

La governança de l'emergència complexa: la covid-19.

Actuacions, adaptació organitzativa i innovacions de l'Ajuntament de Barcelona

GM



Informe
Desembre del 2020

Gerència Municipal
de l'Ajuntament de
Barcelona

Redacció i elaboració:

Equip d'investigació de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), format per: Marc Martí-Costa (dir.), Roger Barres i Andreu Termes

Coordinació:

Gerència Municipal de l'Ajuntament de Barcelona

Barcelona, desembre del 2020





Sumari

Presentació	4	
1	Introducció	6
1.1	Objectius i preguntes de recerca	11
1.2	Metodologia	12
2	L'emergència, la governança i la innovació	14
2.1	L'emergència complexa	15
2.2	La resposta institucional: una governança àgil, adaptativa i democràtica	20
2.3	Els resultats: disrupció i innovacions	24
3	El context de l'emergència de la covid-19	26
3.1	Factors de context propis d'una pandèmia global	28
3.2	Factors de context propis de l'àmbit institucional supramunicipal	30
3.3	Factors de context propis de l'àmbit social	32
4	Les respostes orientades a la ciutadania: una anàlisi quantitativa	34
5	La governança de l'emergència complexa a l'Ajuntament de Barcelona	42
5.1	La covid-19, una emergència sanitària complexa	43
5.2	La governança de l'emergència complexa	49
6	Innovacions	66
6.1	Innovacions detectades segons àmbit	67
6.2	La relació entre emergència i innovació	72
7	Conclusions	76
Annex 1	Llista de persones entrevistades	82
Annex 2	Bibliografia	83

Teniu a les mans un interessant estudi que avalua la resposta municipal a la crisi pandèmica a la llum de la literatura científica més actual. S'analitzen factors com ara l'agilitat, l'adaptabilitat organitzativa i la innovació.

Aquest estudi, elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), vol ser una reflexió i, alhora, una anàlisi contrastada amb les teories acadèmiques sobre la necessitat de noves governances en emergències complexes. Identifica, en conseqüència, la manera en què l'Ajuntament de Barcelona ha fet front a la crisi derivada de la covid-19. Un nou tipus d'emergència, anomenada *complexa*, per la qual no són gaire útils les formes de gestió i de governança tradicionals.



La covid-19, una crisi sobrevinguda en poques setmanes i d'una magnitud mai viscuda, ens ha posat a tothom en estat de màxima alerta i ens ha obligat a utilitzar tots els recursos personals i materials que teníem al nostre abast. Fins i tot, aquells que no érem conscients de tenir, tot trobant noves i innovadores solucions als reptes que es plantejaven a cada pas. Calia una resposta ràpida i transversal a la crisi de salut global i el col·lapse dels sistemes sanitaris que patíem; però també a les conseqüències socials, culturals, comunitàries i de l'aturada de l'activitat amb la ciutadania confinada a casa durant setmanes.

Encara no ens podem ni imaginar la magnitud de les conseqüències de la crisi social, econòmica i educativa que ha esdevingut. Però ja comencem a fer-nos preguntes en temes com la reeconomy del centre de Barcelona o la regulació del teletreball que, potser, sense la pandèmia no hauríem plantejat. I és que les situacions de crisi són moments excepcionals, quasi experiments, on es poden observar dinàmiques que en el dia a dia queden invisibilitzades. I, en això, la covid-19 no ha estat diferent.

N'estic molt orgullosa, de la resposta de l'Ajuntament de Barcelona, ja que, en situació d'enorme dificultat per a tothom, hem estat pioners en molts sentits (amb la creació i gestió de pavellons Salut, l'afrontament de situacions en barris especialment afectats per la crisi i xarxa de residències de gent gran, les instruccions innovadores per garantir la contractació i per la desconexió digital i organització del teletreball, amb la borsa de voluntariat per donar el millor de nosaltres, els ajuts econòmics als sectors més necessitats, l'urbanisme tàctic que ha configurat un nou espai urbà...) i on tothom ha posat molta creativitat, esforç i vocació.

Sens dubte, aquesta crisi també ens ha ensenyat molt:

- A organitzar-nos en nous espais de trobada **creant més de vint equips multidisciplinaris** per afrontar conjuntament cadascun dels reptes de la crisi. Com el grup de pavellons Salut i hotels Salut per fer front a la possible saturació dels serveis socio-sanitaris, la xarxa de suport a les residències de gent gran, barris especialment afectats per la covid-19, grup de resiliència o l'equip de dades.
- Fins i tot hem descobert noves formes de treballar amb l'**impuls del treball a distància i el salt tecnològic** que ha suposat pel consistori passar de 200 persones a més de 10.000 amb accés des de casa. Deixant de banda tots els pros i contres que ha comportat pel que fa a la conciliació, ens ha demostrat que un format de treball híbrid és possible amb 500 reunions i més de 4.500 persones connectades simultàniament.

Ara més que mai, l'organització municipal ha de ser capaç d'aprendre dels esdeveniments i avançar cap a una millor gestió pública, imprescindible per poder afrontar els reptes que la metròpolis haurà d'afrontar els mesos i anys que vindran. Aquest estudi és un primer pas per aconseguir-ho.

Sara Berbel Sánchez

Gerent municipal
Ajuntament de Barcelona



1 Introducció

L'expansió del coronavirus de la covid-19 ha estat vertiginosa: en poc temps, un virus desconegut (SARS-CoV-2) i la malaltia que se'n deriva (covid-19) ha assolit la categoria de pandèmia global i ha generat una crisi social i sanitària sense precedents. Així, el recorregut del coronavirus començava el gener del 2020, quan l'oficina xinesa de l'Organització Mundial de la Salut (OMS) explicava en una roda de premsa que una nova i desconeguda —però altament contagiosa— pneumònia viral s'estenia per Wuhan. Tot i els esforços sanitaris de les administracions locals i internacionals (la regió xinesa es va confinar, i es declarava l'estat d'emergència, mentre que simultàniament l'OMS publicava una sèrie d'informes tècnics per a la prevenció del virus), la malaltia per coronavirus 2019 continuava expandint-se ràpidament a través de les persones que viatgen i intercanvis entre les ciutats del planeta.



A finals de febrer la covid-19 s'introduïa a Europa, sobretot al nord d'Itàlia, tal com alertaven, conjuntament, l'OMS i el Centre Europeu de Prevenció i Control de Malalties (ECDC). Pocs dies després, l'11 de març de 2020, en la mesura que la covid-19 s'estenia per diversos continents, deixava de ser considerada una epidèmia per esdevenir una pandèmia a escala mundial. En poques setmanes ja s'havia estès per tot Europa, també a Espanya.

La difusió de la **malaltia va tenir un impacte immediat, global i multisectorial**: en primer lloc, una crisi de salut global, que ha generat milions de morts i col·lapses dels sistemes sanitaris arreu; en segon lloc, una crisi també social, econòmica i educativa.

Aquesta crisi immediata i multisectorial ha obligat els governs a respondre-hi de forma ràpida i transversal. **Ja a l'estiu del 2020, 133 països havien introduït un total de 564 mesures polítiques en resposta a la covid-19, en els àmbits sanitaris, econòmics, serveis socials i educatius** (Gentili *et al.*, 2020). La resposta del govern espanyol va ser l'aprovació, el 14 de març de 2020, del Reial decret 463/2020 que declarava l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la covid-19.

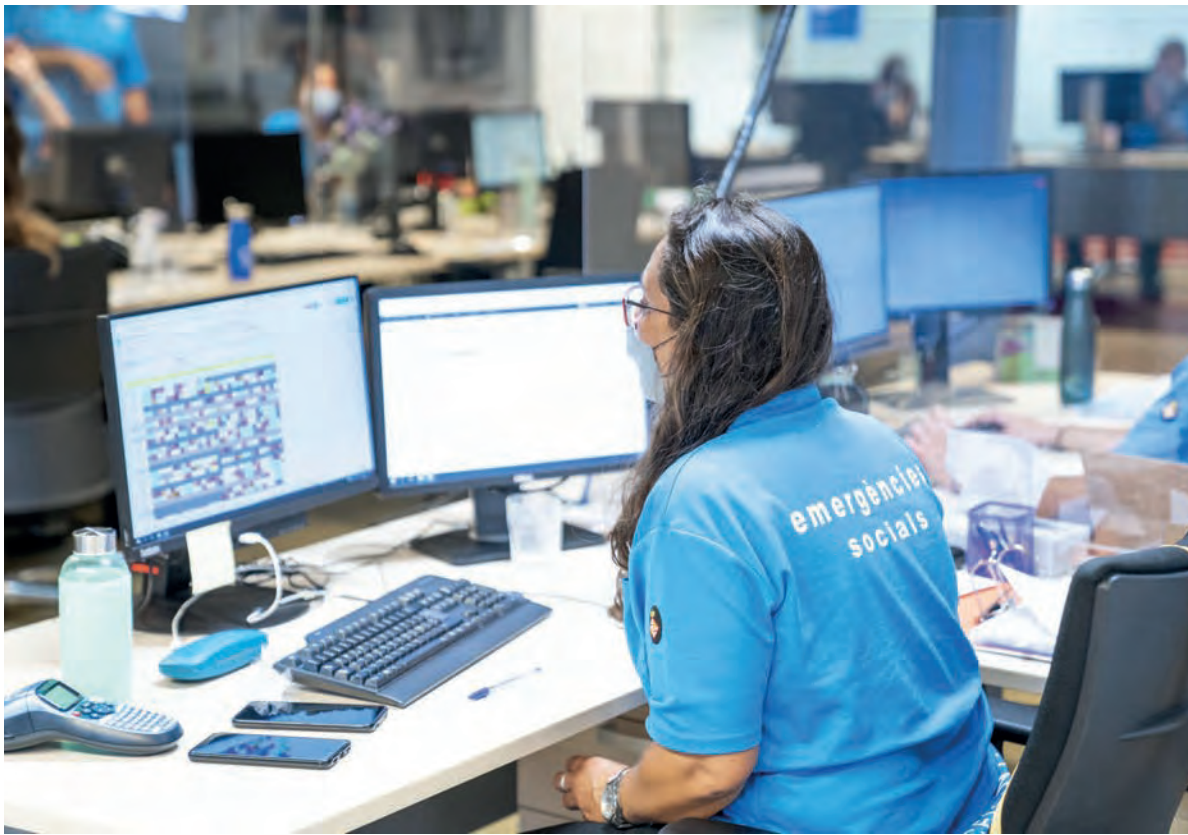
La resposta municipal de Barcelona va començar **el 26 de febrer, setmanes abans de la declaració de l'estat d'alarma, quan l'Ajuntament de Barcelona va crear el Comitè de Coordinació i Seguiment del Pla de Contingència de la covid-19 per preparar l'Ajuntament i els seus serveis per a la nova possible situació d'excepcionalitat**. Des de llavors i fins a l'actualitat, s'han esdevingut una sèrie de canvis organitzatius i un seguit de noves mesures per fer front a la crisi sanitària i els seus efectes en l'àmbit social i econòmic que són objecte d'aquesta recerca.

En l'àmbit de l'adaptació organitzativa, cal destacar, a més del Comitè de Coordinació, que el 13 de març s'activa el CECOR (Centre de Coordinació de l'Emergència) per coordinar la Guàrdia Urbana de Barcelona, Bombers, Neteja, CUESB, SEM, Mossos, Mobilitat, Ecologia Urbana i Comunicació. En segon lloc, el nou múscul que se li ha atorgat a l'Agència de Salut Pública de Barcelona, que va passar de 30 a 80 persones dedicades a la covid-19. En tercer lloc, la creació de 20 grups de treball interns creats ad hoc, entre els quals destaquen el grup de pavellons Salut i hotels Salut, i el Centre de Coordinació a la Resposta Econòmica, per tal de donar resposta a la possible saturació dels serveis socio-sanitaris. Finalment, l'adopció dels plans de contingència en els diferents serveis i organismes municipals, determinant serveis essencials i ampliant la possibilitat d'accés remot, per la qual cosa es va passar de 200 a 8.000 treballadors i treballadores municipals a fi d'implementar massivament el teletreball.

Per a la ciutadania, la crisi també ha suposat una importantíssima reorganització de serveis: tancant-los (per exemple, biblioteques, centres cívics, escoles bressol, etc.), adaptant-los (Bombers, Guàrdia Urbana, Servei de Neteja), reforçant-los (CUESB, projecte Radars, Àpats a Domicili, SAD, etc.) o creant-ne de nous (pavellons Salut i els hotels Salut)¹.



1 L'àmplia bateria d'actuacions socials i econòmiques (noves subvencions, exempcions fiscals, rebaixes, ajornaments d'impostos, etc.) dirigides a col·lectius específics es poden consultar en aquesta pàgina web: barcelona.cat/covid19



Es van haver de reforçar serveis com el CUESB; i, d'altres, es van adaptar per fer front als nous reptes (per exemple, Bombers, Guàrdia Urbana i el Servei de Neteja).





Finalment, en aquesta somera introducció, s'han de destacar també les mesures en l'àmbit urbanístic i de la mobilitat. com ara la pacificació de carrers i la reconversió, en principi de forma temporal, d'espais viaris per espais de passeig i de mobilitat tova durant l'etapa de desconfiament; l'exemple més clar d'adaptació resilient que s'ha volgut consolidar és el projecte de Superilla Barcelona.

Les situacions de crisi són moments excepcionals, quasi experiments, on es poden observar dinàmiques que en el dia a dia queden invisibilitzades. **La crisi sanitària de la covid-19 és un excel·lent laboratori per poder observar les potencialitats, però també límits i nusos, d'una organització pública com l'Ajuntament de Barcelona** i la seva governança en situacions de crisi. Un govern municipal capaç d'aprendre dels esdeveniments i avançar cap a una millor gestió pública, imprescindible per poder afrontar els importants reptes que la metròpolis haurà d'afrontar els propers mesos i anys.

En el tercer capítol es determinen aquells elements de context que marquen el camp de joc en el qual es desenvolupa la resposta de l'Ajuntament de Barcelona: ja siguin aquells elements propis d'una nova pandèmia global, aquells propis de l'àmbit supralocal (com per exemple la declaració de l'estat d'alarma) o bé aquells propis de l'àmbit social i individual (por, angoixa, altruisme, solidaritat, etc.).

En el quart capítol entrem plenament en l'anàlisi quantitativa de les accions anunciades pel mateix Ajuntament de Barcelona en el marc de la crisi de la covid-19, destacant-ne la tipologia, el volum i l'evolució fins al juliol del 2020. En el capítol cinquè ens focalitzem en l'anàlisi de la governança de l'emergència a partir dels documents consultats i les entrevistes analitzades, exposant-ne els nous dispositius i canvis organitzatius introduïts. Seguidament, en el sisè capítol, categoritzem les diferents innovacions detectades entre les respostes a la pandèmia per part de l'Ajuntament de Barcelona en l'àmbit de la governança, la gestió interna, els serveis municipal i l'àmbit urbà. Finalment, en l'últim capítol es fa una avaluació de la resposta de l'Ajuntament de Barcelona des del punt de vista de l'agilitat, l'adaptabilitat i la innovació.



Objectius:

- Recollir i sistematitzar les actuacions de l'Ajuntament de Barcelona a la crisi de la covid-19.
- Analitzar la governança de l'Ajuntament de Barcelona per donar resposta a una emergència complexa com la derivada de la covid-19 en dues dimensions: la capacitat i agilitat en la resposta i el grau d'innovació.

Preguntes de recerca:

- Com ha estat la resposta de l'Ajuntament a la crisi de la covid-19? Què ha facilitat/dificultat aquesta resposta?
- Quines i quins tipus d'innovacions s'han fet? Quines innovacions s'haurien de mantenir o desenvolupar en les properes fases de recuperació i resiliència?



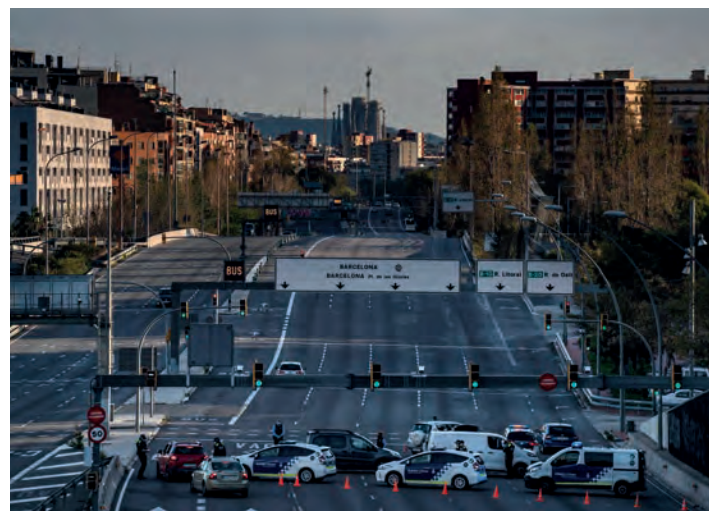
La metodologia de l'estudi es basa en un estudi de cas: les accions i la governança de l'Ajuntament de Barcelona per fer front a l'emergència derivada de la covid-19. Les fonts d'informació han estat tres:

- 1. La recopilació de documentació secundària:** memòries, informes de seguiment, producció normativa, etc. per part de l'Ajuntament de Barcelona.
- 2. Les accions publicades al web de l'Ajuntament de Barcelona entre l'inici de l'estat d'alarma (14 de març) i fins al 31 de juliol.** S'ha creat una base de dades amb les característiques de cadascuna de les accions agrupades en dades generals de l'acció o mesura (títol, descripció, data de publicació), el principal àmbit temàtic, l'instrument de política pública i el seu component de mitigació/transformació. En aquest sentit, si bé totes les accions anunciades o publicades han estat incorporades a la nostra anàlisi, malauradament no totes les accions realment implementades s'han anunciat o publicat (per exemple, moltes de caràcter més intern), amb la qual cosa aquest tipus de mesures han quedat fora de la nostra base de dades.
- 3. La realització d'entrevistes semiestructurades a responsables polítics i directius** de la resposta a la crisi derivada de la covid-19. En total s'han fet 19 entrevistes a 26 persones entre el 3 de setembre i el 9 de novembre de 2020.

L'anàlisi de les accions s'ha fet a partir d'una anàlisi descriptiva simple amb el programa SPSS. L'anàlisi de la documentació i de les entrevistes (prèvia transcripció literal) s'ha fet amb el programa Nvivo. S'ha codificat el material existent a partir del mètode iteratiu deductiu-inductiu (es parteix de les grans categories del marc teòric, però es va complementant amb noves categories resultants de la mateixa anàlisi) amb la creació d'unes cent etiquetes.



Barcelona es buida
durant l'estat d'alarma



2 L'emergència, la governança i la innovació

En aquest apartat desenvolupem el marc conceptual de la recerca. En bona part es basa en els recents treballs de l'Emergency Governance Initiative (EGI) liderada conjuntament per Metropolis, Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) i la LSE Cities de la London School of Economics and Political Science. Aquesta iniciativa explora l'acció institucional desenvolupada com a resposta a les emergències globals, i especialment de l'actual pandèmia de la covid-19. Com a resultat d'aquesta iniciativa s'han publicat una sèrie de notes analítiques i, fins a aquest moment, dos *policy briefs*. En aquest apartat ens centrem fonamentalment en el segon *policy brief*, "*Towards a concept and framework for governing complex emergencies*", i el complementem amb altres aportacions recents sobre la governança, l'agilitat, el lideratge i la innovació dels governs locals i regionals.



Per bé o per mal, el concepte d'emergència ens és cada dia més familiar més enllà de les emergències rutinàries, per a les quals tenim una sèrie de serveis i plans específics per fer-los front (bombers, emergències mèdiques, protecció civil, etc.). Així, abans de ser colpejats per l'emergència sanitària de la covid-19, l'Ajuntament de Barcelona ja havia declarat l'emergència climàtica a la ciutat. Fins fa poc, aquest tipus de fenòmens s'havien considerat com a grans reptes globals, però, atesa la urgència d'actuació i uns efectes cada vegada més evidents i amenaçadors, s'estan conceptualitzant acadèmicament i políticament com a emergències (globals) complexes.

Tot i tenir causes globals, **els governs locals i regionals tenen un rol cada vegada més rellevant i crític a l'hora de prendre decisions per tal de gestionar aquest tipus d'emergències.** Els governs locals i metropolitans, tal com constatarem en aquesta recerca, tenen una sèrie de característiques que són clau per tal de respondre a aquest tipus d'emergències; **la proximitat de relacions amb la societat civil, el coneixement territorial, més facilitat d'adoptar perspectives transversals i multiescalars als fenòmens** en podrien ser les més destacades.

EGI (CGLU, Metropolis i LSE Cities, 2020) defineix les emergències **com una situació que comporta un risc immediat i significatiu a la salut, la vida, la propietat o el medi ambient**, i el diferencia d'altres conceptes que hi poden estar relacionats com els de crisis, esdeveniments extrems, desastres o catàstrofes. D'emergències, n'hi ha de diferents tipus, depenent de si són predictibles, rutinàries, el seu impacte i temporalitat (figura 1).



