiza el grado de implementación (para conocer el desvío respecto del proyecto original), el éxito (si ha generado valor público), y el grado de cambio en relación con la manera de trabajar de la organización. Todo ello con especial énfasis de la dimensión de la administración electrónica y la tecnología vinculada.

5.3.1. Implementación

- S.9. Grado de implementación de la propia UAT como servicio
 - I.13. Medida de despliegue de la UAT respecto a las previsiones originales (en materia de recursos humanos, medios económicos y materiales)

Existe consenso en que se ha desplegado respecto a las previsiones, y se apuntan algunos matices realizados, sobre todo en lo relativo al espacio físico en el que se ubica la Unidad, que tiene margen de mejora. Desde la perspectiva sectorial técnica (SeT) se

destaca un desdibujamiento de algunos servicios por la absorción de tareas, mientras que administrativamente destaca la ventaja de poder realizar otros trámites en lugar de aquellos más automáticos (CoA)

«Ha absorbido una parte de nuestra gestión natural y un desdibujamiento en algunos aspectos sobre qué se está haciendo. Muchos usuarios que venían a nuestro servicio han dejado de venir para ir a la UAT. Ahora nos ha permitido dibujarnos mejor como servicio sectorial, ya que asumíamos cosas que no nos tocaban de base» (SeT)

«En un porcentaje bastante elevado yo diría que sí. En cuanto al espacio, no era el primero que se preveía, ni quizá era el más idóneo, pero por el resto yo creo que se ha cumplido en un alto porcentaje» (CoA)

- S.10. Grado de implementación de las herramientas de administración electrónica
 - I.14. Medida de despliegue de las herramientas de materia electrónica (obtención de certificados electrónicos, gestión de la cita previa, registro, etc.)

Se destaca, consensuadamente, una elevada potencialidad al respecto, dado que se ha impulsado una notable asistencia al ciudadano en relación con la identificación en medios electrónicos, para la realización de trámites con la propia u otras administraciones. Se destaca que esta tarea era realizada por algunos servicios sectoriales (SeT) pero fuera de sus funciones básicas. La documentación llega al Ayuntamiento de un modo más eficaz (por ejemplo, para la petición de ayudas sociales), habiendo de realizar menos requerimientos de documentación al ciudadano y mejorando la gestión y la velocidad de los trámites. Se considera que se ha dado un empoderamiento al ciudadano (CoA)

También se han impulsado herramientas de cita previa para el ciudadano, sirviendo de prueba piloto, junto con otras de mensajería instantánea. Se destaca el avance de la Administración en esta materia a causa de la crisis del COVID-19 (Es1)

«Sí, muchas habían nacido en el servicio y se han trasladado, como la obtención del IdCat Mòbil, la CI@ve Permanente. Dentro de las orientaciones que se hacían al demandante, muchas veces nos encontrábamos que el ciudadano no sabía cómo obtener esta documentación para acceder a una subvención o a una ayuda social» (SeT)

«Yo creo que se ha conseguido un empoderamiento muy importante de la ciudadanía. Se busca dar una autonomía y una independencia al ciudadano. Se ha ofrecido una asistencia que va más allá de la prestada tradicionalmente por la OAC del Ayuntamiento» (CoA)

«Mucho más de lo esperado. Teníamos unos usuarios más vulnerables vinculados al ámbito de Servicios Sociales y de Promoción Económica. La UAT ha ido más allá de lo esperado. Se han hecho manuales, se ha asistido al usuario. La Unidad ha intentado capacitar a las personas, no siempre se ha conseguido.

La realidad que tenemos ahora es la que hubiéramos tenido en 10 años. Se ha implementado una plataforma de cita previa, otra para los procesos de selección y se ha habilitado la relación por Whatsapp con los usuarios. El aplicativo de cita previa se implementó por primera vez en la UAT, dentro del área de personas, y en la OAC. Con base en la prueba piloto, se prevé extrapolarlo a otros servicios municipales.» (Es1)

5.3.2. Éxito

- S.11. Creación de valor público
 - I.15. Medida en que la ciudadanía ha hecho uso del servicio y se ha evitado la duplicidad de asistencia a servicios sectoriales.

Existe consenso en la percepción respecto a que, a pesar de no existir una proyección numérica, el número de usuarios que han acudido a la Unidad es claramente superior al esperado, aunque ha tenido más éxito la franja de la mañana que la de la tarde (Es1).

A pesar de que al principio las personas no sabían dónde acudir, se ha generado un hábito de manera rápida.

«No había proyección hecha, por la celeridad. Se han hecho muchas atenciones desde la UAT, una media de 400 atenciones mensuales, que es una barbaridad. Abrimos con una franja muy amplia, pero nos encontramos que la mayor afluencia se concentró por la mañana. Eso nos lleva a pensar, que la franja horaria de tarde no ha estado lo suficientemente publicitada o que a las personas no les va tan bien en ese horario o porque están acostumbradas que a la administración sólo trabaja por la mañana. Al principio la gente pasaba por la Unidad, miraba y no entraba. Creo que lo que ha tenido más peso para que la gente entrara a la UAT es el boca-oreja» (Es1)

- S.12. Reducción de cargas administrativas sectoriales
 - I.16. Medida en que se ha reducido la carga administrativa de los servicios sectoriales, ampliada por el COVID-19.

