



Una administració oberta i de les persones

Enric Guinart i Mauri



PRIMERA PART

Bon dia a tothom.

És per mi un gran plaer poder participar en les XVI Jornades de la Societat Andorrana de Ciències. Per a aquesta edició, la SAC ens convida a reflexionar sobre una qüestió tan fonamental com l'administració pública andorrana. Com s'apunta des de la mateixa SAC, el rol de l'administració pública del Principat en la seva globalitat, de trenta anys enrere a l'actualitat, ha experimentat una gran transformació, que ha afectat no només aspectes quantitatius sinó també qualitatius. I precisament en el binomi quantitat i qualitat podríem emmarcar part del debat que avui afrontem. Ara bé, jo sóc d'aquells que pensa que l'enfocament més encertat és el que fixa la mirada en la qualitat de l'administració pública. I és que si avui l'aparell administratiu andorrà té déficits, són bàsicament qualitatius. Aquest és un punt de vista que potser pot estranyar, ja que en l'actualitat la majoria d'enfocaments i comentaris apel·len al suposat sobredimensionament de l'administració pública. Si bé, com deia, pretenc centrar la meua exposició en els reptes qualitatius de futur a què s'enfronta Andorra quant al sector públic, abans m'agradaria introduir diversos matisos en l'esfera quantitativa de l'administració andorrana. L'objectiu no és cap altre que desmuntar un conjunt de tòpics que a base de repetir-se s'estan instal·lant en les societats occidentals, i la societat andorrana no n'és una excepció.

Avui s'està imposant una teoria que busca atacar l'estat del benestar sense cap mena de rigor argumental i científic. Frases com ara "hi ha massa funcionaris" ja formen part de l'imaginari col·lectiu, que cada vegada és més estès, i són un exemple d'una concepció basada que el volum del sector públic és excessiu i que assenyalen el cost i la despesa de l'administració pública com l'origen de tots els mals. Estem vivint el punt

àlgid d'una teoria politicoeconòmica certament molt interessada que té com a pilar bàsic l'argument de lligar la manca de creixement econòmic dels països europeus amb l'elevada despesa del sector públic. Una teoria que els darrers temps també ha travessat les fronteres andorranes i que defensen aquells que precisament més han contribuït a inflar el nombre de funcionaris d'Andorra durant la darrera dècada. Si bé no dispo de les suficients dades per arribar a grans conclusions, sí que posaré sobre la taula algunes estadístiques que busquen convidar a la reflexió i que tal vegada demostraran que les aparences sovint enganyen.

Primer em fixaré en l'evolució del nombre de funcionaris de l'administració pública andorrana. Segons les dades que es poden consultar al portal web d'Estadística, el pes total dels treballadors de l'administració pública respecte del total de la població entre el gener de 1999 i el gener del 2009 no s'ha incrementat ni un 1%. És a dir, els 2.886 treballadors de l'administració de l'any 1999 representaven el 4,37% de la població i deu anys més tard, els 4.454 treballadors d'aquest sector significaven un 5,29% del total. També el gener del 2009 altres sectors tan representatius com el comerç, l'hoteleria i la construcció representaven respecte del total de la població un 12,81%, un 7,18% i un 6,68%, respectivament. Si analitzem les dades en funció del nombre d'assalariats, també veurem que el percentatge d'increment els últims deu anys ha estat de poc més de l'1,5%. D'aquesta manera, a principi del 1999 el nombre de treballadors de l'administració representaven el 8,79% del total d'assalariats. Al gener del 2009, el percentatge se situava en el 10,32%.

A partir d'aquí, si comparem aquestes xifres amb els països europeus de seguida ens adonarem que el pes de l'administració andorrana està molt per sota de la mitjana dels països del Vell Continent. A Espanya treballen per al sector públic un 9% de les persones adultes, mentre que a la Unió Europea aquest percentatge és del 16% i en el països més desenvolupats del nord d'Europa aquesta xifra és superior al 20%. A Dinamarca és del 26%, a Suècia del 22% i a Finlàndia del 19%. I precisament no hem d'oblidar que aquests països són els que tenen les economies més eficients i emprenedores d'Europa, segons el darrer informe sobre competitivitat i eficiència econòmica elaborat per l'OCDE. En conclusió, el percentatge del 5,29% d'Andorra resta molt lluny del 16% de la mitjana europea o dels marges superiors al 20% dels països nòrdics.