Figura 1. Classificació de les emergències

Font: EGI, 2020.
Exemples propis

Emergència Situacions que posen un risc important i immediat a la salut, la vida o el medi ambient		
Emergències rutinàries Regulars, previstes, acotades. Exemple: episodis de contaminació, Temporal Gloria	Emergències no rutinàries Inesperades, puntuals i localitzades. Exemple: atemptats a la Rambla, enfonsament del Carmel	Emergències complexes Globals, incertes, extenses. Exemple: covid-19, emergència climàtica

Episodis de contaminació



Temporal Gloria





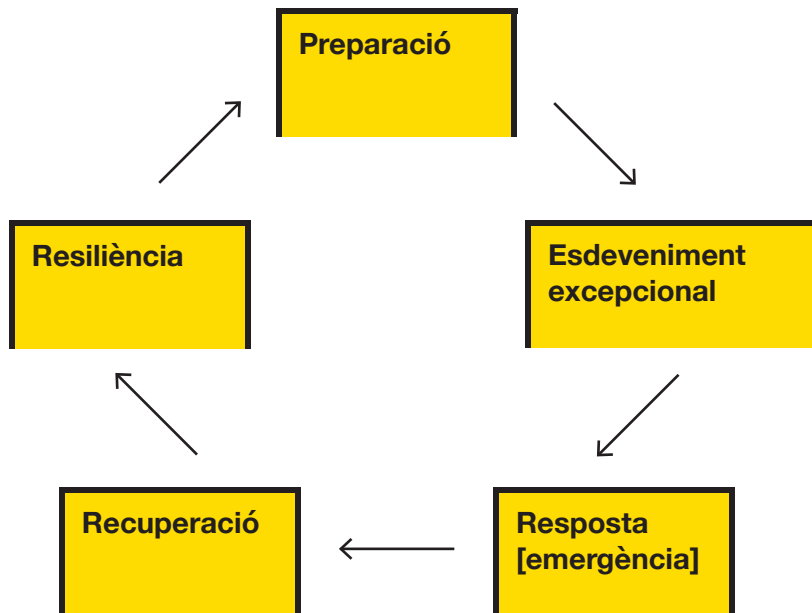
Tot i que una de les característiques de les emergències complexes és que encara ens són difícils de descriure, podem avançar-ne alguns dels trets:

- **Tenen un grau d'incertesa més gran** que les emergències rutinàries o puntuals pel que fa al seu coneixement i la seva evolució per la seva complexitat més gran. A més, és difícil aplicar-hi aprenentatges de crisis anteriors.
- Tot i la seva geografia variada (un impacte diferencial segons els llocs), les **seves causes es troben en el marc de fenòmens globals**. En el cas de les pandèmies, l'augment de les interaccions internacionals (comercials, turístiques, etc.) és, per exemple, un dels factors acceleradors de l'augment i la dispersió dels contagis. O l'antropització d'espais naturals facilita el traspàs i la mutació dels virus cap als humans. En aquests tipus d'emergències, una bona governança multinivell esdevé clau.
- A més de tenir una extensió més gran en la seva afectació, **la pervivència del perill és més continuada**. Això fa que la intensitat dels recursos s'hagin d'anar modulant, les fases d'emergència s'allarguin i que s'hagin de preveure recursos per mitigar els efectes indirectes de les accions dutes a terme per controlar la situació de risc, per exemple, mitjançant pràctiques com ara l'aïllament social, el tancament de negocis, restricció dels espais de socialització, etc. (vegeu la figura 2).
- Són un **exemple de wicked problems o problemes maleïts i són difícils de resoldre**. Les mesures de mitigació (per exemple, confinament o reducció de l'ús de combustibles fòssils) necessiten l'acceptació social de les mesures i tenen efectes negatius en altres àmbits (per exemple, activitat econòmica). La seva major temporalitat, la incapacitat de donar respostes clares i els seus efectes directes i indirectes **poden arribar a erosionar l'estabilitat política, econòmica i cultural de les societats, però també transformar-les**.

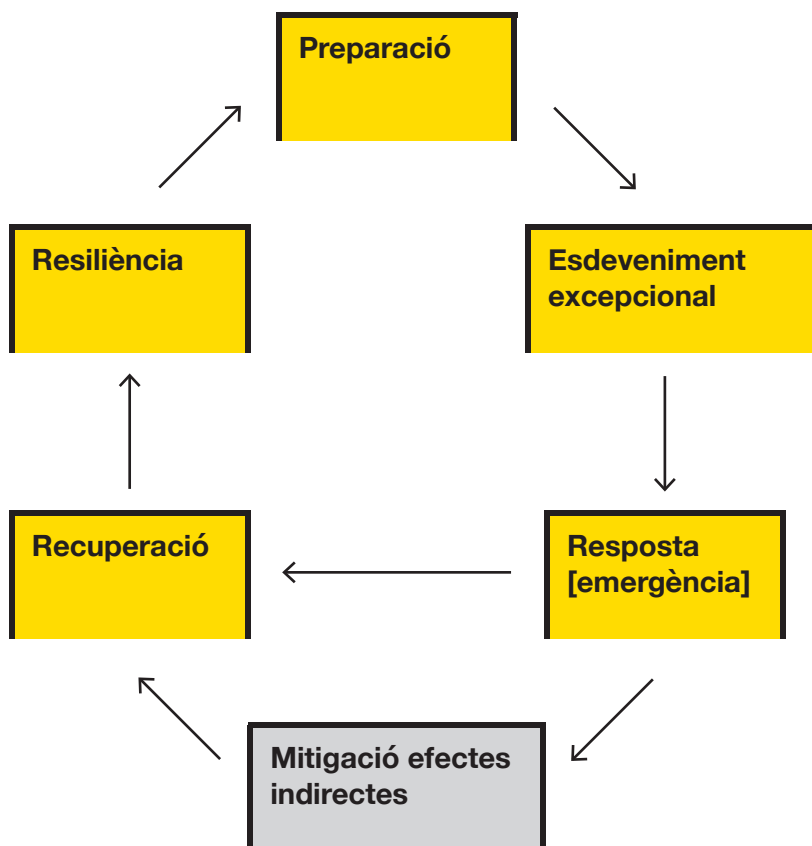


Figura 2. Fases de la gestió de desastres de les emergències

D'una emergència rutinària



D'una emergència complexa



Font: elaboració pròpia a partir d'EGI (2020)

Les institucions públiques tenen l'obligació i la responsabilitat de liderar una resposta immediata al desastre/amença, adoptant mesures per tal de salvaguardar vides i béns, tot adaptant-les a l'evolució dels esdeveniments i treballant per a una ràpida recuperació. **L'agilitat i l'eficàcia** esdevenen aspectes crítics en contextos d'emergència.

L'agilitat té a veure amb la capacitat d'una organització (per mitjà de la cultura organitzativa, pràctiques i metodologies de treball) per donar una resposta ràpida; per tant, és primerament reactiva i el seu objectiu és fer front al canvi i la complexitat (Jenssen i van der Voort, 2020). En el context de l'emergència de la covid-19, les organitzacions s'havien d'adaptar a situacions sobrevingudes (com ara a l'adopció del teletreball) en un espai de temps molt curt. Les respostes, a més de ser ràpides, han de ser efectives davant les noves situacions generades.

Adaptabilitat en			
La presa de decisions	El lideratge	La capacitat institucional	La regulació

L'eficàcia i l'agilitat tenen una relació directa amb a) **prendre decisions** encertades, que alhora depenen de la informació, del coneixement i de l'expertesa disponibles; b) **l'autoritat i el lideratge** per guiar el conjunt de l'organització; c) la **capacitat institucional** per fer efectives les decisions que depenen dels recursos i la forma i processos organitzatius interns com la relació amb els actors externs, i d) el **canvi normatiu, una nova regulació**, que possibiliti el nou funcionament suspenent temporalment, per exemple, algunes obligacions i controls.

Tant la presa de decisions, que en una institució pública i democràtica requereix processos de deliberació i control ampliat, **com la capacitat institucional**, estructurada i organitzada per donar resposta mitjançant processos regulars i regularitzats, **no estan pensades per operar de forma àgil i eficaç en entorns d'emergència**. Per tant, cal adaptar-ne el funcionament sense que la institució entri en crisi. Per això és necessari un canvi i, un nou marc normatiu que ho faciliti (per exemple el Decret d'estat d'alarma), però dintre d'aquest marc s'obren moltes possibilitats dins de l'autonomia local. L'**adaptabilitat**, per tant, està vinculada amb l'adequació organitzativa i la capacitat d'aprenentatge de l'organització en aquests contextos d'incertesa i canvi (Jenssen i van der Voort, 2020).





Pel que fa als **lideratges** en temps de crisi i emergència, com la de la covid-19, requereixen competències particulars, destacant aspectes com **la comunicació, la resiliència, i els lideratges distribuïts o col·lectius** (Ansell, Sørensen i Torfing, 2020; Dirani *et al.*, 2020).

En primer lloc, entre les tasques del lideratge en moments d'emergència, es demana que facin de guia i donin sentit a l'actuació de l'organització; que formulin, mantinguin i comuniquin una visió particular de les solucions i un relat detallat de la missió. En aquest sentit, es requereix una **comunicació** clara respecte als riscos, els objectius canviants i el reconeixement de tots els actors implicats (Ansell, Sørensen i Torfing, 2020). Els missatges han de ser realistes, positius i equilibrats, i s'ha d'assegurar que l'organització rebí la informació correcta i actualitzada. Això també requereix innovació en la comunicació i fer-la arribar pels canals adequats. D'altra banda, la comunicació també ha de tenir en compte la gestió de les emocions de les persones de l'organització. Per tant, aquesta ha de ser constant; que permeti canalitzar inseguretats, preocupacions i estrès (Dirani *et al.*, 2020).

També, i per a la supervivència de la mateixa organització, es requereixen lideratges que propiciïn una **resiliència dinàmica**, que no cerqui recuperar l'equilibri anterior sinó adaptar-se al nou ordre emergent (Simonovic i Arunkumar, 2016; Ansell, Sørensen i Torfing, 2020). Això demana, entre d'altres, lideratges adaptatius, àgils, creatius i innovadors que habilitin la introducció de noves eines i metodologies (Dirani *et al.*, 2020).

Per acabar, en les crisis complexes els lideratges tradicionals no són suficients; es requereixen **lideratges distribuïts i col·lectius**. D'una banda, dialogants, per obtenir opinions sobre l'actuació de l'organització, per persuadir la incorporació de noves estratègies o per accelerar processos d'aprenentatge (Ospina, 2017; Ansell, Sørensen i Torfing, 2020). D'altra banda, que faciliti que els actors en la primera línia d'actuació assumeixin el lideratge i propiciïn l'actuació amb criteris més professionals i operatius (Bolden, 2011). A més, un lideratge distribuït pot esdevenir un bon mecanisme per reforçar el sentiment de pertinença, motivació, i el compromís amb l'organització i els seus objectius (Kezar i Holcombe, 2017).

D'altra banda, la **capacitat institucional**, a més del marc legal i els recursos econòmics, ve determinada per la mateixa **organització** (els valors, les normes o l'assignació i distribució de responsabilitats, tasques, funcions), els **recursos humans/talent**, així com les **infraestructures, els sistemes i les eines disponibles** (per exemple, espais, sistemes informàtics, etc.). Així, en un entorn de crisi, l'adaptació organitzativa passa per un doble procés: el primer, haver de garantir el seu propi funcionament en un entorn substancialment diferent de l'habitual i, en segon lloc, readaptar processos i recursos per fer front a la situació de crisi.



Principis per la governança de l'emergència complexa

EGI (2020: 9) exposa una sèrie de principis que han de prevaldre a l'hora de governar una emergència complexa, reconeixent que no existeix un model únic i que la forma concreta que prendrà la governança de l'emergència complexa dependrà de diversos factors:

- El **lideratge per part de governs** que tinguin la confiança i la legitimitat suficient per part de la ciutadania.
- Estar atents als desequilibris en termes de **drets humans i justícia social** que poden generar les respostes a les emergències i que sovint poden agreujar desigualtats preexistents.
- La necessitat d'experimentar **noves formes de legitimitat democràtica del govern** (per exemple, un jurat ciutadà), però també promoure i donar suport a l'acció comunitària, així com facilitar l'acció d'altres actors privats que hi vulguin col·laborar.
- Les estructures verticals basades en l'autoritat i el control han de ser substituïdes per la "**governança per mitjà de l'empatia**" per tal d'assegurar la col·laboració, la cocreació i les cures com a part intrínseca de les respostes a l'emergència.
- Explicar correctament l'escala dels problemes, exposant la complexitat de la realitat mitjançant **una comunicació assertiva i continuada basada en l'educació i l'evidència científica** facilita l'acceptació de mesures excepcionals. L'assessorament d'un consell de científics és habitual en aquests casos.
- **Adoptar una visió sistèmica en comptes de perspectives sectorials.** Les respostes sectorials són guiades per comitès d'emergència on conflueixen diferents àmbits de coneixement, determinant prioritats, estructurant accions i coordinant diferents recursos.
- La governança de l'emergència requereix hibridació, **combinant governança jeràrquica i en xarxa**: claredat en els rols i les responsabilitats i, alhora, una comunicació i col·laboració intensiva amb totes les parts interessades.
- Anar més enllà de les formes habituals de **governança multinivell**, on els lideratges únics se substitueixen per múltiples organitzacions que coordinen l'assignació dels recursos i la presa de decisions. S'han d'evitar les assignacions simples entre nivells de govern (per exemple, a escala nacional, actuacions més estratègiques de planificació i, a escala local, més operatives).
- Dins la mateixa organització, **diferenciar aquelles tasques de planificació i d'implementació** pot ser un bon punt de partida per estructurar els sistemes d'emergència complexa.

Actuacions de la governança complexa

Una de les característiques de definició de les emergències complexes és la seva prolongació en el temps i el fet que les accions que s'adopten no sempre tenen un efecte immediat. **Això genera importants reptes pel que fa a la gestió, ja que dificulta un abordatge seqüencial o preestablert.** Així, a més de continuar les funcions bàsiques de la institució, aquesta ha de gestionar al mateix temps:

1. Accions d'estabilització del risc
2. Accions per mitigar les conseqüències indirectes
3. Les accions d'adaptació, transformació i innovació de més llarg recorregut (vegeu la figura 3 a la pàgina següent).



Per tal de fer tot això amb agilitat i eficàcia, resulta clau disposar de les finances i altres recursos adequats, adaptar els marcs legals vigents a les necessitats de la mateixa organització, tenir capacitat de gestió de dades, informació i coneixement i tenir perfils amb capacitats de gestió en entorns de risc i incerts.

Figura 3. Processos i accions de l'emergència complexa

Font: adaptació d'EGI, 2020: 11



La dimensió democràtica de les emergències

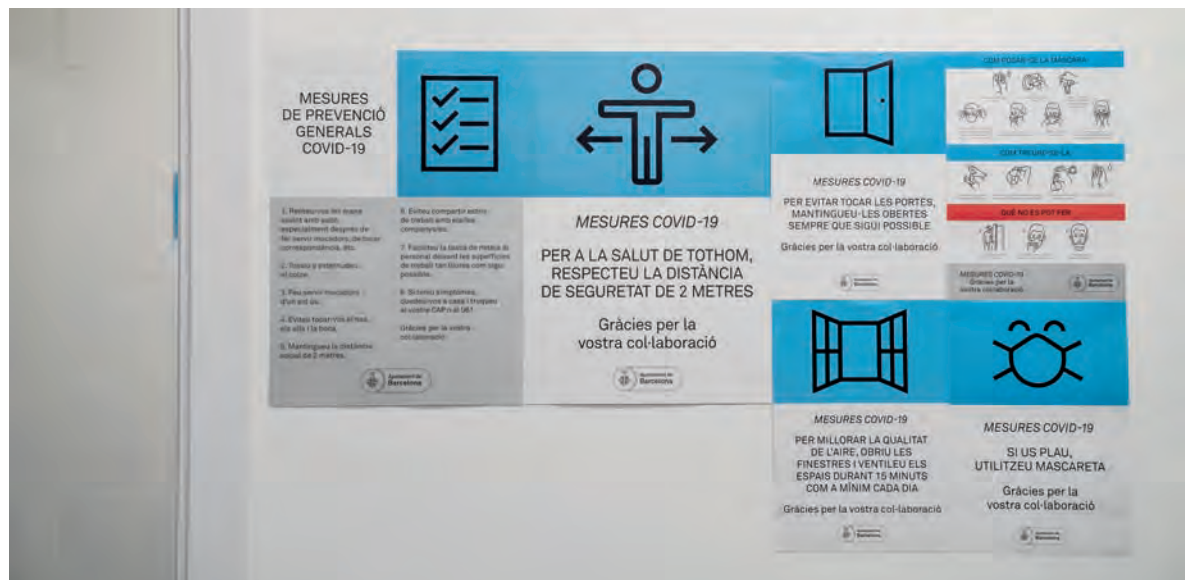
A part de l'estabilització del risc, la gestió de les conseqüències indirectes i la transformació a llarg termini, també s'han de seguir mantenint una sèrie de garanties democràtiques i de control. EGI estableix la importància del consell de científics, però també el manteniment de mecanismes de transparència i rendició de comptes (a l'oposició, als mitjans de comunicació i al públic en general) sobre unes accions que poden limitar drets i llibertats, i alhora tenir conseqüències per a la justícia social, així com l'establiment d'espais participatius per valorar les noves mesures, ja siguin espais deliberatius en forma de pactes entre els principals actors socials i econòmics de la ciutat o jurats ciutadans escollits aleatòriament.



La innovació és un concepte contextual, debatut i controvertit. Tanmateix, en els estudis d'innovació del sector públic, una definició comunament acceptada és la que defineix innovació com “un procés pel qual una idea, una pràctica o un objecte són creats, desenvolupats o reinventats i els quals són percebuts com a nous per part de les persones o la unitat que els adopta” (Rogers, 2003: 12). Altres autors apunten que la innovació no implica solament l'existència de noves idees en una organització, sinó que aquestes idees s'hagin desenvolupat. Així, **la innovació seria una nova idea que és explotada, “posada a treballar”, amb la intenció que tingui uns efectes significatius** (Sørensen i Torfing, 2011) i, afegirem, **voluntat de perdurabilitat en el temps**. La necessitat d'innovar en el sector públic deriva, sobretot, de la naturalesa complexa dels nous problemes socials i del caràcter incert i elusiu de les respostes ja conegudes (Longo, 2012: 51).

És necessari diferenciar aquelles accions d'adaptació de les d'innovació. En el segon cas, entenem, implica canvis més profunds pel que fa a l'escala, la capacitat de transformació i la perdurabilitat dels canvis en el temps. A més, el factor de la pròpia pandèmia pot ser un **catalitzador**, la producció d'innovacions “sobrevingudes” pel context extraordinari que es produeix arran de l'esclat de l'emergència, o bé un **accelerador**: l'emergència accelera processos d'innovació que ja s'havien iniciat prèviament. Si bé totes dues comparteixen les característiques pròpies que hem identificat per a la innovació, el procés d'aparició és anterior a la pandèmia o bé durant la pandèmia.

Accions d'adaptació serien: a l'esquerra, el nou ús de les instal·lacions municipals segons les normatives sanitàries (control d'aforament o circuits de circulació); a la dreta, el tancament temporal de carrers i la creació d'itineraris segurs per passejar i anar en bicicleta.



A l'hora de classificar **tipus d'innovacions** podem recórrer a moltes tipologies (Hartley, 2005; Moore i Hartley, 2008; Damanpour, 1991; Damanpour i Schneider, 2009; De Vries *et al.*, 2006; Walker, 2006 i 2014; Halvorsen *et al.*, 2005; Longo, 2012, etc.), però podem sintetitzar-les en tres tipus d'innovacions:

- **Innovacions en serveis:** creació de nous serveis públics, ja sigui donant nous serveis als usuaris i usuàries actuals, ampliant el servei a nous públics o ambdues coses alhora (Damanpour i Schneider, 2009).
- **Innovacions en processos,** ja sigui per la introducció de noves tecnologies o per la reorganització dels recursos humans. Es canvien les formes de fer amb la idea de millorar l'eficàcia i l'eficiència (Walker, 2006). Alguns autors i autores diferencien la innovació de procés per la introducció de noves tecnologies i la innovació de procés per la reorganització dels recursos humans (Damanpour, Walker i Avallaneda; 2009).
- **Innovacions en governança;** noves relacions amb altres actors/organitzacions. Alguns autors i autores la identifiquen com una innovació auxiliar de la innovació dels processos (Damanpour, 1987; Walker *et al.*, 2002), mentre que altres la diferencien com a innovació en la governança (Hartley, 2005; Moore i Hartley, 2008).



Les accions tàctiques en l'espai públic van facilitar el desconfiament amb mesures com tancar vies al trànsit de vehicles i l'ampliació de l'espai per a vianants.



3 El context de l'emergència de la covid-19

Hi ha una sèrie de factors contextuals que han emmarcat la governança de l'emergència complexa per part de l'Ajuntament de Barcelona. És a dir, que a més del marc legal i institucional en el qual s'inscriu l'acció habitual dels governs locals a Espanya, en aquest capítol assenyalarem aquells aspectes que han canviat durant la pandèmia el "camp de joc" en el qual ha hagut de moure's l'Ajuntament de Barcelona. És a dir, expliquem aquells factors que no depenen directament de la institució però sí que influencien la governança local de l'emergència.



A partir del treball de camp fet podem diferenciar aquells elements de context que han facilitat la governança de l'emergència complexa per part de l'Ajuntament de Barcelona d'aquells que, per contra, l'han limitat o dificultat. A més, els hem classificat en tres àmbits: aquells propis d'una pandèmia global, aquells propis de l'àmbit institucional i aquells més propis de l'àmbit psicosocial (taula 1).

Taula 1. Factors de context que faciliten o dificulten la gestió i la governança de l'emergència derivada de la covid-19 per part de l'Ajuntament de Barcelona

Àmbits	Facilitadors	Limitadors
Propis d'una nova pandèmia global	Intercanvi de bones pràctiques entre governs i des d'organitzacions internacionals	Desconeixement sobre la malaltia i com mesurar-la. Incertesa sobre la seva evolució
		Escassetat global de determinats béns (mascaretes, EPI, respiradors, material informàtic, tests, etc.)
		Contagis i aïllament de decisors/ores i personal públic
Propis de l'àmbit institucional (declaració de l'estat d'alarma i de la situació legal d'excepcionalitat)	Procediments administratius d'emergència (contractació, compra, etc.)	Manca de plans específics més elaborats per a cada administració
	El focus i la pressió política i mediàtica en d'altres administracions	A remolc de la decisió d'altres administracions que dificulta l'anticipació
	Alliberació de recursos humans dels serveis no essencials per a serveis essencials i noves necessitats	Restricció de la mobilitat/ confinaments del personal. Teletreball sense les eines ni la formació adequades
	Augment de la disponibilitat de recursos. Suspensió de l'estabilitat pressupostària	
Propis de l'àmbit social	Solidaritat pròpia de situacions extremes i catàstrofes humanitàries	Por i incertesa. Manca de cultura sobre com fer front a aquest tipus de pandèmies

Font: elaboració pròpia



3.1 Factors de context propis d'una pandèmia global

Hi ha una sèrie de factors contextuais que són propis d'una nova pandèmia global com la que vivim. En primer lloc, **la covid-19 és una malaltia relativament nova i desconeguda**, amb la qual cosa els sistemes sanitaris tenien —a inicis del 2020— escassos coneixements sobre aquesta (difusió i disseminació del virus SARS-CoV-2, impacte en la salut, prognòs, tractament i vacunes, etc.). Així doncs, cap administració no disposava ni de coneixements ni d'eines (guies, protocols, bones pràctiques, etc.) consolidades. En aquest sentit, l'OMS va publicar fins a cinc informes tècnics el primer trimestre del 2020² però, tot i així, els governs i les administracions es van trobar en una situació de manca de coneixement sobre la malaltia que va dificultar l'aparició d'una resposta àgil i eficient. També, per aquest motiu, s'han accelerat els intercanvis de coneixement i les bones pràctiques entre governs de tot el món. En l'àmbit local destaca la iniciativa Cities for Global Health, iniciativa de Metropolis i CGLU amb el suport de l'Ajuntament de Barcelona.

