

Fons

PEC i transversalitat

Albert Serra

Professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE i consultor en gestió pública

1. L'experiència acumulada dels PEC i la gestió transversal

D'acord amb l'anàlisi de l'experiència acumulada en el disseny i la implementació de Plans educatius de ciutat i de barri (PEC/PEB) recollida en el document *Guies metodològiques 7*¹ sembla clar que una de les principals dificultats i debilitats constatades en aquesta experiència és que, tot i la intrínseca vocació intersectorial, interdepartamental i relacional (o transversal) dels PEC, aquesta dimensió cooperativa i d'interrelació, és una de les més dificultoses d'assolir. En el balanç, pistes i conclusions del document (p. 35) es diu:

«(...) Així, consideraven que els PEC eren:

(...)

b) Moderats en l'impuls de xarxes de capital social (...).

c) Amb una profunditat participativa mitjana (...).

d) Amb una transversalitat limitada. Aquí topem amb una contradicció en els propis plantejaments dels PEC: d'una banda, teòricament és clar que tota la ciutat educa, però, de l'altra, sabem que tots els elements «estructurals» (urbanisme, hisenda, etc.) representen espais de poder difícilment modificables. Per tant, els PEC, tot i que tenen una vocació de transversalitat i de globalitat important, s'han trobat limitats en el seu abast real.»

Més endavant, analitzant les debilitats dels PEC, es diu:

«- Dificultats per al treball transversal dins i fora de l'ajuntament. És complicada la implicació dels tècnics d'altres àrees municipals.

- Participació «dels de sempre». Massa corporativa i d'entitats.

- Grans dificultats per a la participació dels sectors econòmics i comercials.»

És rellevant, per a la reflexió que aquí es vol aportar, relacionar aquestes constatacions amb la mateixa definició que s'aporta de què pretén ser el PEC (p. 53):

¹Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona. *Els projectes educatius de ciutat (PEC): anàlisi de l'experiència acumulada: nova proposta metodològica*. (Barcelona: Diputació de Barcelona, 2005). (Guies Metodològiques; 7)

«(...) un PEC és, per damunt de tot, un projecte de ciutat, que es compromet explícitament amb uns valors i una manera de fer, que pensa quina escola vol, quina educació més enllà de l'escola vol i que estableix un compromís ciutadà i institucional amb l'educació. Dit d'una altra manera, "els PEC són un instrument que permet al conjunt de la ciutadania –amb el suport de l'ajuntament– intervenir en la prioritització dels principis, objectius, metodologies i programes que han de guiar l'acció educativa de la ciutat"».

Sens dubte, estem davant d'un objectiu que s'ajusta als reptes que es plantegen al procés educatiu i que aporta una formulació, tant des del punt de vista de la seva vocació productiva com des del punt de vista de la seva complexitat relacional que se centra, fonamentalment, a proposar, i també a trobar la forma d'implicar a tots els agents rellevants que operen a la ciutat en la funció educadora.

Les hipòtesis sobre les quals se sosté aquesta proposta són suficientment sòlides:

1. El procés educatiu és temporalment i espacialment cada cop més il·limitat. No hi ha límit d'edat per «educar-se» i tampoc hi ha lloc especialitzat on fer-ho.
2. L'escola i la família, tradicionals «espais educatius», es desborden en l'exercici d'aquesta funció. Cal implicar a tot l'entorn vital en el procés educatiu per poder assolir els objectius que aquest es planteja i, veiem com, cada cop més sovint, aquest entorn és la mateixa ciutat.

En aquest escenari, i a causa també que aquesta situació de desbordament dels àmbits més convencionals no és exclusiva del procés educatiu, apareix el concepte de transversalitat, gestió transversal, treball transversal, com una possible resposta al repte d'articular diversos escenaris en la consecució d'un objectiu comú. Després de prop quinze anys d'experiència dels PEC, les conclusions respecte de l'impacte i l'aportació de l'eina «transversalitat» en la seva implementació no es pot considerar prou reeixida, tal com es recull en el document d'avaluació anteriorment citat. El desajust entre les expectatives dipositades en l'eina transversalitat i la seva aportació pràctica no és patrimoni exclusiu de l'experiència dels PEC. També en molts altres àmbits ha passat una cosa semblant. En la reflexió que cal fer respecte d'això s'haurà, per tant, de diferenciar entre els problemes genèrics que planteja la gestió transversal i els específics que poden afectar els PEC i dificultar-ne o afavorir-ne la implementació. Aquesta reflexió, sense perdre de vista l'àmbit més ampli de referència, se centrarà en els aspectes específics referits als PEC.

