

Simplificació vers l'e-Administració.

Redisseny i millora d'expedients administratius per unificar procediments, estandarditzar documentació i reduir continguts d'informació.

Recensió

Grup de recerca universitari: Escola Superior d'Arxivística (Universitat Autònoma de Barcelona)

Dr. Pere-Joan Guiu i Rius

Dr. Antoni Puig-Pey i Saurí

Sra. Marta Fontanet i Ambròs

Dr. Alfred Mauri i Martí

Dra. Remei Perpinyà i Morera

Barcelona, setembre de 2012





Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconegui explícitament els autors i les autores, i l'Escola d'Administració Pública com a editora de la publicació.

Títol del treball: Simplificació vers l'e-Administració. Redisseny i millora d'expedients administratius per unificar procediments, estandarditzar documentació i reduir continguts d'informació.

Autoria: Grup de recerca universitari Escola Superior d'Arxivística (Universitat Autònoma de Barcelona).

Dr. Pere-Joan Guiu i Rius (coordinador). Doctor enginyer industrial en Organització per la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC). Professor de l'assignatura de Circuits Administratius. Disseny i Millora, a l'Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents de la UAB (ESAGED-UAB).

Dr. Antoni Puig-Pey i Saurí. Doctor enginyer industrial en Organització per la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC). Professor titular d'universitat al Departament Organització, Gestió d'Empreses i Desenvolupament del Producte (OGEDP), Universitat de Girona (UdG).

Sra. Marta Fontanet i Ambrós, Màster d'Arxivística i Gestió de Documents (ESAGED-UAB).
Diplomatura en Turisme a l'Escola Universitària de Turisme (EUT) de la Universitat de Girona (UdG).

Dr. Alfred Mauri i Martí. Doctor en Història Medieval. Universitat de Barcelona (UB).
Coordinador de titulació i professor de l'ESAGED-UAB, impartint les assignatures Fons i documents de l'Administració pública, Tècniques de gestió dels serveis d'arxiu i Màrqueting i comunicació dels serveis d'arxiu.

Dra. Remei Perpinyà i Morera. Doctora en Història, Professora titular de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).
Professora i responsable de l'àrea de recerca de l'ESAGED-UAB, impartint les assignatures d'Introducció a l'Arxivística i Descripció arxivística.

Resolució: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Número 6036 – 2.1.2012
Departament de Governació i Relacions Institucionals. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
Resolució GRI/2992/2011, de 17 de novembre, per la qual es fa pública la concessió, per a l'any 2011, de subvencions a treballs de recerca sobre Administració pública.

En data 12 de setembre es va publicar al DOGC núm. 5967, la Resolució GRI/2140/2011, per la qual es convocava la concessió de subvencions a treballs de recerca sobre Administració pública per a l'any 2011.
<<http://www.gencat.cat/eadop/imatges/6036/11348119.pdf>>

Justificació i objectius del treball

Les administracions locals tenen adjudicades per llei determinades competències en serveis, una gran part d'elles les exerceixen, mentre que d'altres les han delegat en mancomunitats de serveis (diversos ajuntaments), en el seu consell comarcal o en la seva diputació.

Amb tot, les lleis i les normatives per donar els serveis són les mateixes per a totes elles. Tanmateix, pot passar que en els municipis no s'utilitzin les mateixes referències documentals per donar el mateix servei. En aquest treball de recerca es farà una anàlisi en profunditat de quatre procediments en tres administracions properes físicament i de mides semblants, amb la finalitat de dissenyar models de treball unificats per a totes elles que, respectant la llei, siguin més àgils que en l'actualitat.

Aquest projecte és un treball de caràcter transversal, recull informació i conceptes de diferents disciplines (matemàtiques, circuits administratius, arxivística i gestió documental) i dels seus resultats sortiran conclusions que permetran que les administracions disposin de pautes clares per avançar vers la tramitació totalment electrònica (e-Administració).

Escollim serveis que ofereixen totes les administracions locals d'una determinada grandària: la llicència urbanística de primera ocupació, la llicència d'activitats (comunicació ambiental), l'atorgament de subvencions directes a entitats i associacions, i la contractació d'un bé per procediment obert. Els casos escollits poden arribar a generar fins al 25% de la producció documental en aquestes administracions.