En segon lloc, **la manca d'experiència davant les emergències epidèmiques en el context europeu**. En aquest sentit, si bé tot el món s'enfrontava a les incerteses generades per aquesta nova pandèmia, en la majoria de països occidentals aquesta incertesa es combinava amb el desconeixement i manca d'expertesa en la gestió d'emergències epidèmiques prèvies. Això es contraposa amb els països que han patit en major grau aquestes epidèmies sanitàries. L'emergència epidèmica més immediata és la síndrome respiratòria aguda greu (SARS, de l'anglès *Severe Acute Respiratory Syndrome*), que va afectar països asiàtics el 2003-2004 (Taiwan, Singapur, la Xina); també és un precedent la difusió de la febre de l'Ebola (que va esclatar el 2014-2016 al continent africà: des de Guinea fins a Sierra Leone i Libèria); de menor impacte en humans, però també potencialment infecciosa fou la grip aviària, coneguda per l'acrònim A(H7N9), amb impacte també a l'Àsia (la Xina, especialment) durant el període 2013-2017; o, per acabar, l'anomenat síndrome respiratori d'Orient Mitjà causat pel virus MERS-CoV, i que va afectar especialment l'Àrabia Saudita i, també, Corea del Sud (2014-2020). Es tracta, doncs, de precedents (de menor intensitat que la covid-19) que han facilitat, tant en la població com en l'administració, una experiència prèvia, expertesa acumulada i eines consolidades per combatre les emergències epidèmiques.



² Específicament: *National capacities review tool for a novel coronavirus (gener)*; *Strategic preparedness and response plan* i *Preparing for large-scale community transmission of Covid-19* (febrer); *Responding to community spread of Covid-19* i *Operational considerations for case management of Covid-19 in health facility and community* (març).

En tercer lloc, cal assenyalar l'**escassetat global de recursos sanitaris materials per enfrontar-se a la covid-19 durant les primeres setmanes**. L'escassetat ha afectat principalment en l'àmbit sanitari: manca d'equips personals individuals (EPI), tests, respiradors i, de forma molt acusada, mascaretes. Això ha obligat el sistema sanitari a gestionar l'escassetat de recursos (per exemple, per mitjà de triatges), intentant combinar la maximització de l'eficiència amb criteris ètics³. Aquesta escassetat va afectar també l'Administració local que, malgrat disposar de material, no estava quantificat per a l'escala d'afectació que va representar la covid-19. En concret, a Barcelona, va ser el dijous 2 d'abril de 2020 que l'Ajuntament va poder rebre, procedent de Xangai, 12 tones de material sanitari per a la protecció davant la covid-19. Aquest material incloïa entre d'altres: 600.000 mascaretes quirúrgiques, 5.000 bussos, 12.000 ulleres i 9.600 gorres, per un valor de 500.000 € assumits per l'Ajuntament de Barcelona, mentre que els 400.000 € de transport van ser assumits pel govern central. Aquest material va ser immediatament distribuït entre personal de l'Ajuntament (incloent-hi personal que treballava en instal·lacions sanitàries, així com Bombers, Guàrdia Urbana, personal de cementiris, neteja, mercats municipals o atenció domiciliària).



3 Vegeu, per exemple, Jöbges, S.; Vinay, R.; Luyckx, V. A.; Biller-Andorno, N. (2020). "Recommendations on Covid-19 triage: international comparison and ethical analysis". *Bioethics*.

En aquest àmbit podem trobar tant factors facilitadors com limitadors de la governança complexa. Pel que fa als factors que l'han facilitat, en primer lloc, assenyalem com l'estat d'alarma ha implicat un nou context legislatiu quant a **la contractació i la compra pública i altres procediments administratius d'emergència** — que ha afectat també, evidentment, l'Ajuntament de Barcelona —. Així, la legislació aprovada durant el decret d'alarma va regular estrictament la tramitació dels procediments de les entitats del sector públic — incloent-hi la contractació pública —. Primer, el Reial decret 463/2020 de 14 de març, que declarava l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la covid-19, va suspendre els termes i interrompre els terminis per a la tramitació dels procediments de les entitats del sector públic (disposició addicional tercera). Posteriorment, el Reial decret 465/2020 de 17 de març relaxava aquesta suspensió, ja que admetia la continuació dels procediments administratius que fossin considerats indispensables per al funcionament dels serveis bàsics. Encara després, el Reial decret llei 17/2020 de 5 de maig va acordar l'aixecament de la suspensió dels termes i la interrupció dels terminis dels procediments de contractació (disposició addicional octava). En aquest sentit, l'activitat contractual pública no ha estat completament paralitzada durant l'estat d'alarma, i la contractació en situacions d'excepcionalitat i emergència ha estat sempre una possibilitat factible per a les administracions i que, com veurem més endavant, l'Ajuntament de Barcelona ha utilitzat i també ha regulat dins del seu àmbit d'actuació.

En segon lloc, l'estat d'alarma ha implicat **la suspensió de les regles fiscals** el 2020 i 2021 com a mesura extraordinària per fer front a la crisi de la covid-19. La suspensió de les regles fiscals el 2020 i el 2021 a Espanya altera els pressupòsits d'estabilitat pressupostària de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En aquest sentit, es tracta d'una suspensió prevista en la legislació mateixa: tant la Llei orgànica 2/2012 (article 11.3) com l'article 135.4 de la Constitució espanyola preveuen que l'existència de catàstrofes naturals o emergències sanitàries són situacions que habiliten superar els límits de dèficit estructural i deute.

Aquesta suspensió va afectar de forma molt immediata les entitats locals. Així, el Reial decret 8/2020 de 17 de març, de mesures urgents per fer front a l'impacte econòmic i social de la covid-19, va facilitar que les corporacions locals disposessin d'una quantitat idèntica a la del superàvit del 2019 per finançar ajuts i programes de caràcter social. Es calcula que aquesta finestra legal va permetre que les corporacions locals destinessin, en el conjunt d'Espanya, uns 300 milions d'euros en aquest concepte. La suspensió va ser consolidada legalment a l'agost, i derogada al setembre, davant la possibilitat que les entitats locals es beneficiessin també de la suspensió general de les regles fiscals que el Congrés aprovaria immediatament després⁴.

4 Aquesta informació apareix detallada al Reial decret 27/2020 de 4 d'agost, de mesures financeres aplicables a les entitats locals i, segon, la resolució de 10 de setembre de 2020 que deroga l'anterior decret.



I és que, posteriorment, el Congrés espanyol va certificar, a l'octubre del 2020, l'existència d'una situació d'excepcionalitat que justificava la suspensió de les regles fiscals, de dèficit i deute públic, per al 2020 i 2021. D'entre les múltiples ramificacions d'aquesta decisió, les entitats locals es veuen afectades de la manera següent: els plans econòmics i financers (PEF), com a conseqüència dels incompliments dels objectius establerts el 2019, es consideren superats; l'exigència de dedicar el superàvit a reduir dèficit també queda en suspens; i els objectius d'estabilitat deixen de limitar el finançament d'inversions financerament sostenibles (IFS). En canvi, aquesta suspensió no afecta, per exemple, les obligacions de la Llei orgànica 2/2012 relatives al període del pagament mitjà a proveïdors.

Per acabar, és important emmarcar la suspensió de les regles fiscals a Espanya en un context de canvi de polítiques a escala europea. Així, la suspensió de les regles fiscals espanyoles va ser possible gràcies a la relaxació de les normes europees. Així, el divendres 20 de març de 2020 la Comissió Europea va suspendre l'aplicació del Pacte d'estabilitat i creixement amb l'anomenada "clàusula de sortida". D'aquesta manera, el Pacte, que regula el conjunt de normes fiscals comunitàries amb l'objectiu de limitar el dèficit públic i el deute públic als estats membres (al 3% i al 60%, respectivament), va ser relaxat i flexibilitzat durant la crisi de la covid-19. En fer-ho, obria la porta que els governs dels Estats membres ampliessin la seva despesa pública, i fer-ho sense ser fiscalitzats.

En tercer lloc, **la suspensió dels diferents serveis, equipaments, tràmits ordinaris de l'Ajuntament han facilitat l'alliberament de recursos humans pels serveis essencials.** En aquest sentit, aquest alliberament ha facilitat la implicació dels diferents professionals de l'Ajuntament en les noves necessitats que la crisi de la covid-19 ha imposat. Al mateix temps, però, les mesures implementades per aturar la difusió de la malaltia, com la **restricció de la mobilitat, el confinament i els aïllaments, han impedit al mateix temps el funcionament normal de l'Administració i n'han dificultat les respostes a la crisi.** En aquest sentit, la covid-19 i la reducció de la mobilitat als serveis essencials han obligat a digitalitzar i agilitzar determinats serveis i tràmits, i a la implementació forçada del teletreball o altres formes de treball en remot. De fet, el Reial decret 8/2020 de 17 de març recomanava el teletreball —una recomanació que les administracions han intentat complir en la mesura del possible—. De tota manera, la implementació del teletreball a l'Administració s'ha fet amb reduïda planificació, capacitació, metodologia i avaluació (Campos, 2020), en un context que feia especialment difícil la conciliació laboral i familiar pel tancament de les escoles.

En quart lloc, l'estat d'alarma va suposar una reorganització competencial amb caràcter potencialment recentralitzador que, sovint, **relegava a una posició secundària les entitats locals.** Així, el Reial decret 463/2020 de 14 de març, que declarava l'estat d'alarma, reconeixia com a autoritat competent el Govern espanyol i emfatitzava el rol funcional dels ministeris de Presidència, Defensa, Interior, Transports, Mobilitat i Agenda Urbana i Sanitat (article 4). En general, existeix un consens entre la literatura acadèmica en considerar que l'estat d'alarma ha significat una recentralització, i que el mecanisme més decisiu en aquest procés recentralitzador ha estat la prerrogativa exclusiva del govern central en matèria de confinament. A més a més, aquesta reorganització competencial s'ha fet tenint molt poc en compte les entitats locals. A partir de la fase de desescalada, la gestió va passar a recaure en les comunitats autònomes, per la qual cosa les entitats locals, sobretot les grans ciutats, van guanyar proximitat en la presa de decisions autonòmiques, malgrat no sempre haver estat tingudes en compte ni preguntades per part dels respectius governs autonòmics. Això, vinculat amb el fet que l'estat d'alarma es focalitzés bàsicament en d'altres administracions (Estat i CA), ha fet que **les entitats locals sovint es veiessin obligades a anar a remolc de les polítiques de les altres administracions,** tot i que sovint han portat la iniciativa sobre determinats temes, com per exemple la reobertura de les escoles o el suport al sector cultural.



Finalment, pel que fa als factors més propis de l'àmbit social i individual, i com a facilitador de la governança de l'Ajuntament de Barcelona, trobem la **solidaritat**. La societat civil, les entitats socials i del tercer sector, davant de la crisi de la covid-19 han respost, sovint, per mitjà de l'autoorganització solidària, cosa que ha facilitat l'emergència de xarxes de suport mutu, de grups de voluntariat i de cooperació⁵. Cal assenyalar que l'emersió d'una societat civil dinàmica, solidària i proactiva davant la crisi de la covid-19 ha estat un fenomen d'abast mundial (Brechenmacher, Carothers i Youngs, 2020) i que durant la crisi del 2008 ja hi havia hagut bones mostres a la ciutat de Barcelona. En moltes ocasions, l'Administració pública, i en concret, l'Ajuntament de Barcelona, ha rebut aquestes mostres de solidaritat en forma de voluntariat, col·laboració d'entitats socials i donacions per part d'empreses privades.

Per contra, com a factor limitador, destaquem la **por, tant al virus i la malaltia com a les conseqüències socials i econòmiques amb un augment de la incertesa respecte al propi futur**. De fet, la literatura acadèmica ha assenyalat l'impacte sever i negatiu de la covid-19 en la salut mental (ansietat, angoixa, depressió) i les emocions —com la por— en la població, particularment en els territoris i regions amb més prevalença del virus⁶. En aquest sentit, la por, l'ansietat, l'angoixa o la depressió són factors que impacten negativament en el benestar de les persones, reforcen l'aïllament físic i social, faciliten la individualització i redueixen les possibilitats d'acció col·lectiva i a l'exterior (per exemple, por a sortir de casa, a anar a treballar, etc.), situacions que també viu el personal de l'Ajuntament de Barcelona.

5 En aquest sentit, l'estudi anteriorment citat relatiu a les accions municipals dutes a termes a l'AMB, *Resiliència municipal davant la crisi de la covid-19 a la metròpoli de Barcelona*, va identificar una tipologia específica d'accions basada en la gestió i coordinació de la solidaritat: es tracta de la coordinació de xarxes de suport mutu, de voluntariat i de cooperació (44 accions, el 3,1%). Aquestes mesures inclouen: intensificar la col·laboració amb entitats del tercer sector, organitzacions no governamentals, actors filantròpics, o entitats veïnals (per exemple, Creu Roja, Càritas, Arrels, associacions de veïns i veïnes); centralitzar, coordinar i oferir serveis (per exemple, transport, espais físics, etc.) a xarxes de suport mutu i de voluntaris (per exemple, que fan mascaretes sanitàries, que ajuden a fer les compres, o que distribueixen menjar). Es tracta de mesures de l'àmbit de la inclusió social (54,5%) i de la salut (29,5%), que utilitzen l'instrument de coordinació (45,5%) i el de la prestació de serveis (38,6%).

6 Vegeu, per al cas nord-americà, Fitzpatrick, K. M.; Harris, C.; Drawve, G. (2020). "Fear of Covid-19 and the mental health consequences in America". *Psychological trauma: theory, research, practice, and policy*. També, pel cas espanyol i català, vegeu: Tomás-Sábado, J. (2020). "Miedo y ansiedad ante la muerte en el contexto de la pandemia de la covid-19". *Revista de enfermería y salud mental*, (16), 26-30.





L'Ajuntament de Barcelona ha rebut moltes mostres de solidaritat en forma de voluntariat per part de la seva plantilla, col·laboració d'entitats socials i donacions d'empreses privades.

4 Les respostes orientades a la ciutadania: una anàlisi quantitativa

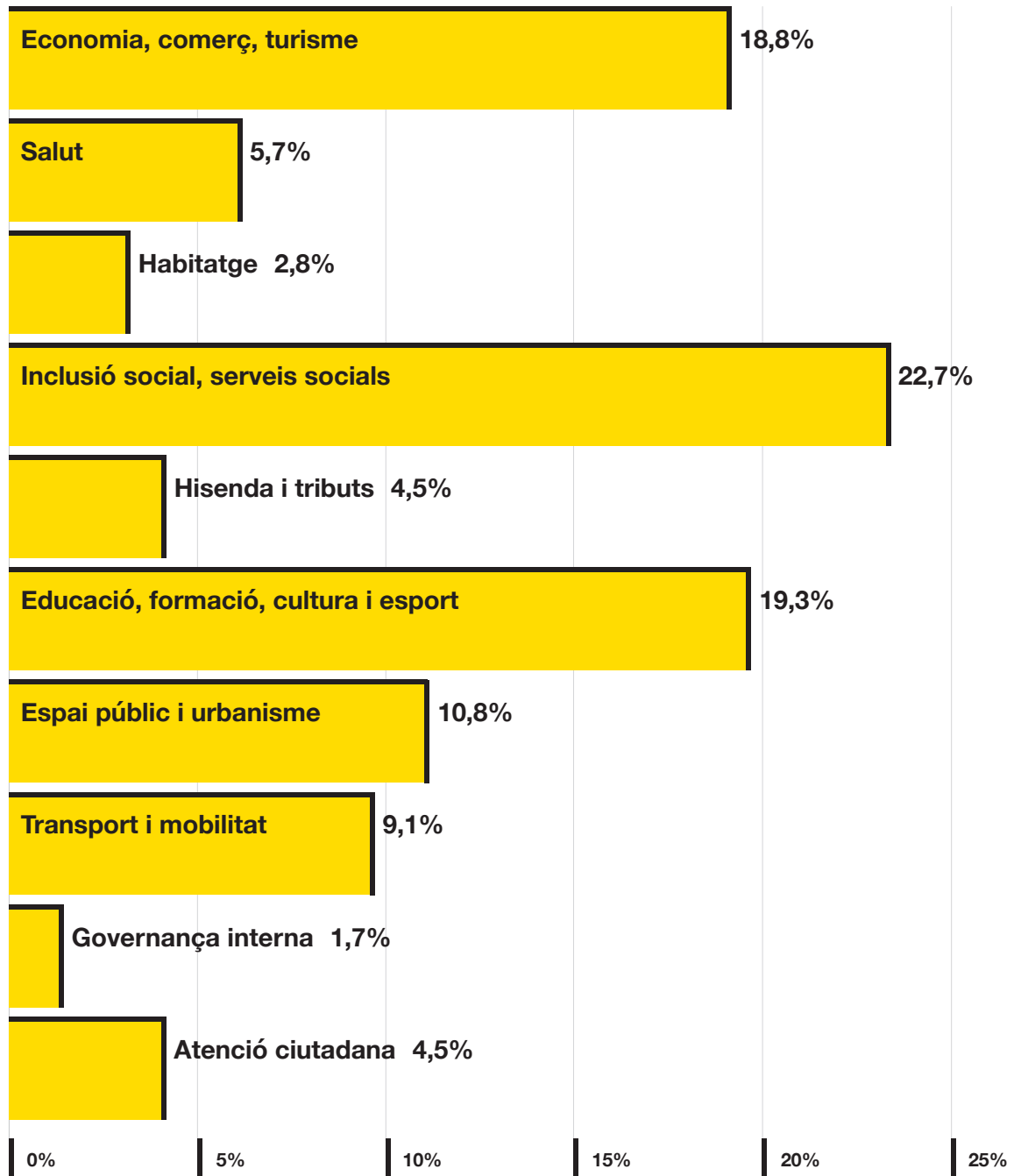
En aquest capítol analitzem les actuacions anunciades i publicades per l'Ajuntament de Barcelona relacionades amb la covid-19, des de la declaració de l'estat d'alarma. En concret, s'han identificat 176 accions anunciades per l'Ajuntament de Barcelona entre el començament de l'estat d'alarma i finals de juliol de 2020.

En paral·lel, els **sectors** prioritaris de les accions han estat els següents: inclusió social (22,7%); educació, cultura i esport (19,3%); economia, comerç i turisme (18,8%); espai públic i urbanisme (10,8%) i transport i mobilitat (9,1%) (gràfic 1).



Gràfic 1. Accions segons sector prioritari (%), Barcelona

Font: elaboració pròpia



Les accions d'inclusió social (el 22,7% del total) es relacionen amb el reforçament dels serveis de suport a persones vulnerables en un sentit ampli (gent gran, persones sense sostre, dones que pateixen situacions de violència masclista). Aquestes accions inclouen tant instruments de provisió directa de serveis com informatives; des d'ajudes econòmiques fins a la teleassistència.

El segon àmbit en termes quantitius d'accions sectorials són les accions educatives, culturals i esportives (19,3%). Inclou les accions educatives (distribució de tauletes digitals i material escolar entre l'alumnat en situació de vulnerabilitat, el no cobrament de les quotes de les escoles bressol municipals, o el pla extraordinari d'activitats d'estiu per a joves), culturals (subvencions extraordinàries per a nous projectes culturals o per adaptar espais culturals, reforç de la programació existent com el Grec, l'ampliació del programa En Residència o Tot Dansa, Músics al Carrer, i un llarg etcètera) i esportives (reorganització del calendari esportiu, ajornament de quotes dels clubs esportius municipals...).



Les accions relatives al sector econòmic (18,8%) inclouen des d'actuacions de caràcter més general (per exemple, iniciatives per a la digitalització del conjunt de l'economia, Pla de reactivació i estratègia 2030, Pla de xoc per l'ocupació), així com actuacions específiques destinades al teixit comercial i les persones autònomes (ajuts econòmics directes, informació i orientació sobre ajuts i convocatòries d'altres administracions...), a persones amb dificultats econòmiques (per exemple, orientació laboral per a persones en situació d'atur, assessorament per a persones en situació d'ERTO, acompanyament per a joves en situació de transició laboral), a l'economia social i solidària (per exemple, línia de subvencions per finançar la creació i l'enfortiment de l'ESS, conveni amb Coòpolis...) o al turisme (per exemple, assessorament BCN Safe city-safe visit, seguiment de l'impacte de la covid-19 en el sector turístic per part de l'Observatori del Turisme a Barcelona, OTB, o el Pla d'accions per reimpulsar el turisme a la ciutat).

Les accions en l'espai públic i l'urbanisme (10,8%) passen, entre d'altres, pel reforçament de serveis de neteja a l'espai públic i llocs vulnerables (per exemple, residències de gent gran), la reordenació (obertura, tancament) de l'espai públic incloent-hi parcs, jardins, zones de joc infantil i platges, l'ampliació de l'espai per a la restauració i les terrasses, o les intervencions tàctiques en l'espai públic.

L'àmbit del transport i la mobilitat (9,1%) inclou accions com la reorganització del servei del transport públic (canvis en la freqüència, digitalització —com el nou bitllet senzill electrònic amb validació sense contacte al bus—), obertura i tancament viaris, així com la conversió en zona de vianants i pacificació de carrers, el reforçament del Bicing, l'aturada i la posterior recuperació de la ZBE, el Pla de xoc per al sector del taxi, o les targetes d'aparcament personalitzables, entre d'altres.

Les accions classificades en l'àmbit de salut han estat més escasses quantitativament (5,7%), però altament significatives, entre les quals: la cessió de pavellons i hotels com a extensions hospitalàries (per exemple, l'Hospital de Sant Pau i l'Hospital del Mar), la xarxa local de fabricació de mascaretes tèxtils, o la posada en marxa dels autobusos solidaris que transportaven pacients de covid-19.

Una darrera tipologia d'accions identificades han estat tots aquells **plans i pactes de xoc i de reconstrucció** davant els efectes de la crisi de la covid-19. En clau metropolitana, l'anàlisi ha permès identificar que es tracta de les mesures més integrals i ambicioses —en termes de sectors i instruments implicats, pressupost assignat i capacitat de transformació⁷—. En el cas de Barcelona, aquests s'articulen, per exemple, per mitjà del "Pla de xoc social per fer front als efectes de la covid-19", que crea un fons d'emergència; el "Pla de xoc als barris més afectats pel coronavirus", que preveia el reforçament de serveis municipals (neteja, mediació, Guàrdia Urbana, pla de barris...) en barris de Sant Andreu, Sant Martí, Horta-Guinardó i Ciutat Vella; o l'adaptació del PAM com a pla de reconstrucció. També el "Pacte per Barcelona: Un nou impuls per la ciutat", un procés de concertació i diàleg per impulsar una sortida col·lectiva de la crisi derivada de la covid-19.

