



Murs, bretxes i reptes de la digitalització a l'Administració pública

El cas de Catalunya vist des de la ciutadania i els treballadors i treballadores públics

juny 2023



@ccoocatalunya
www.ccoo.cat



Centre d'Estudis i Recerca Sindicals (CERES) de CCOO de Catalunya
Fundació Cipriano García - CCOO de Catalunya

Elaboració:

Mariña Couceiro López

Coordinació:

Marc Andreu Acebal i Daniel Cruz Fuentes

Correcció:

Servei Lingüístic de CCOO de Catalunya

Maquetació:

Ana Segura Cintas

Juny de 2023

Murs, bretxes i reptes de la digitalització a l'Administració pública

El cas de Catalunya vist des de la ciutadania i els treballadors i treballadores públics

juny 2023

Índex

1. Presentació	5
1.1. Introducció	5
1.2. Context	6
1.3. Objectius i metodologia	12
2. La perspectiva de les entitats socials	15
2.1. Allò digital com a opció, la presencialitat com a dret	15
2.2. Un sistema que generalitza, exclou i discrimina les persones més vulnerables	22
2.3. De la bretxa digital a la paret digital	27
3. La perspectiva de les persones treballadores del sector	33
3.1. Impacte en les condicions laborals: augment de la càrrega de treball i formació i mitjans encara insuficients	33
3.2. Impacte en el treball del dia a dia: canvi en la naturalesa de les tasques, manca d'autonomia i augment de la conflictivitat entre les persones treballadores i amb les persones usuàries	39
3.3. Cap a un canvi en el model d'Administració pública?	44
4. Resum executiu i conclusions	48
5. Propostes i recomanacions sindicals	52

1. Presentació

1.1. Introducció

La digitalització de la societat és un procés que s'està desenvolupant de manera progressiva en les últimes dècades i que no només és imparable, sinó que, al ritme al qual es produeixen aquests canvis, és cada vegada més accelerat. En aquest sentit, la crisi de la COVID-19 va significar un punt i a part, ja que va potenciar encara més aquesta tendència tant al sector privat de les empreses com a l'Administració pública. Ha estat precisament al sector públic on la diferència entre l'era pre-pandèmia i l'era post-pandèmia s'ha fet més evident. Abans d'aquesta crisi, els passos que s'havien fet cap a la completa digitalització de l'Administració pública a Catalunya no havien suposat encara canvis fonamentals en la manera en què la ciutadania s'hi relacionava ni en la manera de treballar per a les persones professionals del sector.

Així doncs, va ser després de la pandèmia quan l'acceleració d'aquest procés es va fer evident tant per als usuaris i usuàries com per a les persones treballadores. És a dir, és justament a partir d'aquest moment quan s'estableix l'obligació real de relacionar-se amb l'Administració pública de manera telemàtica, condició que ha perdurat de manera pràctica en molts casos més enllà de l'excepcionalitat que va caracteritzar els pitjors mesos de la pandèmia. En definitiva, la "normalitat" pre-pandèmia no va tornar mai a les relacions entre ciutadania i Administració, per la qual cosa s'han alterat per sempre no només les seves pautes d'interacció mútua, sinó que també s'han introduït noves formes d'organització del treball dins de l'Administració que han tingut un impacte fonamental en les persones treballadores del sector.

En efecte, el procés de digitalització ha canviat definitivament la manera en la qual la ciutadania interactua amb l'Administració pública, que fins fa poc es basava predominantment en la dimensió física o presencial i que s'ha desplaçat cap a la dimensió telemàtica o virtual. Aquest canvi de paradigma té nombrosos objectius centrats en les persones, entre els quals es mencionen sovint el fet de fer més àgils i fàcils els tràmits administratius, eliminar barreres d'accés (oficines virtuals obertes tots els dies de l'any i l'evitació de desplaçaments innecessaris) o augmentar l'eficiència mitjançant la reducció dels temps de resposta, entre d'altres. No obstant això, aquesta transformació està tenint altres conseqüències no desitjades, com ara un eixamplament de l'anomenada *bretxa digital*, que es tradueix en la dificultat creixent per a la ciutadania i, molt especialment, per als sectors més vulnerables de la nostra societat per accedir als serveis públics. Aquest estudi vol posar el focus en quines són les principals dificultats que la societat ha d'encarar davant d'aquesta nova realitat.

D'altra banda, la implantació de l'administració electrònica no només implica tota una sèrie de canvis des del punt tecnològic, jurídic i administratiu, amb el consegüent impacte per a la societat, sinó que també suposa un canvi organitzatiu i, fins i tot, cultural que reestructura de manera profunda el funcionament intern de l'Administració pública. Tot això ha tingut conseqüències clares per al conjunt de la força de treball d'aquest sector, que anirien des de la modificació de tasques fins a un canvi en les competències requerides per portar-les a terme, cosa que potencialment pot derivar en altres resultats, com la reubicació de personal o un impacte en el volum de llocs de treball disponibles. I encara que ja hi ha alguns estudis que fan referència a les conseqüències que tota aquesta transformació té sobre la ciutadania, són encara molt escassos els que se centren a analitzar els impactes de tipus organitzatiu i laboral. Per tant, aquest estudi pretén també fer una aportació introductòria en aquest sentit i obrir el debat sobre les conseqüències més immediates que està tenint la digitalització sobre les persones treballadores de les administracions públiques a Catalunya.

1.2. Context

Quan parlem de la digitalització de l'Administració pública (*e-government* o administració electrònica), estem fent referència al procés d'utilitzar tecnologies de la comunicació i la informació (TIC) per prestar un servei públic per part de les autoritats governamentals a la ciutadania i les empreses. Per tant, és un procés que implica la implementació de sistemes electrònics i eines tecnològiques que permeten l'automatització de processos administratius i que inclou iniciatives com la implementació de portals i plataformes digitals per a la gestió de tràmits i serveis en línia, la signatura digital, la digitalització d'arxius i documents, la implementació d'eines d'intel·ligència artificial i la modernització d'infraestructures tecnològiques.

La transformació digital de l'Administració pública a Espanya és relativament recent, ja que comença de manera oficial l'any 2007 amb l'aprovació del primer marc legal (Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics), que va impulsar la creació de les primeres seus electròniques d'organismes oficials, així com l'ús dels certificats digitals o el DNI electrònic. Aquesta aposta per la digitalització de l'Administració pública a l'Estat espanyol continua amb la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que introduïa per primera vegada l'obligació per part de l'Administració de disposar de processos electrònics. És, doncs, aquesta normativa la que estableix les bases per a l'expansió del procés digitalitzador a Espanya, sobretot a partir de la crisi de la COVID-19, que posa de manifest la necessitat de desenvolupar una veritable administració electrònica i que culmina amb l'aprovació del Reial decret 203/2021, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics, que estableix les bases del Pla de digitalització de les administracions públiques 2021-2025.

Per la seva part, en l'àmbit de Catalunya, la normativa bàsica en aquesta matèria arrenca amb el Decret 56/2009, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat, que trasllada al nostre territori els principis del marc legal estatal, i culmina amb el Decret 76/2020, d'Administració digital, coincidint amb els pitjors impactes de la pandèmia, i que buscava donar un impuls definitiu a tot aquest procés. A tot això caldria sumar-hi les mesures per a la recuperació econòmica impulsades per la Unió Europea davant la crisi causada per la COVID-19 i que van tenir com un dels eixos centrals d'actuació la digitalització. Així, la Comissió Europea va establir el 2021 el marc de la política europea en aquest sentit (Path to the Digital Decade 2020-2030), que va reforçar amb un finançament extraordinari (el 20 % dels fons del Mecanisme de Recuperació i Resiliència haurien d'estar destinats a la transformació digital). En definitiva, podem concloure que, encara que el marc legal bàsic que regula aquest procés és anterior a l'any 2020, no serà fins a aquest moment quan es facin els passos decisius cap a la transformació digital de l'Administració pública.

D'aquesta manera, segons l'índex d'economia i societat digitals (DESI)¹ de la Comissió Europea, l'any 2021 Espanya era ja el sisè país entre els 28 estats membres de la Unió Europea amb els serveis públics digitals per a la ciutadania més avançats, amb 87,1 punts sobre 100. D'altra banda, l'últim Informe sobre l'administració electrònica, elaborat per la Secretaria General de l'Administració Digital (SGAD)² el mateix any, assenyalava Catalunya com una de les comunitats autònomes amb un nivell més alt de digitalització de les seves administracions, amb entre el 60 % i el 80 % dels tràmits disponibles en línia. No obstant això, si ens fixem en les dades sobre l'ús que fa la ciutadania d'aquests serveis públics digitals, la posició d'Espanya dins del rànquing europeu baixaria fins a la posició 14, amb un 68,7 % dels usuaris i usuàries d'Internet espanyols interactuant en línia amb l'Administració pública, mentre que a Catalunya aquesta xifra, el 2021, era del 74,1 % (un 76,8 % dels homes i un 71,4 %³ de les dones).

És a dir, segons aquestes dades, i malgrat que la situació general de Catalunya seria millor que la del conjunt d'Espanya, el 2021 hi havia encara un 23 % de catalans i un 28 % de catalanes que no interactuaven amb els serveis públics digitals. Per tant, si bé les xifres oficials situen Espanya com un dels països capdavanters en la implantació de l'Administració pública electrònica i Catalunya com una de les seves comunitats més avançades en aquesta tendència, la realitat de les dades també ens mostra la impossibilitat d'una part significativa de la població (especialment dones) d'accedir als serveis en línia que ofereixen les administracions públiques. Així, són moltes les veus que assenyalen com la digitalització de l'Administració pública està deixant en una situació d'indefensió la ciutadania i de com aquest procés estaria eixamplant encara més l'anomenada *bretxa digital*, que es convertiria, doncs, en un nou factor d'exclusió social.