Cal fer doncs, una anàlisi acurada dels documents i dels seus continguts d'informació per fixar les bases que permetin en un futur proper la tramitació totalment electrònica i estandarditzada. Tot això preservant que en tot moment es pugui recuperar l'expedient.

Paraules clau: administracions, administració local, metodologia APS, processos administratius, normalització i simplificació de documents, e-Administració i gestió documental, productes i serveis.

Metodologia per a l'elaboració de la recerca

L'operativa de treball es perfila per fases:

- Treball de camp en les oficines i en els arxius de les administracions escollides, per esbrinar la situació inicial del procediment, racionalització de les fases de tramitació, sistematització del treball, creació d'un gràfic global del procés (diagrama d'estructura del producte o llençol), aglutinador de circuits, departaments, documents i ordre de producció en el temps, recull de documents de l'expedient i de legislació, validació amb els productors...
- Reenginyeria del procés i adaptació a la tramitació electrònica, proposta de tramitació simplificada i consens amb els responsables de l'àrea, nou diagrama, normalització dels principals formularis i documents...
- Anàlisi sistemàtica i elaboració de la graella global de les variables d'informació de cada procediment analitzat.

El resultat final del projecte és triple:

- Model estàndard de circuit administratiu per els quatre serveis municipals que normalitza i simplifica els documents que en formen part i també estandarditza el contingut dels seus camps d'informació variables.
- Disponibilitat d'un model d'anàlisi comparativa de la gestió de documents que permeti avaluar la seva incidència sobre la qualitat, l'eficiència i la transparència en les organitzacions.
- Una radiografia de la situació actual en les administracions locals a Catalunya que constituiria la base per al desenvolupament posterior d'una observació continuada, alhora que una base informativa fonamental per a la presa de decisions estratègiques.

És atrevit aventurar conclusions. Amb tot volem participar, sobretot, l'avantatge estratègic que comporta focalitzar la reenginyeria en la seqüència de documents del procediment i no en la successió de tasques o operacions materials que poden fer falta en cada organització per a materialitzar-los. Defensem treballar amb un *docflow* (flux de documents) front el tradicional *workflow* (flux de treball), on habitualment es descendeix fins nivells de detall insostenibles, que tants problemes operatius ocasiona i que dificulta possibles intercanvis de solucions, així com l'automatització.

Paral·lelament, entenem que la metodologia emprada situa el motor del canvi en els propis gestors directes, reduint-se de forma considerable possibles reticències davant una nova estructura procedimental i l'ús de programaris de gestió desconeguts, és força senzilla –també en la diagramació– i de fàcil implementació a qualsevol organització (amb independència de funcions o de categoria), fet que permet la revisió permanent de forma completament autònoma, sense dependència de consultories externes.

Aplicabilitat i millora esperada dels resultats

La crisi econòmica reclama simplificació administrativa. Sense excuses. Tot i l'aposta recurrent de dècades en l'ordenament jurídic espanyol, fins ara hem aconseguit escassos resultats en un Estat de profunda tradició burocràtica. Els costos de les decisions públiques esdevenen excessius, en termes econòmics i temporals, i necessitem aconseguir tramitar les pretensions de la ciutadania de la manera més fàcil, ràpida i satisfactòria possible. Entenem la simplificació administrativa com el conjunt d'accions encaminades a analitzar, identificar i proposar millores en la seqüència dels procediments administratius, suprimint càrregues a la ciutadania i agilitant els tràmits interns propis de l'Administració.

L'aposta per la simplificació esdevé clau per respondre a les expectatives ciutadanes i per a la sostenibilitat del nostre model administratiu. En les últimes dècades, coincidint amb l'ús massiu de les TIC en la societat, la transformació de les administracions públiques s'ha orientat en l'aplicació de mitjans tècnics a la gestió administrativa. Tanmateix, tot i la seva importància, s'ha demostrat que l'enfocament exclusivament tecnològic no garanteix reduir la burocràcia o agilitar l'activitat administrativa i que la tramitació electrònica no ha de ser l'origen i el final de la simplificació administrativa.