Existe consenso en que ha cumplido su objetivo de manera holgada, al reducir potencialmente la carga administrativa y técnica (ayudas sociales, planes de ocupación, primeras visitas), mejorando la calidad de los servicios sectoriales prestados y permitiéndoles asumir parte de la sobrecarga de trabajo. En el ámbito de Servicios Sociales se estima en un 50-70% (SeA y Es2)

«Yo diría que ha reducido un 50%. Para mí supera las expectativas iniciales y cuando digo un 50% no es solo las solicitudes, también el “ruido”. Se ha podido dar una mejor atención, desde una segunda puerta de entrada. Hemos podido trabajar con más silencio. Se ha dado más calidad tanto en el front office como en el back office, tanto en un sitio como en el otro. Aquí hay una persona en recepción y allí hay tres» (Es2)

«Un 50-70%. Todo el tema registro. Yo creo que se han cumplido las expectativas y que nos podamos centrar más en los temas importantes del servicio, tanto a nivel administrativo como técnico. Aquí nos podemos centrar más en un trabajo social» (SeA)

- S.13. Asunción de las tareas encomendadas
 - I.17. Grado en que la UAT ha podido asumir las tareas que tenía encargadas inicialmente.

Se destaca que sí, e incluso que han ampliado aquellas tareas que podían tener encomendadas, que fueron creadas *ad hoc* en muchos casos, en función de las necesidades surgidas. El personal ha requerido acompañamiento, sobre todo en las

primeras etapas (*Es1* y *CoT*), y algún trámite menor y puntual se ha tenido que devolver al servicio sectorial (*SeA*) por falta de medios para su realización.

«Han tenido etapas difíciles, porque el contenido se ha ido dotando a medida que se ha avanzado a medida que se iba consolidando la Unidad y después porque han tenido puntas de faena importantes, como la renovación del Programa de Alimentos. Más de 300 familias se encuentran en una situación de presentar documentación y valorar. Las agendas las tienen llenas de entradas, no lo habían hecho nunca, no conocían los aplicativos informáticos, pero lo acaban tirando adelante» (Es1)

«Ha requerido mucho soporte y supone, y ha supuesto, una parte de trabajo. Los dos primeros meses, sobre todo. Es normal porque nunca habían trabajado de esto» (CoT)

«Yo diría que sí. Los informes de exclusión residencial, por falta de tiempo porque están a media jornada, han tenido que volver aquí. Si atienden a usuarios, tienen que gestionar, es bastante difícil» (SeA)

5.3.3. Grado de cambio

- S.14. Impacto en la manera de trabajar
 - I.18. Grado en el que la UAT ha cambiado la manera de trabajar, a nivel de Área. Consecución del trabajo transversal.

La dimensión estratégica destaca que ha supuesto un antes y un después, sobre todo porque marca hacia dónde se quiere ir como Área (*Es1*), cómo ser en un futuro, en una oficina que dé una atención integral al ciudadano. Asimismo, destaca que es un primer acercamiento a la transversalidad (*Es2*) siendo necesaria la consolidación de la UAT para que esta se produzca, procediendo a dotarla de perfiles más “generalistas” (técnicos de personas).

La dimensión de coordinación destaca que se ha conseguido trabajar de manera transversal pero internamente desde la UAT y no tanto externamente (*CoT*), aunque ha hecho replantearse el modo de trabajo transversal (*CoA*).

«Yo creo que ha marcado un antes y un después. Es verdad que la UAT tiene una vida corta y se acaba pronto, pero nos ha ayudado a proyectarnos como Área, nos ha servido para saber cómo queremos ser en un futuro. No queremos un Área que se dedique al “funcionariado” puro y duro, de registrar, tramitar y requerir, sino que queremos una oficina que dé una atención integral al ciudadano, con todas las dudas resueltas y gestionadas» (Es1)

«A pesar de que siempre hablamos de trabajo transversal, no lo tenemos porque somos muy sectoriales, esto ha sido como un primer inicio. Un primer impulso de que podemos trabajar transversalmente. Yo creo que, para trabajar así, primero se tendría que consolidar la UAT. La Unidad tiene perfil técnico y debería haber más variedad o que el perfil que haya fuera más polivalente» (Es2)

«Ha hecho que nos replanteemos que podamos trabajar de manera transversal. Solo el hecho de plantearlo es importante. Ha sido un nexo de unión entre los diferentes sentidos y me gustaría que esto se potenciara más. En un alto porcentaje creo que se ha conseguido trabajar transversalmente, pero no entre los servicios, sino internamente» (CoA)

«En mi día a día no noto que haya cambiado nada a nivel de Área. Tengo contacto con el referente de la UAT para temas de la UAT, por ejemplo, pero no está directamente vinculado a Servicios Sociales. Se ha conseguido trabajar de un modo transversal, desde la propia UAT» (CoT)

- S.15. Vocación de permanencia
 - I.19. Medidas que tendrán continuidad una vez finalice la UAT y que han impactado significativamente, en aquello referido a la transversalidad.