D'altra banda, hi ha d'altres teories que apunten que els salaris dels funcionaris són massa elevats i, per tant, que hi hauria una sobredimensió salarial. Aquest és un altre argument que amb les dades a la mà podem posar en dubte. Així, segons el darrer *Anuari Socioeconòmic* elaborat per Banca Privada d'Andorra, l'administració pública ha passat a ser el segon sector amb una massa salarial més elevada, superior a 130 milions d'euros, un 13,89% del total. No obstant això, si comparem l'evolució salarial durant l'última dècada de l'administració pública amb altres sectors que han estat i

són pilars de l'economia andorrana (comerç, hoteleria, construcció i sistema financer) veurem que el creixement salarial dels funcionaris s'ha mantingut al mateix nivell que aquests sectors o fins i tot per sota. És a dir, els últims deu anys els salaris del sector financer (124,6%), de l'hoteleria (55,8%) i del comerç (50,9%) han crescut més que els de l'administració pública, els quals han augmentat un 48,5%, és a dir, s'ha mantingut quasi al mateix nivell que la construcció (47,5%). A més, utilitzar com a referent el salari mitjà alhora d'arribar a conclusions pot induir a errors pel simple fet que la suma d'uns pocs salaris molt elevats poden fer pujar una mitjana en què la majoria de treballadors tenen uns salaris baixos. És a dir, manca la noció de proporcionalitat del fet estudiat. En el cas a què ens referim, si disgreguéssim els salaris de l'administració pública entre el personal eventual, el fix, els càrrecs de confiança, els comandaments intermedis, els càrrecs polítics i el personal de relació especial, m'atreviria a assegurar que bona part dels funcionaris del país tenen un sou inferior al salari mitjà. Ara bé, com que no disposo d'aquestes dades, prefereixo no extreure'n més conclusions. Per tot plegat, si hagués de compartir alguna tesi sobre l'administració pública, m'al·lunaria amb els arguments del doctor Vicenç Navarro, un dels grans defensors de l'estat del benestar, que afirma que a Espanya el sector públic està subdesenvolupat, en lloc de sobredimensionat. El mateix Navarro exposa que la principal causa del subdesenvolupament del sector públic és la manca d'ingressos de l'Estat. Entenc que traslladar aquesta tesi al cas d'Andorra seria plenament plausible.

SEGONA PART

Una vegada introduïdes aquestes consideracions de caràcter quantitatiu, em voldria introduir ja de ple en l'objectiu d'aquesta intervenció, que no és cap altre que l'anàlisi del futur de l'administració pública. I per això cal preguntar-se, quins són els reptes de l'Administració?

Reptes de l'administració pública

Els reptes són els següents:

- Compromís cap a la transparència.
- Obertura a pràctiques del sector privat.
- Respondre a les necessitats polítiques dels ciutadans amb programes i serveis eficients i disponibles de fàcil utilització.
- Modernitzar l'administració pública i simplificar els processos que s'executen.
- Menys burocràcia.
- Millorar la visibilitat de la gestió.
- L'administració electrònica.

I és en aquest últim punt, en el de l'administració electrònica, on vull centrar la meua atenció, ja que la construcció d'aquesta nova administració per si sola pot contribuir

a la consecució de tots els reptes que acabo de plantejar. En els pròxims anys, el sector públic s'enfronta a nous horitzons com és la necessitat de respondre a les expectatives dels ciutadans i empreses que cada vegada demanen majors nivells de qualitat, eficiència i transparència en la prestació dels serveis públics. Les noves tecnologies constitueixen un potent instrument per fer front a aquests reptes ja que permeten:

- Millorar la gestió pública.
- Reduir els terminis de tramitació.
- Augmentar l'eficàcia i la transparència.