Europa impulsa polítiques públiques de simplificació administrativa, sent una de les prioritats actuals el principi de *Better regulation* (legislar millor). Incorporarem aquest objectiu, incentivat per l'obligada transposició de la Directiva de Serveis (Directiva 2006/123/CE), la finalitat dels quals és revisar i simplificar la normativa regulatòria dels procediments de forma proporcionada al seu objectiu, transparent i accessible a la ciutadania.

L'Administració 3.0 ha de ser una Administració d'ofici i proactiva. És a dir, paral·lelament a l'oferta de serveis digitals, ha d'aplicar polítiques decidides per reduir les càrregues administratives actuals, actualitzant normes i el propi entramat organitzatiu per alliberar la ciutadania i les empreses de càrregues oneroses o formulismes burocràtics innecessaris.

L'Administració Electrònica no té sentit si no duu aparellat un redisseny dels procediments administratius. Hem d'aconseguir procediments més simples i àgils perquè la tecnologia pugui ser abans que res útil. La pròpia LAE disposa repensar els procediments, eliminant tràmits i establint un sistema d'interconnexió entre aplicacions de manera que, amb el consentiment de l'administrat, aquest hagi d'aportar menys documentació i realitzar els menors tràmits per arribar a obtenir una resolució en el termini més curt possible. La gestió electrònica no significa traslladar mimèticament la tramitació convencional a suport digital, sinó que l'element fonamental està en definir i aplicar bé els procediments realitzant una anàlisi prèvia de reenginyeria, millores i simplificació.

Què s'ha fet

La metodologia emprada en aquest treball és l'APS (*Administrative Process Study*). Els diferents camps d'anàlisi de l'estudi, s'han estructurat en dos apartats

- Desenvolupar el producte. En total s'han descrit 14 procediments administratius (12+2).
- Realitzar una anàlisi comparativa de la graella de variables de cada expedient administratiu, que té com a objectiu determinar les variables / metadades òptimes per facilitar la gestió electrònica del procediment.

Els productes analitzats són:

- Llicència de primera utilització dels edificis o vivenda (unitat d'Urbanisme)
- Llicència comunicada ambiental, antigues activitats innòcues (unitat d'Urbanisme)
- Subvencions directes a entitats o associacions (unitat de Cultura i Esports)
- Contractació d'un contracte d'obra o servei no subjecte a regularització harmonitzada (no SARHA) (unitat de Secretaria o Urbanisme)