Se destaca que es un primer paso en la transversalidad (Es1) y que la manera de mantener la continuidad es crear otra UAT (Es2) para fomentar el trabajo sectorial, que ha de ir más allá (Es1), hacia el ámbito de proyectos.

«Creo que es un primer paso, pero la transversalidad va mucho más allá. Yo la entiendo en Juventud, en Gente Mayor, en Mujer. Esos proyectos que se inician y tocan diferentes áreas del Ayuntamiento y donde hay un servicio que lo lidera y todo el mundo aporta alguien. No sé si la UAT sería transversal o de atención amplia, como concepto» (Es1)

«Creando otra UAT. No podemos hacer trabajo transversal si hay un trabajo sectorial muy burocratizado que no está automatizado. Además, tenemos temas muy, muy, burocráticos. Ahora mismo no se puede. Cuesta mucho buscar espacios de parar y pensar, no sólo a nivel estratégicos, sino reunir a técnicos de diferentes servicios. Todo el mundo está “embalado” con su propia faena» (Es2)

De lo extraído, en relación con la implementación, esta se ha hecho según los patrones marcados inicialmente por la dimensión estratégica, pudiéndose considerar exitosa. La implementación de medios electrónicos ha sido esencial para el posterior éxito de la Unidad, desde el punto de vista de la atención al ciudadano, que ha superado las expectativas. Con ello, se crea valor público. Se confirma, así, la cuarta hipótesis realizada en la investigación, además de la quinta en lo relativo al deseo de permanencia por parte de los trabajadores.

Como aspecto a mejorar, se destaca que la UAT en sí misma no ha tenido la suficiente potencia hasta el momento para promover la transversalidad más allá de la propia Unidad, aunque ha marcado una piedra angular en el modelo a seguir por el Área objeto de estudio y podría ser la necesaria para descargar tareas básicas y para promover el trabajo por proyectos comunes, desde el punto de vista de los servicios sectoriales. Es decir, ha provocado una mejora de la calidad y de descargo en los servicios sectoriales que, fuera de un contexto de pandemia y de trabajo extraordinario, podría llegar a promover la transversalidad del Área.

5.4. Dimensión «resistencia al cambio»

Se busca conocer el grado de rechazo o de aceptación que ha tenido la UAT, y de posibles resistencias a su permanencia o desaparición.

5.4.1. Organizacional

- S.16. Abierta y S.17. Encubierta
 - I.20. Existencia de huelgas, sabotaje, menor productividad y trabajo defectuoso.

- I.21. Existencia de solicitudes de traslado, ausentismo y pérdida de motivación.

No se han detectado factores de resistencia al cambio explícitos o encubiertos.

Ha podido generar alguna crítica en algún aspecto, pero desde un punto de vista constructivo siendo, por lo general, un servicio bien recibido por los trabajadores, generando precisamente miedo (y quizá resistencias) su futuro cierre (*Es1*).

*«Yo creo que no, al contrario. Todo el mundo ha tirado del carro, ha acogido bien esta propuesta. Las posibles reacciones negativas vendrán cuando desaparezcan. Ahora hemos podido hacer una mejor atención y gestión y cuando el proyecto se acabe estas faenas retornarán a su origen. Pienso también en la OAC, ya que no hay tanta espera, pero cuando las faenas que hace la UAT vuelvan se volverán a ver sobrepasados» (*Es1*)*

5.4.2. Personal

- S.18. Falta de participación y de compromiso
 - I.22. Detección de falta de participación y de compromiso con los cambios previstos.

Se considera que ha existido una involucración por parte de los servicios. Aunque podría haber existido mayor implicación por parte de los trabajadores, el contexto no es favorable y se considera que la gente está trabajando a un nivel muy elevado (*Es1*). Se vuelve a destacar la falta de espacios de encuentro.

Del análisis de esta dimensión se destacaría principalmente que el contexto ha impedido una mayor involucración por parte de los servicios sectoriales en la implementación y que la resistencia podría venir dada más por la desaparición de la UAT que por su propia creación, que solo generó críticas en algunos procesos de funcionamiento pero que tuvo una notable acogida entre los servicios, especialmente desde el punto de vista administrativo. Se confirma la sexta y última hipótesis, dado que los trabajadores perciben el final de la UAT de manera negativa.

6. DISCUSIÓN

6.1. Los desafíos del trabajo y la comunicación interdepartamental

Recapitulando lo analizado en el apartado anterior, se puede confirmar todas las hipótesis planteadas, con excepción de la segunda, referida al incremento de la comunicación horizontal sectorial a causa de la UAT, que quedaría refutada, dado que ha producido un efecto neutro. Ello contradice a las demandas expresadas por los trabajadores sectoriales, quienes reclaman una mayor comunicación interdepartamental a través de más espacios de encuentro. A su vez, la dimensión estratégica también reconoce esta necesidad. Todos los participantes identifican barreras, especialmente a causa de la sobrecarga de trabajo, que con la crisis del COVID-19 se ha incrementado. Influyen notablemente, además, la insuficiente dotación de personal y la complejidad burocrática de los procesos.