Aquests plans i pactes alineen un elevat nombre d'agents i sectors: sanitari i biomèdic, econòmic, comercial i laboral, turisme, hisenda municipal, serveis socials, habitatge, espai públic i urbanisme, educació i cultura. Alhora, alguns d'aquests instruments s'enfoquen a llarg termini; per exemple, el Pacte per Barcelona té un calendari d'implementació de 18 mesos, fins al desembre del 2021.



7 L'anàlisi als 22 plans de xoc metropolitans va posar en relleu que es tracta de mesures multisectorials: la mitjana de sectors involucrats en aquestes mesures és de 2,45 (la mitjana del conjunt de mesures és d'1,08); en paral·lel, l'instrument més usat és la planificació (77,3%).

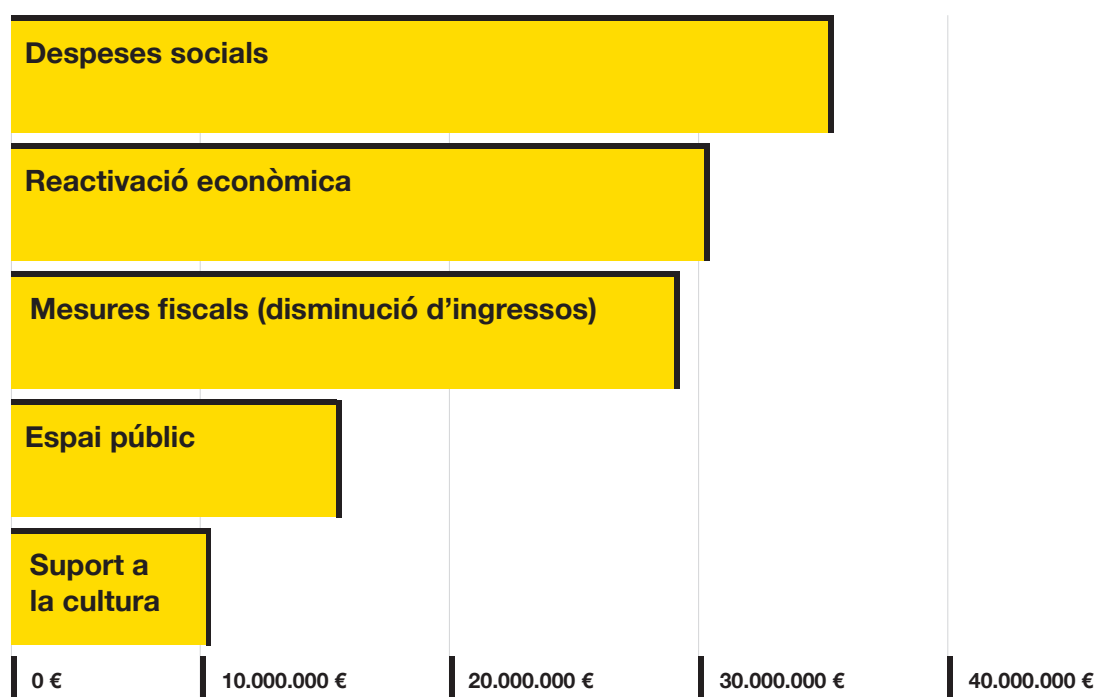
A diferència d'altres accions, aquests promouen, en la seva diagnosi i disseny, la participació de múltiples actors amb diverses eines: taules de treball, fòrums en línia, grups de treball sectorial, comissions executives i informatives, entre altres. En aquest sentit, destaca la implicació de la societat civil en la Taula del Pacte de Barcelona, amb gairebé dues-centes organitzacions i entitats participants⁸. Sovint, atesa la seva envergadura, tenen una visió que supera els límits municipals, incloent-hi perspectives metropolitanes i regionals en el seu disseny. Així, per exemple, el *Pacte per Barcelona* incorpora una “visió metropolitana, que caldrà reforçar també institucionalment, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i plantejant el salt a l'àmbit de la regió metropolitana de Barcelona” (pàg. 4); i entre els seus objectius estratègics destaca el d'aprofitar el potencial de l'àmbit urbà i metropolità per ser multiplicador de les polítiques que es desenvolupin.

Pel que fa a les despeses que representen tot aquest conjunt d'actuacions, destaquen els plans de xoc. Per exemple, el cost del Pla de xoc social és de 35 milions d'euros, dels quals 18 milions d'euros són relatius a fons d'emergència social per cobrir les necessitats bàsiques d'unes 30.000 persones.

En conjunt, les despeses directes de les mesures (executades o previstes per executar) sumen un total de 90 milions d'euros. D'aquestes, la partida més important és efectivament la del Pla de xoc social, seguida de les mesures de reactivació econòmica, dotades amb 30 milions, les actuacions d'adequació de l'espai públic, amb 15 milions d'euros, i el Pla de xoc de la cultura, dotat amb 10 milions d'euros. A tot això s'hi ha de sumar el que es deixa de recaptar per mesures fiscals com les deduccions o suspensions de les taxes de les terrasses, de la recollida comercial de residus, les taxes de guinguetes i serveis de platges, etc., que sumen uns 29 milions d'euros de despesa indirecta.

Gràfic 2. Despeses (milions d'euros) per grans àmbits d'actuacions

Font: elaboració pròpia



8 D'entre aquestes: la síndica de greuges de Barcelona; actors econòmics com ara sindicats (CCOO, UGT), patronals (Foment Nacional del Treball, PIMEC) i comerciants (Consell de Gremis de Comerç, Serveis i Turisme de Catalunya); associacions veïnals, familiars i entitats del tercer sector (FAVB, FAPAC, Taula del tercer sector, CJB, Creu Roja, Càritas, SOS Racisme, Banc d'aliments); equipaments culturals i museístics (CCCB); o universitats i centres de recerca (UAB, UB, UPF, UPC, CIDOB, ESADE, Fundació Jaume Bofill, ICREA, Open Society); etc.





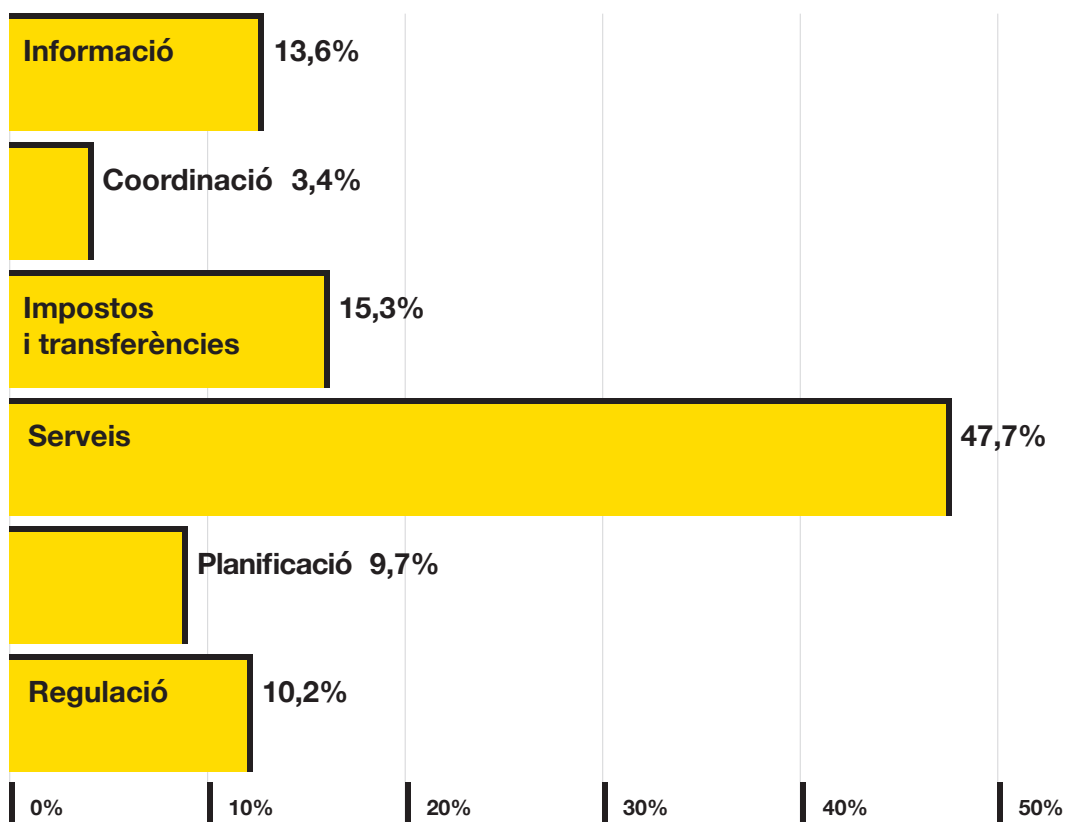


L'**instrument** de política pública principal de les accions ha estat la prestació de serveis directa (47,7%), molt per davant dels altres instruments (gràfic 3). La prestació directa de serveis es dona de manera molt transversal, en àmbits com el sanitari (habilitació de pavellons i hotels per a pacients), educació (reforçament de les beques menjador, aportació d'equipament informàtic per combatre la bretxa digital), serveis socials (repartiment de cistelles alimentàries, increment dels SAD) o economia i comerç (unitat de l'OAE de Barcelona Activa per acompanyar persones treballadores autònomes, microempreses i pimes, i cooperatives per a la captació dels ajuts econòmics derivats de la crisi de la covid-19).

La resta d'instruments han estat amb menys freqüència. Entre aquests destaquen mesures de caràcter fiscal, impostos i transferències (15,3%), com ara la reducció o fraccionament de taxes i impostos municipals, subvencions per incentivar la rebaixa dels lloguers comercials... Després, les accions d'informació, ja fossin recomanacions sanitàries i de seguretat, orientació sobre ajuts d'altres administracions, etc. L'instrument de regulació (el 10,2% de les accions) ha implicat, sobretot, la reordenació d'espais públics (parcs i jardins, terrasses, zones de joc infantil, equipaments esportius, platges)-, reorganització del transport, etc. La planificació, tot i ser quantitativament menor (9,7%), inclou algunes de les accions més rellevants i profundes, d'entre les quals destaquen canvis en el funcionament de l'Administració (serveis telemàtics i teletreball), modificacions dels calendaris culturals i escolars, o els plans de xoc sectorial i territorials.

Gràfic 3. Accions segons instrument prioritari (%), Barcelona

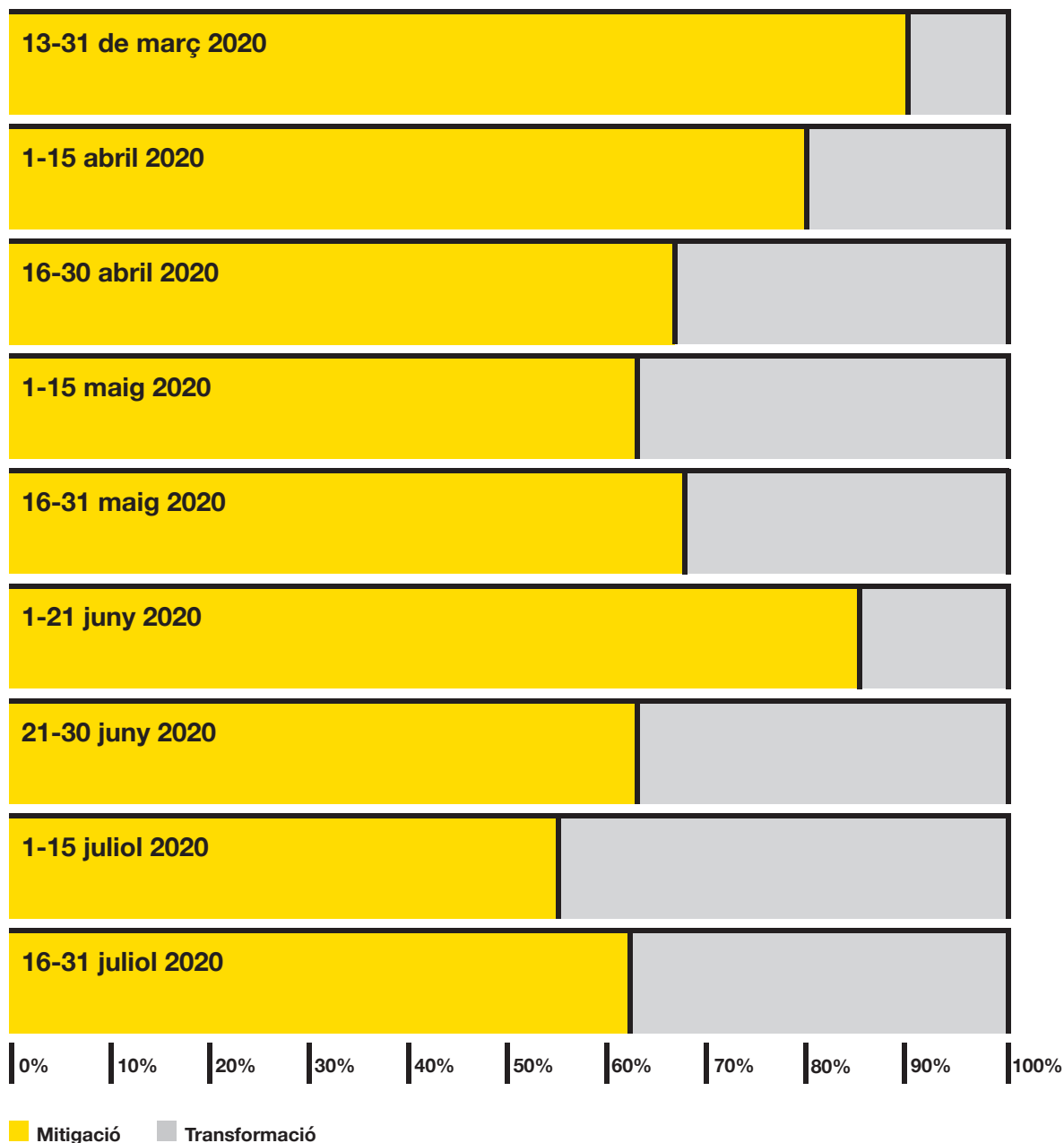
Font: elaboració pròpia



Per acabar, les accions municipals també s'han classificat segons el caràcter de mitigació (adaptació conjuntural a la nova situació de crisi, amb un caràcter més circumstancial) o de transformació (modificació de les condicions prèvies a la crisi de forma més permanent, amb un caràcter més estructural). En conjunt, la majoria d'accions han estat de **mitigació** (72,2%), però de forma molt significativa més d'una quarta part han estat de **transformació** (27,3%). Ara bé, és especialment significatiu observar l'evolució a l'alça de les accions transformatives a mesura que avança la pandèmia (gràfic 4).

Gràfic 4. Capacitat de transformació/mitigació de les accions segons quinzenes (%), Barcelona

Font: elaboració pròpia



5 La governança de l'emergència complexa a l'Ajuntament de Barcelona



Una crisi i una emergència sense precedents

L'emergència de la covid-19, tal com manifesten les persones entrevistades, ha estat completament diferent de la resta de crisis anteriors que ha viscut l'organització. En alguns casos s'ha fet referència a l'emergència provocada per l'esfondrament d'un edifici al barri del Carmel el gener del 2005, i la gestió posterior que es va allargar durant sis mesos però que, vist amb perspectiva, amb unes implicacions molt menors. Tampoc no es recorda cap crisi de salut pública similar:

“Hi ha hagut l'epidèmia de legionel·losi un estiu, que va afectar la Barceloneta. Clar, es va fer un comitè de crisi, però era una cosa molt delimitada, només afectava la salut pública, i es va solucionar relativament ràpid.”

Així, l'emergència complexa es diferencia de les anteriors, com ja s'ha assenyalat en la introducció, perquè **a) l'afectació no ha estat delimitada ni territorialment ni temporalment, afectant el conjunt de la població i de la ciutat; b) per la seva durada, i c) per les conseqüències de l'emergència sanitària en l'àmbit social i econòmic.**

Aquestes característiques de l'emergència complexa fan que, com veurem amb més detall en el proper capítol, **les estructures tradicionals de direcció i gestió d'emergències al voltant dels serveis d'emergència, com el Centre de Coordinació⁹ (CECOR), perdin centralitat en la presa de decisions**, tot i activar-se a partir del 13 de març en el marc del Pla bàsic d'emergències. Aquestes estructures, per exemple, van ser cabdals en la gestió de crisis recents, com la dels disturbis arran de les protestes per la sentència del “Procés [independentista]”. En canvi, amb la crisi de la covid-19, els serveis d'emergència com ara Bombers o Guàrdia Urbana continuen sent fonamentals, però sense estar al capdavant dels espais decisoris i fins i tot experimentant un canvi important de prioritats i funcions:

“Això té un impacte molt significatiu, que, de fet, varia el nostre [de la Guàrdia Urbana] mapa de serveis totalment (...) de cop i volta, la covid-19 ens canvia tot aquest mapa de serveis i els hi dona la volta. Com que la gent no surt, baixa molt la delinqüència, baixa molt el trànsit, i la nova exigència està orientada a mantenir la convivència a dins dels domicilis, en un primer moment, i després també a l'espai públic”

“Salvaguardar el servei públic i estar en disposició d'aportar valor. El fet d'estar en disposició d'aportar valor en una emergència nova va voler dir reinventar-se i buscar fórmules que fins ara no s'havien aplicat. Això vol dir, des de la gestió del personal, els horaris, els materials, tècniques i dinàmiques d'extinció”.



9 On són presents Mossos d'Esquadra, la Guàrdia Urbana, Bombers de Barcelona i SEM

En canvi, pel tipus d'emergència (epidemiològica) l'Agència de Salut Pública ha tingut un rol fonamental per la presa de decisions. D'altra banda, tant els serveis municipals orientats a les emergències socials (per exemple, el CUESB) com aquelles organitzacions acostumades a treballar en entorns d'emergències socials, de salut o humanitàries (Càritas, Creu Roja, Open Arms, Metges Sense Fronteres o la UME) guanyen importància i centralitat:

“Creu Roja és una entitat que té la concessió d'alguns equipaments nostres, també estan acostumats a treballar en emergència. Vam fer aquesta primera feina, que ens va anar molt bé per generar l'estadi de preparació del moment de l'estat d'alarma”

“Nosaltres vam tenir reunions amb la direcció de Metges Sense Fronteres per veure en quines coses ells... Això també ens va ajudar molt en la part d'anticipació”.

Organitzacions acostumades a treballar en entorns d'emergències socials, de salut o humanitàries guanyen centralitat.



Llarga temporalitat del risc: les dues grans fases en la gestió de l'emergència

Atesa la gravetat de la situació en contagis i malalts durant la primera onada, unida a la manca de preparació social i institucional, es va requerir una intensa dedicació per part del personal de l'Ajuntament, amb la idea, en un moment inicial, que es tractaria més d'un esprint que no pas d'una marató:

“En un primer moment, pensàvem que aquesta organització podia durar 4-6 setmanes, que és el que vam pensar tots quan es va decretar l'estat d'alarma”

“I això que pot ser explicable en el primer mes, perquè en el primer mes, realment, la sensació d'urgència, a cada minut, era total”

“Però segurament aquest sistema de treball no el pots mantenir tota la vida perquè hi ha una part d'adrenalina que no la tens sempre”

“Que no és una qüestió de 15 dies que tots a 200 per hora i s'acaba, sinó que és una qüestió més llarga i els equips han de poder treballar i descansar. Per tant, han d'estar dimensionats per a això.”

La prolongada temporalitat de l'emergència fa que la gestió s'hagi hagut d'anar adaptant a les diferents fases que es van succeir en una “crisi maratoniana”. Malgrat la permanència del perill, en aquest cas la circulació del virus i la seva morbilitat i mortalitat, l'aprenentatge, el cansament i les conseqüències de les pròpies accions de mitigació (el distanciament social, tancament de negocis, etc.) van modificant les formes de gestió, així com les expectatives del públic i de la ciutadania:

“Abans potser no tenies mascaretes però la gent deia: “bueno, ja farem!”. Això ja no serveix. Vull dir, ja mira a l'Administració o a la direcció amb una altra visió. Aquest *feedback* ha canviat per aquest cansament i perquè l'emergència s'ha anat allargant”

“Perquè una nova emergència d'aquest tipus mai serà igual que la primera. Hi ha coses que ja no les podem fer igual, perquè ja no hi haurà aquella sensació de buit, de no sabem què hem de fer. Ara ja tothom es veu capacitat per opinar sobre què s'ha de fer”.





Amb el desconfinament, arriba la sensació de retorn a la (nova) normalitat. Ja no hi ha escassetat d'EPI i la ciutadania torna als carrers.



Amb la perspectiva temporal que ara tenim **podem diferenciar clarament dos grans moments: la primera fase durant el primer estat d'alarma**, quan l'organització, per mitjà del Comitè covid, els plans de contingència i la creació de les Oficines, s'adapta al canvi disruptiu amb algunes dificultats (dificultats per dur a terme el teletreball, escassetat d'equips de protecció, etc.) i comença a intentar donar resposta a la situació.

Es col·labora en l'àmbit sanitari i d'autoprotecció, fent complir les restriccions de mobilitat i d'ús de l'espai públic i mitigant les conseqüències socials més immediates (reforç de teleassistència, alimentació, pavelló a la fira per a persones sense llar, etc.). La crisi és viscuda com una crisi humanitària, d'una gran intensitat, solidaritat i entrega, en un entorn també abocat a donar resposta a l'emergència:

“Res molt diferent del que jo vaig viure amb el ‘chapapote’ de Galícia, un terratrèmol al Salvador que hi va haver molt fort o els sense papers acampats a plaça Catalunya”

“Aquí he de dir que la ciutat s'ha abocat amb nosaltres, hem tingut de tot de tothom, era en plan: “necessito xandall per a les persones sense llar” i Decathlon em va començar a donar xandalls; “necessito calçotets” i El Corte Inglés em va enviar roba interior. Vull dir que, els hotels, que estaven tancats, ens van donar tots els kits d'higiene, de raspall de dents. Els sense llar es rentaven les dents amb els raspalls de l'hotel Arts”.

La segona gran fase s'inicia amb el desconfinament i es caracteritza per una sensació de retorn a la (nova) normalitat. El risc continua present, però sembla estar més controlat, ja no hi ha escassetat de materials de protecció i hi ha un coneixement més gran tant de la malaltia com de les accions que cal dur a terme. Així, **es produeix una certa institucionalització de la gestió de l'emergència.** Si bé hi ha una intensitat menor en la gestió de l'emergència que durant el primer estat d'alarma, també hi ha més cansament:

“I ara nosaltres també hem de canviar, perquè jo veig que hi ha un desgast en la gent. Són les mateixes persones, però porten una ressaca que haurem de saber administrar”.