Per iniciar aquesta reflexió ens sembla necessari abordar, en primer lloc, les següents tres qüestions:

- És, realment un problema d'«espais de poder difícilment modificables» el que fa difícil la transversalitat i la pràctica del treball transversal, tal com s'apunta en el document de referència?
- És la transversalitat l'única, o la principal resposta, per aconseguir una bona implementació dels PEC, i per tant per a la realització d'un procés educador que superi el model educatiu convencional i ofereixi respostes als reptes educatius actuals?
- La formulació actual dels PEC, els permet ser gestionats transversalment i per tant ser assumits pels sectors no educatius de la mateixa Administració i per la resta d'agents socials?

Sense ànim de construir una argumentació analítica detallada en l'intent de donar resposta a aquestes tres qüestions i tan sols amb la intenció d'aportar elements de reflexió a aquest debat s'apunten les següents reflexions:

1. Pel que fa a la primera qüestió plantejada val a dir que, sens dubte, hi ha espais de poder, tant en les institucions públiques com en les socials, que són estancs que no són fàcils d'obrir. Es pot, però, constatar que algunes polítiques transversals, amb majors o menors dificultats, els han aconseguit obrir. Les tres que més clarament han aconseguit algun èxit són: la igualtat de gènere, l'accessibilitat, especialment física, i la sostenibilitat mediambiental. En major o menor mesura les tres han trencat, no totalment però sí que significativament, aquests espais de poder estancs i, sobretot, han legitimat políticament la seva proposta transversal. Hi ha, per tant, una via de treball a explorar per part dels PEC, que és la d'identificar quines «peculiaritats», que les han fet viables, es poden identificar en el plantejament d'aquestes polítiques.
2. Pel que fa a la segona qüestió plantejada, sembla força evident que la naturalesa dels PEC, fortament integrativa i integral, fa inexcusable i imprescindible el treball transversal. Això, però, no vol dir que la capacitat per aconseguir treballar en aquesta línia es pugui aconseguir exclusivament a partir de plantejar «qüestions» organitzatives. La viabilitat del treball transversal, o el seu encallament, pot estar en àmbits com la definició dels objectius, el lideratge, la comunicació, els recursos, la gestió de la informació, la concreció operativa dels objectius estratègics..., o en tants d'altres, i no pas principalment en les estructures organitzatives o de poder.
3. Pel que fa a la tercera qüestió es pot pensar que la formulació dels PEC encara no ha arribat al punt en què el seu origen «sectorialment educatiu» hagi quedat dissolt en una apropiació universal del seu missatge, que podríem resumir en l'aforisme «tot educa». Aquesta és una de les condicions principals del treball transversal: l'objecte de treball ha de ser, i ha de semblar, realment transversal, o sigui, de tots. Potser els PEC són encara massa «d'educació» i això fa molt difícil la implicació de sectors externs al sistema educatiu institucional en aquest desitjable projecte. Cal veure, així, si en els PEC es dona una de les premisses imprescindibles per a la transversalitat: la claredat, la inespecificitat sectorial, i per què no dir-ho, la simplicitat de l'objectiu polític, que és el que fa possible que aquest sigui assumit per tothom i plenament compartit. Des d'aquest «comú denominador» és factible fixar objectius concrets, degudament sectorialitzats, per a tothom. És visible aquesta afirmació, pensant en la igualtat de gènere, accessibilitat o sostenibilitat en l'enunciat dels següents objectius sectorials degudament alineats amb les polítiques enumerades: a igualtat de feina igualtat de salari, paritat en el poder, igualtat de drets, increment del percentatge d'ús d'energia renovable, reciclatge de residus, reducció de les emissions de CO₂, autobusos adaptats, tots els ascensors practicables, guals a tots els semàfors..., i altres objectius concrets i sectorials vinculables a l'objectiu estratègic.