És important remarcar en aquest punt que el concepte de bretxa digital no només es refereix a la dificultat d'accés a les eines digitals, sinó que també im-

¹ Digital Public Services for Citizens. Year 2021. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/desi>
² https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeAdminCCAA/pae_InfDescarga.html
³ IDESCAT. Indicadors de la Unió Europea / Economia / Recerca · Tecnologia / Ús de l'administració electrònica.



plica la manca de capacitació necessària (competències digitals) per poder utilitzar aquestes eines sense dificultats. I encara que en els últims anys s'ha reduït de manera notable la bretxa d'accés (la disposició de dispositius electrònics i accés a la xarxa), el problema de capacitació digital (bretxa d'ús) segueix sent especialment greu. Així, mentre que l'any 2022 el 97,4 % de les llars catalanes tenia accés a Internet i el 95,7 % de la població entre 16 i 74 anys l'utilitzava de manera regular, únicament el 67,2 % tenia, almenys, competències digitals bàsiques,⁴ sent de nou aquesta xifra especialment baixa entre les dones (63,7 % davant del 70,7 % dels homes).

D'altra banda, i a part de l'evident bretxa de gènere, si desagreguem les dades referents al nivell de capacitació digital de la població per grups amb diferents característiques socioeconòmiques, observem que al conjunt d'Espanya, el 2021, la capacitació digital bàsica era especialment baixa entre les persones d'entre 65 i 74 anys (27 %), entre les persones amb només estudis de primària (38 %), entre les residents en zones rurals (55,4 %) i també entre les persones en situació d'atur (62 %). I encara que aquesta informació no es troba desagregada per a Catalunya, les dades disponibles per al conjunt de l'Estat ens permeten inferir quins són els col·lectius potencialment més vulnerables davant del procés de digitalització de l'Administració pública, entre els quals trobem la gent gran, les persones que no resideixen a les àrees urbanes o aquelles amb dificultats socioeconòmiques i que inclourien col·lectius molt diversos, com ara persones migrants, famílies monoparentals, aturades de llarga duració o la població amb un nivell educatiu més baix.

Tanmateix, i tal com expliquem en aquest informe, quan parlem de les dificultats de la ciutadania per relacionar-se amb l'administració electrònica no només hem de posar el focus en les capacitats de les persones, sinó també en l'accessibilitat i la facilitat d'ús dels serveis públics digitals. I és que, malgrat que una majoria de la ciutadania interactua amb les administracions públiques a través d'Internet, gairebé el 62 %⁵ dels qui ho han fet han tingut problemes amb el seu ús. A més, tal com mostra l'última Enquesta sobre equipament i ús de tecnologies de la informació i la comunicació a les llars, aquestes dificultats serien extensibles a tots els grups d'edat, nivell d'estudis o nivell de renda. En aquest sentit, criden especialment l'atenció els elevats percentatges de dificultat que trobem entre les persones amb una alta qualificació educativa, com el doctorat universitari (76,5 %), en contraposició a aquelles sense estudis (36,4 %), o també en el grup d'edat dels 25 als 34 anys (70 %), que podem considerar com a nadius digitals, enfront dels que tenen entre 65 i 74 anys (58 %).

Aquesta paradoxa es podria explicar pel fet que tant les persones adultes joves com aquelles amb un nivell educatiu alt són les que més freqüentment utilitzen

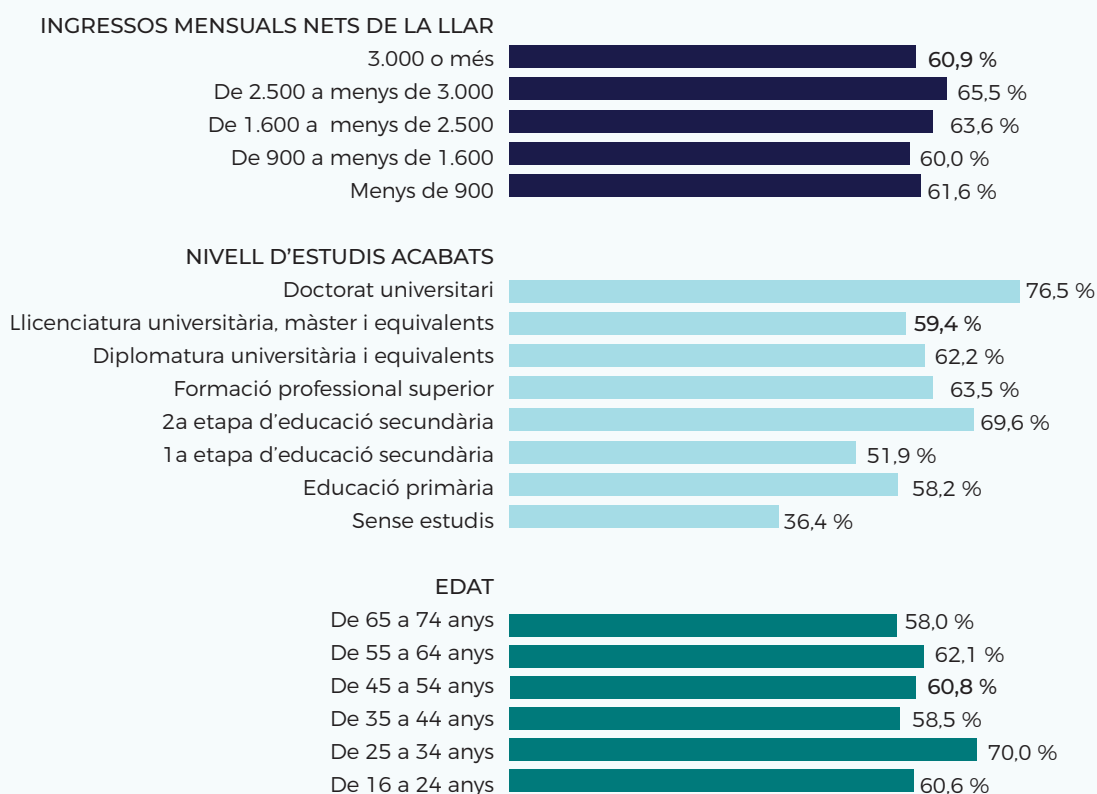
⁴ La definició de competències digitals bàsiques és determinada per la UE i parteix de cinc dimensions: competències per trobar informació en línia; per poder comunicar-se fent ús de les eines digitals; per crear contingut digital; per utilitzar dispositius i gestionar contingut i dades personals o privades de manera segura en l'entorn digital, i, finalment, la capacitat per identificar necessitats i problemes en l'entorn digital i resoldre'ls.

https://digital-agenda-data.eu/datasets/digital_agenda_scoreboard_key_indicators/indicators#digital-skills

⁵ Enquesta sobre equipament i ús de TIC a les llars (2022). <https://www.idescat.cat/pub/?id=tiell22&n=3.4.6>.

l'administració electrònica i, per tant, són les que tenen més probabilitats de trobar-se amb dificultats a l'hora d'interactuar-hi. D'altra banda, és molt possible que tant les persones sense estudis com la gent gran siguin les que recorrin més a ajuda externa a l'hora de completar tràmits en línia i, per tant, les que tenen menys experiències de primera mà en aquest àmbit. En tot cas, el següent gràfic mostra com la vulnerabilitat a la qual estan sotmeses les persones davant d'aquest procés de digitalització no és exclusiva d'uns col·lectius concrets de la nostra societat, sinó que afectaria tota la ciutadania en el seu conjunt.

Gràfic 1. % Persones* amb dificultats per utilitzar un lloc web o app de l'Administració Pública (segons ingressos mensuals, nivell d'estudis acabats i edat) Catalunya, 2022"



*Els percentatges són sobre el total de persones de 16 a 74 anys que van utilitzar alguna pàgina web o app de l'Administració pública en els darrers 12 mesos a Catalunya.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta sobre equipament i ús de TIC a les llars

No obstant això, el Reial decret 203/2021, que regula l'actuació i el funcionament de l'Administració pública per mitjans electrònics, no conté cap referència expressa a la bretxa digital ni adopta cap mesura per facilitar la transició de la presencialitat cap a allò digital, donant per bo que el principi d'opció per part de la ciutadania de relacionar-se o no en línia amb aquesta es manté, encara que, tal com veurem al llarg d'aquest estudi, això a la pràctica no sigui sempre així. En definitiva, totes aquestes qüestions demostren que és necessari repensar com s'està portant a terme aquest procés i que calen mesures urgents per garantir un veritable accés universal a l'administració pública electrònica.

D'altra banda, i tal com assenyalem a la introducció, la digitalització de l'Administració pública és un procés que inevitablement transforma la manera en la qual aquesta s'està organitzant i, per tant, té un impacte que ja és visible sobre les persones treballadores. Malgrat això, els indicadors internacionals principals sobre digitalització no acostumen a focalitzar-se en processos interns ni en el personal públic, raó per la qual pràcticament no hi ha estudis sobre l'impacte que aquest procés digitalitzador té sobre la força de treball. En tot cas, podem dir que les exigències d'adaptació i formació en les noves competències, així com la transformació de les tasques que han de dur a terme les persones treballadores es produeix en un context particular que afegeix una dificultat a aquest procés de digitalització.

En primer lloc, ens estem referint a l'edat mitjana de la força de treball, una de les més elevades dels països de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE). Així, segons un informe recent,⁶ el 2020 Espanya era el segon país amb el percentatge més gran de persones treballadores de l'Administració pública amb més de 55 anys (gairebé un 50 % del total), només superat per Itàlia, i molt per sobre de la mitjana de tots els països de l'OCDE, que es troba al voltant del 30 %. Si ens fixem en les dades concretes de Catalunya, aquesta tendència cap a l'envelliment de les persones treballadores és també evident. Segons el banc de dades de l'ocupació pública de la Generalitat,⁷ el 2021 l'edat mitjana de la força de treball de les administracions públiques catalanes era de 46 anys, mentre que el percentatge de persones treballadores de 60 anys o més ha anat creixent des d'un 5,16 % el 2009 fins a gairebé un 9 % el 2021. Aquesta tendència és conseqüència, en part, de les polítiques d'austeritat i de retallada de la despesa pública que van seguir la crisi del 2008 i que van reduir la contractació de personal públic durant anys.

