

Estratègies d'aplicació a l'Administració local de les noves tecnologies

Albert Calderó

Ponència presentada a les Primeres Jornades sobre Organització i Noves Tecnologies a l'Administració Local, organitzades per la Diputació de Girona, Blanes 1997

1. De la pre-burocràcia a la burocràcia

A les societats occidentals avançades el debat d'idees i mètodes organitzatius al sector públic està centrat en la superació de la lògica burocràtica en el camí cap a diversos models post-burocràtics, des de la crítica a les insuficiències de la burocràcia.

Això no vol dir necessàriament que la qüestió avui dia al nostre país se situï en aquest mateix punt. Al meu entendre, no és així.

Al meu entendre al nostre país i al sector públic estem encara, en bona mesura, en sistemes organitzatius pre-burocràtics. El nostre problema no és que tinguem molta burocràcia; en tenim poca i, sobretot, la que tenim és dolenta.

Partint del concepte de burocràcia de Max Weber, la burocràcia és un sistema d'organització on hi ha normes precises que regeixen la conducta organitzativa, de manera que a la mateixa situació de fet es produeix sempre estrictament la mateixa actuació administrativa, que és l'actuació prevista per les normes.

No és aquesta la situació, en molts aspectes, del nostre sector públic, ni de la nostra administració local.

Tenim, en primer lloc, lleis no gaire ben fetes, tot i que han millorat molt en els darrers anys. Sobretot el problema és que no es compleixen. A les administracions locals és habitual no complir les lleis, llegir-les com convé quan convé, és habitual que no passi res si no es compleixen.

Això pot semblar paradoxal en unes institucions on els sistemes de fiscalització (habilitats nacionals, tribunals de comptes, tuteles d'institucions superiors) són omnipresents i gairebé asfixiants. El que passa és que les activitats de fiscalització són sovint de rigor jurídic molt baix. Hi ha una tradició d'aplicació "de memòria" del que diu la llei, en què acaba pesant molt més el tarannà del fiscalitzador, o la doctrina del lobby dels fiscalitzadors, que la lletra de la llei.

Tenim també un sistema de protecció dels drets dels ciutadans davant de l'Administració tremendament arcaic i injust. Un ciutadà amb amics i coneguts en llocs importants, o bé amb força diners per pagar un bon advocat i un procés contenciós, té més possibilitats de protegir els seus interessos de l'actuació, justa o injusta, de l'Administració. Un ciutadà sense aquests recursos és fàcil que sigui atropellat. Això és injust, i és també pre-burocràtic.

Les lleis no són les úniques normes que han de regular el treball de l'administració. Una administració burocràtica necessita també molt de desenvolupament normatiu: reglaments, circulars, normes de funcionament, manuals de procediment...

En canvi, aquests instruments burocràtics són gairebé desconeguts a la nostra Administració Local. Entre les lleis i la pràctica concreta de cada funcionari no hi ha res. El resultat és que l'aplicació de les lleis als supòsits concrets respon gairebé sempre a la decisió del funcionari responsable del tema, o bé a la rutina, i gairebé mai a una decisió política del govern municipal d'adaptació del que estableix la llei a les circumstàncies del territori i del moment.

Conclusió: Qualsevol estratègia de modernització d'una entitat de l'Administració local s'ha de basar en una "bona burocratització" dels mètodes de treball: aprovació de normes de procediments,

estandardització de mètodes de treball, millora dels sistemes de fiscalització i control. Només amb aquesta condició prèvia i imprescindible té sentit, a més, provar de posar en marxa tecnologies "post-burocràtiques"

2. Innovació tecnològica de la burocràcia.

Les noves tecnologies han creat eines potents per aplicar en processos de millora de l'eficàcia burocràtica: la informàtica, les telecomunicacions i altres tecnologies actuals poden facilitar i agilitzar molt les tasques burocràtiques.

Però això no passarà si no hi ha una intenció i una estratègia explícita en aquest sentit. És perfectament possible avui dia, i cada cop més fàcil gràcies a la versatilitat cada vegada més gran d'aquestes tecnologies, que la implantació d'aquests canvis no signifiqui cap avenç en la línia de la burocratització.

Fa uns anys això no era així: les aplicacions informàtiques, per exemple, eren molt rígides, i no era possible implantar-les si no es normalitzaven els procediments. Era impossible fer funcionar una aplicació de comptabilitat si no hi havia bones pràctiques comptables. Per això costava tant d'implantar-les: el problema no era la informàtica, era que no hi havia bons procediments comptables.

El progrés de la informàtica ha fet possible que avui dia no sigui així. Les aplicacions modernes són tan flexibles i adaptables a l'usuari que poden funcionar perfectament en el marc del desordre procedimental més complet. La informàtica, per ella mateixa, ja no té gairebé cap funció estructurant del procediment. Només la tindria si es prenguessin mesures addicionals perquè fos així.

També de vegades els avenços tecnològics es posen en pràctica, però únicament en el funcionament informal de l'Administració. Per exemple, tots els Ajuntaments tenen fax i força tenen e-mail, però se segueixen utilitzant molt poc en el procediment, per fer notificacions, per comunicar-se entre administracions. S'utilitzen en les relacions informals.

Conclusió: L'aplicació de les noves tecnologies a l'Administració local no implica necessàriament un progrés burocràtic, si no es fa en el marc d'una estratègia més àmplia que inclogui mesures de normalització i estandardització.

3. De la burocràcia a la post-burocràcia.

Construir la post-burocràcia no és destruir la burocràcia; és eliminar els seus excessos, que a Espanya no tenim, i passar de la gestió del dia a dia, amb l'únic criteri de complir a empentes i rodolons la legalitat, a objectius més amplis, més a llarg termini, complint sempre les regles de la burocràcia: l'equitat en el tracte als ciutadans.