L'administració electrònica o *e-Government* es defineix com la utilització de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) a les administracions públiques, associades a canvis a l'organització i noves aptituds del personal. L'objectiu és millorar els serveis públics, reforçar els processos democràtics i donar suport a les polítiques públiques. Aquesta pot ser la iniciativa que transformi l'administració pública els pròxims anys. Es tracta d'una nova estratègia d'interacció entre l'administració pública i els seus administrats, caracteritzada per l'establiment de canals de comunicació i contacte directe entre ells i que es nodreix d'una constant conversa amb els ciutadans per saber què diuen i què demanen per poder prendre decisions basades en les seves necessitats i les seves preferències. Tres són els principis de l'administració electrònica:

- Transparència: publicació d'informació i de dades actualitzades i rellevants sobre les seves activitats, plans i intencions.
- Participació: sotmetre les iniciatives públiques, siguin de caràcter normatiu, pressupostari o de polítiques públiques, a consulta i debats públics, i oferir als ciutadans els instruments per desenvolupar un paper actiu en relació amb les institucions públiques.
- Col·laboració: dotar els ciutadans, empreses i altres administracions d'instruments innovadors i nous mètodes de treball en col·laboració que els permetin participar en la construcció d'una societat connectada.

Per aconseguir que una administració pública passi a ser una organització oberta calen canvis:

- Culturals: sobretot en els treballadors públics.
- En els processos: simplificant-los perquè siguin senzills per als administrats.
- En l'organització: orientant-la a les noves necessitats.
- En els canals de comunicació: passant a ser electrònics.

Quant als serveis a la població, l'administració electrònica facilita no només l'obtenció de la informació que ofereixen els poders públics, sinó també les transaccions dels administrats, en reduir els terminis d'espera. També afavoreix l'establiment d'una relació directa entre els administrats i els responsables. Els ciutadans poden interrogar directament els responsables i expressar la seva opinió sobre polítiques públiques

a través de fòrums en línia, sales de debat virtual, votacions electròniques, etcètera. Pel que fa als serveis a les empreses, les millores en la prestació dels serveis administrats a les empreses generen guanys de productivitat i competitivitat. Suposen també una reducció dels costos dels mateixos serveis públics i dels costos de les transaccions per les empreses. Així per exemple, el tractament electrònic de les duanes i dels impostos així com les declaracions fiscals electròniques acceleren els procediments alhora que milloren la qualitat de les gestions.

I pel que fa als serveis entre els administrats, l'administració electrònica permet reforçar la cooperació entre les autoritats nacionals, regionals i locals així com amb les institucions comunitàries.

Això no obstant, s'ha de tenir molt present que el camí cap a la generalització de l'administració electrònica ha de superar un conjunt d'obstacles. Diversos informes de la Comissió Europea apunten com a mínim fins a tres barreres per a la plena implantació de l'administració electrònica:

1) Accés per a tothom

Garantir a tothom l'accés al servei públic en línia és una qüestió *sine qua non* per a la generalització de l'administració electrònica. Aquí hi ha un risc de fractura digital, vinculada a la desigualtat d'accés a la informació i a les tecnologies informàtiques. En aquest punt, l'educació i la formació són essencials per adquirir els coneixements de les tecnologies digitals necessaris per poder aprofitar plenament els serveis que ofereix l'administració electrònica. La millora de l'accessibilitat als serveis públics s'ha de conjuminar amb un reforç de l'enfocament multiplataforma, és a dir, d'accés als serveis mitjançant diferents plataformes (ordinadors personals, televisió digital, mòbils, punts d'accés a internet públics....). En el cas d'Andorra, segons dades del 2008, tres de quatre llars andorranes tenen accés a Internet. Això fa un percentatge del 74,4%, quan la mitjana dels països de la Unió Europea és del 60,4%. Entre d'altres, Andorra està per davant d'Espanya, França, el Regne Unit, Itàlia o el Japó. Amb les xifres a la mà, seria uns obstacle plenament salvable.

2) Confiança dels usuaris

Només és possible promoure els serveis públics en línia en un marc que permeti als usuaris un accés amb total seguretat. En aquest objectiu, la confidencialitat de les dades de caràcter personal i la seguretat de les transaccions i les comunicacions digitals són aspectes importantíssims que han de ser objecte d'una protecció màxima. Per tant, la seguretat en les xarxes i en la informació, la lluita contra la ciberdelinqüència i la seguretat de funcionament són condicions prèvies per a una societat de la informació sostenible. Tornant al cas andorrà, segons una decisió molt recent, del 19 d'octubre d'aquest any, la Comissió Europea considera que Andorra assegura un nivell de protecció adequat de les dades de caràcter personal transferides des de la Unió Europea. Per tant, en aquesta matèria també s'han fet bona part dels deures.