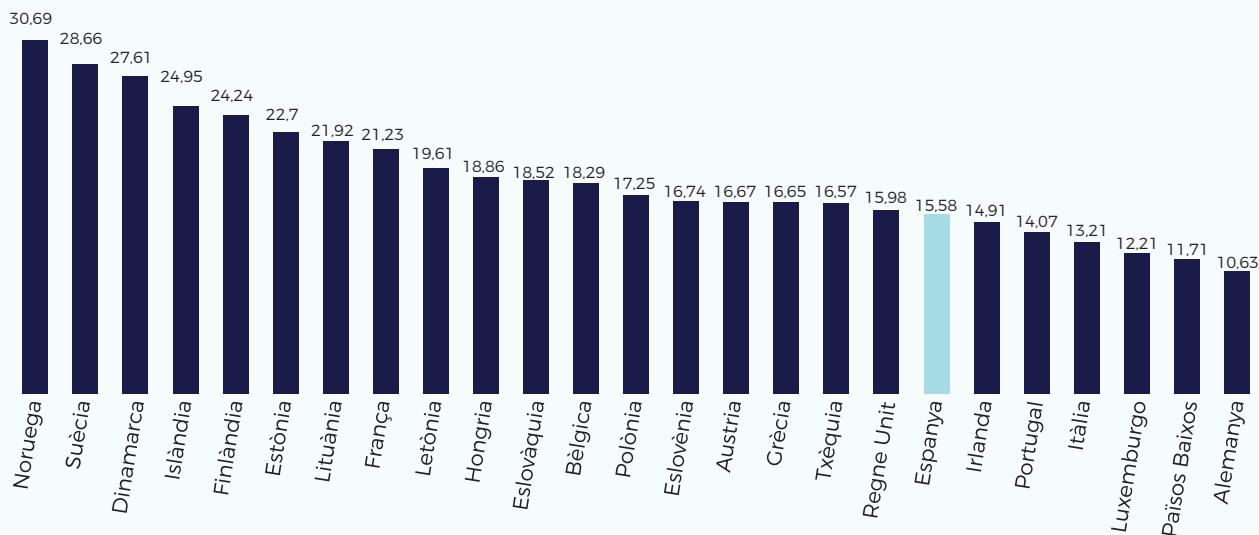
En segon lloc, l'altra característica del context espanyol pel que fa a l'Administració pública és precisament l'insuficient volum de les plantilles de personal, especialment en àrees com la sanitat, i que són conseqüència d'anys de polítiques de retallades que van cercar la taxa de reposició zero. D'aquesta manera, segons les dades de l'OCDE,⁸ Espanya continua per sota de la mitjana dels països d'aquesta organització pel que fa al pes que representen les persones treballadores de les administracions públiques sobre el total de la força de treball (un

⁶ Public employment and management 2021. The future of public service". OCDE (2021).

⁷ <https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/espai-danalisi-de-locupacio-publica/banc-de-dades-de-locupacio-publica/>

15,6 %). Representen, de fet, pràcticament la meitat del pes que tenen a països com Noruega (30 %), Suècia (29 %) o Dinamarca (28 %). Malgrat que l'ocupació pública va tornar a créixer de nou, sobretot a partir de l'any 2020 i amb els anomenats reforços COVID en sectors com la sanitat i l'educació, el volum de les plantilles de personal públics continua sent proporcionalment més baix que el de la majoria de països europeus.

Gràfic 2. Treballadors i treballadores públics com a percentatge de la força de treball total. 2019



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'OCDE

D'altra banda, és important tenir en compte també la qualitat de l'ocupació que s'està creant a les administracions públiques. En aquest sentit, les dades ens indiquen que gran part dels nous llocs de treball responsables de l'increment de personal a l'Administració pública en els últims anys a Catalunya són de caràcter eventual. Així, segons les estadístiques que proporciona la mateixa Generalitat, el 2021 el seu percentatge de temporalitat era del 39,77 %, una xifra en clar increment des del 2012, quan aquest percentatge era de només el 20,63 %. El mateix succeiria a la resta d'administracions catalanes, on la temporalitat hauria passat d'un 20,4 % el 2012 a un 35,09 % el 2021, si bé allò esperable seria que la normativa europea, les sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) i la Llei 20/2021,⁹ producte dels acords signats amb la representació sindical, ajudin a revertir aquesta tendència.

Per tant, l'estructura laboral a l'Administració pública de Catalunya es caracteritza per una força de treball envellida, infradimensionada i amb una alta temporalitat, una situació que comporta diferents riscos davant del procés digitalitzador. D'una banda, és evident que l'avançada edat mitjana de la força de treball implica un nivell més baix de competències digitals per part de les persones treballadores, la qual cosa dificulta la transició i l'adaptació cap a una nova forma d'organització del treball. De l'altra, però, el nombre insuficient de personal

⁸ Government at a Glance 2021". OCDE (2021).

⁹ Perfil de l'ocupació pública (temporalitat). Sistema d'indicadors d'ocupació pública (SIOP). Generalitat de Catalunya. <https://administraciopublica.gencat.cat/ca/organitzacio/espai-danalisi-de-locupacio-publica/sistema-dindicadors-docupacio-publica-siop/perfil-de-locupacio-publica/>

a certes àrees de l'Administració pública, unit a l'alt percentatge d'eventualitat, està conduït a un procés de digitalització que, tal com veurem en la nostra anàlisi, no garanteix un acompanyament adequat a la ciutadania ni el dret a interrelacionar-se amb l'Administració de manera presencial.

En resum, el context en el qual s'està produint la digitalització de l'Administració pública tant pel que fa a la bretxa digital i als problemes amb pàgines web i apps que afecten una part significativa de la ciutadania com pel que fa a la situació i a les característiques de la força de treball de les administracions catalanes, suposa tot un seguit de riscos que s'han traduït en diferents problemàtiques que afecten tant la ciutadania com les persones treballadores. Així doncs, tal com explicarem a continuació, l'objectiu principal d'aquest estudi és descriure aquestes problemàtiques amb la finalitat de fer una sèrie de recomanacions que ajudin les administracions a prendre decisions estratègiques per millorar la manera en la qual s'està portant a terme aquest procés.

1.3. Objectius i metodologia

Com hem apuntat ja a la introducció, aquest estudi té un doble objectiu:

I) Establir quina és la posició en la qual es troba la ciutadania davant del procés de digitalització de l'Administració pública catalana i, més concretament:

- I.a.** Determinar si aquest procés està respectant el dret de les persones a triar la via (presencial o digital) mitjançant la qual volen interactuar amb l'Administració pública d'acord amb el marc legal vigent.
- I.b.** Establir si el desenvolupament dels serveis públics digitals s'està portant a terme tenint en compte els principis de transversalitat i accessibilitat, i si garanteix, d'aquesta manera, que tothom els pugui fer servir independentment de qualsevol tipus de condicionant econòmic, social, cultural, físic o psíquic.
- I.c.** Explorar si hi ha una adequació de les eines digitals desenvolupades per l'Administració pel que fa a la seva claredat i facilitat d'ús, així com el seu bon funcionament, i establir quin està sent el seu impacte en la qualitat dels serveis prestats a la ciutadania.

II) Determinar com aquest procés de creixent digitalització està afectant les condicions laborals dels treballadors i treballadores de l'Administració pública, i, de manera més específica:

- II.a.** Explorar fins a quin punt aquest procés modifica la naturalesa de les tasques de la funció pública i, si escau, quins són els possibles riscos laborals que aquesta transformació implica.

- II.b.** Establir si les persones treballadores disposen dels mitjans i la formació adequades per adaptar-se a aquest procés.
- II.c.** Determinar si l'actual procés d'implantació de l'administració electrònica està contribuint a un canvi de model de gestió d'allò públic que implica una reducció de llocs de treball i una creixent externalització de determinats serveis a la ciutadania.

Pel que fa a la metodologia del nostre estudi, ha estat determinada per dos dificultats. En primer lloc, hem de fer referència a l'escassetat d'indicadors específics que permetin mesurar la situació d'aquest procés a Catalunya i comparar-la amb la resta de països o regions del món. Així, a escala europea, indicadors com el Digital Economy and Society Index (índex d'economia i societat digitals o DESI) s'han convertit en la referència a l'hora de mesurar la transformació digital a les administracions públiques dels països membres, mentre que a escala internacional organismes com les Nacions Unides (eGovernment Development Index - EDGI) o l'OCDE (OURdata) també elaboren els seus propis indicadors. No obstant això, tots ells només ens permeten conèixer l'evolució del procés de digitalització de l'Administració pública al conjunt d'Espanya. Pel que fa a les dades produïdes a l'Estat, destaquen aquelles proporcionades per l'Observatori de l'Administració Electrònica (OBSAE), que sí que ofereix certa desagregació per comunitats, encara que no per a tots els seus indicadors. Finalment, a Catalunya, destaca l'Observatori TIC, que majoritàriament es limita a fer una compilació d'estudis i fonts secundàries, generalment, enquestes de l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

En segon lloc, a totes aquestes dificultats, cal afegir-hi també aquelles que fan referència a l'enfocament teòric que apliquen tots aquests organismes i al que realment mesuren els seus indicadors. En altres paraules: en la majoria dels casos trobem una tendència predominant a focalitzar l'anàlisi d'aquesta transformació en la implantació de processos i serveis digitals, així com en l'aplicació de noves tecnologies, però no pas en l'impacte sobre les persones.¹⁰

Tenint en compte tots aquests condicionants, la nostra anàlisi s'ha basat en una metodologia de caràcter qualitatiu que ha buscat complementar les escasses dades preexistents sobre l'impacte humà que té el procés de digitalització a les administracions públiques catalanes. La tècnica aplicada ha estat la del grup de discussió, que ens ha permès fer una primera aproximació introductòria a les experiències d'un seguit d'entitats socials representatives del conjunt de la societat i de les persones treballadores de diferents administracions públiques. Hem organitzat dos grups de discussió per a cadascun d'aquests col·lectius. A més, el caràcter obert i no dirigit d'aquesta tècnica ens ha permès analitzar el discurs lliure de les persones participants, de manera que s'han abastat qüestions que d'altra manera podrien haver quedat ocultes. L'anàlisi d'aquest discurs s'ha realitzat mitjançant el programa Atlas Ti, que és el que ens ha permès identificar les principals dimensions que estructuraven la nostra investigació. Hem fet servir

¹⁰ Aquesta discussió apareix reflectida a l'informe "Avançant en la transformació digital de l'Administració: factors, dimensions i indicadors" (IERMB, 2022), el qual analitza tant els indicadors existents a escala internacional com aquells desenvolupats pels observatoris a Catalunya.

les transcripcions de les dues sessions a partir de la gravació obtinguda de manera autoritzada pels participants dels dos grups esmentats. Alguns extractes d'aquestes converses apareixen reflectits en aquest estudi, sempre respectant l'anonimat de les persones participants.