La reflexió que es proposa a continuació se centra, així, en l'avaluació de la proposta política necessària per parlar de transversalitat i dels condicionants organitzatius que cal tenir en compte en els processos d'implementació de les polítiques. S'intentarà analitzar l'aportació que el concepte «transversalitat» pot fer als PEC i identificar les condicions necessàries perquè aquesta aportació pugui ser practicable. Aquesta reflexió parteix de la hipòtesi, força compartida pels experts en gestió estratègica, que els fracassos de les estratègies poden tenir dos orígens: un mal disseny o una mala implementació. Naturalment també es poden donar les dues coses juntes i no és

estrany que determinats dissenys facin inviables cap implementació. Per no moure'ns només en el regne dels conceptes, podem ressenyar que, per exemple, no hi gaire dubte sobre el fet que les forces de seguretat, entre aquestes especialment la Guàrdia Urbana, poden jugar un evident paper educador a la ciutat i amb la ciutat. El debat actual sobre l'incivisme i la inseguretat legítima de ple aquesta afirmació i també la «formulació PEC». Cal ser, però, extraordinàriament prudent i moderat, i hàbil, en les demandes i escenaris de treball que es dissenyin perquè aquesta evidència conceptual es tradueixi en una pràctica quotidiana que aportï resultats concrets. Per aconseguir-ho caldrà compartir objectius i visions estratègiques i caldrà, també, estructurar objectius concrets i sectorialitzats.

Aquesta reflexió, per tant, ens portarà, a més de a veure com la transversalitat s'adapta als PEC i els és d'utilitat, a intentar identificar quins requeriments caldrà que acompleixin els PEC per poder ser assumits com a propis per tota la institució de Govern local i també per l'entorn social, requeriment ineludible per a l'èxit dels PEC.

Començarem el recorregut amb una reflexió força sintètica sobre el concepte *transversalitat*. Aquesta reflexió ha estat desenvolupada una mica més extensament del que aquí es plantejarà en altres documents, un d'ells elaborat en el marc institucional de la Diputació de Barcelona.² Conclourem amb un intent d'establir les aportacions que la gestió transversal pot fer als PEC i els requeriments necessaris per concretar-les.

Abans, però, i a tall de situar un marc de reflexió una mica més global, s'aporten algunes consideracions que poden ajudar a enquadrar millor la reflexió posterior, o així ho esperem:

1. Hi ha un supòsit en la base dels PEC que dificulta, potser innecessàriament, la seva disseminació organitzativa. Es tracta de la forma com s'analitza l'evolució del paper de la família i de l'escola en el procés educador. L'escenari «educatiu», a diferència del que s'acostuma a afirmar de vegades com a legitimació dels PEC, mai ha estat restringit, en sentit estricte, a la família i a l'escola. El treball, el carrer, l'Església o esglésies, la vida social i associativa, han estat presents en l'educació. Fins fa no pas gaires dècades, i durant segles, fins i tot molt més que l'escola, on fa ben poc que hi va tota la població. El que potser sí que cal posar de relleu és que, per exemple, el carrer, s'ha visualitzat més com un element «deseducador» que no pas educador. I aquest és un aspecte de debat que els PEC permeten abordar frontalment.
2. El desbordament de determinats sistemes (escola i família, per exemple) pot tenir orígens múltiples. Un d'ells és, sens dubte, el mateix canvi social, l'aparició de noves fonts educadores i el canvi de posició relativa de les ja existents que, insistim, caldria no reduir a l'escola i la família. Poden haver-hi, però, altres factors de desbordament. Un d'ells pot ser la seva pròpia degradació o falta d'adaptació a noves condicions d'entorn dels sistemes clàssics (com la família o l'escola). Caldria assegurar-se que no s'està intentant resoldre fora problemes que s'haurien de resoldre dins d'aquests sistemes. Dit d'una altra manera, si les unitats bàsiques de convivència (famílies de la mena que siguin) o l'escola s'han desbordat, el primer que caldria fer és assegurar que es treballa en la superació del seu propi desbordament. Sobretot si hi ha, com sembla el cas, clars indicis de manifesta possibilitat i necessitat de millora (informe PISA i d'altres). El PEC, i amb ell la ciutat, hauria d'aportar capacitat per assegurar el compromís de la família i l'escola en l'exercici de la seva funció i l'evidència

6. Albert SERRA. *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. (Barcelona: Diputació de Barcelona. 2003). (Síntesi; 7).

del pes d'altres espais, des de sempre, en el procés educador amb totes les seves contradiccions i limitacions.