En aquesta fase es continua amb el Comitè covid-19 però amb menys periodicitat i es van creant noves oficines per fer possible la nova normalitat i desmantellant, per exemple, les de l'obertura de les escoles o dels equipaments. Malgrat que hi ha un cert major control de la crisi sanitària, **el que caracteritza aquesta nova fase és la simultaneïtat de la gestió de la crisi sanitària i la implementació de les mesures de mitigació i recuperació en l'àmbit social, cultural i econòmic, cosa que ja es pot fer amb les estructures de gestió habituals.** Alhora, **la incertesa continua sobre quins canvis iniciats en la fase anterior s'han de consolidar i com**, ja sigui en l'àmbit de serveis o bé en la gestió interna (per exemple, com s'instaura el teletreball a la mateixa Administració).



Una vegada descrites les característiques de l'emergència complexa i les diferents fases de la gestió, aprofundirem en cadascun dels espais i instruments que han caracteritzat l'engranatge de la governança a l'emergència complexa: el Comitè covid-19, les oficines, l'adaptació dels diferents serveis, ens i empreses proveïdores mitjançant els plans de contingència, les formes i els estils de lideratge, així com l'estratègia comunicativa interna. Abans, però, resumim en la següent taula els deu elements que considerem que han estat clau de la governança i la gestió de l'emergència derivada de la covid-19 per part de l'Ajuntament de Barcelona.



Taula 2. Elements clau per una governança i gestió de l'emergència sanitària a l'Ajuntament de Barcelona

Font: elaboració pròpia

10 elements clau

1. Estructura gerencial-directiva consolidada, amb confiança política, professionalitat, vocació de servei públic i una direcció per valors.
2. Creació d'un comitè de direcció i seguiment politicogerencial amb un lideratge plural i col·lectiu.
3. Creació de grups de treball transversals amb missions operatives específiques i autonomia de gestió que destaquen el coneixement territorial.
4. Governança multinivell reforçada i col·laborativa. Minimització del conflicte polític.
5. Col·laboració amb sindicats, organitzacions socials, empreses de serveis i altres empreses.
6. Assessorament de l'Agència de Salut i generació de nou coneixement inexistent o fragmentat sobre l'evolució de la ciutat, la pandèmia i la mateixa gestió municipal.
7. Establiment de plans de contingència per cada àrea i ens instrumentals de l'Ajuntament. Reorganització del personal i adaptació dels serveis essencials a les noves necessitats.
8. Regulació pròpia (dintre el marc legal vigent d'estat d'alarma) dels serveis essencials, dels contractes públics i del treball a distància.
9. Lideratge executiu politicogerencial distribuït i adaptatiu, capacitat d'orientar la resposta a l'emergència sanitària, social i econòmica i alhora planificar accions per a la recuperació.
10. Comunicació periòdica, directa i empàtica al conjunt de l'organització.

El Comitè covid-19

Tot i activar-se el Centre de Coordinació d'Emergències a partir del 13 de març seguint el Pla bàsic d'emergències, liderat pel tinent de Previsió i Seguretat, **el principal espai de pilotatge i de presa de decisions a l'Ajuntament de Barcelona ha estat el "Comitè de Coordinació i Seguiment del Pla de Contingència de la covid-19" o, simplement, "Comitè covid-19"**. És un òrgan creat ad hoc, sense estar previst en els plans d'emergència, però que ha tingut la suficient flexibilitat i pluralitat per anar-se adaptant a les diferents fases i necessitats sobrevingudes durant la pandèmia.

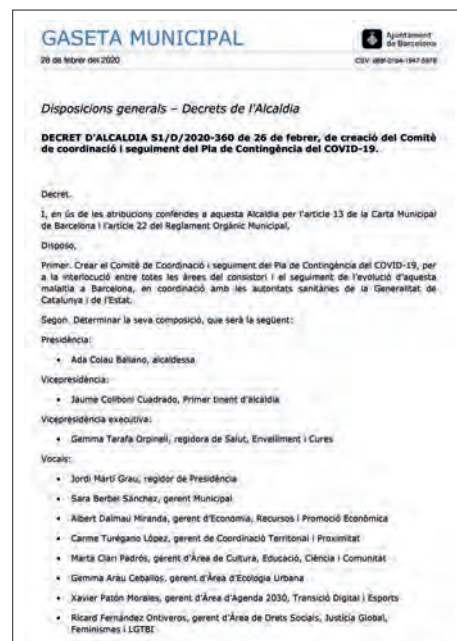
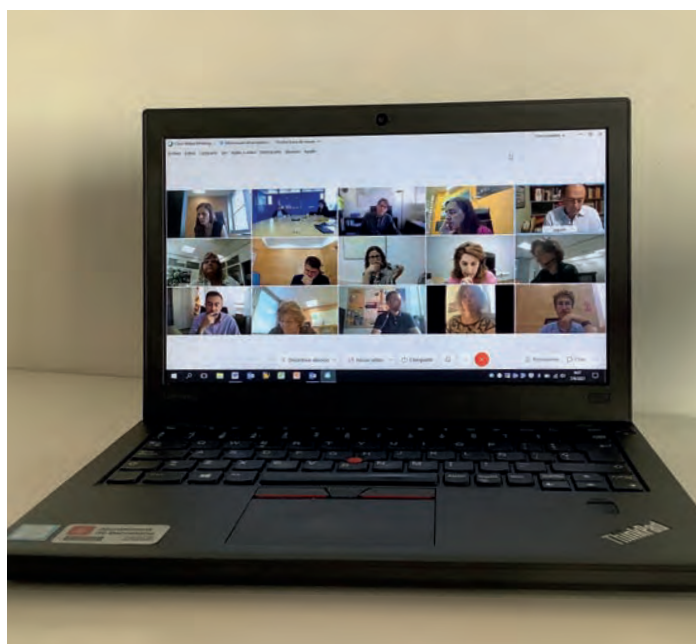


El nucli inicial va ser compost per la regidora de Salut, Envel·liment i Cures, la gerent municipal, la gerent de coordinació territorial i la directora de l'Agència de Salut Pública. El 26 de febrer es va formalitzar i ampliar mitjançant el Decret d'Alcaldia S1/D/2020-360 amb l'objectiu de dur a terme “la interlocució entre totes les àrees del consistori i el seguiment de l'evolució d'aquesta malaltia a Barcelona, en coordinació amb les autoritats sanitàries de la Generalitat de Catalunya i de l'Estat”. El comitè el presideix l'alcaldesa, Ada Colau, i el vicepresideix el primer tinent d'alcaldia, Jaume Collboni, i la presidència executiva recau en la regidora de Salut, Envel·liment i Cures, Gemma Tarafa. A més del regidor de la Presidència, Jordi Martí, està compost per deu gerències i tres direccions (alcaldia, comunicació i premsa). Inicialment va ser concebut com un espai fonamentalment gerencial amb una direcció política. Tanmateix, al llarg de la crisi el Comitè ha anat ampliant-se amb altres tinents d'alcaldia, regidories i gerències municipals segons les necessitats, mantenint un espai virtual més ampli i un espai presencial una mica més restringit. La principal característica, a part de la seva adaptabilitat, és que ha estat un espai gerencial i polític alhora.

Sota la presidència de l'alcaldesa, el lideratge polític executiu de l'espai va recaure efectivament en Gemma Tarafa com a regidora de Salut (i també com a responsable de l'Àrea de Drets Socials en substitució de Laura Pérez) i, en l'àmbit gerencial, per part de Sara Berbel, gerent municipal. El lideratge extern va ser compartit per la mateixa Gemma Tarafa i Albert Batlle, tinent d'alcaldia de l'Àrea de Prevenció i Seguretat, tant pel que fa a la comunicació amb els mitjans de comunicació, com la interlocució amb els seus homòlegs de la Generalitat de Catalunya.

“Valoro molt positivament el to i l'harmonia amb què ho hem pogut gestionar. Jo crec que hem anat molt a la una, i en un govern de coalició també té els seus riscos. Jo, en aquest sentit, he vist que hem anat molt a la una, i que sí és veritat que s'ha fet un lideratge politicogerencial més compartit”.

Reunió del Comitè covid-19



El Comitè covid-19 és l'espai on s'identificaven els temes per abordar en funció dels esdeveniments, es determinaven les prioritats i es feia un seguiment general de la situació. Durant les setmanes més intenses es va reunir cada dia i després amb caràcter setmanal o quinzenal, depenent de les necessitats.

Taula 3. Comitè covid-19 i Oficines: engranatges de la governança de l'emergència complexa

Font: elaboració pròpia

	Comitè covid-19	Oficines
Funcions	Avaluació i seguiment de la situació i de les mesures	Desenvolupar missions específiques
	Coordinació entre diferents àrees i serveis	Planificació, coordinació, seguiment o execució
	Presa de decisions estratègiques	Generació de nova informació o coneixement
Direcció	Presidència: alcaldessa	Gerents d'àrees o de districtes i equip de confiança ad hoc
	Vicepresidència: 1r T. A.	
	Presidència executiva: regidora de Salut, envelliment i cures + gerència municipal + ASPB	
Participants	Esfera presencial i virtual	Esfera presencial i virtual
	Gerents i polítics de les àrees més afectades per l'emergència + ASPB + comunicació	En funció de les necessitats, motivació i disponibilitat del personal
Durada i intensitat	Durada: tota l'emergència complexa	Durada: en funció de la missió
	Intensitat: modular segons la fase	Intensitat: alta
Característiques clau	Espai polític i gerencial	Transversalitat
	Visió global	Multidisciplinarietat
	Orientació a l'acció	Orientació a resultats
	Capacitat d'anticipació	Autonomia de decisió i execució



Les Oficines

El treball més tàctic i operatiu es derivava a les respectives gerències específiques quan les accions que calia desenvolupar es podien emmarcar en les respectives línies de treball habitual (per exemple, Mobilitat o Seguretat) o bé, **quan hi havia temes que requerien un important treball transversal, a grups operatius específics anomenats “Oficines”**. La importància operativa i l'agilitat que van arribar a tenir algunes d'elles han fet que fossin, juntament amb el Comitè covid-19, el principal engranatge de la governança de l'emergència complexa de l'Ajuntament de Barcelona.

La major part de les Oficines no responien a estructures preexistents i també eren equips creats específicament per complir la tasca que tenien assignada, ja sigui muntar extensions hospitalàries en equipaments esportius, contenir la propagació de la pandèmia en les residències geriàtriques o bé garantir la reobertura dels equipaments municipals amb condicions de seguretat. És per això que també **hi hagut una gran diversitat entre elles pel que fa a la mida, la durada i les metodologies concretes de treball i, fins i tot, la funció**. Algunes han estat més orientades a donar resposta molt executiva a les necessitats de l'emergència sanitària (pavellons Salut, residències, cistella anticovid) o a les diferents fases de l'estat d'alarma (barris en confinament, reobertura d'equipaments) i d'altres més orientades a la planificació de les accions de recuperació (Re-set Urbà, CECORE). En qualsevol cas, **totes elles han estat fortament orientades a resultats, compostes per equips multidisciplinaris, i amb gran autonomia de decisió, gestió i execució una vegada fixada la seva missió**.

Una vegada identificada la missió per part de la direcció politcogerencial, o bé en el marc del Comitè covid-19, es triava el personal gerencial més adequat per liderar-les. Així, **el lideratge de les Oficines ha recaigut en els i les gerents municipals, triades en funció de les seves capacitats, disponibilitats i coneixements**. A vegades el seu lideratge ha recaigut en gerents que han canviat el seu àmbit de treball habitual, com és el cas de l'Oficina Pavellons Salut, liderada per Marta Clari, gerent de Cultura i Educació. També **ha tingut un paper destacat el personal directiu dels districtes en el lideratge d'algunes oficines**, com és el cas de Maria Gas, gerent del Districte de Sant Andreu, en l'oficina de coordinació de residències de gent gran; Sònia Frias, gerent de Sants-Montjuïc, en l'oficina de Reobertura d'Equipaments; o Gabriel Duarte, gerent de Nou Barris, en l'oficina de Barris en (des)confinament. Això **mostra la importància, en aquests moments d'emergència, de comptar amb directius professionals, flexibles i polivalents, i també el valor del coneixement territorial**.

“Comencem a configurar equips transversals on no importa tant d'on ets, ni la teva posició, sinó el teu coneixement i els teus recursos. Lidera el més adequat”

“Destacaria el paper de la Gerència Territorial, que la veritat és que va ajudar molt a poder tirar endavant aquesta construcció d'equips en les oficines transversals...”

“En realitat no necessitaven una persona que sapigués d'equipaments perquè ja estaven: el referent de centres cívics ja sap de centres cívics; i el referent de ludoteques, ja sabia de ludoteques; i el de gent gran, ja sabia de gent gran... El que calia era fer una oficina de coordinació per ser molt operatius en coordinar i orientar “a todo el mundo que ya sabe de lo suyo”, per poder obrir a la data fixada amb condicions de seguretat”.



Els líders de les Oficines **configuraven un equip bàsic segons la seva disponibilitat, motivació, capacitats i coneixement en relació amb la tasca per desenvolupar entre el personal del mateix Ajuntament.** La configuració de l'equip també va ser possible per la bona predisposició per part de tot el personal municipal a col·laborar amb les oficines quan se'ls requeria. A partir d'aquest equip bàsic s'anava ampliant el personal derivat d'altres àrees i serveis en funció de les necessitats que calia cobrir, arribant a treballar fins a 90 persones en el cas de l'Oficina de coordinació de residències de Gent Gran.

“Em van dir una cosa que no m'ha passat mai, ni crec que em torni a passar la vida: tria a qui vulguis, cap problema, i gasta't els diners que facin falta, ja trobarem la manera de cobrar-los. No em passarà mai més”

Per tal de dur a terme la missió que tenien encomanada, **una de les tasques crítiques que van haver de desenvolupar les Oficines va ser la creació o gestió de coneixement que o bé no existia o bé estava excessivament fragmentat.** Ja sigui per elaborar indicadors comuns de gestió municipals al llarg de la pandèmia, fragmentats en àrees o serveis; saber el nombre o situació de les residències a la ciutat; saber tot el personal de l'Ajuntament que pot fer funcions d'informació i sensibilització a l'espai públic fragmentat en els diferents serveis; o bé conèixer les característiques dels equipaments municipals. Una informació que abans de la pandèmia estava fragmentada en els diferents responsables de gestió de cada equipament.

“Vam fer una feina tècnica, complexa, que va ser classificar les residències. És a dir, què tenim? Residències grans amb equips professionals, residències mitjanes que no compleixen criteris covid, però amb equips professionals (vol dir que tenim metge i infermera); i residències petites, que ni compleixen covid i són un desastre.”

“Ens vam passar els primers 15 dies que hi va haver una persona que només estava intentant fer la base de dades, per saber tots els equipaments que havíem d'obrir. Perquè si hem de poder dir quin % estan oberts i quins estan tancats, haurem de saber d'on partim. I aquesta base de dades no existia, perquè la base de dades que existia era el contracte de manteniment de neteja dels Serveis Generals”

Tres exemples d'Oficines executives per a donar resposta a l'emergència sanitària: residències, pavellons Salut i cistella anticovid



Una vegada resoltes aquestes necessitats bàsiques de coneixement per poder dur a terme la missió, els equips de les oficines sovint també es dedicaven a **crear protocols operatius d'actuació**, per exemple quan s'havia de traslladar usuàries de les residències: quina era la millor forma de separar els pavellons hospitalaris, o quines característiques havien de tenir els equips de climatització dels equipaments municipals. **Per poder crear aquests protocols, el coneixement expert en temes de salut pública per part de l'ASPB i, segons els casos, d'altres actors amb experiència en crisis humanitàries com Metges Sense Fronteres, va resultar fonamental.** A vegades els protocols eren el resultat d'estandarditzar solucions que s'havien trobat per resoldre una situació concreta durant la crisi (per exemple en una residència, un pavelló o en un equipament) i podien servir per a la resta. En el cas de les Oficines de barris en (des)confinament, l'oficina actuava més aviat com un espai d'intercanvi de coneixement entre les solucions que havia trobat cada districte.

“Per tant, el valor de l'oficina central [de Pavellons] va ser generar estàndards o sigui modelitzar. I no modelitzar des de l'oficina central sinó de cada experiència de pavelló treure el millor i per tant clonar-ho en els altres.”

Una de les altres funcions fonamentals de les Oficines ha estat **coordinar i fer el seguiment** dels diferents departaments implicats (tant de l'Ajuntament com de la Generalitat), serveis i agents externs que estaven involucrats en la consecució de la missió (per exemple Bombers, IMI, hospitals de referència i districtes en el marc del Consorci de Salut en el cas de l'Oficina Pavellons), ja sigui per poder seqüenciar, orientar i acoblar la feina dels diferents operadors involucrats, com resoldre problemàtiques o obstacles que anaven apareixent:

“I, bàsicament, la coordinació consistia a orientar i després desfer nusos. Perquè hi havia temes que s'encallaven, i calia agafar els diferents responsables... salut, prevenció de riscos, manteniment... no s'acaben de posar d'acord en com s'ha de posar l'aire condicionat o no perquè sigui segur, legal, i... Bueno, doncs moltes hores i moltes reunions per desfer aquest nus, perquè això podia ser una barrera que impedís la fita.”



Finalment, en alguns casos, les oficines també centralitzaven la **provisió** dels materials i elements necessaris per aconseguir la missió, a partir de la compra, cessió o donació (per exemple, llits per als pavellons). En aquests procediments la possibilitat de compra, la contractació i d'altres procediments administratius d'emergència han estat imprescindibles per poder donar la resposta àgil que es requeria.

L'adaptació interna de l'organització a l'emergència

“La preocupació va ser subministrar equips de protecció i tenir un marc adequat pel que fa al personal, la contractació, pagaments a proveïdors i les subvencions. I anar fent aquest marc adaptable durant tota l'emergència. Donar instruccions a tota la plantilla, pactar-ho amb els sindicats... Tenir l'organització orientada i alineada”

Una de les característiques de l'emergència sanitària i del Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma, va ser la necessària adaptació organitzativa del conjunt de l'Ajuntament, **tant per garantir la prevenció i protecció de les persones treballadores com per garantir el funcionament de l'organització i dels serveis públics imprescindibles** de l'Ajuntament i del conjunt dels seus consorcis, fundacions i ens instrumentals.

Amb aquests objectius es van aprovar dos decrets d'Alcaldia. El Decret d'Alcaldia S1/D/2020-421, d'11 de març de 2020 (tres dies abans de la declaració de l'estat d'alarma), i el Decret d'Alcaldia S1/D/2020-443, de 14 de març de 2020, d'establiment de mesures preventives, de protecció i organitzatives amb motiu del virus covid-19.


S'hi indicaven els serveis essencials de l'Ajuntament de Barcelona (vegeu la taula 4) que s'havien de garantir i s'estableixia la capacitat de mobilitzar el personal necessari (per exemple, dels serveis no essencials) per adaptar-ne el funcionament i les necessitats sobrevingudes. **La reorganització del personal ha estat una necessitat i pràctica durant la gestió de la crisi, imprescindible, per exemple, per configurar algunes Oficines o adaptar alguns serveis.** En el cas dels serveis no essencials, els decrets estableixen que procedeixin a desenvolupar la seva activitat en la modalitat de teletreball, reforçant els serveis d'atenció telefònica i electrònica en els serveis no essencials d'atenció al públic.

A més del reforç de personal (com, per exemple, va ser el cas de l'Agència de Salut Pública o la reorganització entre serveis essencials i no essencials), en relació amb la gestió dels recursos humans s'ha de destacar que, per primera vegada, **es va obrir una borsa de personal voluntari per reforçar serveis essencials amb més de 1.000 persones inscrites.** Per tal d'activar aquesta borsa de treballadors i treballadores voluntàries s'estableix l'Oficina del Voluntariat (amb RH, Gerència municipal i coordinada pel Servei d'Acció Comunitària) amb l'encàrrec de vehicular les necessitats dels diferents serveis municipals que puguin requerir reforç voluntari posant en marxa la borsa de personal voluntari i també en coordinació amb entitats com ara Open Arms. Es van fer tasques de muntatge i trasllats de material als pavellons Salut, tasques de suport als mateixos pavellons, de suport als centres de serveis socials o a pisos tutelats per a gent gran.



El Decret d'Alcaldia del dia 11 de març donava 48 hores a les gerències de les diferents àrees, fundacions, consorcis i ens instrumentals per elaborar els respectius plans de contingència per tal de mantenir l'activitat ordinària (especialment aquella considerada essencial) en funcionament durant l'emergència amb condicions de seguretat. **Aquesta anticipació va fer possible que el dia del Decret d'Alarma a l'Ajuntament de Barcelona ja hi hagués més claredat sobre quins eren els serveis essencials i s'estiguessin prenent accions internes per tal de garantir-ne el funcionament.**

“Vam preparar un pla de contingència pre-estat d'alarma, per com organitzaríem els serveis socials en cas que hi hagués una situació de col·lapse a la ciutat. Vam fer 3 escenaris: continuar treballant amb 40 centres, amb el 50%, o treballar com treballem al mes d'agost, per entendre'ns, que és amb 10 centres. O sigui, un centre de capçalera per districte. Per nosaltres era molt important decidir com protegir les plantilles. És a dir, si volem continuar atenent al 100% de la població, com fem que la plantilla pugui estar treballant, en presencial i no presencial, i que puguem anar fent canvis de plantilla”

GASETA MUNICIPAL  Ajuntament de Barcelona
12 de març del 2020 CSV: 70b-079-Naa-707a

Disposicions generals – Decrets de l'Alcaldia

DECRET D'ALCALDIA 51/D/2020-421 d'11 de març, sobre la declaració de la tramitació d'emergència per a la contractació dels serveis i subministraments i si s'escau obres de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus organismes autònoms, destinats a prevenir o paliar els efectes i contagis del virus SARS-CoV-2 (coronavirus), i de delegació de competències en l'estructura executiva.

Decret. Atès el que preveu l'article 120 de la Llei 5/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, i de conformitat amb les atribucions que m'han estat conferides per l'article 13.1 apartat L) de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

Disposo.


Primer. Declarar la tramitació d'emergència per a la contractació dels serveis i subministraments i si s'escau obres de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus organismes autònoms, destinats a prevenir o paliar els efectes i contagis del virus SARS-CoV-2 (coronavirus), així com també d'aquells que per mutacions d'aquest comportin problemes de salut a les persones que necessitin d'una ràpida resposta per a la seva prevenció, tractament o eliminació.