Pel que fa a les característiques de les persones participants d'aquestes dues sessions, en el grup focalitzat en els impactes sobre els usuaris i usuàries han participat els representants de 5 entitats socials, que, tant per la seva rellevant trajectòria d'activisme en la defensa dels drets de diferents col·lectius com per la seva estreta col·laboració amb diferents agents socials i institucionals, podem considerar com àmpliament representatives de la societat catalana:

- La Federació d'Entitats Llatinoamericanes de Catalunya (FEDELATINA), que agrupa més de 40 associacions d'immigrants de diferents orígens.
- La Plataforma Unitària de la Gent Gran de Catalunya, conformada per diverses associacions, així com per les federacions de jubilats i pensionistes dels sindicats majoritaris (CCOO i UGT).
- L'Associació Catalana per a la Integració de les Persones Cegues (ACIC), que forma part de diverses comissions en les quals col·labora de manera estreta amb altres entitats de persones amb discapacitats de tot Catalunya.
- L'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE), conformada per les principals associacions de veïns del territori així com altres plataformes de caire social.
- La Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona (FAVB), que agrupa més de 100 entitats del veïnat de la ciutat.

Finalment, tal com ja hem explicat, aquest estudi té la voluntat de posar les persones treballadores de l'Administració pública al centre de l'anàlisi, per la qual cosa es va fer imprescindible que fossin elles mateixes les que ens proporcionessin la seva perspectiva des de dins de la mateixa Administració. D'aquesta manera, hem comptat amb la presència de participants dels sectors de la sanitat (ICS), l'ocupació (SOC), l'Administració local i els serveis socials. La selecció d'aquestes quatre àrees ve determinada per la seva centralitat en la prestació de serveis a la ciutadania i, per tant, per l'impacte fonamental que la seva transformació pot suposar per a les persones. A més d'això, també hem tingut present el Pla de digitalització de les administracions públiques 2021-2025 del Govern d'Espanya, que estableix l'estratègia general d'aquest procés i dedica un dels seus eixos d'acció a la transformació digital de l'àmbit sanitari i també en matèria d'ocupació, inclusió, Seguretat Social i migracions.

2. La perspectiva de les entitats socials

En aquest capítol abordem les principals dificultats a les quals, segons les entitats socials participants en aquest estudi, ha de fer front la ciutadania a l'hora de fer servir l'Administració pública electrònica. Així, l'anàlisi del discurs de les persones participants ens ha portat a assenyalar tres dimensions principals del problema: la barrera d'accés que suposa la limitació de la via presencial a les administracions i la barrera d'ús que representen la falta d'adequació i adaptació de les vies telemàtiques a les necessitats específiques de certs col·lectius, així com els problemes tècnics i de disseny que pateix el sistema i que dificulta encara més aquesta relació entre el conjunt de la ciutadania i allò digital. És a dir, tal com es troba plantejat actualment, el procés de digitalització no només vulnera el dret de les persones a relacionar-se de manera presencial amb l'Administració, sinó que, a més, les obliga a interactuar amb un sistema que no ha pensat en les excepcions i que, de vegades, es converteix en una veritable paret digital mitjançant la qual es fa pràcticament impossible completar tràmits o obtenir ajuda quan es necessita.

2.1. Allò digital com a opció, la presencialitat com a dret

Segons la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, totes les persones físiques poden escollir en tot moment si es comuniquen amb les administracions públiques per exercir els seus drets i obligacions mitjançant la via electrònica o no. En aquest sentit, únicament tenen l'obligació de relacionar-se amb les administracions per mitjans electrònics les persones jurídiques (corporacions, associacions i fundacions), les entitats sense personalitat jurídica, les activitats professionals col·legiades i els treballadors i treballadores de l'Administració pública en l'exercici de la seva activitat professional (article 14). Així mateix, el Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics, reitera aquesta voluntarietat de la relació digital amb aquestes, si bé insta que la ciutadania migri gradualment des d'allò presencial als mitjans telemàtics, posant èmfasi en el principi d'accessibilitat per als col·lectius amb necessitats especials (persones amb diversitat funcional i gent gran, principalment).

D'aquesta manera, un dels aspectes més destacats per a les persones participants en aquest estudi és la necessitat que les administracions garanteixin de facto en aquesta transició la via presencial per evitar l'exclusió i la discriminació d'una part important de la ciutadania, i que, per tant, la via digital sigui una opció més d'accés a l'Administració pública, però en cap cas l'única via disponible.

És a dir, segons la majoria de les persones entrevistades, cal garantir de manera efectiva el dret de no relacionar-se digitalment amb l'Administració per oferir un servei públic basat en el principi d'igualtat i no-discriminació.

Yo creo que lo mismo que se le exige a los bancos, en el sentido de que haya las dos vías, pero la presencialidad esté garantizada y no esté segmentada en un horario muy pequeño, una cosa excepcional de lo excepcional.

I és que, malgrat aquest marc regulador, la realitat pràctica ens parla de nombroses barreres per accedir a la presencialitat, que es fan especialment visibles per als col·lectius més vulnerables. Entre aquestes barreres trobaríem alguns aspectes com horaris restringits, els llargs terminis per rebre l'atenció sol·licitada i, sobretot, les dificultats derivades de la imposició de la cita prèvia per accedir a l'atenció presencial com els problemes més destacats per a les persones participants en aquest estudi.

El tancament físic de les oficines públiques durant la pandèmia de la COVID-19 va suposar, en aquest sentit, un canvi de paradigma. Així, la situació postpandèmia es va caracteritzar pel pas cap a una mena d'administració híbrida (entre la presencialitat i la via telemàtica), en la qual la ciutadania fa el tràmit en línia per sol·licitar hora i ser atès presencialment. No obstant això, en molts casos, els serveis presencials s'haurien dimensionat a la baixa, amb un nombre de persones treballadores insuficient per atendre al volum de demandes de la ciutadania. Això ha creat, doncs, llargues cues i períodes d'espera de setmanes a moltes de les administracions públiques. Aquest sistema, per tant, comporta dos grans problemes: la limitació d'horaris de les cites o la poca disponibilitat d'aquestes i els elevats temps d'espera.

Així, el Fòrum de Síndics i Síndiques Locals de Catalunya va destacar en un informe sobre els impactes de la digitalització en els drets de ciutadania¹¹ la saturació de les oficines d'atenció ciutadana (OAC) o de serveis d'atenció telefònica com el 010, o la manca d'atenció personal per resoldre dubtes com algunes de les queixes més reiterades per part dels ciutadans i ciutadanes. S'assenyala, així, el perill latent que la digitalització serveixi com a excusa per reduir recursos (personal) per a l'atenció presencial, una preocupació que també va aparèixer reflectida en diferents ocasions en el discurs dels participants del nostre grup de discussió:

Y se ha aprovechado esta situación de pandemia para hacer exactamente lo mismo que han hecho las entidades bancarias: reducir personal o no han substituido el personal.

¿Pero qué trae la digitalización? Reducir personal funcionario, reducir servicios presenciales... Es verdad, sí, es ecológico porque ahora el papel... Pero ojo, porque

¹¹ PInforme: "Digitalització i drets de la ciutadania". Fòrum de síndics i síndiques locals de Catalunya (FSD). Octubre 2021. <https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2021/2021-10-09-FSD-Informe-digitalizacio-V2.pdf>

lo que está ocurriendo en el fondo es que tú estás cada vez más reduciendo y destruyendo Administración pública.

Un exemple d'aquesta problemàtica que ha estat sovint esmentat per les persones entrevistades en aquest estudi per la seva rellevància i impacte en la ciutadania és el d'un sector essencial com el sanitari. La sanitat va ser precisament una de les àrees de l'Administració pública més tensades durant la pandèmia de la COVID-19, situació que va posar en evidència el dèficit de recursos materials i humans que aquest sector ja arrossegava abans de la crisi sanitària del 2020. En aquest sentit, aquesta àrea apareix com una de les que ha restringit més l'atenció presencial i que més ha utilitzat els mitjans digitals com a barrera d'accés al sistema. Així, segons l'experiència que descriuen les persones participants del grup de discussió, les persones usuàries no només es troben amb llargues llistes d'espera per obtenir una cita presencial, sinó que s'està afavorint la via telemàtica (consultes electròniques) o les consultes telefòniques sobre la presencialitat.

El tema és que això de la digitalització, això d'intentar potenciar les coses a distància, al que ens porta és que cada vegada hi hagi menys gent a la porta del CAP.

A més, aquesta via telemàtica no soluciona el problema de la manca de rapidesa a l'hora de donar una resposta als pacients, que poden tardar diversos dies a rebre una contestació a la seva consulta. És a dir, malgrat que la reducció dels temps d'espera per rebre resposta per part de l'Administració ha estat un dels leïtmotiv principals d'aquesta transformació, l'experiència descrita per les persones usuàries ens parla d'una altra realitat ben diferent, en la qual el silenci administratiu es dilata en el temps també quan s'utilitzen els canals de l'administració electrònica.

