

Què és administrar?

Enric Casavall i Medrano



He preparat aquesta intervenció intentant relacionar el concepte d'administració amb el d'administrar, i comparar l'administració privada amb les seves virtuts i defectes, amb els avantatges i deficiències de l'administració pública.

Amb tot i això, i atès que el temps de què dispoço és reduït, vist el gran nombre de participants, que no faran sinó enriquir el debat, les meves reflexions i comentaris sobre aquesta matèria tindran poca profunditat, i demano excuses per endavant.

Començaré amb algunes definicions del concepte *administrar* o *administració*:

"Tècnica per mitjà de la qual es determinen, aclareixen i realitzen els propòsits i objectius d'un grup determinat de persones."

"Administrar és preveure, organitzar, manar, coordinar, executar i controlar."

"Administrar és tota acció encaminada a convertir un propòsit en realitat."

"Disciplina l'objectiu de la qual és la coordinació eficaç i eficient dels recursos d'un grup social per tal d'aconseguir els seus objectius amb la màxima productivitat i qualitat."

L'administració és una ciència social amb principis, tècniques i pràctiques l'aplicació o conjunts humans dels quals permet establir sistemes racionals d'esforç cooperatiu a fi d'arribar a propòsits comuns que individualment no fóra factible aconseguir.

Permeteu-me dos reflexions cèlebres per situar el debat:

Sèneca: "Si l'home no sap a quin port es dirigeix, cap vent li serà favorable."

Einstein: "Si busques resultats diferents, no facis sempre el mateix."

Les actuals concepcions administratives són el resultat d'un procés iniciat en els mateixos inicis de la humanitat i que han anat evolucionant i adquirint els seus propis perfils a través de diferents èpoques i etapes. Aquest procés administratiu es va iniciar com un fet obligat quan dos individus van haver de coordinar els seus esforços per fer alguna cosa que cap no podia fer tot sol (tècniques de caça, repartiment de tasques

en funció de l'edat i el sexe en les primeres tribus, etc.). L'estudi històric d'aquesta evolució administrativa ens mostra la incidència que aquesta ciència va tenir a Egipte, la Xina, Grècia i Roma, i la influència que varen tenir certs procediments utilitzats en aquests llocs sobre algunes pràctiques actuals en el camp, entre les que cal destacar l'organització funcional dels poders de l'estat.

Les persones fa molts segles que creen i reformen organitzacions. Si repassem la història de la humanitat, veurem la petjada de pobles que van treballar junts en organitzacions formals, com per exemple: grecs i romans, l'església catòlica romana, la Companyia de les Índies Orientals, etc. La civilització ha escrit sobre com aconseguir que les organitzacions siguin eficients i eficaces des de molt abans que conceptes com *administració* fossin d'ús comú.

Al llarg de tota la història el concepte *administrar* o *administració* s'ha desenvolupat molt a poc a poc. I és a comptar del segle XX quan les persones comencen a donar molta més importància al concepte: *administrar*.

L'administració és un procés universal que no tan sols existeix en els països capitalistes, sinó també en els països socialistes o de qualsevol altra ideologia. L'administració és necessària tant en els petits negocis com en les grans empreses, així com també en les petites comunitats com en les grans. Evidentment, en una empresa de pocs treballadors no sembla necessari disposar d'un departament de personal o bé d'una central de compres, entre d'altres, i per tant el grau d'administració ha de ser el més adequat en cada cas. No serveix de molt que en una empresa, o bé en una administració, es disposi de les millors instal·lacions, del millor equip, de la millor ubicació, si tot això no va acompanyat de l'element humà necessari per dirigir les activitats; és a dir, que l'administració és essencial per poder aconseguir els objectius que s'ha marcat l'organització, ja sigui pública o privada.

Cal trencar motlles. Les companyies *virtuals* del segle XXI estan desmantellant les barres internes que amb tanta freqüència separen gent, departaments i disciplines. Cal fugir del convencional, donar competències als col·laboradors, donar-los autonomia i capacitat de decisió, estar disposat a modificar horaris, maneres de compensació i sobretot invertir en formació i capacitat.

No es pot contraposar la imatge purificada de l'empresa privada com a organització àgil, eficaç, eficient, respectuosa amb la dignitat de les persones, expressió, en definitiva, de les virtuts cíviques, a la imatge fosca de l'administració pública, vella, opaca, caduca, lenta, ineficaç, egocèntrica i corrupta. Ni una cosa ni l'altra.

La Constitució andorrana diu de l'administració general:

Article 72.3: "L'administració pública serveix amb objectivitat l'interès general, i actua d'acord amb els principis de jerarquia, eficàcia, transparència i plena submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic definits en el Títol I."

I de l'administració local:

Article 79.2: "Els Comuns expressen els interessos de les parròquies, aproven i executen el pressupost comunal, fixen i duen a terme les seves polítiques públiques en el seu àmbit territorial i gestionen i administren totes els béns de propietat parroquial siguin de domini públic comunal o de domini privat o patrimonial."

És possible reduir l'administració i al mateix temps fer-la més flexible, senzilla, operativa, transparent, oberta, imaginativa, barata, etc., si a la vegada no se la descarrega de les seves responsabilitats tradicionals? La volem *petita però responsable*. I a la vegada *responsable de tot*.

Alguns opinen que caldria configurar l'administració pública com una empresa privada, capaç i eficient, preocupada pels *resultats* i considerar els ciutadans com a clients d'aquesta empresa sotmesa a les normes d'un hipotètic mercat.