3. Al costat de l'afirmació anterior cal fer la contrària: a les institucions i la seva organització (família, escola, sistema educatiu, ajuntaments, ministeris i qualsevol altra) no se'ls pot suposar, en cap cas, ni capacitats il·limitades ni flexibilitats infinites. Més aviat el contrari, és fa difícil trobar «éssers», biològics o socials, més limitats que les organitzacions en la seva capacitat d'evolucionar, adaptar-se, ser flexibles i aprendre. De fet, la distància entre pensament i realització no la marca cap altra cosa que les limitacions dels agents responsables de la implementació, siguin aquestes persones o organitzacions.
4. Finalment, quelcom bàsic i central en el cas que ens ocupa i molt rellevant per treballar transversalment. L'educació, el concepte, la idea d'educació, no aporta ni comporta un contingut específic i concret. Podem, potser, compartir que educar vol dir construir, transmetre, compartir: valors, comportaments individuals i relacionals i coneixements. Quins valors, quins comportaments i quins coneixements, però, no estan predefinits en el concepte *educació* ni són universalment acceptats? La formulació bàsica dels PEC (Carta de les ciutats educadores) inclou un extens contingut ideològic, polític, tècnic i social per al concepte educació. La possibilitat que sigui entès, assumit i interpretat sectorialment per tots els agents és inversament proporcional a la seva complexitat i detall. El problema educatiu avui, potser recurrent en la història de la humanitat, és que hi ha ben poc consens sobre *què* ha de transmetre l'educació. Apuntem aquí que aquesta és una qüestió clau per a les polítiques transversals. Ha d'haver-hi política per fer transversalitat. I ha d'haver-hi consens sobre aquesta política. I això vol dir una cosa relativament inevitable: l'objectiu polític, el missatge i la missió a compartir han de ser entenedors i compartibles per a una gran majoria. Ara com ara, l'objectiu estratègic del PEC, el seu «*baseline*», potser encara està poc destil·lat i li falta trobar formulacions més contundents, tot i que les bases per al desenvolupament d'aquestes formulacions són ja presents en l'actual formulació.

Segurament, cada una de les reflexions proposades, mereix molta més argumentació i comporta elements de debat i aprofundiment que necessiten molt més espai que el que se'ls dedica en aquesta reflexió. Cal insistir que la seva inclusió aquí només vol ajudar a emmarcar la reflexió sobre el concepte de transversalitat que s'aporta a continuació en l'àmbit de l'educació i dels PEC, i en cap cas es pot donar per tancades reflexions que, sens dubte, són molt complexes.

2. Acotant el concepte de transversalitat

Cada cop més sovint, apareixen problemàtiques, objectius polítics i socials, dimensions territorials, segments de població, actuacions i projectes que forcen el sector públic a adoptar visions, òptiques de treball o referències estructurants de la seva intervenció, que no s'ajusten a les divisions sectorials clàssiques de l'organització i que requereixen de noves respostes organitzatives o noves formes de treball. Al llarg del temps s'han anat generant instruments o dissenys organitzatius que han permès, amb més o menys fortuna i quasi bé sempre de forma insuficient, trobar respostes a aquests nous reptes organitzatius.

La transversalitat és una d'aquestes innovacions organitzatives. La seva funció és aportar capacitat d'actuació a les organitzacions davant d'alguns temes per als quals l'organització clàssica no és adequada. La transversalitat intenta donar resposta a la necessitat d'incorporar temes, visions, enfocaments, que no encaixen en les estructures organitzatives verticals/sectorials. I intenta, també, que *totes* les estructures verticals/sectorials comparteixin la consecució d'algun objectiu comú que *no* és objectiu específic de cap d'elles en particular.

2.1. L'origen del concepte

El concepte de transversalitat (que no la paraula, d'estricta ús a l'àrea llatina) neix a Suècia a principis dels anys noranta en el marc de l'articulació de la política de promoció de la igualtat de gènere i s'internacionalitza a la Quarta Conferència sobre la Dona de Nacions Unides celebrada el 1995 a Beijing sota la denominació *gender mainstreaming*.