Segon. Els serveis, subministraments i obres objecte d'aquesta declaració són els següents:

- Subministraments de materials farmacèutics o mèdics per a la detecció, prevenció o cura de contagis tals com detectors, medicaments, mascaretes, guants, sabó higiènic i dispensadors, també inclou qualsevol altre element complementari dels equips de prevenció individual, així com els serveis per a la seva instal·lació, transport i si s'escau formació.
- Subministrament d'ordinadors portàtils i telèfons mòbils, adquisició de llicències, softwares, línies telefòniques i qualsevol altre que tingui com a finalitat dotar de les eines i canals informàtics per al personal que s'hagi de mantenir desplaçat o confinat.
- Serveis de desinfecció o neteja d'equips, instal·lacions o immobles, de subministrament de detergents o d'altre mena que siguin necessaris realitzar en dependències municipals o equipaments municipals per a prevenir o eliminar l'existència del virus.
- Serveis, obres, transports o subministraments de tot tipus, telefònics o xarxes telemàtiques, inclosos allotjaments, dietes, assistència domiciliar, confinament i desplaçaments, per atendre necessitats d'usuaris i usuaris de serveis socials i/o educatius per prevenir contagis o que pateixin els efectes del virus.
- Redacció de projectes, construcció o adquisició de mòduls prefabricats o qualsevol tipus d'obres, serveis i subministraments per atendre el confinament o cura de persones, en el cas que els serveis de salut de la Generalitat de Catalunya no siguin suficients.

Tercer. Delegar, als gerents i gerentes de sector, de districte i dels organismes autònoms les competències per a ordenar l'execució dels serveis, subministraments i si s'escau obres abans

gasetamunicipal@bcn.cat barcelona.cat/gasetamunicipal DLB-5.656-2007 1

GASETA MUNICIPAL  Ajuntament de Barcelona
15 de març del 2020 CSV: 589-048-696-0561

Disposicions generals – Decrets de l'Alcaldia

DECRET D'ALCALDIA de 14 de març de 2020, d'establiment de mesures preventives, de protecció i organitzatives amb motiu del virus COVID-19.

Decret.

La propagació del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha comportat no només la declaració per part de l'Organització Mundial de la Salut d'una situació d'emergència d'importància internacional i la reacció per part de diferents estats del nostre entorn, sinó també la declaració de l'estat d'alarma per part del Govern central, mitjançant Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel que es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel COVID-19; declaració que ha vingut a complementar les mesures urgents adoptades mitjançant el Reial Decret-Llei 7/2020, de 12 de març, centrat en la resposta a l'impacte econòmic del COVID-19.

La situació d'excepcionalitat i d'emergència provocada pel virus esmentat i l'impacte dels seus efectes en el municipi de Barcelona incideixen directament en la prestació de serveis i l'activitat municipal. L'Ajuntament de Barcelona ha anat prenent les mesures necessàries per protegir la salut i la seguretat de la seva ciutadania, les quals requeriran l'adaptació en la prestació dels serveis municipals, en l'activitat pública i administrativa, de conformitat amb la legalitat. Mesures que s'han d'adaptar responen a la necessitat de racionalitzar recursos i els mitjans disponibles en l'àmbit de l'organització i dels processos administratius, amb respecte als principis de proporcionalitat, necessitat, seguretat jurídica, eficiència i eficàcia. La situació d'excepcionalitat i d'emergència exigeix una redistribució dels efectes materials i personals de l'Ajuntament de Barcelona per dirigir més recursos a les accions que directament han d'incidir en la protecció de la salut i la seguretat.

Des de l'Ajuntament de Barcelona s'han adoptat un seguit de mesures organitzatives i preventives destinades a la protecció de les persones a través de la contenció del risc de contagi i a assegurar la continuïtat dels serveis municipals, amb lògica prioritització dels serveis de caràcter essencial.

Ara, davant l'evolució de la situació sanitària i les noves circumstàncies que han determinat l'aprovació del Reial Decret 463/2020 esmentat, cal intensificar i aprofundir en la reacció municipal als efectes de reforçar les directrius adoptades fins al moment respecte a l'organització municipal amb un marc de referència homogeni que permeti, a les persones responsables de la gestió, disposar dels criteris i mecanismes que facilitin una actuació coordinada de les diferents unitats i serveis de l'Ajuntament i de les entitats que conformen el seu sector públic. D'aquesta manera, l'Ajuntament de Barcelona contribueix a la lluita contra la propagació de la pandèmia i redueix els riscos sanitaris del seu personal i de la resta de la ciutadania.

La Carta municipal de Barcelona, a través del seu article 140, empara l'actuació municipal en potenciar la participació de tots els ciutadans en la reducció dels riscos que la mateixa societad

gasetamunicipal@bcn.cat barcelona.cat/gasetamunicipal DLB-5.656-2007 1



Taula 4. Serveis i característiques organitzatives considerades essencials durant la crisi de la covid-19 per part de l'Ajuntament de Barcelona

Serveis essencials per la crisi de la covid-19		Elements organitzatius que cal garantir pels serveis essencials en els plans de contingència
1	Agència de Salut Pública de Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> • Establir mecanismes per garantir l'obertura dels serveis
2	Departaments de recursos humans, persones i desenvolupament organitzatiu	<ul style="list-style-type: none"> • Establir sistemes de torns i de redistribució de personal per garantir la continuïtat del servei
3	Direcció de Comunicació i Servei de Premsa municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir els processos de personal necessaris per a l'abonament de la nòmina
4	El director/a de l'Alcaldia, el o la cap de gabinet de les tinències d'Alcaldia i de les regidories de Presidència i Salut	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir els serveis de pagament de proveïdors i els terminis de pagaments
5	Gerència d'Economia, Recursos i Promoció Econòmica, i gerències i ens adscrits, especialment els que s'esmenten a continuació: <ul style="list-style-type: none"> • Cementiris de Barcelona, SA • Informació i Comunicació Barcelona, SA • Institut Municipal de Mercats de Barcelona • Institut Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir els serveis de sanejament de la ciutat
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantir l'activitat de l'Agència de Salut Pública en la seva totalitat
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantir l'atenció social i l'emergència social
6	Gerència d'Infraestructures i Mobilitat	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir la continuïtat organitzativa i la prestació del servei
7	Gerència de Coordinació Territorial i Proximitat	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir la validació dels procediments administratius que requereixen la signatura
8	Gerències de districtes i aquells serveis que es puguin requerir	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir les funcions de la Guàrdia Urbana, i dels serveis de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvament, i Protecció Civil
9	Gerència de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI	<ul style="list-style-type: none"> • Restablir la línia de comandaments en el cas de baixa dels titulars
10	Gerència de Medi Ambient i Serveis Urbans	
11	Gerència Municipal	
12	Gerència de Seguretat i Prevenció <ul style="list-style-type: none"> • Servei de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments • Guàrdia Urbana de Barcelona 	
13	Institut Municipal d'Informàtica	
14	Institut Municipal de Serveis Socials	
15	Secretaria General, Intervenció General i Tresoreria	
16	Servei d'atenció telefònica 010	

Font: Decrets d'Alcaldia d'11 i 14 de març

Tanmateix, **la complexitat de garantir els serveis essencials en condicions de seguretat, tant per les persones treballadores com per part dels usuaris i usuàries, va requerir importants canvis en l'organització i provisió dels mateixos serveis**, com és el cas dels serveis socials. En aquest àmbit, es van haver d'adequar els sistemes de treball en remot i reforçar els sistemes d'atenció telefònica dels professionals dels centres de serveis socials. Alguns serveis van haver de ser reforçats, com ara la Teleassistència, el d'Àpats a Domicili o el de repartiments d'aliments. D'altres van haver de patir importants reorganitzacions, com els Serveis d'Assistència Domiciliària, o fins i tot es van haver de crear nous equipaments, com els d'atenció d'emergència a les persones sense llar. En molts casos no només implicava la reorganització del personal de l'Ajuntament, sinó també l'adaptació de les empreses proveïdores i els seu personal, o bé la contractació de noves empreses per poder operar els nous serveis i equipaments. **Novament, tant la bona predisposició i voluntat d'empreses proveïdores, personal (intern i extern), com els procediments de contractació d'emergència van fer possible una adaptació àgil dels serveis existents o la possibilitat d'oferir-ne de nous, operats per diferents proveïdors.**

S'ha de recordar que una part dels serveis essencials no els presta directament l'Ajuntament, sinó que es presten amb contractes de concessió amb empreses proveïdores de serveis. **Per tant, no només s'havia de regular la contractació d'emergència, sinó també què passava amb els contractes de serveis vigents.** Per això es va haver d'aprovar un primer Decret d'Alcaldia el dia 17 de març on s'establia que **aquelles empreses de contractes vinculats a serveis essencials o susceptibles de prestar-se s'havien de seguir prestant, i que les empreses proveïdores havien de presentar un pla de contingència on s'havien d'especificar les mesures adoptades per tal de prevenir els riscos per a la salut del personal adscrit al contracte.** Aquest decret es va haver d'anar adaptant a les noves regulacions aprovades per part de l'Estat i la Generalitat en matèria de contractació pública, per la qual cosa es van aprovar nous decrets d'Alcaldia el 23 de març i el 8 d'abril modificant els anteriors, on es regulaven els diferents contractes amb l'Ajuntament, no tan sols els contractes de serveis.

Els principals esculls per a una òptima adaptació de l'organització a la nova situació han estat, sens dubte, la manca de preparació per al treball en remot i una manca de digitalització de procediments interns. En el primer cas, la falta d'equips informàtics corporatius, manca d'infraestructura tecnològica per treballar en remot, manca de formació i familiaritat amb les eines de teletreball, han estat els aspectes crítics. En el segon cas, una manca d'adaptació dels equips i dels procediments a l'Administració digital, amb molts tràmits i circuits amb presència del paper:

“Nosaltres hem tingut molta gent que ens va marxar a fer teletreball, i això ha estat una altra ‘debacle’. Perquè una empresa com l'Ajuntament de Barcelona, on el teletreball estava gairebé prohibit, de sobte tothom a casa. No teníem el maquinari, no teníem res preparat. L'Ajuntament no tenia Webex [Cisco Webex Meetings], ara en tenim”.

“Per tant, la nostra organització tenia en el component presencial un pilar important i, organitzativament, estàvem pensats així. Procedimentalment, clar això té a veure amb tots els processos que té l'Ajuntament per treballar, des del que és l'autorització d'una llicència de construcció, tot el circuit d'inspecció en el cas d'haver una denúncia d'un local o el que sigui, el treball jurídic... m'he trobat una dependència del paper important, pels temps en què estem.”



Malgrat el difícil punt de partida, **hi va haver un important esforç per part de l'Institut Municipal d'Informàtica (IMI) per facilitar el teletreball**, incrementant els accessos remots a serveis corporatius (tant des d'equips corporatius com d'equips personals), passant de 200 a més de 8.000 potencials usuaris únics (sobre un total de poc més de 9.000 treballadors i treballadores municipals que disposen d'estació de treball a la feina). A més, es va incrementar en 450 el parc d'ordinadors portàtils per al personal que no disposava d'aparell per poder-se connectar des de casa, malgrat les dificultats per adquirir un material que patia una escassetat global:

“A les dues setmanes, ja teníem 6.000 persones connectades. I al mes i mig ja teníem 10.000 persones connectades i ara som 16.000. Es va haver de fer un esforç brutal per la connexió, en un moment en què era completament necessària, quan es va decretar el confinament. Per això no estàvem preparats”.

En poc més de dues setmanes, l'organització va passar a fer un ús intensiu dels sistemes de videoconferència corporatius amb 300 reunions setmanals on es connectaven més de 2.500 persones, amb una gran corba d'aprenentatge per part del personal municipal i fent un salt endavant incorporant aquest tipus d'eines en el treball diari:

“L'organització ha interioritzat que això era possible. És com una confirmació que és possible que es pot teletreballar i ser productiu. Al final ha funcionat bé i la gent ha fet la feina que havia de fer”

“Estic segur que, mira, dins de les poques coses bones de tenir una crisi com aquesta, és l'aprenentatge que hem tingut de teletreball, que mai s'hagués assolit d'una altra manera...”

La conciliació familiar va ser especialment complicada amb el tancament de les escoles i el teletreball generalitzat.



Tanmateix, la manca de cultura, regulació i de coneixement del treball a distància, les necessitats de dedicació intensiva per fer front a l'emergència sanitària i la possibilitat de treballar a qualsevol hora des de casa, més les dificultats de conciliació familiar donades pel tancament de les escoles i el teletreball generalitzat, van implicar un important sobre esforç per part del personal dels serveis essencials i havent de dur a terme el teletreball en condicions no òptimes:

“I crec que tampoc es pot repetir un teletreball tant salvatge com aquest que hi ha hagut, d'hores interminables...”

“Va generar molt estrès, també s'ha de dir. Fue una situación que, ahora nos reímos, pero todos hemos sufrido alguna crisis familiar importante... [riures] Porque la situación se volvió muy complicada: tema de conciliación familiar y los horarios, fue brutal.”

Això va propiciar una instrucció per part de Gerència Municipal, el dia 15 de maig, per a l'establiment de pautes en el treball a distància durant la crisi sanitària, com ara la necessitat de donar les directrius necessàries de les tasques que han de dur a terme les direccions, establir estratègies per evitar la sensació d'aïllament ocupacionals, facilitar equips i eines municipals, l'establiment d'horaris i jornades, o mesures per garantir el dret al descans i a la desconexió digital.

Una altra de les **dificultats importants per garantir la seguretat del personal municipal durant les primeres setmanes va ser l'escassetat de mascaretes i d'equips de protecció per als serveis essencials que havien d'estar a l'espai públic i en contacte amb usuaris i usuàries**. Malgrat la incorporació d'elements de separació, dispensadors de gel hidroalcohòlic, l'establiment d'aforaments i torns, etc. no va ser fins al dia 2 d'abril que arriba la compra més important de protecció, provinent de la Xina, i que va ser centralitzada per la Gerència de Recursos per proveir als serveis essencials: 600.000 mascaretes quirúrgiques, 5.000 granotes, 12.000 ulleres i 9.600 gorres. **La manca d'aquest tipus de materials va propiciar processos d'innovació**, com veurem en el capítol corresponent, amb l'obertura dels ateneus de fabricació per produir equips de protecció individual amb impressores 3D amb col·laboració amb la comunitat *maker* de la ciutat o l'articulació per part de Barcelona Activa d'una xarxa local per a la producció de 300.000 mascaretes.

“El tema de les mascaretes, ens va fer patir moltíssim fins que va arribar la primera compra de la Xina per l'Ajuntament de Barcelona, això ha estat complicadíssim. Els EPI, això ha estat una lluita brutal”



Lideratge i comunicació

Una de les variables crítiques de qualsevol crisi sanitària és la capacitat de les persones al capdavant de la mateixa l'organització d'orientar, prioritzar, motivar i comunicar una resposta col·lectiva adequada a partir dels coneixements i recursos existents amb l'objectiu, en aquest cas, de salvaguardar vides i garantir el màxim benestar possible de la població en aquestes circumstàncies, especialment dels més vulnerables.

“El treballador públic el que necessita són certeses i que vegi que tothom està compromès i treballa amb la mateixa direcció... quan tu hi poses recursos i un compromís en allò a tirar endavant cap a una direcció i no vacil·les, l'organització respon”

“La consigna de l'alcaldeessa va ser evitar contagis, morts i protegir els més vulnerables”

El lideratge de l'Ajuntament de Barcelona recau en la seva alcaldessa. Així ha continuat essent durant la crisi sanitària, si bé altres figures polítiques han tingut un pes rellevant, especialment la regidora de Salut (que també ho era de Drets Socials durant la pandèmia), però també la Primera Tinència d'Alcaldia, el regidor de la Presidència o el regidor de Prevenció i Seguretat. Pel que fa al lideratge executiu, la mateixa Gerència Municipal i la de Coordinació Territorial han tingut un rol central i, entre les àrees, cal destacar la gerència de Drets Socials, la Gerència d'Àrea d'Economia, Recursos i Promoció Econòmica i la Gerència d'Àrea de Cultura, Educació, Ciència i Comunitat, i la mateixa directora de l'Agència de Salut Pública. Si tenim en compte l'anterior i l'existència del Comitè covid-19, podem assegurar que ha estat un lideratge col·lectiu i compartit en els àmbits polític i gerencial.

“Jo, en aquest sentit, he vist que hem anat molt a la una, i que sí és veritat que s'ha fet un lideratge politicogerencial més compartit”

Si ens fixem en la creació de les oficines i la seva alta autonomia, podem assegurar que aquest també ha estat un **lideratge executiu distribuït** en el conjunt de l'organització **on algunes gerències de districte han tingut un protagonisme destacat.**

“En una emergència sostinguda en el temps, com és aquesta de la covid, el lideratge no es pot basar en paràmetres de jerarquia ni estructures verticals, perquè no arribem a tot (...) o tens una estructura molt àgil de presa de decisions o directament tot queda bloquejat esperant la decisió del que està a dalt. Això és inviable, per tant... l'exigència, en moments com aquest, és de deixar un grau d'autonomia força important”

“És de les coses que també s'han trencat molt, perquè s'han descobert grans valors en els districtes... fins i tot gerents d'àrea que em deien: “Ostres, això m'ha sorprès”. O sigui que, en aquest sentit, crec que ha estat positiu”



Aquest lideratge distribuït també s'ha donat a nivells inferiors de comandaments, tot i que també s'han destacat diferències en com el personal encara l'adversitat, amb persones amb més habilitats per afrontar la incertesa i ser proactius que d'altres.

“I després va haver molts lideratges informals per part de la gent amb més coneixement i capacitat de ser resolutius”

Pel que fa al tipus de lideratge, es destaca especialment que aquest ha estat un **lideratge més motivador que autoritari**, davant el gran repte que ha suposat la crisi sanitària, i **basat en valors**, a l'hora que també se'n destaca el component empàtic.

“Però sí que és veritat que el tarannà del lideratge o el com hem anat orquestrant això no ha estat superimpositiu, però sí que ha estat de: ‘gent, ens hem d'arremangar’. Jo crec que, en aquest sentit, tots ho hem valorat positivament”

“I llavors aquest equilibri de persones contundents, però que sàpiguen portar equips i siguin empàtiques. Jo crec que és molt important ser empàtic en un moment de tensió com el que hem viscut”

“I com abans et deia la cooperació per nosaltres era clau? Doncs fem coses de manera cooperativa. Trencar la verticalitat era clau? Doncs fem coses de manera horitzontal. La igualtat de gènere era clau? Doncs hem fet tots els projectes amb igualtat de gènere. Hem fet l'equip de voluntaris perquè la solidaritat era un dels nostres valors. És a dir, això, jo he estat molt conscient, i també el meu equip de Gerència, que volíem que l'organització tingués clar que aquests eren els valors amb els quals estàvem treballant”

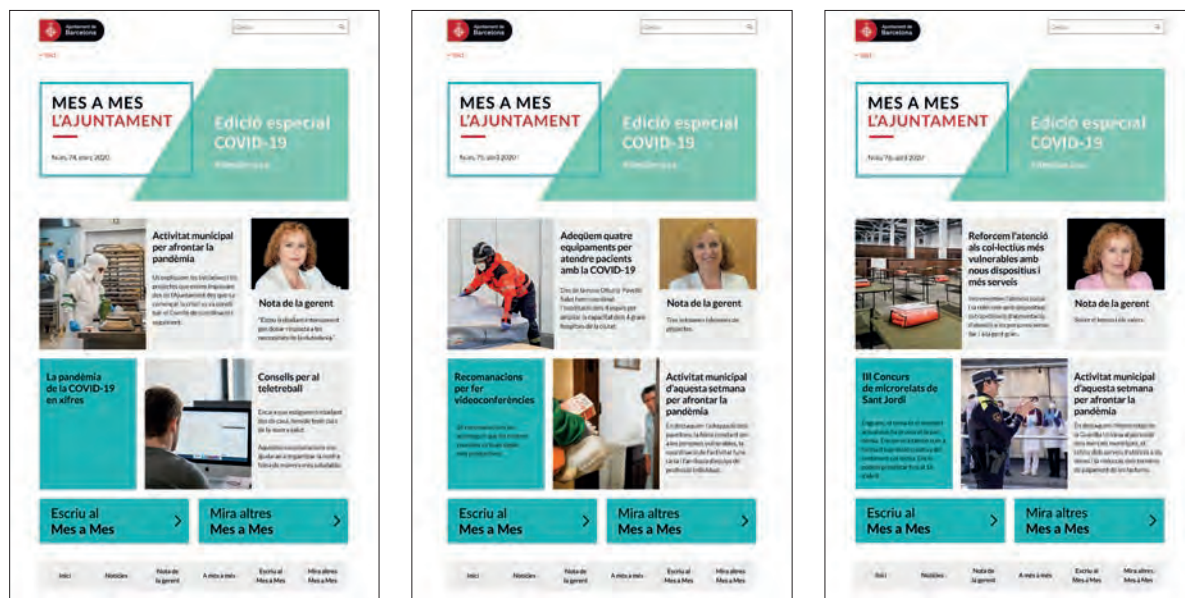


La generació de lideratges col·lectius i distribuïts també és possible per l'agilitat en el traspàs d'informació sobre la situació entre polítics, directius i altres comandaments, especialment amb els sistemes de missatgeria instantània establint xarxes més transversals i menys jeràrquiques.

Pel que fa a la comunicació en el conjunt de l'organització, per tal d'assegurar l'alineació de tothom cap a uns objectius comuns, donar informació actualitzada i reduir la incertesa i les pors des de la proximitat i l'empatia, es van reforçar els canals de comunicació interna també pels mitjans electrònics: **es va posar en marxa l'espai de covid-19 a la intranet, es van fer 30 comunicats interns de l'Ajuntament Informa i el butlletí Mes a Mes es va convertir en setmanal amb un missatge personal de la gerent municipal.**

“Com ha de ser la comunicació en situacions de crisi, tenint en compte també que no tenim tota la informació, que estem gestionant pors... de fora però també de dintre. (...) Per tant, és una comunicació ha de ser molt meditada i que forma part de les habilitats de lideratge. Podem prendre decisions que no tinguin tot el consens, però les hem de comunicar”

“Gent que no conec i que m'agraïen tenir aquest vincle [missatge al Mes a Mes], que els feia sentir que no estaven sols. És un moment on la gent ha patit molt, sobretot al principi a casa seva, i nosaltres allà estàvem cada setmana”.