Hi ha moltes vies d'aprofundiment postburocràtic. Després en tractarem algunes. Però totes tenen una cosa en comú, si s'apliquen correctament: l'increment del rol del govern local al resultat final. La tecnocràcia no és el futur, és el passat. Aprofundir en l'eficàcia de la institució més enllà del compliment de les normes vol dir augmentar la capacitat de decisió del govern en la definició del paper que la institució ha de jugar de cara a la comunitat i en el marc de l'entramat social i institucional.

Fins i tot la decisió mateixa de quina estratègia s'adopta és una decisió política de primer ordre. Això és bo, i és oportú. Durant molts anys el debat polític local ha estat atenuat perquè, independentment del color polític, tots els Ajuntaments feien el mateix: pavimentar carrers, fer les escoles que faltaven i crear els serveis que no existien. Ara que gairebé tots els carrers estan pavimentats, que hi ha totes les escoles que calien, ara s'obre un nou horitzó: el de quin paper han

de jugar les entitats locals més enllà de fer complir la llei, prestar serveis i mantenir les infraestructures.

Conclusió: La definició d'estratègies de millora de l'eficàcia organitzativa de les institucions locals és una decisió eminentment política, dels governs locals.

4. Tres estratègies post-burocràtiques: el lideratge estratègic, l'empresarització (*intrapreneurship*) i la qualitat.

Un dels camins de superació de l'estadi de la burocràcia a les institucions és el del lideratge estratègic. Des d'aquesta perspectiva, les institucions locals se centren en la reflexió sobre les grans prioritats de futur del territori i la societat local i en l'aplicació dels esforços municipals i locals en la consecució d'aquestes prioritats. L'instrument paradigmàtic d'aquest procés és el Pla Estratègic.

Algunes institucions locals han fet plans estratègics de tipus consensual, és a dir, fent èmfasi en un procés participatiu amb les entitats i els ciutadans però amb un esforç molt reduït en l'elaboració d'estratègies i en la concentració de recursos per posar-les en pràctica. A banda de la seva utilitat com a instruments socialitzadors, aquest tipus de plans estratègics s'està mostrant molt poc eficaç.

El lideratge estratègic obre tot un nou camp d'actuació a les institucions locals, sobretot en matèries com el foment de les activitats econòmiques i de l'ocupació, en la gestió del territori des de la sostenibilitat ambiental, i en nous tipus de serveis socioculturals.

Hem traduït com a empresarització el neologisme *intrapreneurship*, que aplicat al món local significaria la incorporació a la direcció dels ens locals de la cultura emprenedora, i a la gestió del binomi públic-privat en les formes de prestació dels serveis.

La gestió del binomi públic-privat en la prestació de serveis té un vessant clarament ideològic i requereix un pronunciament per part del govern local. Però també hi ha qüestions organitzatives.

S'ha defensat la privatització i qualsevol forma de privatització com a opció intrínsecament bona des del punt de vista organitzatiu. Aquesta és una posició ideològica. Organitzativament una privatització pot ser nefasta. Avui en dia, un error habitual és la concessió privada d'un servei públic sense establir un sistema molt precís i exigent de control de la qualitat de la prestació. D'aquesta manera que hi hagi irregularitats en la prestació només és una qüestió de temps.

El que ha de ser l'objectiu d'aquesta línia estratègica és que tots els serveis es prestin amb eficàcia, economia i qualitat, amb independència de si són gestionats públicament o privadament.

Un altre camí de progrés a la línia post-burocràtica és el de la recerca de la qualitat. Es tracta de superar la resposta estandarditzada en les tramitacions i els serveis buscant la màxima satisfacció de cada usuari, adaptant les prestacions a les seves demandes i expectatives.

Els processos de millora continuada de la qualitat poden tenir al sector públic el mateix èxit que al privat. Però els mètodes de treball han de tenir en compte les característiques especials del sector públic, i sobretot la debilitat del seu sistema burocràtic.

Una de les dificultats en la posada en marxa d'aquestes línies de desenvolupament post-burocràtic és precisament no tenir en compte la supervivència d'àmplies zones de pre-burocràcia en el funcionament actual de les institucions; una altra dificultat és oblidar les necessitats de canvi del sistema organitzatiu i de recursos humans que comporta la posada en pràctica d'aquests processos.

5. Innovacions tecnològiques post-burocràtiques

Les innovacions importants en informàtica i telecomunicacions fan possible un tractament i enviament de dades en condicions d'agilitat i economia impensables fa pocs anys. Per tant, ens poden permetre una gran agilització i economia del sistema burocràtic.

Però també poden ser suports d'estratègies de desenvolupament postburocràtic, i en aquest sentit són molt menys utilitzades.

Algunes aplicacions podrien ser les següents:

1. La gestió massiva i intel·ligent de dades hauria de permetre fer anàlisis molt profundes de la realitat territorial, econòmica, social i cultural d'un municipi. Els Ajuntaments tenen una gran quantitat d'informació dels ciutadans i del territori que ben tractada estadísticament aportaria una informació molt rellevant per definir i avaluar operacions de lideratge estratègic.
2. Avui dia és possible tècnicament obtenir i mantenir indicadors molt precisos actualitzats de l'actuació i de l'ús de recursos municipals. Els quadres de comandament, que fins fa poc eren instruments cars i complicats de mantenir, ara són accessibles.
3. En molts camps de l'activitat administrativa de cara als ciutadans ara és tècnicament possible organitzar la resposta immediata, i fins i tot instantània.

En general, la disponibilitat de tecnologia és molt gran, molt més gran que les capacitats organitzatives de fer-les servir.