La política d'igualtat de gènere es formalitzava universalment des de la perspectiva de constituir-se com a «corrent principal» (*mainstream*) que havia d'impregnar i condicionar totes les altres polítiques de tots els àmbits d'actuació. Per poder assegurar aquest objectiu apareixia un nou repte organitzatiu que passava per dotar-se dels instruments adequats per aconseguir que l'acció pública de totes i cada una de les organitzacions fos coherent en la seva actuació en tres sentits:

1. Que les seves polítiques, en tota la seva implementació, no generessin discriminació de gènere.
2. Que tota la seva actuació, en totes les actuacions concretes, aportés elements de promoció d'una major i creixent igualtat de gènere.
3. Que aquests dos objectius passessin a ser objectius addicionals de tots els sectors d'actuació, de totes les seves activitats i de tota la societat.

L'àmbit de la política de igualtat de gènere és especialment «transversal». És difícil trobar un sol tros de la societat i de les organitzacions que no estigui implicada en el tema. I aquesta és una condició clau de la transversalitat. La gestió transversal ja és, en si mateixa, difícil i és per això que la seva viabilitat està netament vinculada a disposar d'un *objectiu polític, clar i mesurable i compatible* que requereixi i al mateix temps faciliti la implicació i el compromís de tothom per a la seva consecució.

2.2. L'exigència de transversalitat

La transversalitat sorgeix de la confrontació entre la diversitat i la creixent complexitat de la realitat social, per un costat, i de les exigències i limitacions de la tècnica, la tecnologia i les estructures organitzatives.

L'avenç tècnic fa imprescindibles nivells creixents d'especialització sectorial i, dins de cada sector d'especialització subsectorial i tècnica (educació, urbanisme, defensa, salut, esport, serveis socials, seguretat, serveis urbans, mobilitat i transport...). La complexitat de les organitzacions crea noves especialitzacions de lògica diferent de l'anterior (recursos humans, finances, disseny organitzatiu, comptabilitat, infraestructures...). Els territoris tenen especificitat pròpia i exigeixen tractaments i estructures organitzatives pròpies de diferent nivell segons el tema. Són ja tres dimensions: sectors tècnics, estructures funcionals i territoris. La sanitat, vista des de les dones, els joves i la gent gran té diferents cares. També l'educació, la seguretat, el

lleure... Els sectors de població obren una altra dimensió. Algunes temàtiques apunten cap a una altra dimensió, que potser pugui ser identificada amb la dels «valors» del model de desenvolupament: sostenibilitat, igualtat de gènere, igualtat d'oportunitats, drets individuals universals...

Davant d'aquesta realitat, en què tot tendeix a ser transversal i quasi bé tot pretén erigir-se en *mainstream*, en «corrent principal», les organitzacions mostren les seves febleses i limitacions. Amb prou feines poden gestionar tres dimensions (sectorial-tècnica, funcional i territorial), o quatre, si hi afegim el temps. La resta, les transversalitats addicionals a les anteriors, es converteixen en un repte que sembla impossible.³

Les organitzacions han de ser conscients de les seves limitacions. Per a les organitzacions és fonamental trobar la manera de poder integrar la realitat en totes les seves dimensions, encara que també és fonamental preservar-se a si mateixes i assegurar la seva sostenibilitat i continuïtat. Cal, per tant, un compromís entre estabilitat i adaptació al medi.

No és difícil veure la realitat com un políedre de múltiples, quasi infinites, cares. Des de les administracions públiques aquesta naturalesa multidimensional de la realitat és fàcilment perceptible. Aquesta mateixa evidència és el que fa tan difícil adaptar el disseny organitzatiu a aquesta realitat. Si hi ha visió polièdrica, acompanyada de capacitat per seleccionar els *mainstreams* més rellevants i per abordar-los de la forma més adequada a les capacitats corporatives, la gestió transversal pot ser una molt bona eina per incorporar noves dimensions a l'actuació de l'organització sense marcar-se fites abocades al fracàs.

La gestió transversal és un mecanisme d'adaptació a aquesta realitat, però, no s'ha de perdre de vista que aquesta adaptació té límits i que totes les dimensions, de la mateixa manera i en tot moment, no són assolibles per cap organització.