Síntesi

En el primer capítol hem definit quatre grans àmbits en els quals l'organització municipal s'ha d'adaptar per tal de desplegar una resposta àgil i eficaç a l'emergència complexa: la presa de decisions, el lideratge i la comunicació, la regulació i la capacitat institucional. A continuació, sintetitzem i exemplifiquem aquells aspectes clau en cada àmbit que han aflorat durant la recerca (taula 5).



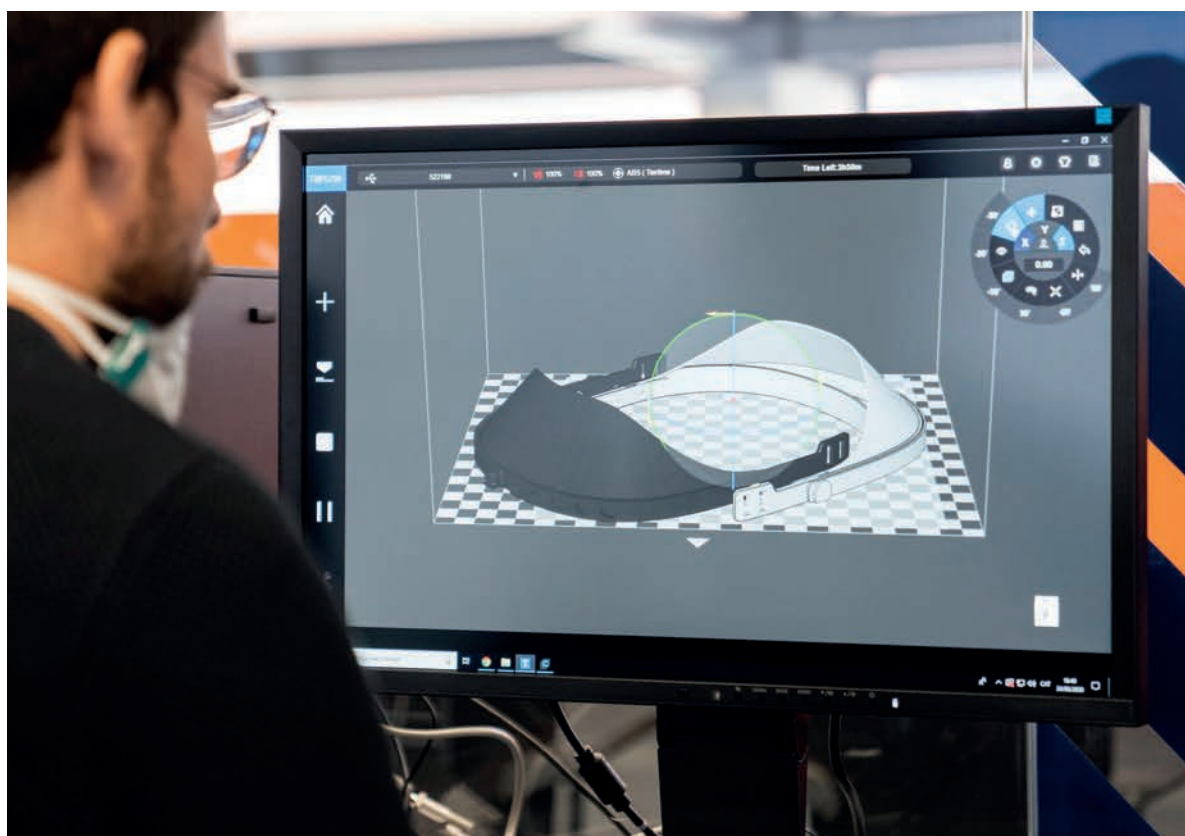
Taula 5. Adaptació i governança de l'emergència complexa

Font: Elaboració pròpia

	Aspectes clau per a l'adaptació	Exemples
Preses de decisions	<ul style="list-style-type: none"> Creació de nous espais de decisió transversals, la capacitat d'anticipació i l'orientació a l'acció Centralitat de l'ASPB en l'assessorament per la presa de decisions Suspensió o readaptació d'alguns espais de decisió/coordinació existents Manteniment de la interlocució amb els sindicats i partits de l'oposició en clau de transparència i retiment de comptes 	<p>Comitè covid-19</p> <p>Oficines</p> <p>Centralitat de l'Agència de Salut Pública de Barcelona</p>
Lideratge i comunicació	<ul style="list-style-type: none"> Capacitat d'alinejar tota l'organització cap a objectius comuns no sectorials Lideratge motivador, empàtic i basat en valors Lideratge executiu distribuït per mitjà de l'estructura directiva-gerencial Capacitat d'identificar i empoderar nous lideratges entre comandaments intermedis Intensitat comunicativa (videoconferències i serveis de missatgeria instantània entre comandaments + comunicats i butlletins digitals resta personal) 	<p>Comunicats interns de l'<i>Ajuntament Informa</i></p> <p>Missatges setmanals de la gerent municipal al butlletí <i>Mes a Mes</i></p> <p>Lideratges de gerents de districtes en Oficines</p> <p>Aparició de nous lideratges executius entre els comandaments</p>
Regulació	<ul style="list-style-type: none"> Anticipació i adaptació de la normativa estatal i autonòmica Indicacions i elaboració de plans de contingència per àrees, ens i empreses proveïdores i plans de restabliments Regulació pròpia dels nous espais de decisió, condicions extraordinàries del personal i criteris de contractació Pautes per a aspectes encara no regulats (per exemple, teletreball) 	<p>Decrets sobre mesures preventives, de protecció i organitzatives.</p> <p>Decret d'Alcaldia de 26 de febrer sobre la creació del Comitè de Coordinació i Seguiment del Pla de Contingència Covid19</p> <p>Instrucció sobre el teletreball</p>
Capacitat institucional	<ul style="list-style-type: none"> Procediments d'emergència i flexibilitat en les subvencions, la compra i contractació pública municipal Provisió i ús intensiu de les tecnologies per part del personal, tant en els procediments, en els serveis i en l'organització interna Estructura gerencial-directiva consolidada, implicada i polivalent. Empoderament de comandaments intermedis Reassignació de funcions entre el personal municipal en funció de les prioritats i entre serveis essencials i no essencials Ampliació i reorganització de plantilla en serveis crítics Vehicular el personal motivat i compromès per donar suport als serveis essencials i altres requeriments Creació d'espais de treballs transversals i multinivell orientats a les necessitats urgents 	<p>Decrets sobre la contractació pública i subvencions</p> <p>Decret sobre la mobilització del personal de Serveis Socials</p> <p>Gerents de districte com a serveis essencials</p> <p>Increment de l'accés remot, actualització de programari i compra de nous equips informàtics portàtils</p> <p>Ampliació del personal de l'Agència de Salut Pública de Barcelona</p> <p>Creació d'oficines</p> <p>Borsa de voluntariat</p>



6 Innovacions



A continuació repassem algunes de les innovacions que s'han produït arran de l'esclat de la pandèmia en l'àmbit de serveis, la gestió interna, la governança i en l'espai urbà. Recordem que la innovació és contextual i l'hem identificat com aquelles idees que "es posen a treballar", és a dir, que s'implementen efectivament, amb caràcter de perdurabilitat en el temps i amb efectes significatius, tant sobre la societat (valor públic) com en les organitzacions. Per tant, la innovació l'hem de buscar en aquelles accions amb caràcter transformador i permanent.

Innovacions en serveis

Un primer bloc d'experiències que podem classificar d'innovacions en serveis, ja que representen la creació d'un nou servei inexistent o s'amplien o especialitzen serveis existents (Damanpour i Schneider, 2009).

Entre aquests, en primer lloc, en el marc del dispositiu d'allotjament d'emergència per a persones sense llar (o persones en situacions habitacionals precàries o que perdin l'allotjament de forma sobrevinguda) d'aquest dispositiu s'habiliten equipaments d'atenció a les dones (DAE), destinat únicament a dones¹⁰, i de joves, per a homes d'entre 18 a 23 anys amb serveis d'atenció i acompanyament. Així, **la innovació es produeix en la mesura que provoca una especialització de serveis mitjançant l'atenció de col·lectius específics** (dones i joves sense llar). Aquesta especialització també s'ha donat en equipaments per a persones consumidores de substàncies addictives.

Continuant amb innovacions en els serveis, en el context de crisi econòmica provocada pels efectes de la pandèmia, s'han introduït noves **mesures de política econòmica** per a la sostenibilitat i reactivació de l'economia local, entre les quals destaquem la creació de la línia de **micro-crèdits per a pimes i autònoms** (B·Crèdits). L'Ajuntament de Barcelona, mitjançant Barcelona Activa i juntament amb l'ICF i AVALIS, posen en marxa una línia de finançament especialment destinada a cobrir la manca de liquiditat derivada de les mesures de lluita contra la pandèmia del teixit econòmic local, preferentment de sectors com el comerç, el turisme, les indústries creatives, cures, educació, esport i preferentment per a col·lectius de dones autònomes i empresàries.



10 Seguint la línia de treball marcada per la Mesura de govern de prevenció del sensellarisme femení i d'introducció de la perspectiva de gènere en el programa municipal d'atenció a les persones sense llar.

Dit això, un dels principals àmbits d'innovació que s'han produït són totes aquelles accions vinculades a la **digitalització de l'Administració** i a la introducció d'instruments tecnològics (en el marc de l'estratègia de resposta TIC a la covid-19 de l'Ajuntament), que han tingut impacte tant en la prestació de serveis com en els processos de gestió interna.

Pel que fa als canvis en els serveis, per exemple, destaquem l'ús intensiu de l'**atenció telefònica i la digitalització dels serveis socials**. D'una banda, es generalitza l'atenció telefònica en el circuit dels serveis socials. Tota la programació passa a ser telefònica, augmentant el nombre d'operadors d'atenció telefònica de serveis socials (+150%), que agenden l'atenció amb el centre corresponent. La primera atenció també passa a ser telefònica (excepte en casos que ho requereixin, com ara persones que necessiten intèrprets) i el seguiment posterior tant pot ser presencial com telefònic o virtual, que requereix una estratificació adequada dels casos. En aquest sentit, també es valora l'entrada de la digitalització del servei per a col·lectius específics, per exemple l'ús de tecnologies de videotrucada/missatgeria instantània, com WhatsApp, per al seguiment d'adolescents o valoracions de situacions de dependència a distància.

La introducció d'aquestes eines **ha tingut efectes sobre l'agilitat del servei (les llistes d'espera s'han reduït) i en la continuïtat de l'atenció**. Com apunta el document de reflexió interna de l'IMSS:

“Des de les direccions dels centres, es destaquen dos aspectes. D'una banda, les persones usuàries han tingut un seguiment més continuat que abans, perquè la sinèrgia de poder-ho fer al telèfon i el correu electrònic ha fet que els contactes fossin més àgils. De l'altra, hi ha hagut molta proactivitat en l'atenció. Els/les professionals no han esperat que la persona usuària fes una demanda, sinó que aquests s'han avançat a la demanda.” (pàg. 22)



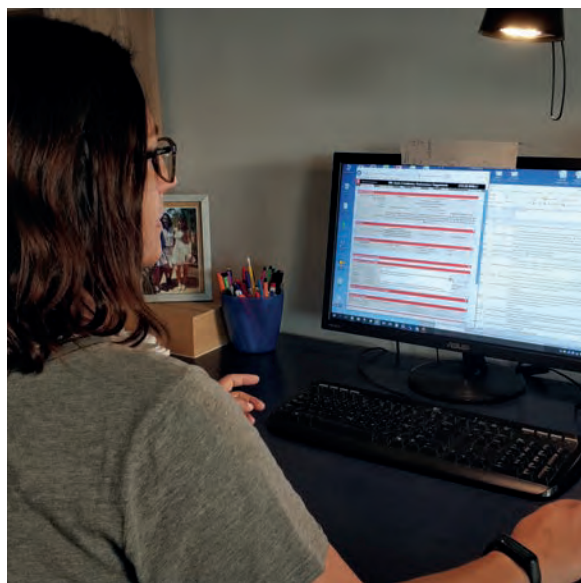
Innovacions en la gestió interna

Dit això, la introducció de noves tecnologies també ha estat un camp fèrtil en la innovació dels processos i la gestió interna de l'organització. En aquest sentit, la literatura acadèmica diferencia entre innovacions vinculades a la introducció de noves tecnologies com la reorganització dels recursos humans (Damanpour, Walker i Avallaneda, 2009).

En la lògica d'innovació que es mou entre els serveis i la gestió interna, una altra innovació detectada va en la direcció d'incorporar **sistemes d'informació en temps real**, amb fonts d'informació i tractament de dades automatitzades, i mitjançant dades massives (*big data*) i la integració de dades disperses provinents de diferents operadors (públics i privats), sensors... En aquest cas té la seva traducció en la creació de la plataforma de dades ciutats¹¹ per monitorar les conseqüències de la pandèmia, amb una visió global, incorporant dades i indicadors sanitaris, econòmics, ambientals, etc. però que estiguessin disponibles amb certa immediatesa (diària o setmanal). El seu potencial és com a iniciativa de dades obertes (per tant, entès com a servei), però també com un sistema d'informació intern.

La innovació amb un impacte més gran en l'organització s'ha produït en la generalització d'eines i processos de treball en remot i l'acceleració cap al teletreball. En aquest cas s'han introduït un seguit d'actuacions d'**habilitació del teletreball**¹² i el treball en remot: la incorporació de noves eines i l'adequació dels sistemes: equips de treball i material per a treballadors, habilitació de serveis d'accés remot i ampliació de plataformes d'accés remot, impuls d'eines col·laboratives i formació en línia, adequació de la tramitació administrativa, gestió de la ciberseguretat...

També s'han detectat tot un seguit d'**innovacions en la gestió interna** vinculades a la reorganització dels recursos, noves relacions entre actors interns (Damanpour, 1987; Walker *et al.*, 2002) i canvis en la comunicació i els lideratges com hem comentat en l'anterior apartat. És destacable la creació d'un registre de persones voluntàries (de la plantilla municipal), per donar suport a persones en situacions de vulnerabilitat o donar suport a altres serveis (per exemple distribució de material, suport no especialitzat a oficines i serveis municipals, etc.).



11 dades.ajuntament.barcelona.cat/seguiment-Covid-19-bcn/

12 Per veure en profunditat totes les mesures, vegeu l'informe *Transició Digital i Teletreball a l'Ajuntament de Barcelona durant la crisi de la covid-19*.

Innovacions en governança

Pel que fa a **innovacions en la governança**, com ja hem dit, aquelles vinculades a la incorporació de nous agents o noves relacions (Hartley, 2005; Moore i Hartley, 2008). En aquest cas particularment en la forma de **governança col·laborativa** en les quals nous actors (socials i privats) s'hi incorporen o bé és desenvolupen noves relacions entre aquests actors i el sector públic.

En aquest sentit, destaquen un seguit d'accions en les quals el sector públic ha donat suport o coordinat **experiències d'innovació social**. En un context en el qual es produeixen fallada de mercat (falta de producció o aprovisionament de material de protecció o necessitats essencials) i saturació d'alguns serveis públics, sorgeixen iniciatives socials per proveir de béns de primera necessitat. El sector públic o bé coordina o reorienta els seus recursos per tal de donar-hi suport, en xarxes de col·laboració on poden arribar a intervenir sector públic, privat, tercer sector i col·lectius socials.

Per exemple, la **xarxa de producció i distribució de mascaretes** per aprovisionar els professionals de serveis essencials. L'Ajuntament de Barcelona inicia la cadena amb l'adquisició de matèria primera, assumeix els costos de producció i, mitjançant Barcelona Activa, coordina la xarxa amb participació del sector privat i una comunitat local de més de 200 tallers i persones voluntàries que elaboren i distribueixen més de 300.000 mascaretes. Aquest exemple, però, com ja hem vist abans, també representa un canvi respecte al paper de l'Administració pel que fa a la política econòmica, amb la planificació de producció de béns de primera necessitat en aquest context de fallada del mercat.

També l'experiència dels ateneus de fabricació. Amb l'esclat de l'emergència s'activa inicialment un moviment des de la comunitat "maker" (*Coronavirus Makers*) per al desenvolupament d'equips de protecció per als col·lectius de treballadors essencials. En aquest cas, el sector públic s'incorpora mitjançant la **reorientació de la capacitat de producció de la xarxa pública d'ateneus de fabricació digital**, i el suport de gerències, direccions i departaments implicats de l'Ajuntament per a la producció, muntatge, distribució, etc. dels equips de protecció.

Una vegada es van activar o reorientar entitats i xarxes comunitàries de barri per donar suport i gestionar directament necessitats de veïns i veïnes, l'Ajuntament **posa equipaments de proximitat a disposició de les xarxes comunitàries** (principalment casals i centres cívics) com a casals comunitaris i centres logístics, amb material de protecció i altres recursos (espais de reunió, accés a internet i equipaments informàtic, etc.), suport organitzatiu i econòmic, en relació directa amb els serveis socials i els serveis de proximitat dels districtes.

Innovacions en l'espai públic

Finalment, també s'han detectat un conjunt d'accions vinculades a la **innovació en l'espai públic**. Es tracten d'un seguit d'experiències que tenen un encaix més difícil en les classificacions més recurrents de tipologies d'innovació en el sector públic, però que ja tenen un cert recorregut en els estudis urbans (vegeu, per exemple, Lydon, 2012).

Es tracta de totes aquestes **intervencions i accions tàctiques en l'espai públic** amb l'objectiu, d'una banda, d'adaptar-lo per facilitar el procés de desconfinament amb mesures urgents i immediates com tancar vies al trànsit de vehicles, ampliació de l'espai per a vianants, etc. Però, més important, per agilitzar un procés de canvi ja previst de model de mobilitat i espai públic segur, sostenible i saludable: pacificació i reducció de l'espai del vehicle privat, millora de la xarxa de carrils bus, aplicació de la xarxa pedalable urbana, o l'activació dels serveis de *sharing* de motos elèctriques i bicicletes. Entre aquests, les accions tàctiques han tingut certa centralitat, precisament per la seva agilitat en la implementació i efectivitat en l'impacte; entre els seus efectes hi ha un valor comunicatiu i de visualització de valors (amb l'ús d'eines com els colors) que l'han situat en el debat públic.





En la taula següent presentem les principals innovacions detectades classificades per tipologies:

Taula 6. Innovacions detectades en l'emergència de la covid-19, Ajuntament de Barcelona

Tipus d'innovació	Dimensions	Exemples
Innovació en els serveis	Creació de nous serveis o especialització de serveis existents	<ul style="list-style-type: none"> Dispositiu d'allotjament per a dones sense llar dones i dispositius per a joves
	Nous instruments de política econòmica	<ul style="list-style-type: none"> Microcrèdits a pimes i autònoms Planificació de la producció de béns de primera necessitat (mascaretes i equips de protecció)
	Incorporació de noves tecnologies o digitalització de serveis	<ul style="list-style-type: none"> Atenció telefònica i digitalització dels serveis socials Web covid Oficina de Dades
Innovació en la gestió interna	Incorporació de noves tecnologies i digitalització de processos	<ul style="list-style-type: none"> Foment del teletreball i incorporació d'eines per al treball en remot Sistemes d'informació en temps reals (plataforma de dades)
	Canvis en els recursos humans/equips, relacions internes i metodologies de treball, comunicació i lideratge	<ul style="list-style-type: none"> Comunicació interna més empàtica Equips i oficines transversals Lideratge distribuït o compartit posant en valor el territori, la proximitat les gerències de districtes Registre de persones voluntàries
Innovació en la governança	Suport a la innovació social	<ul style="list-style-type: none"> Xarxa de producció i distribució de mascaretes Ateneus de fabricació digital Equipaments de proximitat per a xarxes comunitàries
Innovació en l'espai públic	Intervencions en l'espai públic	<ul style="list-style-type: none"> Nou espai destinat a la ciutadania i vianants a partir d'urbanisme tàctic Activació/acceleració d'infraestructures i serveis de mobilitat sostenible Ocupació de terrasses en espai d'aparcaments

Font: elaboració pròpia

Més enllà de les particularitats en els objectius i les formes, totes les innovacions que s'han produït durant aquest període comparteixen alguns elements que, de manera preliminar, poden apuntar a alguns factors diferencials de la innovació en contextos d'emergència complexa.

Com hem vist, les característiques de les emergències complexes (incertesa, extensió territorial i pervivència temporal...), la multidimensionalitat dels seus efectes (directes i indirectes) i el fet que es tracti d'un esdeveniment sobrevingut i disruptiu, exigeix respostes innovadores; en aquest sentit, Brugé, Blanco i Boada (2014) parlen del *motor extern* de la innovació. El xoc extern en aquest cas ha estat tant intens perquè ha arribat fins al propi nucli de funcionament de l'organització (organització del treball, procediments de gestió, prestació de serveis, etc.) afectant de forma transversal la major part d'àrees i ens de l'Administració local. Com a conseqüència, podem observar com algunes de les innovacions detectades tenen aquest caràcter organitzatiu i transversal en relació amb la gestió interna dels equips i recursos humans, canvis en metodologies de treball, les noves formes de comunicació interna i lideratges distribuïts i compartits. L'emergència ha accelerat processos de canvi i ha fet caure resistències i barreres inserides dins de la pròpia cultura administrativa de l'organització.

“[...] ha impulsat coses que no s'havien fet mai i que fins i tot en el minut zero la inèrcia, la inèrcia organitzativa ens deia ‘No tireu per aquí, ni tireu pels microcrèdits perquè això no es podrà fer’. [...] I la setmana que ve traurem una línia de 12 milions d'euros de microcrèdits.



En aquesta interacció crisi-innovació podem identificar que, principalment, **les innovacions es donen bé per l'acceleració o bé per la introducció de noves mesures i accions**. D'una banda, l'acceleració d'accions es dona quan es produeixen canvis o millores que ja estaven previstes però que en aquest context troben l'entorn propici per avançar més ràpidament i escalar-les.

“Nosaltres pensem que hi ha coses que hem avançat 10 anys, que haguessin estat inversemblant fer-les, des d'una visió racional, de la introducció de tecnologies. Això és espectacular.”

D'altra banda, s'introdueixen noves mesures o accions per donar resposta als efectes de l'emergència (efectes directes o indirectes). En aquest sentit, l'entorn (per mitjà de l'agilització de processos, canvis organitzatius, noves problemàtiques complexes, etc.) esdevé propici a l'experimentació de noves respostes, atès que disminueix el cost de la introducció de noves idees i s'experimenta i aprèn en un procés iteratiu de millora d'aquestes.

“Podríem dir que aquests sis mesos han estat una mena de “Sand Box”, és un entorn artificial però amb efectes reals. On la tecnologia és un element clau i la legislació no és l'actual sinó una possible futura. És un entorn on es testegen serveis i productes nous, però en un entorn una mica diferent del vigent, però que produeix efectes reals, és a dir, les mascaretes s'han fet de veritat, els autònoms han cobrat i no sé quantes coses més. El Sand Box forçat que hem fet aquests sis mesos han demostrat que fent un ús intensiu de la tecnologia i amb un entorn legal més permissiu, es podrien fer coses molt més efectives.”