Se ha de destacar que, tal y como se desprende de los resultados, la UAT sí tiene una capacidad potencial de fomentar la cooperación y la comunicación, en tanto que reduce significativamente la carga burocrática de los servicios transversales, dota de autonomía al ciudadano y aumenta la efectividad de los procesos.

De conformidad con lo señalado por Ramió (2019, citado en Rigo, 2019) «la automatización y la inteligencia artificial representan los catalizadores tecnológicos para lograr la calidad institucional y el buen gobierno desde una perspectiva burocrática» (p. 142). Señala la importancia de la seguridad jurídica en la burocracia, pero a su vez expone que esta «puede ser altamente contaminante y tóxica» (p. 149) cuando invade e inmoviliza las administraciones.

Al respecto, Rigo (2019) alude a cuatro de los principios de la obra de Ramió (2019) para conseguir un plan de automatización de procesos administrativo-burocrático. Estos cuatro principios se plasman en la siguiente tabla y se explota la posibilidad de implementarlos en el caso de estudio:

Tabla 2. Aplicabilidad de los principios de automatización de Ramió (2019) a la organización.

| Principio | Aplicabilidad a la organización |
|--|--|
| La administración pública puede dar respuestas creativas a las nuevas demandas de la sociedad. | La creación de la UAT da respuesta a esta creatividad e innovación desde el momento en que nace de la expresión de nuevas demandas y del espíritu de los tiempos. |
| Se deben fortalecer los principios burocráticos (en el sentido weberiano del término) pero los burócratas no son los aliados del proceso de reforma de la administración pública | Encontrar el equilibrio respecto a cierta desregularización, sin perder la seguridad jurídica, y simplificar algunos trámites permitiría una mayor fluidez e innovar en aquello relativo a la transversalidad. La UAT o una unidad tramitadora común puede ser el eje de esta mayor flexibilización, al agrupar proyectos y analizarlos conjuntamente. |
| La sociedad quiere participar en los procesos de decisión pública y ser tenida en cuenta en el diseño y evaluación de políticas públicas | No es posible conseguir gobernanza sin renunciar a procesos excesivamente burocratizados. Esto se puede conseguir a través de impulsar procesos de participación ciudadana que tengan una perspectiva transversal (por ejemplo, gente mayor y deporte o igualdad) liberando a |

| | |
|---|---|
| | los técnicos de tareas automáticas, a través de unidades especializadas como la UAT. |
| Es necesario darle prestancia y sex-appeal a la propuesta de reforma de la administración pública que debería ser atractiva y prometedora en términos de servicios al ciudadano, transparencia y experiencia de los propios empleados y funcionarios públicos | Una vez más, la eliminación de tareas repetitivas promovería la vocación de las personas que trabajan en la administración, a través de trabajos más motivacionales realizados en equipo, obteniendo proyectos y servicios más atractivos para la ciudadanía. |

Fuente: elaboración propia a partir de Ramió (2019).

Así, la creación de un servicio multidisciplinar, con cierta transversalidad interna, no implica necesariamente una mejora de la comunicación de los trabajadores que tienen servicios absorbidos o vinculados a esa Unidad entre sí. Requiere ir un paso más allá y establecer mecanismos internos de coordinación, aunque organizativamente la creación de esta UAT se reconozca como un paso inicial, a pesar de sus limitaciones en cuanto a su vigencia.

6.2. La asistencia en materia de medios digitales como reto organizativo

Uno de los factores más destacados durante las entrevistas, especialmente de aquellas personas con un papel administrativo y técnico, es el de la mejora cualitativa en cuestiones de asistencia al ciudadano y de gestión de los expedientes que se vinculan. Antes de la existencia de la UAT, los trabajadores sectoriales de algunos departamentos (especialmente Servicios Sociales y Promoción Económica) tramitaban directamente determinados procedimientos en colaboración con la OAC, que realizaba funciones de registro. Gran parte de estos trámites (ayudas sociales, becas, planes de ocupación, entre otros) requieren de la obtención de documentación proveniente de otras administraciones (Seguridad Social, Servicio de Empleo Público Estatal, Agencia Tributaria, Diputación de Barcelona, etc.). Para conseguir esta información, el ciudadano debía desplazarse a la administración en cuestión, con el correspondiente retraso para la obtención de citas y de gastos en desplazamientos, o bien obtenerla por medios digitales.

De las entrevistas realizadas se desprende que algunos servicios, como Promoción Económica, realizaban funciones de asistencia al ciudadano para obtener el certificado CI@ve y los documentos sin desplazamientos adicionales. La OAC ya tramitaba el certificado digital catalán, IdCAT, pero este requiere la instalación local en un ordenador, siendo algo más complejo en su funcionamiento. De alguna manera se había dado un paso inicial, pero sin una metodología clara y no para todos los trámites del área.

Durante la pandemia del COVID-19, algunas administraciones cerraron sus puertas y los trámites pasaron a ser digitales. La UAT surge como respuesta a estas carencias, estableciendo un punto único de asistencia presencial para la obtención de certificados digitales y de la documentación necesaria para la tramitación del expediente en una única visita (autónomamente o de manera asistida). De esta manera, el ciudadano en una misma cita obtiene el medio de identificación y la documentación necesaria, y la registra en el Ayuntamiento.