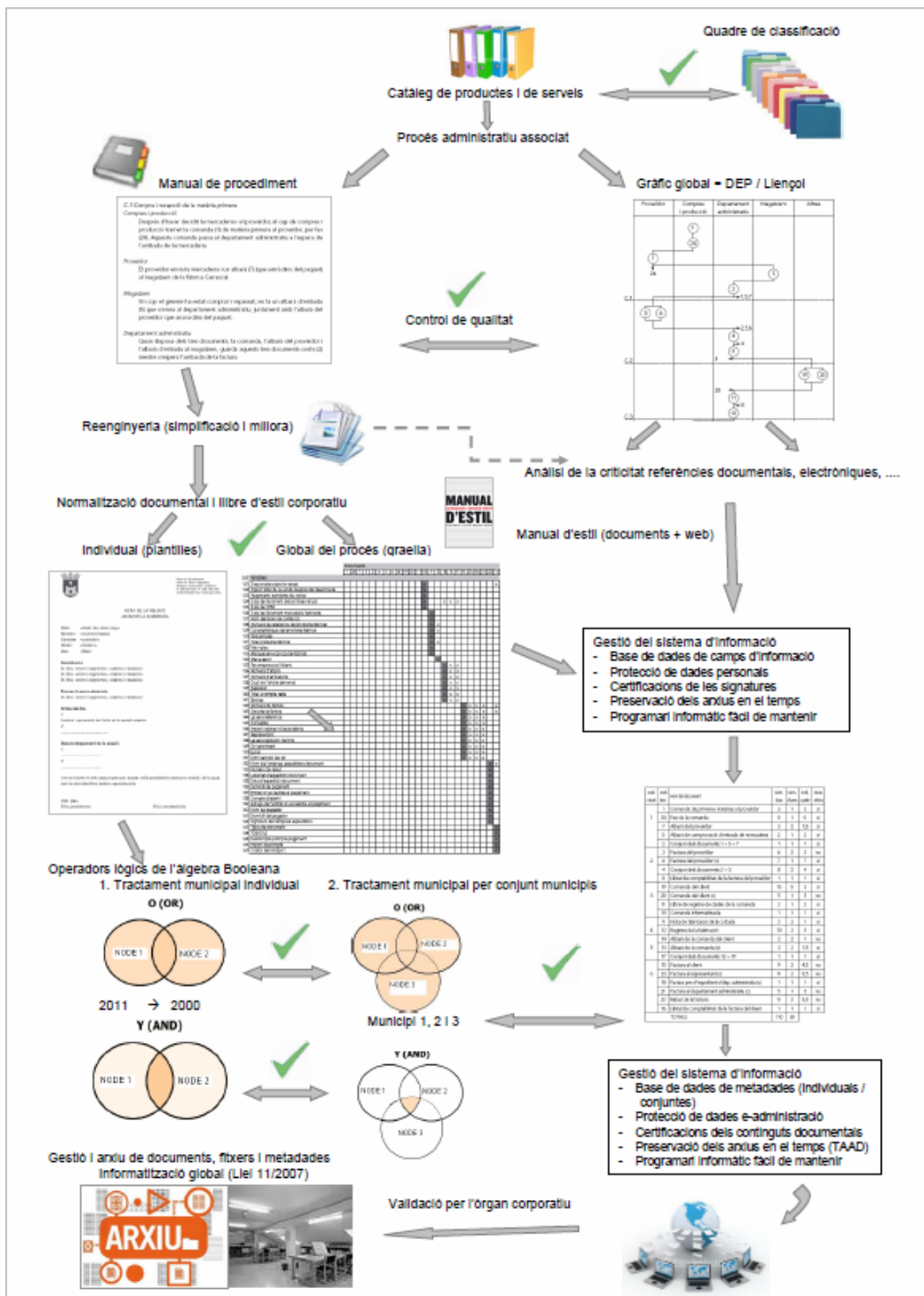
Les administracions locals col·laboradores han estat les de

- Llagostera
- Palamós
- Sant Vicenç de Castellet.

Així doncs s'han analitzat amb detall:

- Manual de procediment.
En aquest apartat es confeccionen els manuals de procediment, tenint cura de construir un diagrama de circuits parcials que permet veure les diverses possibilitats combinatòries del producte acabat, així com detectar les referències que hi apareixen.
- Anàlisi booleà comparatiu de graelles de variables.
S'analitzen amb detall les graelles de variables, resultants de reflectir en una taula els diferents camps d'informació variables de les referències, seguint l'ordre de fabricació de les mateixes.
- Variables / metadades òptimes per facilitar la gestió electrònica.
Es fa una anàlisi separada per municipis i una anàlisi global i transversal del producte pel conjunt de municipis, per veure què tenen en comú i en què es diferencien.

Full de ruta que dona una visió global de la feina realitzada.



Resultats del treball de recerca

N'hem fet una agrupació per àmbits:

Metodologia emprada

- Visió global i integrada: sobre com es tramita un procediment administratiu, sobre els documents i les dades que en formen part. També millora la informació i afavoreix l'aprenentatge de l'execució dels procediments administratius al personal de l'organisme.
- Optimització dels recursos emprats: organització, simplificació i millora administrativa en què es basa en els criteris per l'estandardització dels documents. Com a conseqüència de l'aplicació d'aquests factors esdevé en major automatització, eficiència, control i transparència en l'activitat pública de administració local i que alhora es redueixi el temps i costos de tramitació tant per part de la institució com per la ciutadania.
- Facilita la integració i aplicació en qualsevol Sistema de Gestió Documental (SGD) que utilitzi cada ajuntament, independentment del seu proveïdor, ja que treballa amb models de dades compatibles amb el camp de la informàtica. Per tant, es pot considerar un sistema fiable i garantit.