2.3. Missió i objectius de la transversalitat

Així doncs, podem afirmar que la missió i l'objectiu principal que persegueix la transversalitat, o la gestió transversal, és la d'incorporar a l'agenda política, estratègica i operativa de tota la institució pública i de tota la societat, algun objectiu polític, clar i contundent, considerat de primera rellevància per a una majoria significativa de la societat que només pot ser assolit amb la implicació de tothom. I en aquest cas entenem per objectiu quelcom mesurable en alguna forma en la seva consecució al llarg i ample de tota la societat i referenciat a l'objectiu central de la política de què es tracti.

Aquesta missió i objectiu genèric es desplega en alguns objectius, que es poden concretar una mica més, assumint una limitació: la gestió transversal tampoc és la solució per aconseguir que les organitzacions puguin assolir infinites dimensions i integrar-les organitzativament. Això vol dir que els temes transversals que s'opti per convertir en dimensions estratègiques estructurades organitzativament seran *limitats*, han de ser socialment considerats com a extremadament *rellevants* i valorats com a *possibles d'aconseguir en el temps*. L'objectiu de la política transversal d'igualtat de gènere és que en totes les actuacions públiques i en el conjunt de la societat no hi hagi discriminació ni desigualtat de cap mena. Un cop això formi part de l'acció habitual dels sectors verticals públics i de la normalitat social s'haurà acabat la feina. La transversalitat, en el fons, aspira a modificar permanentment els comportaments del

³ Les dimensions sectorials-tècniques o productives (urbanisme, ocupació, seguretat, sanitat, educació...) operen transversalment respecte de les àrees funcionals (recursos humans, finances, sistemes d'informació, comunicació, procediment administratiu...). També ho fan els àmbits territorials respecte de les dues anteriors.

conjunt de l'organització incorporant-hi noves visions i nous valors. Com més aviat acabi la tasca millor.

D'aquest objectiu estratègic de la transversalitat se'n poden derivar altres objectius complementaris:

1. Focalitzar l'organització i donar visibilitat interna i externa a les dimensions no orgàniques (sectorials, funcionals o territorials) que es considerin estratègicament rellevants. El sol fet de decidir impulsar una política transversal sobre un tema ja és un compromís i un missatge de prioritat clar i significatiu. La proposta de lideratge des de l'alcaldia dels plans o polítiques transversals està fermament proposada en els PEC. Si s'avança en la definició de l'objectiu polític l'eficàcia d'aquest lideratge serà sens dubte més gran.
2. Reforçar la coherència de l'actuació corporativa respecte a la dimensió transversal incorporada. La mera existència formal d'una visió transversal, a banda fins i tot de l'actuació que desplegui, crea dinàmiques horitzontals que tendeixen a reforçar la coherència global de l'actuació de l'organització en aquell camp, ni que sigui perquè la major visibilitat del tema genera una major atenció per part dels òrgans verticals.

Com es pot observar, els objectius i per tant l'aportació de la transversalitat, se centra en dos aspectes principals:

- El primer, focalitzar l'atenció de l'organització sobre *un objectiu polític i social* i intensificar la seva actuació respecte d'aquest. Potser sigui en aquest nivell on calgui aprofundir en la conceptualització dels PEC i orientar-se cap a una recerca de focus polítics més clars per als PEC.
- El segon, millorar la consistència i la coherència de l'estratègia i l'actuació de l'organització respecte del tema en qüestió. La metodologia i el disseny organitzatiu dels PEC aporten respostes suficients en aquest camp. La proposta de creació del Fòrum Local d'Educació és una estratègia adequada per a la millora de l'articulació de *tots* els recursos educatius de què disposa la ciutat.

3. La gestió de la transversalitat

L'especificitat de la gestió transversal es deriva de la seva pròpia funció i naturalesa que, com s'ha dit, s'orienta cap al reforçament d'accents en determinats elements del procés de direcció política i de gestió. Aquesta naturalesa específica ha de ser molt tinguda en compte per aquells que assumeixen la responsabilitat de liderar àrees o polítiques d'acció transversal. La funció directiva en la gestió de la transversalitat està en el centre de l'èxit, i també del fracàs d'aquestes opcions polítiques. És per això que es planteja la reflexió sobre la gestió de la transversalitat des dels punt de vista de la funció directiva i de la gestió.