3) Regulació normativa

Per tirar endavant l'administració electrònica, també són necessàries les eines legals que emparin aquesta nova realitat. És a dir, cal una legislació d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics que reconegui el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions públiques per mitjans electrònics, i l'obligació de les administracions de redissenyar els seus procediments i dotar-se dels mitjans tècnics necessaris perquè l'exercici d'aquest dret sigui plenament efectiu. En aquest terreny, a Andorra es va aprovar l'any passat la Llei de la signatura electrònica, un mecanisme que s'utilitza per verificar la procedència i la integritat dels missatges tramesos per mitjans electrònics. És un instrument que ha d'afavorir la generalització de les comunicacions telemàtiques i el desenvolupament de la societat de la informació. Per tant, ja s'han establert les primeres bases per superar també aquest obstacle.

Conclusions

Arribats a aquest punt i ja a manera de conclusió, vull apuntar el següent:

- Per tenir èxit en la implantació de l'*e-administració* és imprescindible un lideratge polític del procés.
- L'*e-administració* no és una qüestió purament tecnològica, sinó multidisciplinària, on han de participar els responsables legals i normatius, els responsables tecnològics, els responsables de la gestió documental i arxius però, sobretot, els responsables de l'organització de l'organisme.
- Cal un pla d'actuació, un pla estratègic i un pla director en què estiguin totalment definits els objectius, els responsables, els participants, les fases, el calendari i el pressupost.
- És un projecte a mitjà i llarg termini.
- És un projecte car, però la gran dificultat serà el canvi cultural i organitzatiu més que el camp tecnològic o legal.
- Les TIC són un instrument clau en l'*e-administració* però no suficient. Les TIC per si soles no modernitzaran l'administració, però no es pot plantejar la modernització de l'administració sense l'ús de les TIC.
- És un projecte global; s'hauria de treballar conjuntament entre totes les administracions, tant comunals com estatal, per compartir experiències, bones i dolentes, instruments i informació.
- Aquest procés s'ha d'afrontar amb el canvi de dos paradigmes: passarem d'una administració presencial a una administració cada vegada més telemàtica; passarem d'una administració basada en el paper a una administració basada en el document electrònic. S'haurà de conviure un cert temps amb una administració híbrida (paper vs. *e-document*).

TERCERA PART

Molts són els aspectes que cal debatre i reformar sobre la Llei de la funció pública. Aquest procés de canvi s'ha d'encarar amb una premissa bàsica: el veritable debat de l'administració pública és el de la innovació. Si no s'assumeix aquesta realitat, els canvis legals no seran reeixits i tindran una manca d'efectivitat.

La innovació ara té un potent aliat que ha vingut per quedar-se i per canviar la gestió tal i com s'ha entès fins a dia d'avui: les xarxes socials. Com assegura l'expert en innovació empresarial basada en les persones i en lideratges transformadors, Virginio Gallardo Yebra, "el repte per aconseguir una administració innovadora seria convertir l'administració en una administració 2.0".

Un dels objectius dels nostres governants hauria de ser la creació de veritables administracions 2.0, més innovadores, eficients i amb més possibilitats de millorar la qualitat dels serveis.

Prèviament he parlat de l'*administració electrònica* (entesa com els canvis tecnològics interns aplicats a l'administració / *e-govern*) i de l'*administració oberta* (entesa com l'obertura de l'administració a l'exterior aplicant la màxima de la transparència i el diàleg amb la ciutadania / *opengovern*). No obstant això, l'administració 2.0 és un pas més d'aquests dos processos, és una evolució superior. És un pas més que requereix d'un canvi cultural associat a la implantació d'una cultura innovadora en què les persones tindran el rol central, seran les emissores i les receptores del canvi.

Com diu Gallardo, l'objectiu de l'administració 2.0 és "la recerca de la innovació per incrementar l'eficiència i la qualitat del servei a través del diàleg amb els nous entorns de col·laboració".

Aquests nous entorns requereixen d'un nou tipus de líders. Es tracta d'un nou entorn organitzatiu permeable al canvi i a altres condicions sistemàtiques que són escasses a les administracions actuals, inclosa l'andorrana.

Alguns dels elements clau de l'ús de les eines són els següents:

- Nou tipus de cultura.
- Nou treballador de col·laboració amb lideratge distribuït.
- Nova forma d'entendre les relacions entre els treballadors públics.
- Nova forma d'entendre les relacions entre els treballadors públics i el ciutadà.