Tramitacions analitzades

- Tramitació dels mateixos expedients: presenten diferències notables en les administracions locals analitzades.
- Dades consignades en el registre d'entrada: no són les mateixes, amb excepció del número de registre d'entrada general, data i hora de la tramitació al registre.
- Sistema informàtic: tot i que és el mateix o molt similar disposa de diferents funcionalitats adaptades a cada ajuntament i aplicades sobre referències diferents del producte.
- Metadades associades a cada producte: acostumen a variar i les dades comunes, una vegada quantificades, entenem que són poques.
- Sobrecàrrega de dades: en els productes de l'ajuntament de Sant Vicenç de Castellet s'evidencia una sobrecàrrega de dades respecte els altres municipis.
- Referències detectades: són inferiors quan no es tramiten electrònicament.

Casuística

- Procediments administratius: tot i centrar-nos en estudiar únicament quatre productes, a la pràctica la combinatòria de possibilitats legals fa que realment estiguem parlant d'un ventall de fins a 74 subproductes (pàgina 85).
- Classificació: cal fixar-la de forma comuna per a tot tipus de referències (documentals, electròniques...).
- Pautes de qualitat: es pot adaptar fàcilment cada producte a les pautes que estableixen les normes ISO.

- Heterogeneïtat: causada per les diferents cultures administratives de cada municipi que tramita i gestiona els expedients de manera autònoma.
- Cicle de vida dels documents electrònics: cal fixar pautes comunes, hores d'ara inexistents.
- Càrrega d'informació: concentració molt elevada en les dues primeres referències de l'expedient finalista.
- Variabilitat en els continguts d'informació: molt elevada i amb una evolució preocupant.
- Continguts d'informació: convé ser revisat per garantir la seva adequació a les TAAD.
- Metadades: enteses com a dades que descriuen cada producte, han quedat detectades, relacionades i quantificades.

Continuïtat i aprofundiment de la recerca

- Continuïtat de la recerca: es pot aprofundir en altres propostes, fruit d'aquesta aportació, que pot servir de referent i punt de partida.
- Interoperabilitat: permet posar de relleu i donar un impuls en la unificació de dades per orientar cap a la cooperació interadministrativa entre les administracions públiques (e-administració), en els àmbits dels productes municipals.
- Cooperació interadministrativa: les grans administracions públiques poden coordinar, implantar i aplicar sistemes als ens locals per millorar-los vers l'administració electrònica.
- Cerca i investigació en línies de futur: iniciatives com aquesta, propiciades per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ajuden a mantenir viva la motivació de grups de recerca.

A manera de resum

Aquest treball de recerca introdueix com a novetat el tractament integral dels continguts d'informació de tot el procés i això pot acabar traduint-se en la normalització i millora de gran part dels documents que hi surten, en la homogeneització dels seus camps d'informació variables, així com en la simplificació dels processos i en la interoperativitat de les dades.

Un dels principals avantatges obtinguts és poder disposar d'una visió integral de tot el procés amb detall per circuits i documents. A més facilita l'anàlisi dels camps d'informació, de tal manera que podem veure clarament en quins documents es necessiten algunes informacions a les que, de vegades, no hi dedicàvem gaire atenció, però que observades ara amb detall, veiem que poden aturar el procés productiu de l'expedient administratiu.

Quan disposem de la visió integral que ens proporciona la graella global de variables d'un procés, del qual ja s'hagin podat els documents i els arcs innecessaris, a més a més de pactar els temps de recorregut globals i parcials dels diferents arcs que resten, ens podem plantejar informatitzar aquest procés, amb el mínim cost i les màximes garanties d'èxit per aconseguir l'e-Administració.

Entenem que l'Administració Electrònica no té sentit si no duu aparellat un redisseny dels procediments administratius. Hem d'aconseguir procediments més simples i àgils perquè la tecnologia pugui ser sobretot útil. La pròpia LAE recomana repensar els procediments, eliminant tràmits i establint un sistema d'interconnexió entre aplicacions de manera que, amb el consentiment de l'administrat, aquest hagi d'aportar el mínim de documentació i realitzar els menors tràmits per arribar a obtenir una resolució en el termini més curt possible. La gestió electrònica no significa traslladar mimèticament la tramitació convencional a suport digital, sinó que l'element fonamental és definir i aplicar bé els procediments realitzant una anàlisi prèvia de reenginyeria, millores i simplificació.