La digitalització el que fa és ampliar els terminis de resposta de l'Administració sanitària a la persona. "Escriu-li al teu metge." Li escric: 1 dia, 2 dies, 3 dies... Amb molta sort, al quart o cinquè dia parlo amb algú del Baix Llobregat. De tot el Baix Llobregat, eh? Barcelona és una altra realitat, no la comptem. Però el Baix Llobregat, 4 o 5 dies perquè et contesti el metge i et digui: "Sí, sí, te'n pots prendre un [ibuprofè] cada 8 [hores]."

Un dels col·lectius més vulnerables en aquest sentit és el de la gent gran pel fet de no tenir, moltes vegades, la capacitat necessària per utilitzar els mitjans digitals, o de patir limitacions físiques o psicològiques. Per tant, en el cas d'aquest col·lectiu, la digitalització introdueix una barrera d'accés que es fa especialment palpable en el sistema sanitari. Així, un dels participants explica com la impossibilitat d'utilitzar el portal La Meva Salut per demanar cita mèdica, juntament amb el col·lapse dels telèfons d'atenció ciutadana o del seu CAP, el porta a ell i a la seva companya a una situació d'indefensió, en la qual moltes vegades l'única via possible és acudir al sistema utilitzant les urgències, la qual cosa agreuja el problema de massificació d'aquest servei.

Se ha aprovechado la pandemia para potenciar el tema de La Meva Salut. Mi compañera ya no lo utiliza porque no es capaz de utilizarlo. [...] Pero mi compañera tiene 73 años y tiene una serie de cuestiones y unas enfermedades crónicas que necesita con urgencia cuando va al médico para ser vista. Y claro, como siempre va de urgencias, ya no se convierte en urgencia. De ahí nos han amenazado que hay que coger de manera normalizada: 3 meses, 4 meses... Eso cuando es capaz o bien con el teléfono, o bien ir presencialmente.

En aquest sentit, les persones usuàries reclamen més mitjans per garantir aquesta presencialitat, apostant per un model públic que prioritzi la contractació de més personal, sobretot per a l'atenció de la ciutadania amb necessitats especials:

Yo creo que la idea es ampliar personal, que haya más funcionarios, que la presencialidad sea la vía fundamental, y que la digitalización sea una vía más para quien quiera y pueda utilizarla. Pero no la vía que sustituye a la atención presencial. Y yo creo que ese debería ser el discurso, sobre todo de las entidades que defendemos a la gente, ¿no?, a la gente con necesidades diferentes.

En resum, la majoria de les persones participants d'aquest estudi veuen com un perill important que la via digital intenti substituir la via presencial i que es prioritzi com l'única modalitat de contacte amb l'Administració, ja que això deixaria fora de la participació i de l'accés a allò públic una bona part de la ciutadania.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una plataforma que se llama "Decidim Barcelona". O sea, quitaron las formas de participación presencial y las digitalizaron. Bueno, todo dentro de un proyecto europeo, [...] pero es casi imposible participar. O sea, la participación se está convirtiendo en una exclusividad del "qué guay, está todo el día con el ordenador", del que tiene menos de 40 años y es informático, semiinformático... Claro que nos están limitando, nos están aislando.

Tanmateix, és important destacar que aquesta exclusió també es dona dins del conjunt de les persones jurídiques, les quals sí que estan obligades a relacionar-se amb l'Administració pels canals digitals. I encara que aquestes no són l'objecte d'estudi principal d'aquest informe, és important ressaltar que aquesta qüestió té implicacions importants pel que fa al conjunt de la ciutadania. És a dir, aquesta obligació es faria extensible a moltes petites associacions i entitats de caire social, les quals generalment disposen de recursos molt escassos. Per tant, les limitacions de personal o pressupostàries per afrontar la transformació digital dificulta enormement la seva relació amb l'administració electrònica, la qual cosa repercuteix en el seu rol com a entitats prestadores de serveis,¹² i contribueix, d'aquesta manera, al debilitament de la xarxa d'activisme social.

D'altra banda, una de les formes més criticades que imposa allò digital és la cita prèvia com a requisit imprescindible per accedir a la via presencial. Les persones

¹² Aquesta qüestió és tractada de manera detallada a l'informe "La bretxa digital en les persones ateses per entitats socials". Taula del Tercer Sector Social de Catalunya (2020).

usuàries reclamen que moltes vegades aquest requisit previ actua com a barreira que limita l'exercici de drets ciutadans, com l'accés a determinats beneficis o serveis públics.

Y después si no pides el día, por ejemplo, yo que tengo que sellar el día, no pides día y hora y no te la dan, pierdes lo que cobras. ¿Por qué? Porque no has pedido cita previa. Voy al INEM y digo "Me toca sellar" y te dice que no.

Tal com ja hem assenyalat, el sistema de cita prèvia per accedir al serveis públics es va generalitzar des de l'esclat de la pandèmia, en un context de restriccions on es va fer necessari modular l'atenció presencial. No obstant això, després d'aquest context d'excepcionalitat, la cita prèvia es va mantenir a la majoria de serveis públics. En aquest sentit, el Síndic de Greuges de Catalunya ha demanat recentment a totes les administracions que la cita prèvia deixi de ser un requeriment absolut per a l'atenció ciutadana, sinó únicament la via preferent, en considerar que el fet de convertir-lo en un requisit inexcusable compromet el dret de les persones a accedir a la presencialitat a l'Administració pública.¹³

Així, en una resolució realitzada a l'any 2022 aquest organisme destacava el fet que la ciutadania no pot dependre d'obtenir cita prèvia per relacionar-se amb les institucions públiques, ja que moltes persones tenen dificultats per utilitzar aquestes eines digitals. És a dir, si la cita prèvia és obligatòria i, a més, s'ha d'obtenir freqüentment per via electrònica degut a la saturació d'altres canals d'atenció com el telefònic, a la pràctica s'està impeding l'accés a l'atenció presencial, cosa que vulnera l'anteriorment esmentada Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i, per tant, el dret de les persones físiques a no relacionar-se amb l'Administració pública per la via electrònica.

Així mateix, les persones entrevistades assenyalen la manca d'eficiència del sistema. Un exemple d'aquesta ineficàcia seria el fet que en diverses ocasions la gent no acudeix a les cites prèvies malgrat haver-les sol·licitat, de tal manera que aquests buits no puguin ser aprofitats per altres persones que no hagin demanat cita amb anterioritat. S'insisteix, per tant, en la idea que les administracions han d'atendre presencialment sense el requeriment inexcusable d'aquesta cita prèvia:

Respecto al tema de la cita previa, es como cuando uno va a un restaurante y está vacío y entras y te dicen: "¿Tiene reserva?" ¿Pero cómo si tengo reserva si están las mesas vacías? Pasa lo mismo: uno pide una cita previa y ¿qué pasa?, que la cita previa mucha gente pide porque no sabe qué pedir, pide mal. Y el que la pide no va. [...] Tiene que haber un sistema inteligente de alguna forma que sea mixto entre presencial, con cita previa, sin cita previa... Es ridículo porque entonces las colas se hacen virtuales y se hacen infinitamente largas.

¹³ Resolució de l'expedient AO-00164/2022, relativa a la cita prèvia com a requisit per ser atès a les administracions catalanes. https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8945/DT_839457_formatok.pdf

Una altra problemàtica relacionada amb aquesta qüestió és precisament la dificultat per aconseguir cita, un problema a vegades derivat d'incidències de tipus tècnic o de manca de capacitat del sistema per atendre la demanda existent, però que sovint és determinat per un incorrecte dimensionament de les plantilles de personal públic que pugui garantir una correcta prestació dels serveis. Així, segons un informe¹⁴ recent que va analitzar l'evolució dels temps d'espera de les cites prèvies a 25 tràmits de l'Administració pública l'any 2022 a tot Espanya, per al 92 % dels tràmits analitzats no va ser possible obtenir cita prèvia almenys durant un mes. Entre els tràmits amb més temps d'espera (71,4 dies de mitjana) es trobaria la cita prèvia per aconseguir un certificat de vida, imprescindible per accedir a determinades prestacions socials com la jubilació, mentre que per gestionar la nacionalitat espanyola per residència no hi va haver ni tan sols una cita en tot el 2022. Finalment, per a altres tràmits, com la gestió de l'ingrés mínim vital, la mitjana d'espera va ser de 20 dies, superant els 30 en alguns mesos de l'any.

Aquesta situació té nombroses ramificacions, com aquella que fa que la ciutadania s'hagi de connectar a la seu electrònica de l'organisme de referència en horaris que dificulten el seu dia a dia per tractar d'aconseguir la cita desitjada, qüestió, d'altra banda, de la qual s'ha d'assabentar per vies informals:

O tener que hacerlo a las 12 de la noche porque abren la página y dan números. ¿A las 12 de la noche me tengo que esperar para tener número? [...] Está a tope... Entonces alguien de dentro me dijo: "Prueba a entrar a las 12, que es justo cuando hacen no sé qué cosa y es cuando pillas."

Però potser la conseqüència més greu és el sorgiment de pràctiques il·legals com el mercat de cites prèvies, un sistema paral·lel a l'oficial que repercuteix en un problema preexistent, com són les esmentades llargues llistes d'espera per fer certs tràmits vitals per a la ciutadania. Aquesta problemàtica, que es va fer especialment visible després de la pandèmia, lluny d'haver desaparegut, s'ha agreujat en els últims temps i afecta molt especialment col·lectius vulnerables com la població estrangera que ha de tramitar el permís de residència o persones que volen sol·licitar ajuts i prestacions de l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS). Es tracta de tràmits que, tal com hem assenyalat anteriorment, són els que acumulen més retard en la concessió de cites prèvies. En aquest sentit, les persones usuàries denuncien el fet que l'Administració no està prenent mesures per lluitar contra aquest fenomen, excusant-se en la suposada "alegalitat" d'aquestes pràctiques o en l'absència d'un marc legal concret que permeti aturar aquesta problemàtica:

Entonces cuando nosotros denunciemos la venta de cita previa en los locutorios los empleados del Gobierno dicen: "Vale, no podemos penarlo porque para nosotros eso es como un trámite de gestión. El hombre se agarra la cita y la vende."