El directiu transversal necessita comprendre, com qualsevol altre directiu, la lògica de la gestió operativa i de la gestió de recursos i de l'organització. Així mateix necessita dominar els elements de l'anàlisi i del disseny estratègic, de la gestió relacional, del *political management* i de l'avaluació. L'estratègia de disposar de referències de gestió i d'òrgans de treball transversals específics, com ho poden ser les secretaries tècniques, els grups impulsors o els fòrums d'educació, ajuden a aconseguir capacitat de direcció.

La relació d'aquests instruments amb les unitats verticals, responsables de la gestió de l'organització, no té dimensió jeràrquica. El directiu transversal no té autoritat operativa

sobre els directius verticals responsables de l'execució de les polítiques sectorials perquè:

- és percebut com un directiu «privilegiat» tot i que la seva impressió personal habitual és que és un directiu «marginal» que es troba amb enormes dificultats per aconseguir que l'organització assumeixi la seva aportació;
- ha de renunciar de bon principi a «enfortir» competencialment, econòmicament i organitzativament, la seva àrea de comandament.

D'això es pot concloure que l'especificitat del treball transversal resideix a posar l'accent en la funció de lideratge i l'aportació d'*expertise* centrada en una visió particular de la realitat social no considerada, o no suficientment integrada, en l'estructura bàsica de l'organització. Aquestes orientacions directives comporten desenvolupar diferents rols directius concrets com, per exemple, els de facilitador, aportador, consensuador, integrador, portaveu..., mentre que comporta, en canvi, desenvolupar poc els rols de gestor, comandament, assignador de recursos..., tot i que la seva actuació afectarà, o hauria d'afectar, l'exercici d'aquests rols per part del directius verticals.

3.1. Les activitats principals de l'acció transversal

Les eines de treball que s'assignen com a típiques dels òrgans transversals són de tres tipus, tal com suggereix el report final del grup d'especialistes en *mainstreaming* del Consell d'Europa:⁴ 1) instruments analítics; 2) instruments formatius; i 3) instruments consultius i participatius.

Les activitats principals que es poden identificar per al treball transversal han de ser prioritàriament:

1. Captura, producció i tractament d'informació. Generació d'anàlisi i coneixement. Difusió d'informació i coneixement. Creació, gestió i aportació d'*expertise*, de tècniques, d'experiències i de bones pràctiques. Foment de la formació i l'aprenentatge individual i col·lectiu, tenint com a destinatari la direcció política i els òrgans verticals. És fonamental, per tant, el treball d'anàlisi i diagnosi ja proposat en la metodologia PEC.
2. Disseny i identificació d'objectius estratègics i operatius i formulació de polítiques i estratègies. Conceptualització de serveis, actuacions i projectes. Desenvolupament d'eines i metodologies de treball. Tot plegat amb el benentès que la gestió i el desplegament, i el mateix procés d'elaboració, han d'estar en mans dels òrgans verticals ordinaris si aspirem a la seva definitiva implicació en el projecte.
3. Estructuració i gestió de xarxes relacionals internes i externes de tipus multilateral, però, també bilateral. Integració de xarxes internes i externes. Desenvolupament d'eines relacionals informals a més d'estructurar i dissenyar els òrgans formals que correspongui.

La tasca transversal, per tant, se centra a donar suport a tota l'organització i a tots els agents amb l'objectiu que, d'una part, s'alineïn i facin seva la proposta política transversal i, de l'altra, trobin suport per a la concreció, en el seu marc natural i

⁴ *Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 1999). 275 p. (Documentos; 28).

sectorial de treball, d'actuacions que permetin avançar en la direcció estratègica proposada.

3.2. Lideratge i transversalitat

Aquesta reflexió ha de finalitzar recuperant el factor clau de la transversalitat que no és altre que aportar major capacitat de liderar el funcionament i el canvi social i millorar l'actuació de la corporació pública aproximant-la amb més precisió a la multidimensionalitat de la societat.

La transversalitat és, en aquest sentit, un instrument de l'alta direcció política de la corporació. Per això el seu lideratge en el desplegament d'elements de transversalitat és decisiu, igual que ho és el seu suport al treball de les unitats transversals. Aquestes unitats no tenen altres palanques de suport a la seva actuació que la legitimitat que es derivi d'aquest lideratge global d'una política central amb un fort grau de consens social i de la seva capacitat d'aportar elements d'anàlisi, de disseny i d'avaluació que millorin l'actuació del conjunt de l'organització. La metodologia dels PEC s'orienta en aquesta direcció i és també en aquest marc en què el suport que pot aportar la Diputació de Barcelona pot ser més significatiu.