Esto no solo implica una mejora para el ciudadano, evitando que acuda a diversos servicios (como se ha podido ver en el análisis de las entrevistas), sino también para la fluidez en la tramitación del expediente. Ello es debido a que, cuando falta alguna documentación esencial en el trámite, el servicio que la gestiona debe realizar un requerimiento de subsanación, que

enlentece la resolución y aumenta la carga burocrática. Con la UAT, la documentación se presenta con mayor calidad y la detección de documentación faltante es más inmediata.

Tal y como se señala en De Benito-Castanedo (2017), «España no destaca por un alto grado de población formada en NNTT [Nuevas Tecnologías]» (p. 3), existiendo un porcentaje del 27,17% de personas en situación de desempleo y un 35,68% de población inactiva que no lo utiliza (INE, 2011, citado en Varela, 2015)

Se ha de tener en cuenta que una de las políticas impulsadas por el municipio de Esparreguera, especialmente durante la pandemia, es la de los planes de ocupación con fondos propios. Para poder acceder, el ciudadano debe presentar una instancia con la documentación requerida en las bases. Los factores de carácter social, en ocasiones, son determinantes para el acceso a un empleo en el marco de estas acciones. Para ello, el ciudadano debe acreditar documentación de otras administraciones (por ejemplo, un certificado del Servicio Público de Empleo Estatal conforme no percibe prestaciones). Si se tiene en cuenta el porcentaje citado, encontraríamos que un cuarto de las personas en situación de desempleo podría quedar excluida de estos procesos si no contara con la debida asistencia.

De Benito-Castanedo (2017) realiza unas reflexiones en torno a la brecha y a la alfabetización digitales, recomendando adaptar al máximo la intervención de la persona beneficiaria, atendiendo sus intereses. Se debe, pues, detectar la población destinataria, su nivel y sus necesidades, y promover su autonomía, dotando de significancia aquello que realiza.

Por tanto, la Administración debería ir un paso más allá en este aspecto ya que, aunque la UAT presta esta necesaria asistencia para evitar situaciones de exclusión social, no podemos olvidar la necesidad de promover el empoderamiento del ciudadano a través de su aprendizaje competencial, para fomentar su autonomía.

6.3. ¿Cómo proceder después de la Unidad de Atención Transversal?

Los entrevistados perciben con cierta angustia el final de la UAT, prevista para finales de 2021 o cuando la situación de la pandemia lo permita, en tanto en cuanto revertiría a los servicios a la situación anterior a la crisis, pero con las dificultades y las nuevas formas de proceder añadidas durante esta.

Consultada la dimensión estratégica sobre este factor, se expresa la idea de trabajar a largo plazo en una Oficina de Atención al Ciudadano específica, ubicada en un edificio que ya posee el Ayuntamiento, pero que requiere de reformas y de adecuaciones, con el objetivo de establecer a todos los servicios en un mismo lugar y promoviendo una atención integral al ciudadano. De esta manera, la UAT evoluciona a un servicio en el que están presentes todos los trabajadores sectoriales, y no solo personal escogido con este único cometido.

No es objeto de este trabajo analizar la viabilidad de la Unidad de Atención Transversal en el tiempo (ya que de ello también dependerían factores económicos, técnicos y de recursos humanos que se escapan de este análisis), sino su contribución a la organización, especialmente en materia de innovación y de trabajo interdepartamental.

De lo analizado hasta el momento, y dado su carácter innovador, su mejora en la gestión de procesos administrativos y su potencial descarga de trabajo rutinario, la UAT se percibe como un elemento necesario para comenzar a trabajar con mecanismos más coordinados y transversales.

Las recomendaciones realizadas pasarían por los siguientes aspectos:

- Trabajar en la consecución de la Oficina de Atención al Ciudadano del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía, que preste una atención integral al ciudadano y ponga especial acento a su proceso de autonomía, a través de mecanismos de alfabetización digital. Asimismo, promover la creación de proyectos transversales en el marco de un proceso de automatización de procesos.
- Mientras este proceso no se realiza, se recomienda mantener la Unidad de Atención Transversal o un servicio de similares características, pero atendiendo a algunas mejoras necesarias que pasarían por establecer una mayor implicación de los servicios sectoriales en la implementación de los procesos, implementando una mayor comunicación vertical con ellos. Asimismo, desde la perspectiva horizontal, se deberían encontrar espacios de encuentro y de reunión, con el objetivo de optimizar los procesos realizados.
- En caso de no poder mantener la UAT, o un servicio de similares características, se aconseja de igual manera comenzar a trabajar en la comunicación y en la coordinación para simplificar la tramitación administrativa y establecer pautas únicas de atención, con la supervisión de la dimensión estratégica, pero con la colaboración estrecha de los servicios sectoriales. A modo de ejemplo, y en línea con lo comentado en el apartado anterior, un departamento podría liderar la asistencia para la obtención de sistemas de identificación, mientras que otro podría trabajar de manera más profunda en la asistencia para la obtención de documentación. Se trataría, sin embargo, de una situación paliativa y no aconsejable en el tiempo, ya que tal y como se señaló anteriormente de la mano de Ramió (2019), la administración debe actuar de un modo creativo y eficiente, para la mejor consecución de sus objetivos, y esta solución tiende a cronificar la problemática encontrada. Se debe atender también a la limitación expresada por los trabajadores en lo que respecta a los recursos humanos y materiales disponibles por los servicios.

7. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que el objetivo del trabajo buscaba evaluar de qué manera la UAT ha impulsado la transversalidad en el Área de Derechos Sociales y Ciudadanía del Ayuntamiento de Esparreguera, se puede establecer que esta ha servido de palanca para promover nuevos modelos de funcionamiento organizativo, promoviendo una asistencia dinámica e integral adaptada a los tiempos de pandemia y reduciendo la carga burocrática soportada por los servicios.

Se ha producido un principio de transversalidad, amparado por la innovación de la propuesta y su buena acogida por parte de los trabajadores. Ha faltado, sin embargo, la promoción de la comunicación y la cooperación entre departamentos, habiendo sido la UAT un factor aparentemente neutro hasta el momento. Se considera que, si este servicio de nueva creación tuviera continuidad en el tiempo, podría mejorar significativamente estas dimensiones, al producir una redistribución de las tareas de los servicios, que les permitiría liberarse de procesos repetitivos y centrar sus atenciones en realizar proyectos conjuntos. La buena acogida ha permitido que los trabajadores sectoriales se impliquen de manera significativa con la UAT, y quieran su continuidad en el tiempo.

Se recomienda ir un paso más allá en el empoderamiento del ciudadano, estableciendo mecanismos de alfabetización digital, a través de la creación de un servicio integral en forma de Oficina de Atención al Ciudadano del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía. Transitoriamente, y hasta su implantación, se recomienda mantener un servicio similar o igual a la UAT, aplicando mejoras correctivas. En caso de no ser posible, se aconseja hallar mejoras en la coordinación y en la cooperación interdepartamental a través de la estandarización y de la repartición de procedimientos concretos, con el impulso de la dimensión estratégica, pero con la participación activa de los trabajadores sectoriales.

En definitiva, el trabajo permite desprender nuevas líneas de investigación, que podrían ser interesantes de explorar para obtener más información respecto de los impactos de la propia UAT y su proyección futura en forma de Oficina de Atención Ciudadana integral. Una de ellas consistiría en estudiar las percepciones del propio servicio, desde el punto de vista del ciudadano. Estudiar qué impacto ha tenido y qué aspectos deberían mejorarse para prestar un mejor servicio. Otro estudio podría consistir, precisamente, en el diseño de la futura OAC del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía, atendiendo a los factores de ubicación del espacio, de recursos humanos y de medios materiales, en un contexto cambiante y cada vez más telemático.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ajuntament d'Esparreguera. (2020a). Memòria tècnica. Fase 1 mesures extraordinàries bàsiques enfront la COVID-19. Recuperado de http://www.esparreguera.cat/arxius/covid19/Memoria_FASE_1_Covid_19.pdf
- Ajuntament d'Esparreguera (2020b). Protocol d'inici de la UAT. Documento no publicado.
- Castillo, K. (2018). Comunicación organizacional y satisfacción laboral en la empresa Sour Comunicaciones S.A.C. Lima 2016. Tesis de grado. Lima, Perú: Universidad Autónoma del Perú. Recuperado de <http://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/AUTONOMA/43>
- De Benito-Castanedo, J. (2017). Análisis bibliográfico sobre la brecha digital y la alfabetización en nuevas tecnologías. *Revista Electrónica Educare*, 21(2), 195-204. <https://dx.doi.org/10.15359/ree.21-2.9>
- De Miguel, M., Bañon, A., y Catalá, D. (2017). *Management para las administraciones públicas*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de Valencia. Recuperado de <https://www.proquest.com/openview/389661aac2638def4db28b877f0a4408/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>
- Echebarría, L. E. (2001). «Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública». En: IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. 5-9 de noviembre.
- Expósito, A. (2020). El caos (“χάος”) de la administración electrónica en tiempos de pandemia. *Revista vLex de Derecho Administrativo*, 4, 31-60. Recuperado de https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/caos-administracion-electronica-tiempos-852804007?_ga=2.135451889.1997896316.1615740710-1422304855.1615740710
- Guzmán, V. (2012). Comunicación organizacional. Viveros de la Loma, Estado de México: Red Tercer Milenio. Recuperado de http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Comunicacion_organizacional.pdf
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE 236 (2015).
- López, M. E., Restrepo, L. E., y López, G. L. (2013). Resistencia al cambio en organizaciones modernas. *Scientia et Technica*, 18(1), 149-157. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/849/84927487022.pdf>
- Malaret, E. (2007). Els serveis públics informacionals: l'emergència de nous serveis públics en la societat de la informació i del coneixement. *Revista Catalana de Dret Públic*, 35. Recuperado de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2139/n35-malaret-ca.pdf>
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases para la Transición hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 5-50.