¹⁴ Informe "Evolución anual de la cita previa 2022", elaborat per l'OGP (Observatori de la Gestió Pública) del Col·legi de Gestors Administratius de Madrid.

Aquestes pràctiques deixen en una indefensió total la ciutadania, que pot patir conseqüències no desitjades com ara el robatori de les seves dades personals o la pèrdua dels diners pagats.

Es decir, que esa persona puede ser estafada por dar una... que les ha pasado... por dar unos datos personales al locutorio de la vuelta de la esquina. Estás dando un correo electrónico, estás dando una cuenta bancaria y el *paki* te está haciendo una cosa para la que a lo mejor no tienes derecho. Te lo hace por cobrarte, y no cobran poco, ¿eh? Porque por pedir citas previas han llegado a cobrar en extranjería hasta 300 euros, o sea, una pasada.

Tenint en compte tot això, les entitats socials participants en aquest estudi valoren de manera molt positiva iniciatives com oficines d'atenció ciutadana on la ciutadania pugui ser atesa per personal qualificat que l'ajudi a gestionar tràmits en línia:

En los barrios que tenemos plan de barrio en Barcelona, que son básicamente los barrios más pobres, unas cosas que en este último mandato el plan de barrios ha introducido es una especie de oficina para hacer gestiones. [...] Y yo personalmente creo que es de los servicios que tenemos que exigir que haya en todos los barrios, o sea: que tú si quieres hacer la gestión y arreglar los papeles y tal, vas a un sitio y te lo hacen, pero es un servicio público, ¿no? Esto funcionaría.

Un exemple d'aquest tipus d'iniciatives és el projecte XARSE (Xarxes de Resposta Socioeconòmica), que va posar en marxa l'Ajuntament de Barcelona l'any 2020 i que buscava acompanyar i donar suport als col·lectius més afectats per la crisi de la COVID-19, oferint-los suport personalitzat per sol·licitar tràmits administratius. Per tant, la idea que hi ha al darrere d'aquestes iniciatives és la de l'acompanyament de la ciutadania en aquest procés, especialment a aquelles persones amb necessitats especials.

Yo estuve hace pocos días con amigos de otra ciudad donde hay servicios de acompañamiento a los trámites. Ya lo han puesto en algunos barrios. En mi barrio existe y empezaron con la pandemia y tal, y yo creo que al menos la gente del ayuntamiento que lleva el seguimiento creen que está bien, ¿no?

En definitiva, les dades mostrades fins ara i el testimoni de les persones participants al nostre estudi ens revelen com el procés de digitalització de l'Administració pública, combinat amb la manca de recursos a les plantilles de personal, d'una banda, i la introducció de la cita prèvia com a requisit inexcusable per accedir a l'atenció ciutadana, de l'altra, han convertit les gestions presencials en una carrera d'obstacles. Aquesta situació vulnera els drets de les persones a la presencialitat en la seva relació amb les administracions públiques i contribueix a l'exclusió d'una part important de la ciutadania, que es veu limitada en la seva interacció amb les institucions públiques.

2.2. Un sistema que generalitza, exclou i discrimina les persones més vulnerables

La inclusió electrònica és un concepte del qual es parla sovint a l'hora de fer referència a la implantació de l'administració electrònica per indicar que aquesta ha de ser transversal i garantir la igualtat en l'accés i l'ús dels serveis públics. Això implica implementar mesures que garanteixin que els beneficis d'aquest procés s'estenguin al conjunt de la ciutadania, amb independència del seu origen, el seu nivell de renda o la seva formació.

Després de l'acceleració del procés de digitalització amb la pandèmia, el 2021 es va publicar el Reial decret 203/2021, que, per primera vegada, tracta el dret de les persones a relacionar-se amb l'administració electrònica. Un dels objectius que va tenir aquesta normativa va ser precisament simplificar l'accés de la ciutadania als mitjans electrònics per potenciar-ne l'accessibilitat. No obstant això, aquest reglament no fa referència als problemes derivats de la bretxa digital ni als col·lectius vulnerables que no disposen de competències digitals ni de recursos per utilitzar els mitjans telemàtics. És a dir, hi ha una manca de propostes o mesures a l'hora d'abordar aquesta problemàtica.

Així, una de les queixes reiterades de les persones participants en aquest estudi és que el procés de digitalització s'ha fet sense tenir en compte les especificitats o necessitats concretes d'aquests col·lectius, la qual cosa els porta a l'exclusió i la discriminació:

O sea, es que la cuestión es múltiple, pero sobre todo las principales barreras que supone la digitalización son eso: que no todo el mundo tiene la capacidad de moverse en el mundo tecnológico con la soltura suficiente, y que muchas veces la inaccesibilidad, el hecho de que los programas no son accesibles y de que la Administración no tiene cuidado en que sean accesibles, te impide poder hacer esos trámites y te someterá a..., te discrimina, te discrimina porque se está generalizando.

Un dels col·lectius més afectats per aquesta situació és el de les persones immigrants, per a les quals l'administració electrònica s'ha convertit en una barrera més d'accés al sistema. Així, una enquesta portada a terme l'any 2021 pel Centre d'Informació per a Treballadors Estrangers (CITE-CCOO) i la Fundació Catalana de Solidaritat amb Persones Asilades i Refugiades (ACSAR) entre famílies immigrants i refugiades assenyalava una tendència preocupant pel que fa a la persistència de la bretxa digital dins d'aquest col·lectiu. D'aquesta manera, els resultats indicaven que el 40 % d'aquestes famílies no tenia accés a Internet a casa i que el 70 % no sabia com accedir a les gestions administratives en línia (cita prèvia als serveis públics, al SOC, al SEPE, presentació de documents i prestacions, etc.). Entre els factors que explicarien aquesta situació, s'hi trobarien, principalment, la vulnerabilitat econòmica i la manca de recursos materials o el desconeixement,

en ocasions, de la llengua, a les quals s'hauria d'afegir la situació d'irregularitat que durant mesos o anys pateixen moltes d'aquestes persones.

Si la pandèmia va suposar un abans i un després en la digitalització de totes les àrees de l'Administració, aquest canvi va ser especialment marcat en el cas dels tràmits per a estrangers, que, fins a l'any 2019, es portaven a terme pràcticament en exclusiva de manera presencial, i eren molt pocs els expedients que es podien resoldre en línia. En canvi, just després de la pandèmia, més del 80 % dels tràmits ja es podien fer en línia. No obstant això, per optar per aquesta via d'accés al sistema, es fa imprescindible un certificat d'identificació digital, el qual queda fora de l'abast de les persones immigrants en situació irregular. Aquest escenari, segons diversos experts, ha portat a un sistema de doble escala pel qual només una part minoritària de la població estrangera pot accedir als tràmits en línia (les persones regularitzades que poden accedir a un certificat digital o aquelles amb recursos econòmics per contractar els serveis legals d'una gestoria o d'un advocat o advocada). Per a la resta, l'única opció disponible és una via presencial saturada, amb moltes dificultats per aconseguir cita prèvia i mesos d'espera.

Per tant, des d'aquest punt de vista, la digitalització de processos com la sol·licitud d'arrelament social o la sol·licitud del padró municipal comporta sovint l'exclusió social de les persones migrants en situació irregular i les invisibilitza doblement pel fet d'impedir el seu accés a aquests tràmits digitals:

Entonces, claro, cuando se dan situaciones como que un inmigrante que lleva 3 años aquí y tiene derecho a pedir el arraigo social, que es un derecho que le da la Ley de Extranjería, no lo puede hacer personalmente porque el trámite solo es digital y la persona por todavía no tener papeles no puede sacar la firma digital... El huevo y la gallina. Quiere decir que a veces nos quedamos fuera del sistema, nos quedamos fuera del ejercicio de un derecho porque la ley no pensó en las excepciones, que las excepciones son lo más importante de una ley generalmente, ¿no?

En aquest sentit, seria especialment greu la dificultat afegida per accedir al tràmit d'empadronament, cosa que suposa un factor de vulnerabilitat important per a aquestes persones immigrades. És a dir, la impossibilitat de formalitzar aquest tràmit impedeix accedir a l'atenció sanitària no urgent, a l'educació o la formació, a ajudes socials o al sistema judicial, i multiplica, així, les possibilitats de viure en situació d'exclusió social i de pobresa, tal com explica aquest participant del nostre grup de discussió:

A mí simplemente me sorprende y me horroriza que el acceso al padrón... sin padrón no podemos tener salud, sin salud nos morimos en la calle, no podemos tener prestaciones, no podemos tener ayuda, no podemos tener papeles sin estar metidos en el mundo digital. Y entonces, todo esto... bueno, seguiremos

hablando, pero trae un tipo de discriminación, de racismo y de exclusión que es brutal.

Els tràmits electrònics de l'Administració pública mostren altres exemples d'aquesta manca d'adequació a la situació i a les necessitats del col·lectiu d'immigrants. Així, un estudi recent sobre l'impacte de la intel·ligència artificial en les persones¹⁵ va analitzar el simulador de l'ingrés mínim vital i va mostrar com comença fent dues preguntes que filtren qui pot accedir a aquesta prestació o no, segons el seu estatus migratori, i com exclou de manera automàtica totes aquelles persones que no hagin residit a Espanya de manera ininterrompuda des de fa més d'un any, malgrat que la mateixa normativa de l'ingrés mínim vital sí que preveu excepcions a l'any de residència. I encara que aquest simulador, com diu l'estudi, no substitueix l'avaluació real, el seu funcionament pot desincentivar la presentació de la sol·licitud entre determinades persones migrants amb dret a aquesta prestació.

L'accés a les TIC ha crescut de manera notable en l'última dècada, sobretot amb la generalització de l'ús dels telèfons intel·ligents. Amb tot, la bretxa d'accés i d'ús segueix estant molt present entre els col·lectius més vulnerables. Així, segons l'Enquesta sobre equipaments i ús de tecnologies de la informació i de la comunicació¹⁶ de l'INE, el 2022 pràcticament la totalitat de la població tenia un telèfon intel·ligent, però el percentatge de llars sense accés a un ordinador arribava al 36,1 %, en el cas de les llars amb ingressos inferiors als 900 euros, i el percentatge de persones sense accés a Internet era d'un 7 % entre les llars més pobres.