Aquesta resposta tòpica no té prou fonament: ni l'administració pública es pot configurar com una empresa privada, ni els ciutadans són clients d'aquesta empresa. Aquestes imatges tan sols es poden entendre en sentit figurat. Els resultats de l'acció administrativa són d'una naturalesa diferent. L'administració actua quan no existeix un mercat i, sobretot, actua per aconseguir resultats polítics, en el noble sentit de la paraula.

Les empreses privades es regeixen per la lliure competència; les seves decisions les adopta el propietari del capital, que el pot transmetre per mitjà de l'herència; hi regeix el secret mercantil, estan subjectes a les lleis del mercat i no al principi de continuïtat, de manera que en el moment en què es veu que no és rendible econòmicament desapareix. En canvi, l'administració pública és una organització al servei de la política. És l'instrument de què disposen aquells que han accedit democràticament al poder per tal de dur a terme els programes que van servir de base per a la seva elecció. La seva essència ve donada per les normes constitucionals, i el joc polític, i no pel mercat.

Els ciutadans no són, tampoc, clients d'una empresa quan es relacionen amb l'administració pública. El ciutadà ha de ser tractat bé, sense cap mena de dubte, ha de rebre de l'administració directament o indirecta els serveis pels quals l'administració existeix. Per tant no és el mercat, és la política democràticament determinada la que marca el camí de les administracions públiques.

Un dels principals problemes de les administracions públiques és la inexistència d'un control de l'eficàcia de les polítiques públiques. L'administració es limita a fixar objectius genèrics i marcar-ne els requisits. No existeix un sistema estadístic i de control que analitzi resultats, els compari amb els recursos invertits i analitzi possibilitats i alternatives.

En les organitzacions privades el paper principal el té el client. El sistema és competitiu i el ciutadà pot optar. Aquesta opció és la que enriqueix el sistema i obliga els subministradors a adaptar-se a la demanda i a millorar dia a dia.

En canvi, en els serveis públics tan sols podem optar a rebre o no el servei, i això en les condicions monopolístiques ofertes per l'administració pública.

En l'empresa privada eficient, la utilització de les tecnologies de la informació no es planteja com un objectiu, sinó com un instrument imprescindible. En l'administració pública la recepció de la societat de la informació ha estat fragmentària i incompleta i constitueix una assignatura pendent. Un dels motius d'aquesta lentitud és, moltes vegades, la reticència que el ministeri que aglutini totes les dades pugui conèixer els fluxos d'informació de tota l'Administració.

Com a promotor, al seu dia, del projecte Tràmits, puc afirmar que, força sovint, als diferents ministres i departaments els costa facilitar la tramitació i no volen perdre competències a favor d'un servei que té la missió de facilitar i alleugerir els tràmits als administrats. Crec fermament que cal incrementar el nombre de gestions administratives del servei de Tràmits i permetre que cada vegada se'n puguin fer més a través de la xarxa.

La nova administració pública hauria d'assumir el repte d'equiparar-se a les organitzacions privades eficients, i caracteritzar-se per alguns dels principis següents:

- Introduir el concepte de *cost de la prestació* dels serveis públics i en general de tota l'activitat administrativa.
- Establir un sistema de comptabilitat analítica eficient, que subministri la informació necessària per conèixer la realitat quantitativa del funcionament de l'administració pública.
- Disposar de més informació per saber què es fa, en quina quantitat es fa, com es fa i quant costa cada activitat o servei.
- Introduir en els processos de selecció de personal conceptes que avaluin la capacitat gerencial i aquells factors sociològics que destaquin el treball en equip, la capacitat de coordinació i l'esperit d'iniciativa.
- Revisar tots els tràmits burocràtics, la normalització de documents i el disseny de sistemes de seguiment de gestió i d'agregació d'informació.
- *El ciutadà com a client*: cal una administració oberta 24 hores al dia i 365 dies a l'any, així com utilitzar tots els fluxos d'informació per evitar sol·licitar al ciutadà dades o documents de què la mateixa administració ja disposa.

En definitiva, cal convertir l'administració pública en el motor d'adaptació de la societat a les exigències ètiques, econòmiques i socials d'un món immers en una profunda evolució, i a la vegada complir amb les exigències d'eficàcia i eficiència exigibles a qualsevol organització.

Ara bé, estic plenament convençut que és necessari aprimar l'administració, introduir-hi el concepte de *mobilitat* per tal d'utilitzar els recursos humans allà on són necessaris, insistir en la idea que l'administració està al servei dels ciutadans, i que aquests esperen una resposta ràpida i eficient en totes les seves demandes i necessitats.

A la vegada, també cal que el ciutadà sigui més comprensiu i entengui que l'administració no pugui donar el servei amb la mateixa qualitat i diligència en moments de fortes

nevades o bé de concentració de turistes al Principat. (No fa tants anys que les voreres eren escombrades pels propietaris, i encara avui algunes ordinacions comunals obliguen els veïns a netejar les voreres de neu, cosa que pràcticament no fa ningú). Per acabar aquesta exposició, i no disposant de més temps per parlar de les finances públiques, vull compartir aquest proverbi sumeri, del sud de Mesopotàmia (4.000 anys abans de JC): *Gastem si estem condemnats a morir, estalviem si esperem llarga vida.*

Enric Casadevall i Medrano,
cònsol major de Canillo, exconseller general i exministre de Finances