- Rigo, R. E. (2019). RAMIÓ, Carles: Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, 140-144. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/10666/11659>
- Salvador, M. (2008). La gestió de la transversalitat a les administracions publiques: elements de diagnosi i propostes obertes. Escola innovació. Butlletí de la Funció Directiva. Recuperado de http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/butlletins_i_revistes/escola_innovacio_butlleti_de_la_funcio_directiva/2008/novembre/EI-09-pags-5.pdf
- Salvador, M. (2012). E-gobierno y cambio institucional: el impulso de la transversalidad en la administración pública. *Revista de gestión pública*, 1, 217-236. Recuperado de <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2334/2296>
- Serra, A. (2003). La transversalitat en la gestió de polítiques públiques. *Síntesi*, 7. Barcelona: Diputació de Barcelona. Recuperado de <http://ime.olot.cat/wp-content/uploads/2014/12/Transversalitat.pdf>
- Valero Torrijos, Julián. (2018). La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público. En: Tomás de la Quadra-Salcedo y José Luis Piñar (dirs.), *Sociedad digital y Derecho* (p. 375-396). Madrid: BOE-Red.es.
- Varela, J. (2015). *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*. Madrid: Comisión ejecutiva confederal de UGT. Secretaría de participación sindical e institucional. Recuperado de http://www.ugt.es/Publicaciones/BRECHADIGITAL_WEB.pdf

ANEXO 1 – PREGUNTAS DE LA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

| Concepto | Dimensiones | Subdimensiones | Indicadores | Preguntas de la entrevista en profundidad |
|--|-------------------|-----------------------|---|--|
| C.1. Coordinación y cooperación multidisciplinaria | D.1. Coordinación | S.1 Integración | I.1. Servicios del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía se han integrado en el servicio transversal de la UAT y en qué grado. | P1. ¿Qué departamentos sectoriales del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía han visto integrados partes de sus servicios en la UAT? ¿En qué grado? ¿Consideras que todos se han integrado de igual manera? En caso negativo ¿Qué aspectos consideras que se deberían mejorar para fomentar una correcta integración? |
| | | | I.2. Análisis de la posible existencia de duplicidades en la prestación de servicios o de la gestión administrativa. | P2. ¿Se han detectado duplicidades en la prestación de servicios o de la gestión administrativa? En caso afirmativo ¿Qué aspectos crees que deberían mejorarse para evitarlas? |
| | | S.2. Participación | I.3. Servicios del Área con mayor grado de participación en la creación e implementación de la UAT. | P3. ¿Qué departamentos del Área han participado más activamente en la creación, implementación y funcionamiento de la UAT? ¿De qué manera? |
| | | | I.4. Servicios del Área con menor grado de participación en la creación e implementación de la UAT. | P4. ¿Consideras que algún departamento vinculado directamente a la creación e implementación de la UAT puede o podría haber tenido un mayor grado de participación? ¿De qué manera? |
| | D.2. Cooperación | S.3. Nivel intermedio | I.5. Grado de cooperación entre los mandos operativos de la UAT, desde la vertiente administrativa y técnica. | P5. ¿Las personas encargadas de realizar la supervisión de la UAT, desde la vertiente administrativa y técnica, han cooperado para su correcto funcionamiento? ¿De qué manera? En caso negativo ¿Qué consideras que hubiera sido necesario para una correcta cooperación? |

| | | | | |
|-------------------|-----------------|----------------------------------|---|--|
| | | S.4. Servicios sectoriales y UAT | I.6. Grado de cooperación entre los servicios sectoriales y la UAT. | P6. ¿Consideras que existe cooperación entre los trabajadores de la UAT y de los servicios sectoriales implicados? De ser así ¿En qué grado? De lo contrario ¿Podrías indicar por qué crees que no existe cooperación? |
| C.2. Comunicación | D.3. Horizontal | S.5. Política | I.7. Mejora de la transmisión de la información entre concejalías del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía | P7. Desde una vertiente política ¿Consideras que la existencia de la UAT ha conllevado que las concejales del área, especialmente aquellas más implicadas, transmitan la información de un modo más fluido entre ellas? En caso afirmativo ¿De qué manera? Y en caso negativo ¿Qué factores consideras que habría que fomentar para que así fuera? |
| | | S.6. Técnica | I.8. Mejora de la transmisión de la información entre los jefes de servicio del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía. | P8. Desde una vertiente técnica ¿Consideras que la existencia de la UAT ha conllevado que los jefes de servicio transmitan la información de un modo más fluido entre ellos? En caso afirmativo ¿De qué manera? Y en caso negativo ¿Qué factores consideras que habría que fomentar para que así fuera? |
| | | | I.9. Mejora de la transmisión de la información entre los técnicos del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía. | P9. Continuando en la vertiente técnica ¿Consideras que la existencia de la UAT ha conllevado que los técnicos y administrativos del Área tengan una mejor comunicación? En caso afirmativo ¿De qué manera? Y en caso negativo ¿Qué factores consideras que habría que fomentar para que así fuera? |
| | D.4. Vertical | S.7. Política | I.10. Comunicación de los resultados y estadísticas a la vertiente política. | P10. ¿Qué acciones se utilizan para transmitir los resultados del funcionamiento de la UAT a la dimensión política? ¿Consideras que son suficientes? En caso negativo ¿Qué otras deberían impulsarse? |
| | | S.8. Técnica | I.11. Comunicación entre la jefatura del área y los jefes de servicio respecto de la UAT | P11. ¿Qué acciones se utilizan para transmitir las órdenes y los resultados de funcionamiento entre la jefatura del área y los jefes de servicio? ¿Consideras que son suficientes? En caso negativo ¿Qué otras deberían impulsarse? |