A tot això, caldria afegir-hi el fet que molts dels tràmits disponibles digitalment no tenen encara adaptat l'ús als dispositius mòbils, malgrat que aquest és el mitjà d'accés a la xarxa més estès, sobretot entre la població amb menys recursos econòmics. En el cas concret de Catalunya, un 22 % de la població entre 16 i 74 anys que havia utilitzat alguna pàgina web o app de l'Administració pública va manifestar que no havia pogut accedir al servei amb telèfon intel·ligent o mitjançant una tauleta, bé perquè el dispositiu no era compatible o bé perquè l'aplicació no estava disponible per a aquell dispositiu. Per tant, la persistència de la bretxa digital d'accés dificultaria molt la interacció d'aquestes persones amb l'administració electrònica. En aquest sentit, és especialment greu que moltes de les ajudes adreçades precisament a aquests col·lectius s'hagin de fer en línia i que no es proporcionin alternatives presencials:

El tema de que no tienen Internet, no tienen medios ningunos... Es cuestión de que no tienen, por ejemplo, ni un ordenador ni un móvil ni nada, y eso les obliga a estar marginados totalmente de los derechos. Ahora mismo, para conseguir un informe de vulnerabilidad, tiene que ser a través de la vía digital, entonces, claro, eso retrasa mucho el proceso que solemos llevar en APE [Alianza contra la Pobreza Energética] y perjudica [...]. En las administraciones siempre tiene que

¹⁵ "Una introducción a la IA y la discriminación algorítmica para movimientos sociales". ALGORACE (2022).

¹⁶ <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=8921&capsel=8921>

ser presencial sí o sí, porque hay casos de emergencia que se tienen que coger frente a frente, no a través de un digital.

Aquest seria el cas, per exemple, d'ajudes com l'ingrés mínim vital, que, malgrat estar dirigit a la població més vulnerable, només es pot sol·licitar de manera telemàtica:

Y ahora, no hace mucho, han puesto como un cribaje para que lo pidas por teléfono, pidas día y hora (que esa es otra) por Internet la renta garantizada. Te van haciendo preguntas, y si ven que no das la normativa te dicen: "Oiga, mire usted, no es colectivo de renta garantizada pero puede pedir un ingreso mínimo vital y tiene derecho." Nadie puede requerir el ingreso mínimo vital porque no hay forma de contactar con la Seguridad Social.

En aquest sentit, són nombroses les veus que denunciïn com el procés per sol·licitar aquesta ajuda és ple de dificultats per a les persones poc familiaritzades amb l'ús de les eines digitals i que el suport ofert per l'Administració a les persones sol·licitants és pràcticament inexistent, cosa que fa que part de la ciutadania que podria ser potencialment beneficiària d'aquesta prestació no en pugui gaudir. Així, entre els problemes més destacats trobaríem els llargs temps d'espera per a la seva resolució o el fet que quan aquesta prestació és denegada no s'especifiquin els motius que hi ha darrere d'aquesta decisió, la qual cosa impedeix que si la persona vol tornar a fer la sol·licitud pugui saber quins són els errors que ha d'esmenar.

Per tant, un aspecte important que contribueix a l'aprofundiment de la bretxa digital a la qual s'enfronten els col·lectius més vulnerables és, a banda de l'accés a les eines digitals, la manca d'acompanyament per resoldre dubtes així com el llenguatge poc comprensible o massa tècnic, com descriu una de les persones participants d'un dels nostres grups de discussió:

Muchos usuarios que son de brecha digital [...]. Hay presentaciones que, a la persona, tú no le puedes decir, aunque sea que controle las herramientas informáticas, que se pida un paro, que se pida un subsidio. ¿Y la persona qué sabe de la normativa? A lo mejor está pidiendo una cosa que se lo vas a denegar. Porque se lo vas a denegar, porque no lo está pidiendo bien dentro de sus plazos. O la renta garantizada: "Oye, yo voy a pedir la renta garantizada del SOC y el ingreso mínimo vital, y el paro y toda a la vez." Bueno, pues todo a la vez te viene todo denegado pudiendo tener derecho.

En tot cas, és important ressaltar que la inclusió electrònica en els serveis públics va més enllà de fer-los accessibles a aquelles persones amb limitacions econòmiques o de coneixements tècnics. En efecte, aquests han de ser accessibles també per als col·lectius amb diversitat funcional. És a dir, els serveis públics han d'estar dissenyats i construïts perquè els seus continguts estiguin disponibles per a qual-

sevol persona. I encara que aquest dret està regulat des de l'any 2013,¹⁷ les persones usuàries indiquen que moltes pàgines web de l'Administració no són accessibles per a persones amb discapacitats visuals, auditives, cognitives o motrius:

Todas las páginas web de la Administración pública, todas las aplicaciones de la Administración pública dirigidas a los ciudadanos tienen que ser accesibles, tienen que cumplir estos criterios de accesibilidad para que todas las personas con alguna discapacidad o con alguna dificultad las puedan manejar. Bueno, pues eso no se cumple en la mayoría de las veces. Y en la medida en que no se cumple, nos discrimina y nos aísla a la hora de convivir con una administración que está abandonando la presencia y que está convirtiendo una cosa buena, que es dar la opción de poder hacer trámites de forma digital, en la única opción. Y entonces eso discrimina tremendamente a nuestros colectivos porque muchas veces los trámites no se pueden hacer.

Aquesta problemàtica també ha estat destacada per les persones treballadores de l'Administració pública amb algun tipus de diversitat funcional, les quals destaquen que les mateixes apps internes del personal treballador no es troben tampoc adaptades en la seva majoria, la qual cosa, a més de resultar una discriminació i una vulneració clares dels drets d'aquestes persones treballadores, impedeix que puguin portar a terme les seves funcions professionals amb normalitat:

En la Administración hay un tema que no saldrá porque es como tangencial, pero que también tiene que ver con el de ahora, que es la accesibilidad de las aplicaciones internas de la Administración para que los funcionarios con discapacidad podamos trabajar, ¿vale? Esto está en Catalunya y no se cumple ni de coña.

Per tant, els beneficis que suposa la digitalització per a aquest col·lectiu pel que fa a la seva integració laboral i social quedarien desdibuixats per aquest tipus de barreres que impedeixen l'accés efectiu de part de la ciutadania als tràmits digitals. Així, l'últim informe de l'Observatori d'Accessibilitat¹⁸ del Govern espanyol per al període 2020-2021 destacava que només el 34,08 % de les pàgines web de les administracions públiques tenien un nivell d'adequació acceptable.

A això, caldria afegir-hi la problemàtica relacionada amb el cicle de disseny de les mateixes pàgines web que sí que estan adaptades i que, sovint, després d'una actualització, deixen de ser accessibles. D'aquesta manera una de les persones participants al nostre estudi que pateix una discapacitat visual descriu el tipus de dificultats amb les quals es troba a l'hora de firmar un document digitalment:

Por ejemplo, la firma electrónica de que tanto habláis, pues hay un punto en que estás haciendo un trámite..., muy bien, ya cuesta dios y ayuda a veces de rellenar las casillas, de seleccionar los cuadros combinados... porque saltan al seleccionar las opciones, y cuando tú ya tienes toda la plantilla rellena le das a

¹⁷ Article 2 del Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social.

¹⁸ https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/Informe-Resultado-Seguimiento.html

enviar y firmar, y aquello se queda ahí pensando, y el lector de pantalla dice: “En blanco.” No, no está en blanco: resulta que es que lo que te aparece es un cuadro gráfico que te dice que selecciones el certificado y que des ok. Pero claro, el cuadro mágico el lector de pantalla no lo ve, tiene que ser un texto, si es un gráfico o una imagen no lee. Con lo cual te quedas tirado, te quedas tirado porque no lo puedes hacer, sin ayuda claro. Tienes que depender de alguien que vea.

En definitiva, el procés, de la manera en què està plantejat, eixampla una bretxa de tipus socioeconòmic que discrimina col·lectius molt diversos amb necessitats particulars, com ara les persones migrants, aquelles amb diversitat funcional i, en general, tots els col·lectius amb dificultats econòmiques o que tenen pocs recursos materials.

2.3. De la bretxa digital a la paret digital

Sovint, quan s'al·ludeix a les problemàtiques que es derivarien dels tràmits en línia, es fa referència a la bretxa digital, la qual s'aborda com un problema d'accés a l'àmbit digital (desconnexió de la xarxa o accés limitat a aquesta) o com un problema de competències de les persones (determinats sectors tenen una competència i uns usos inferiors en algunes tecnologies). Per tant, és un enfocament que situa el problema en la ciutadania: en el seu accés a la xarxa i en les seves capacitats o destreses particulars. Així, aquest problema es relaciona de manera freqüent, pràcticament en exclusiva, amb la població de més edat, que per raons educatives i culturals és la que mostra més problemes per relacionar-se amb les noves tecnologies de la comunicació i la informació, o amb la població amb un nivell socioeconòmic baix.

No obstant això, quan parlem de les dificultats a les quals s'enfronten les persones usuàries a l'hora d'utilitzar l'Administració pública, aquestes dificultats també afecten la població adulta i jove de tots els nivells educatius i socials. És a dir, es tracta de problemàtiques que es generalitzen al conjunt de la societat. Així, tal com s'explica en aquest informe, la darrera Enquesta sobre equipament i ús de tecnologies de la informació i la comunicació elaborada per l'INE el 2022¹⁹ indicava que el 61,8 % de la població catalana entre 16 i 74 anys que havia utilitzat un lloc web o una app de l'Administració pública en els últims 12 mesos havia tingut algun tipus de problema amb el seu ús. A més, recordem que aquestes dades assenyalen que les dificultats són extensibles a tots els grups d'edat, nivells d'estudis o renda. Finalment, un altre estudi²⁰ sobre la claredat dels tràmits digitals a l'Administració pública destaca que el 91,7 % de les persones enquestades declarava haver abandonat un tràmit per problemes tècnics relacionats amb l'Administració.