Amb aquesta base de treball serà possible mantenir governs locals ordenats i coherents organitzativament, en què l'estructura vertical operativa assegura l'estabilitat i l'eficàcia, però que, al mateix temps, aconseguen una major integració horitzontal des de dimensions de forta rellevància política i social que els permet accedir a una gestió molt més integrada i global de la vida col·lectiva.

4. Requeriments per a la transversalitat dels PEC

Des del plantejament proposat fins aquí relatiu al concepte i gestió de la transversalitat, i a banda dels comentaris que s'han anat fent al llarg del text, es proposa a continuació algun intent d'ajust entre PEC i transversalitat i es fa des d'una lògica bidireccional. La hipòtesi de treball que es proposa és que el concepte de transversalitat i la gestió transversal s'ha d'adaptar a la lògica dels PEC, una lògica que és més àmplia i exhaustiva, i per tant més complexa que la d'altres «transversalitats» que aquí s'han utilitzat com a referència (igualtat de gènere, accessibilitat, sostenibilitat mediambiental...). Si els PEC volen ser valorats com una proposta de primer nivell polític i operatiu dins de l'acció local de govern, caldrà que els PEC avancin en la destil·lació del seu missatge polític amb l'objectiu de donar-li cada cop més contundència i universalitat de manera que es faci més compartible i gestionable el projecte PEC.

Aquest és potser el missatge clau dels PEC, ja apuntat amb anterioritat i que parafrasejant l'expressió aplicada a la prestació de serveis («en la gestió de serveis, tot comunica»), que podria ser «a la ciutat, tot educa».

5. Reflexions finals

La transversalitat com a eina de gestió d'integració horitzontal i homogeneïtzació política exigeix, per a la seva implementació, la major simplicitat i universalitat possibles en la formulació del seu objectiu principal. Des d'aquestes característiques serà possible generar el consens i la legitimitat necessaris per a una implementació en què sigui factible implicar a tothom. Els projectes transversals treballen sobre «mínims comuns denominadors» i no pas sobre «màxims comuns múltiples». Aquesta darrera

opció ens porta a la definició de models socials, ideològics i polítics adequats per al combat social, legítim i necessari, en aquests terrenys, però no a afavorir el consens generalitzable sobre objectius compartits. Des de la transversalitat entesa com a eina organitzativa que dóna resposta a la gestió de polítiques que afecten el conjunt de l'acció pública i el conjunt de la vida social, es podria proposar com a via de possible millora de la gestió i implementació dels PEC, dues línies de treball principals:

1. Destil·lar els objectius polítics mínims i principals que la major part de la societat hauria de poder assumir pel que fa al resultat del procés educador en termes de valors, comportaments i coneixements a compartir de forma raonablement universal per part de tota la ciutadania. És òptim que aquests objectius siguin pocs i centrals en la vida col·lectiva i, a més, consensuables.
2. Veure d'establir les concrecions d'actuació que cada sector de l'Administració o de la societat civil i econòmica han d'incorporar per assegurar la transmissió homogènia d'aquests continguts educatius al conjunt de la ciutadania des de les seves respectives àrees d'influència i establir mecanismes d'avaluació objectiva del grau de progrés en la direcció establerta que es va produint en la societat.

No hi ha dubte que es tracta de reptes difícils, però la millora del nivell de transversalitat dels PEC pot avançar ràpidament si s'avança en aquests dos nivells. De fet, i sense ànim d'entrar en el debat proposat sobre els eixos polítics clau dels PEC, és possible que una determinada manera de concebre la idea de ciutadania i una determinada manera de concebre, percebre, utilitzar, conservar i preservar l'espai públic, màxim exponent i element definatori de la ciutat, puguin ser alguns d'aquests valors bàsics i centrals de l'educació ciutadana, concretables des de moltes dimensions de la vida col·lectiva i de la gestió urbana (la diversitat, el civisme, el comportament relacional, el model d'ús de l'automòbil, la moto, la bici, el mobiliari urbà, el transport públic, la neteja, el soroll...). Els PEC podrien així ajudar al desenvolupament personal i al desenvolupament de la ciutat convivencial.