| | | | | |
|----------------|---------------------|---|---|---|
| | | | I.12. Comunicación entre la dimensión estratégica y los servicios sectoriales respecto de la UAT. | P12. Desde la dimensión estratégica, formada por la jefatura del área y de los servicios ¿Qué acciones se realizan para transmitir las órdenes y los resultados de funcionamiento de la UAT? ¿Consideras que son suficientes? En caso negativo ¿Qué otras deberían impulsarse? |
| C3. Innovación | D.5. Implementación | S.9. Grado de implementación de la propia UAT como servicio | I.13. Medida de despliegue de la UAT respecto a las previsiones originales (en materia de recursos humanos, medios económicos y materiales) | P13. Respecto a las previsiones originales ¿En qué medida se ha desplegado la UAT, especialmente en materia de recursos humanos, medios económicos y materiales? En caso de existir desviaciones significativas ¿Qué factores las han motivado? |
| | | S.10. Grado de implementación de las herramientas de administración electrónica | I.14. Medida de despliegue de las herramientas de materia electrónica (obtención de certificados electrónicos, gestión de la cita previa, registro, etc.) | P14. Haciendo especial énfasis en las herramientas en materia de administración electrónica impulsadas en la UAT ¿En qué medida se han desplegado? ¿Existe alguna herramienta que debería haberse implantado y no lo ha hecho? En caso afirmativo ¿por qué motivos? |
| | D.6. Éxito | S.11. Creación de valor público | I.15. Medida en que la ciudadanía ha hecho uso del servicio y se ha evitado la duplicidad de procesos. | P15. Según las estadísticas de uso que maneja el Ayuntamiento ¿En qué medida ha utilizado la ciudadanía el servicio respecto de las previsiones iniciales? ¿Se ha podido evitar que las personas acudan a varios servicios a la vez? En caso negativo ¿Qué aspectos deberían mejorarse para evitar esta reiteración? |
| | | S.12. Reducción de cargas administrativas sectoriales. | I.16. Medida en que se ha reducido la carga administrativa de los servicios sectoriales, ampliada por el COVID-19. | P16. A causa de la pandemia de la COVID-19, los servicios sectoriales vieron incrementada su carga de trabajo ¿En qué medida la UAT ha reducido la carga administrativa que hubieran tenido que soportar? ¿Se ha cumplido con las expectativas iniciales? En caso negativo ¿Qué aspectos han provocado su incumplimiento? |
| | | S.13. Asunción de las tareas | I.17. Grado en que la UAT ha podido asumir las tareas que tenía encargadas inicialmente. | P17. ¿La UAT ha podido asumir las tareas que tenía encomendadas con carácter inicial? En caso negativo ¿Qué aspectos han provocado su incumplimiento? |

| | | | | |
|---------------------------|----------------------|---|---|---|
| | | encomendadas | | |
| | D.7. Grado de cambio | S.14. Impacto en la manera de trabajar | I.18. Grado en el que la UAT ha cambiado la manera de trabajar, a nivel de área. Consecución del trabajo transversal. | P18. ¿De qué manera el impulso de la UAT ha cambiado la forma de trabajar del Área de Derechos Sociales y Ciudadanía? ¿Consideras que se ha conseguido trabajar de un modo transversal? En caso negativo ¿Qué aspectos han dificultado esta manera de trabajar? |
| | | S.15. Vocación de permanencia | I.19. Medidas que tendrán continuidad una vez finalice la UAT y que han impactado significativamente, en aquello referido a la transversalidad. | P19. De las medidas impulsadas, en aquello referido al trabajo transversal entre el área ¿Cuáles consideras que deberían continuar una vez desaparezca el servicio de la UAT? ¿Crees que podrán llevarse todas a la práctica? En caso negativo ¿Qué medidas no podrán llevarse a la práctica y por qué motivos? |
| C4. Resistencia al cambio | D.8. Organizacional | S.16. Abierta | I.20. Existencia de huelgas, sabotaje, menor productividad, etc. | P20. En relación a una posible resistencia al cambio, desde la vertiente organizativa ¿Se ha detectado la existencia de algún tipo de acción explícita tal com huelgas, sabotaje, menor productividad de los trabajadores o la realización de trabajo defectuoso? En caso de ser así ¿por qué motivos se han producido? |
| | | S.17. Encubierta | I.21. Existencia de solicitudes de traslado, ausentismo, etc. | P21. Continuando con los posibles factores de resistencia al cambio, desde el punto de vista organizacional ¿Habéis detectado alguna solicitud de traslado, ausentismo o pérdida de motivación a raíz de la existencia de la UAT? ¿Qué causas consideras que las pueden haber producido? |
| | D.9. Personal | S.18. Falta de participación y compromiso | I.22. Detección de falta de participación y compromiso con los cambios previstos | P22. ¿Se ha detectado falta de participación y compromiso de los trabajadores con los cambios producidos a raíz de la creación de la UAT? ¿Por qué motivos consideras que se podrían haber producido? |