D'aquesta manera, aquestes dues dimensions de la innovació (l'acceleració i la novetat) es creuen amb els objectius o àmbits d'intervenció: la reorganització interna, la gestió de la crisi sanitària i la gestió dels efectes indirectes d'aquesta (vegeu la taula 7).

Taula 7. Orígens, processos per desenvolupar i àmbits d'innovació en relació amb l'emergència de la covid-19

Font: elaboració pròpia

	Reorganització interna	Gestió de la crisi sanitària	Gestió dels efectes indirectes
Acceleració (Escarlar)	Agilització de processos. Nous estils de comunicació i lideratge	Valor a la governança de proximitat i publicocomunitària	Intervencions a l'espai urbà (urbanisme tàctic i mobilitat)
Novetat (Experimentar i iterar)	Teletreball	Sistemes d'informació en temps real	Noves accions en l'àmbit social, cultural i de política econòmica local



Primerament, identifiquem aquelles accions de millora i canvi en els processos i l'organització interna que, si bé ja s'havien començat a implementar, s'acceleren i prenen una nova escala en generalitzar-se a gran part de l'organització (teletreball i treball en remot). D'altra banda, tots aquells canvis en les formes de treballar i d'organitzar-se, però que s'han incorporat de nou per la particularitat de la crisi, requerint reorganització dels equips i funcions, l'agilització de processos i canvis en la comunicació interna i nous lideratges.

“En termes d'innovació hem estat capaços de digitalitzar una part de l'organització però no hem innovat en la pròpia organització. Hem aconseguit que coses que fèiem presencialment les fem a distància, i això està molt bé, però és una condició necessària, però no suficient. No hem repensat ni els processos que fem servir ni les maneres de treballar que fem servir des del punt de vista intern.”

En segon lloc, s'han produït tot un seguit d'innovacions que donen resposta als efectes més directes de la crisi sanitària; en aquest cas, tant l'aprofundiment i acceleració de processos a la governança de proximitat però també noves maneres de relacionar-se amb agents no institucionals mitjançant, principalment, el suport a la innovació social vinculades al suport comunitari i la producció de material de protecció.

Finalment, també s'han detectat un conjunt d'innovacions que, si bé no estan enfocades al combat dels efectes directes de la crisi, sí que intenten donar resposta a efectes o condicions indirectes que se'n deriven. En aquest cas, també trobem intervencions que s'acceleren, ateses les necessitats i oportunitats de l'escenari. Per exemple, la necessitat d'accés a un espai públic saludable en el procés de desescalada o la capacitat d'intervenció que permet l'espai públic buidat arran dels confinaments, o l'oportunitat organitzativa que ha representat posar en marxa sistemes d'informació en temps real i de dades massives per informar de l'actuació pública i oferir dades a la ciutadania. D'altra banda, també aquells instruments que s'ideen de nou per donar resposta a la crisi econòmica derivada del confinament, amb nous instruments de política econòmica com els microcrèdits i la planificació de material de protecció.



S'ideen nous instruments per paliar la crisi econòmica derivada del confinament.



7 Conclusions

En aquest estudi hem descrit les respostes de l'Ajuntament de Barcelona davant la crisi originada per l'extensió del virus SARS-CoV-2 a la ciutat. Hem descrit el context, les accions, la seva governança i els elements innovadors. Hem fet especial èmfasi en el fet que davant d'una crisi complexa com la que s'ha viscut, essent diferent de les anteriors i amb característiques particulars, era necessari adoptar mesures i mecanismes de governança també diferents. A continuació, fem una lectura més valorativa dels resultats de l'estudi en termes d'agilitat, adaptació i innovació. Finalment, aportem una reflexió sobre quins aprenentatges ha generat la gestió de la crisi per tal de millorar l'Administració municipal més enllà de l'actual situació de la pandèmia.



Agilitat

La reacció del govern central va ser tardana una vegada detectada la transmissió comunitària a Itàlia, com ho va ser en la resta de països europeus. Això va significar l'adopció de mesures molt restrictives en drets i llibertats arran del Reial decret del 14 de març de l'estat d'alarma que, si bé es van demostrar efectives, no van poder evitar a curt termini una excepcional situació d'estrès en el sistema sanitari ni una alta sobremortalitat en els centres residencials per a persones grans.

En aquest context, l'Ajuntament de Barcelona va reaccionar amb agilitat i fins i tot amb anticipació. Entenem l'agilitat com la capacitat de reacció per part de l'organització per donar una resposta ràpida a les necessitats derivades d'un nou context. Podem il·lustrar aquesta agilitat i anticipació amb diferents exemples en moments clau de la crisi.

El Comitè covid-19, principal espai col·legiat de direcció de la crisi a escala municipal, malgrat que de forma informal ja s'havia posat en funcionament abans, es va constituir formalment el dia 26 de febrer. A continuació, l'aprovació del Decret d'Alcaldia de l'11 de març que activava la preparació dels plans de contingència es va fer dos dies abans que es declarés l'estat d'alarma. Un dia abans de la declaració ja s'havia activat el CECOR municipal. Posteriorment, com hem vist a l'anàlisi quantitativa, durant la primera quinzena es van aprovar un important nombre de mesures en diferents àmbits. Entre elles, cal destacar l'habilitació dels pavellons Salut: el dimecres 25 de març es creava l'equip per fer-ho possible i el diumenge 29 ja s'inaugurava equipat i operatiu el primer pavelló annex a la Vall d'Hebron.

Aquesta agilitat es va anar mantenint durant la vigència de l'estat d'alarma, amb l'adopció constant de noves mesures per tal de donar resposta als nous esdeveniments i els sectors afectats. Així, el 18 de març, cinc dies després que es declarés l'estat d'alarma, l'Ajuntament de Barcelona ja feia públic un primer paquet de mesures destinades a donar suport al sector cultural i el 16 d'abril es creava un fons de 25 milions d'euros per ajudar els diferents sectors econòmics de la ciutat afectats.

Una situació semblant es va donar durant la primera fase de desconfinament. El 27 d'abril es presentava el pla de desconfinament per part del govern central (que començava a ser efectiu l'1 de maig) i el dia 30 d'abril l'Ajuntament ja presentava una xarxa d'itineraris segurs en cada barri amb un total de 18,5 quilòmetres de carrers pacificats per facilitar el passeig segur¹³. Una mica més va trigar l'aprovació de la regulació extraordinària per a l'ampliació de terrasses de bars i restaurants que es va fer efectiva el 21 de maig de 2020.



13 El dia 15 de maig s'ampliava a 12 carrers més.

Adaptabilitat

L'adaptabilitat, com hem definit, està vinculada amb l'adequació organitzativa a la nova situació sense entrar en col·lapse, garantint el manteniment de les seves funcions bàsiques i donant resposta a les noves demandes. En el treball hem diferenciat conceptualment quatre grans àmbits de l'adaptabilitat: el regulatiu, el de la presa de decisions, el del lideratge i el de la capacitat institucional. **En tots els àmbits s'han detectat canvis útils per tal d'adaptar-se a la nova situació, però en alguns d'ells també dificultats.**

En organitzacions públiques com l'Ajuntament de Barcelona, subjectes al dret públic, és fonamental garantir l'ordre jurídic. El que va ocórrer durant l'emergència va ser una important modificació de l'ordre vigent arran del Reial decret on es declarava l'estat d'alarma. Per tal d'adequar-se a la nova situació d'excepcionalitat jurídica es van haver de modificar la regulació de l'organització (amb la determinació de serveis essencials i serveis no essencials, l'elaboració dels plans de contingència i l'adopció del teletreball) i els processos administratius vinculats a la compra pública, la contractació pública i les subvencions. Posteriorment, algunes mesures adoptades per l'Ajuntament mateix també han requerit nous decrets, ja sigui l'esmentada regulació de les terrasses o per a la modificació de taxes i impostos, entre d'altres. Assegurar l'ordre jurídic al llarg de l'emergència i l'adaptació a les noves circumstàncies ha estat una de les necessitats cabdals per assegurar el bon funcionament de l'organització. Així, l'àmbit regulador ha vingut fonamentalment de l'àmbit executiu, per mitjà de decrets d'alcaldia, i gerencial, per mitjà d'instruccions. Les necessitats d'agilitat i d'anticipació, i l'entorn canviant també s'han traduït en la necessitat d'anar ajustant els decrets ja aprovats amb nous decrets successius, com en el cas del Decret d'organització interna o els deferents decrets sobre contractació pública.

Pel que fa a la presa de decisions, per tal de fer-les àgils i efectives es va haver de crear, en primer lloc, nous espais de coordinació i decisió. Com hem assenyalat, ateses les característiques de l'emergència complexa, això va implicar que els serveis d'emergència (Guàrdia Urbana, Bombers) tinguessin menys centralitat en els espais de decisió a favor d'espais de treball més plurals i transversals, com el Comitè covid-19. En segon lloc, com és més habitual, es van haver d'intensificar enormement les reunions en els espais de coordinació i decisió, amb reunions diàries del mateix Comitè. En tercer lloc, una característica clau va ser la creació de grups de treball específics amb gran autonomia i capacitat executiva que asseguressin la transversalitat interna i la col·laboració amb la Generalitat de Catalunya, ja sigui en l'àmbit de la salut, les residències o l'escolar. Això va suposar, primerament, una intensitat de treball molt més gran del que és habitual en els consorcis existents que treballen en aquests àmbits i, en segon lloc, el lideratge per part de l'Ajuntament en alguns àmbits (com en de les residències) malgrat no ser-ne l'autoritat competent.

En una emergència d'aquestes característiques ha resultat clau en l'agilitat de la presa de decisions comptar amb el coneixement instal·lat en l'Agència de Salut Pública de Barcelona, tant en el Comitè covid-19 com en els grups de treball que ho han requerit. Això també ha enfortit les capacitats d'anticipació a l'hora de prendre decisions i de fer-ho de forma més consistent i informada en relació amb l'evolució de la pandèmia a la ciutat. Un dels grans reptes ha estat la construcció d'un sistema d'informació consistent d'indicadors epidemiològics, una dificultat que també s'ha reproduït en els àmbits autonòmic i estatal, i que a la ciutat s'ha pogut establir gràcies a la capacitat (també reforçada) de l'ASPB. Una altra de les dificultats ha estat disposar d'una informació completa en àmbits clau de gestió del mateix Ajuntament. Si bé la descentralització de la gestió en àrees, ens i districtes pròpia de l'Ajuntament de Barcelona ha estat un punt fort en l'execució i la resposta àgil, la descentralització i la fragmentació de la informació i gestió en diferents àrees i ens també ha representat una dificultat, almenys a l'inici, a l'hora de tenir una visió global de la gestió.



Tenir un lideratge capaç de prioritzar i d'alinejar tota l'organització cap a uns objectius clars esdevé clau en entorns de crisi. I fer-ho des de l'empatia, entenent les situacions personals de desconcert, minimitzant les pors i malestars, i assenyalant una sortida positiva a la crisi. Aquest ha estat precisament el missatge per part de Gerència Municipal, cap al conjunt de l'organització, per mitjà dels butlletins interns. Com hem assenyalat, les crisis són també moments d'expressió de solidaritat, d'esforç col·lectiu i motivació individual que cal vehicular. La creació de grups de treball ha facilitat aquesta tasca, possibilitant uns lideratges executius distribuïts i reclutant, en aquests equips, persones motivades i valuoses per a les missions encomanades. L'habilitació d'una borsa interna de voluntaris i voluntàries també ha estat una novetat i una manera de vehicular la solidaritat dins de l'organització. Finalment, la recerca també ha posat en relleu el rol de lideratge que han adquirit algunes gerències de districtes i el valor del coneixement territorial i de proximitat, no només a l'hora d'implementar, sinó també de generar coneixement i prendre decisions més acurades en cada districte.

Quan parlem de la capacitat institucional, ens hem referit sobretot a les característiques i l'organització dels recursos humans, així com a la disponibilitat de les tecnologies necessàries per assegurar una òptima execució de les decisions. El moment d'emergència suposa establir les mesures de protecció i reorientar recursos cap a on aquests són més necessaris. Això s'ha articulat amb la determinació dels serveis essencials i l'elaboració de plans de contingència. L'elaboració de plans de contingència de forma descentralitzada pel que fa a gerència, ens i districtes ha facilitat la ràpida planificació adequant-los a cada àmbit de forma específica. Caldria, però, una avaluació més aprofundida sobre com poder millorar aquest mecanisme amb vista a futures emergències complexes avaluant què ha estat útil i què no en aquests plans de contingència. També una revisió dels serveis declarats essencials, independentment si s'operen de forma presencial o telemàtica.

Per explicar l'agilitat de l'Ajuntament de Barcelona pel que fa a la capacitat institucional, ha estat clau l'existència d'una estructura directiva i gerencial consolidada, acostumada a les tasques de direcció i coordinació, la gestió de recursos humans i materials, la seva orientació a resultats i una organització força descentralitzada en àrees, ens i districtes; tot això ha garantit que fos possible aquesta agilitat en la resposta i l'adaptació durant les diferents fases de l'emergència.

També ho ha facilitat la disponibilitat de recursos econòmics, la bona predisposició de la plantilla i de les empreses prestadores de serveis. Més enllà de la manca de material de protecció en els inicis de la crisi, el principal coll d'ampolla, sens dubte, ha estat que l'organització no estava preparada per al treball a distància. Ni els processos estaven plenament digitalitzats, ni la plantilla disposava de la formació ni dels equips necessaris, ni la infraestructura tecnològica de l'Ajuntament estava preparada per al treball en remot en les dimensions que requeria la situació. Almenys durant un temps, aquest factor ha estat un important limitador de la capacitat de treball de l'organització per seguir duent a terme bona part de les funcions habituals.



Innovacions

En l'estudi s'ha constatat com la resposta a l'emergència ha produït innovacions en l'àmbit de serveis, de la gestió, de la governança i en l'espai públic. En alguns casos són veritables novetats, en d'altres suposen l'acceleració de canvis que ja s'havien iniciat amb anterioritat a la crisi. **Podem afirmar que la crisi del coronavirus ha estat tant generadora com acceleradora d'innovacions dins de l'organització municipal i les seves polítiques.** La crisi ha representat una finestra d'oportunitat per tal de promoure canvis interns i en el conjunt de la ciutat; l'exemple més clar són les intervencions en l'espai públic a favor d'una mobilitat més sostenible.

Tanmateix, el principal motor de la innovació ha estat la mateixa crisi sanitària, social i econòmica. S'han hagut de trobar les millors maneres de mitigar el risc de contagi en la prestació de serveis, com ara minimitzar o compensar les conseqüències indirectes de les restriccions o establir noves mesures per a la recuperació social i econòmica, i tot plegat desenvolupar-ho en una situació d'excepcionalitat organitzativa i de demanda de respostes immediates. El xoc extern ha estat tan profund que ha arribat fins al propi nucli de funcionament de l'Ajuntament: l'organització del treball, els procediments de gestió, la forma com es presten els serveis, etc. Així, l'emergència ha accelerat enormement processos de canvi fent caure resistències i barreres dins de la pròpia cultura administrativa de l'organització municipal. Un d'ells és la transició digital, que comprèn aspectes tan diversos com l'ús generalitzat dels mitjans electrònics, la relació personalitzada amb la ciutadania, el teletreball dels treballadors i treballadores públiques, la gestió de dades massives, la formació en línia, els procediments administratius o la forma com es presten els serveis públics.

Tots ells poden compondre una veritable revolució a l'Administració pública. Algunes d'aquestes reformes van ser regulades el 2015 en el nou règim jurídic del sector públic i el procediment administratiu comú, i han estat implementades de forma parcial. D'altres estan subjectes a un nou impuls amb una regulació específica, com és el cas de la nova llei de treball a distància (Reial decret-Llei 28/2020) pendent d'implementar en el sector públic. Alhora, en el marc del pla de recuperació, però que de ben segur acabaran tenint un abast més gran, es regulen nous reforços per modernitzar i agilitzar l'execució de projectes per part de l'administració (Reial decret-Llei 36/2020).

Les innovacions introduïdes o accelerades durant la crisi de la covid-19 a l'Ajuntament de Barcelona, més que una simple adaptació a una situació excepcional, reforcen moltes de les característiques desitjables en una Administració pública: agilitat, capacitat de resposta, lideratges col·lectius i distribuïts, posada en relleu de les habilitats del personal municipal més enllà de les seves posicions, col·laboració amb altres agents per aconseguir un objectiu comú, més orientació a resultats que al compliment de procediments, capacitat d'experimentar noves solucions i escalar-les, etc. Cal treballar, doncs, per institucionalitzar moltes de les innovacions que en un context d'excepcionalitat l'Ajuntament de Barcelona ha estat capaç d'impulsar, combinant-les amb procediments de control, transparència i debat democràtic.





Annex 1 / Llista de persones entrevistades

Nom i Cognom	Càrrec	Data entrevista
Carme Turégano	Gerent de Coordinació Territorial i Proximitat	3/9/2020
Gemma Tarafa	Regidora de Salut, Envel·liment i Cures	8/9/2020
Sara Berbel	Gerent Municipal	9/9/2020
Marta Clari	Gerent de l'Àrea de Cultura, Educació, Ciència i Comunitat	22/9/2020
Eduard Vicente	Gerent del Districte d'Horta	22/9/2020
Marta Continente	Gerent d'Innovació i Transició Digital	14/9/2020
Xavier Paton	Gerent d'Agenda 2030, Transició Digital i Esports	14/9/2020
Javier Pascual	Gerent de Persones i Desenvolupament Organitzatiu	4/9/2020
Maria Rodríguez	Directora de Serveis de Comunicació Interna, Desenvolupament i Atenció al Personal	4/9/2020
Adriana Payola	Tècnica de Serveis Jurídics	4/9/2020
Màrius Boada	Director de l'Oficina de Dades	10/9/2020
Carme Borrell	Directora de l'Agència de Salut Pública de Barcelona	2/9/2020
Sebastià Massagué	Director dels Bombers de Barcelona	29/9/2020
Pedro Velázquez	Intendent major de la Guàrdia Urbana	29/9/2020
Manel Valdès	Gerent de Mobilitat i d'Infraestructures	6/10/2020
Xavier Matilla	Arquitecte en cap	15/10/2020
Sònia Frias	Gerent del Districte de Sants-Montjuïc	17/9/2020
Gabriel Duarte	Gerent del Districte de Nou Barris	17/9/2020
Jaume Baró	Director de Serveis a l'Empresa de Barcelona Activa	17/9/2020
Lorenzo di Pietro	Director d'Innovació de Barcelona Activa	17/9/2020
Albert Dalmau	Gerent de l'Àrea d'Economia, Recursos i Promoció Econòmica	7/9/2020 i 20/10/2020
Laia Claverol	Gerent de l'Institut de Serveis Municipals	21/10/2020
Anna de Palau	Directora de Serveis Bàsics i Territorials	4/11/2020
Ricard Fernández	Gerent d'Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI	14/9/2020
Agustí Abelaire	Gerent de Recursos	29/9/2020
Albert Sales	Assessor a l'Àrea de Drets Socials	29/9/2020



Annex 2 / Bibliografia

- Ansell, C.; Sørensen, E.; Torfing, J. (2020). "The COVID-19 pandemic as a game change for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems". *Public Management Review*.
- Arundel, A.; Bloch, C.; Ferguson, B. (2019). "Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals". *Research Policy*, p. 789-798.
- Bolden, R. (2011). "Distributed leadership in organizations: A review of theory and research". *International Journal of Management Reviews*, p. 251-269.
- Brechenmacher, S.; Carothers, T.; Youngs, R. (2020). "Civil society and the coronavirus: Dynamism despite disruption". *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Brugé, Q.; Blanco, I.; Boada, J. (2014). "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Campos, C. (2020). "La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: claves para su traslación al ámbito local". *Revista digital CEMCI*, p. 1-21.
- CGLU, Metropolis, LSE Cities. (2020). *Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas*.
- Damanpour, F. (1987). "The Adoption of Technological, Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors". *Journal of Management*, p. 657-688.
- Damanpour, F. (1991). "Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects, of Determinants, and Moderators". *Academy of Management Journal*, p. 555-590.
- Damanpour, F.; Schneider, M. (2009). "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers". *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 495-522.
- Damanpour, F.; Walker, R.; Avellaneda, C. (2009). "Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations". *Journal of Management Studies*, p. 650-675.
- De Vries, H.; Bekkers, V.; Tummers, L. (2016). "Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda". *Public Administration*, p. 146-166.
- Dirani, K. M.; Abadi, M.; Alizadeh, A.; Barhate, B.; Capuchino Garza, R.; Gunasekara, N.; Majzun, Z. (2020). "Leadership competencies and the essential role of human resource development in times of crisis: a response to COVID-19 pandemic". *Human Resource Development International*, p. 380-394.
- FEMP. (2018). *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*. FEMP.
- Gentili, U.; Almenfu, M.; Orton, I.; Dale, P. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington DC: Banc Mundial.
- Halvorsen, T.; Hauknes, J.; Miles, I.; Røste, R. (2005). "On the differences between public and private sector innovation". *Public Report D*.
- Hartley, J. (2005). "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money & Management*, p. 27-34.
- Jenssen, M.; van der Voort, H. (2020). "Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic". *International Journal of Information Management*.
- Kezar, A.; Holcombe, E. (2017). *Shared leadership in higher education: Important lessons from research and practice*. Washington DC: American Council on Education.
- Longo, F. (2012). "Innovación en gobernanza: Entornos colaborativos y liderazgos relacionales". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, p. 46-69.
- Lydon M. (ed.) (2012) *Tactical Urbanism, vol. 2*.
- Moore, M.; Hartley, J. (2008). "Innovations in governance". *Public Management Review*, p. 3-20.
- Ospina, S. (2017). "Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies". *Public Administration Review*, p. 275-287.
- Rogers, E. M. (2003). *Difussion of Innovations*. Nova York: Simon & Schuster.
- Sørensen, E.; Torfing, J. (2011). "Enchancing Collaborative Innovation in the Public Sector". *Administration & Society*, p. 842-868.
- Simonovic, S.; Arunkumar, R. (2016). "Comparison of static and dynamic resilience for a multipurpose reservoir operation". *Water Resources Research*, p. 8630-8649.
- Walker, R. (2006). "Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government". *Public Administration*, p. 311-335.
- Walker, R.; Jeanes, E.; Rowlands, R. (2002). "Measuring Innovation: Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services". *Public Administration*, p. 201-214.