Per tant, l'èxit d'aquests projectes depèn que el motor del canvi es focalitzi en les persones, que és l'element més complex de gestionar i el que farà que funcionin les noves tecnologies.

Continuant amb les aportacions de l'expert Virginio Gallardo, per aconseguir l'administració 2.0, el més difícil no serà incorporar l'electrònic (*e-govern*) ni posar a disposició del ciutadà dades, escoltar i monitoritzar què pensa (*open-govern*). El més complicat "és canviar la cultura d'aquestes organitzacions i els sistemes de gestió que

donin més protagonisme a la iniciativa de les persones". És el que l'autor denomina com a *people govern*, és a dir, el govern de les persones.

Consideracions finals

Si m'ho permeteu voldria afegir unes consideracions finals. Sense entrar en cap cas en valoracions polítiques, sí que cal fer una ràpida ullada del que va fer l'anterior Govern per tal de modernitzar l'administració pública. En aquest sentit, es pot destacar per exemple la creació de la secretaria d'Estat per a la Reforma de l'Administració i la Promoció de la Societat del Coneixement. També es va dur a terme una millora notable de la web de Tràmits amb un increment del nombre de gestions que s'hi poden dur a terme per via electrònica. Aquests poden ser dos exemples que efectivament hi ha una voluntat d'afrontar aquesta qüestió. Ara bé, aquestes mesures són a hores d'ara insuficients, ja que només són uns petits passos d'un camí molt llarg que queda per recórrer. Entenc que són una mena d'afegits que haurien de ser l'avantsala d'una reforma estructural que m'atreveixo a afirmar que s'ha d'afrontar de forma urgent. I molt probablement en aquest context és on s'emmarcava el projecte de Llei de crèdit extraordinari, per un import de 2,3 milions d'euros, per tal de finançar les despeses derivades de la modernització de l'administració, amb el desplegament de les plataformes de l'e-administració. Malauradament aquest projecte de Llei no va rebre el vistiplau del Consell General. I dic malauradament perquè penso que s'ha deixat passar una gran oportunitat per fer un pas ferm i decidit per avançar en la qüestió a què m'estic referint. Es poden discutir les formes com s'ha plantejat la temàtica i es poden entendre els arguments dels que s'han oposat a la votació favorable d'aquest crèdit extraordinari. No obstant això, apel·lar al fre a l'endeutament públic o negar el caràcter prioritari d'aquesta inversió crec que és una greu equivocació que no fa sinó allargar el problema. Aquesta és una despesa que haurem d'assumir tard o d'hora i com abans l'afrontem, molt millor. De la mateixa manera que al seu dia els ordinadors van substituir les màquines d'escriure, l'administració electrònica s'acabarà imposant a l'administració del paper, l'administració oberta s'imposarà a l'administració rígida i tancada. La futura administració l'han de fer les persones i per les persones. Com més de pressa s'assumeixi aquesta realitat més beneficiat en sortirà el país i, en conseqüència, tots els ciutadans. Serà un canvi que, sota un paraigua tecnològic, haurà de propagar un canvi cultural que tindrà com a únic pilar les persones.

Sovint ens queixem de les *etiquetes negres* que porta enganxades Andorra i que tan difícils són d'esborrar. Davant d'aquesta situació, penso que una de les millors maneres de superar aquests entrebancs és mitjançant la creació de noves etiquetes, que ens permetin ser un mirall i un referent per a la resta de països. I és precisament en la construcció d'una administració pública moderna, transparent, participativa i oberta al ciutadà on Andorra té una gran oportunitat de país. Com ja he exposat anteriorment,

crec fermament que el Principat disposa de la matèria primera per ocupar un dels llocs capdavanters en aquesta cursa. Avui anem endarrerits però les dimensions petites tant del país com de l'aparell administratiu el fan molt més adaptable als canvis. Estem doncs davant un repte que només es podrà aconseguir amb la unió de les forces polítiques i de la societat. El futur de l'administració pública no n'entén de restes, ara és l'hora de sumar. La modernització del sector públic és avui una necessitat inajornable.

Moltes gràcies per la vostra atenció.

Enric Guinart i Mauri,
periodista i cap de la secció de política a RTVA