En definitiva, la bretxa digital no només és una qüestió determinada per l'accés a la tecnologia o per les habilitats tecnològiques de les persones, sinó que

¹⁹ <https://www.idescat.cat/pub/?id=tiell22&n=3.4.6>

també reflecteix una problemàtica de la mateixa Administració. És a dir, l'altra cara de la moneda es refereix a les mancances del sistema, que, freqüentment, porten a errors o incongruències en els processos digitals i que tenen un impacte negatiu en l'experiència de la ciutadania. És per això que en aquest informe parlem també de l'anomenada paret o mur digital per fer referència a aquest fenomen, un concepte al qual també es van referir les persones participants del nostre estudi per descriure les dificultats que sovint han d'afrontar a l'hora de fer tràmits digitals amb l'Administració pública.

Si, por tanto, recibo... tengo que entrar en este programa para hacerla [la firma] pero entro en el programa y no funciona. Yo creo que hay... A mí el tema *brecha digital* es un concepto con mala leche porque la culpa es de los pobres y de los tontos. Que es verdad que [...] Pero yo creo que hay otra cosa que yo llamo la *pared digital*, que es que una parte son los programas informáticos que muchas veces nos están bien hechos.

Segons l'esmentada Enquesta sobre equipament i ús de les TIC a les llars, existeixen quatre grans problemes a l'hora d'interactuar amb les pàgines web o apps de les administracions públiques: la dificultat en l'ús per manca de claredat dels procediments, els problemes de tipus tècnic, els problemes amb la signatura o la identificació electrònica (eID) i la impossibilitat d'accedir a aquest tipus de serveis amb telèfon mòbil intel·ligent o tauleta. Aquest darrer problema l'hem tractat abans. Pel que fa als altres tres, van aparèixer de manera reiterada en el discurs de les persones participants als grups de discussió de l'estudi.

Així, en referència als sistemes d'identificació digital (eID), un 26,3 % de les persones enquestades manifestaven haver tingut algun tipus de dificultat per fer-los servir. Entre les principals problemàtiques trobades sobre aquest aspecte, una de les més citades per les persones entrevistades és la multiplicitat de sistemes d'identificació existents i la incompatibilitat de molts d'ells amb certes pàgines web o apps, en funció de l'Administració encarregada del tràmit que es vol completar. I és que, a més dels sistemes d'identificació electrònica desenvolupats a escala estatal (certificat digital, Cl@ve Permanente, Cl@ve PIN i DNI electrònic), hi ha sistemes alternatius en l'àmbit autonòmic, com és l'idCAT en el cas de Catalunya.

Els programes no funcionen bé. He intentat no fa gaire registrar la subvenció de l'associació dels xavals a la web de l'ajuntament i no he pogut. I he acabat en un programa SAS o... un programa estatal que permet registrar documents de manera oficial. Per què? Perquè no els funcionava la web. No acceptava el meu certificat digital i això que era l'idCAT. Si no accepteu l'idCAT, tenim un problema. Intenta-ho amb l'estatal... Han de funcionar, si no funcionen... És a dir, accessibilitat i eficiència.

Aquesta situació evidentment porta a dificultats creixents per completar els trà-

²⁰ “¿Son claros los trámites digitales?”. Prodigioso Volcán (2022).

mits digitals segons la disponibilitat o no d'algun d'aquests sistemes d'accés, i contribueix a la confusió general de la ciutadania en l'ús de les eines digitals i en la seva interacció amb l'administració electrònica.

Y lo que ha dicho él de los certificados digitales, el idCAT móvil y la Cl@ve. La Cl@ve es del Estado. No hay, o sea, tú no puedes operar con el certificado de certificado digital que te haga un ayuntamiento en depende qué gestiones de la... O sea, como hay, supongo que de eso de las competencias se pegan de hostias el Estado, la Generalitat, la Generalitat, el Estado... Es verdad que yo lo he visto. Y decirle a la gente: "Mire, la clave para esto no le vale. Pida usted las tres: certificado digital, el idCAT y la Cl@ve."

A aquestes dificultats, caldria afegir-hi les de tipus tècnic relacionades amb el mal funcionament de les pàgines web o apps, que segons l'Enquesta d'usos de les TIC afectarien el 43,2 % de les persones usuàries, o la dificultat de fer ús d'aquestes eines a causa de la manca de claredat a l'hora d'explicar els procediments (llenguatge massa tècnic, disseny poc amigable o intuïtiu, requisits tècnics poc clars, etc.), que afecten el 41,6 % de les persones enquestades, i que porten a la incapacitat pràctica a l'hora de completar els tràmits electrònics.

Las dificultades técnicas, las dificultades incluso de comunicación... Habla todo en temas técnicos, da por hecho que uno sabe mucho de informática, habla de una forma inaccesible y se remite a otros vínculos y vínculos y vínculos... que uno se pierde en un laberinto, ¿no?

Porque a veces, cuando tu accedes a la sede electrónica y empiezas a mirar en los trámites, tienes que ser un técnico experto en trámites, en lenguaje jurídico, perder tiempo en buscar en la web a ver dónde está el trámite que tú estás buscando, porque no está muchas veces explicado y puesto de manera sencilla, de manera clara y de manera fácil de encontrar lo que tú quieres hacer, ¿no?

D'altra banda, les persones participants al nostre estudi destaquen que aquests problemes tècnics porten sovint a canvis o a una certa improvisació en les solucions adoptades per l'Administració, la qual cosa genera una sensació d'incertesa i un sentiment de maltractament per part d'una administració que es mostra rígida i poc adaptable davant les dificultats que té la ciutadania i que, alhora, no és capaç de complir les seves pròpies condicions i terminis.

[...] pone fecha límite de presentación de las solicitudes de subvenciones un día y una hora, a las 12 de la noche se acababa. Hemos estado en la oficina hasta las 11:55 h dándole al botón porque estaba saturado el sistema. Y al día siguiente dicen: "Bueno como no funcionó bien ayer, ahora ponemos 24 horas más." Pero tío, ¿tú tienes el derecho de maltratarme de esa forma? ¿Y luego me exigas un documento que si no lo entrego el día y a la hora exacta tú me deniegas, me hace devolver dinero?

Una altra dificultat afegida per les persones participants d'aquest estudi a l'hora d'interactuar amb les administracions públiques per la via digital és la manca de suport quan sorgeixen aquestes dificultats o la impossibilitat de contactar amb algú per demanar ajuda o aclarir dubtes. I encara que l'Informe CAE de l'any 2020 sobre l'administració electrònica a les comunitats autònomes afirma que el percentatge de tràmits que ofereixen suport en línia a Catalunya era ja del 90 %, aquesta via sembla clarament insuficient quan es produeixen dificultats tècniques que impedeixen utilitzar amb normalitat aquestes pàgines web o apps.

Així, un altre estudi sobre la claredat dels tràmits digitals amb l'Administració pública parla d'una porta tancada cap a la ciutadania, ja que el 75 % de les administracions no faciliten un telèfon de contacte com a suport als seus tràmits digitals i, el que seria més greu encara, un 50 % no ofereixen un lloc on acudir presencialment per completar la tramitació,²¹ amb la qual cosa es viola el dret a la presencialitat al qual fèiem referència a l'inici d'aquest capítol. Aquest tipus de dificultat mostra la manca d'acompanyament del sistema, que repercuteix en les persones més vulnerables i les deixa desemparades o les fa dependents de tercers (amics o familiars) per portar a terme els seus tràmits.

Luego lo que es más grave de todo es que cuando tienes la dificultad tampoco puedes hacer nada más, porque ¿qué haces cuándo tienes la dificultad?, ¿dónde reclamar...? Reclamas por la misma vía, que tampoco puedes, porque las reclamaciones son por el mismo sistema informático.

En aquest sentit, l'opinió tant de les entitats socials com de les persones treballadores a l'Administració pública entrevistades és que moltes vegades aquesta falta d'adequació es deriva del fet que el desenvolupament de les eines digitals no s'ha fet amb la participació de les persones interessades i, per tant, es dona el desconeixement de les necessitats reals que l'eina digital ha de cobrir. És a dir, segons el punt de vista de la majoria de les persones participants al nostre estudi, manquen eines que permetin a la ciutadania avaluar els serveis digitals prestats per l'Administració per fer-los més eficients, un dret que apareix reconegut al Decret 76/2020, d'Administració digital, en l'article 7 (garantir la concurrència de les persones en tot el cicle del disseny, desenvolupament, implantació i avaluació de qualsevol servei públic).

Es que muchas veces los programas los hacen empresas que tienen en su diseño y si el usuario no lo consigue que lo arregle... Y eso nos pasa en todas las páginas web que entras, que no encuentras cosas porque el diseño está mal hecho. O sea, que yo creo que esta parte lo de la brecha digital no lo recoge.

Les persones que fan els programes informàtics no és el SEPE ni soc jo ni saben el que necessitem ni el que necessita l'usuari. Jo sí que sé el que necessita l'usuari. Jo sé el que necessita el Manel o l'Enriqueta, què han de fer-se i per què

²¹ “¿Son claros los trámites digitales? Estudio preliminar sobre la claridad de la digitalización de nuestras administraciones”. Prodigioso Volcán. <https://comunicacionclara.com/claridad-tramites-digitales/>

venen cada setmana. Jo sí que ho sé. Els que fan els programes no els fan tan adequadament a les necessitats de l'usuari.

D'altra banda, les persones usuàries perceben situacions contradictòries entre el que s'exigeix per part seva en relació amb la tramitació en línia i els requisits que es troben en l'atenció presencial:

[...] se dan situaciones tan estrambóticas y ridículas que yo voy con un certificado digital en mi teléfono, que es un mail, por ejemplo y le digo y la señora: "No, usted me lo tiene que traer en papel." Claro, ¿cómo te lo tengo que traer en papel si estamos en la fase de la digitalización? Es decir, yo te lo envío en un mail y tú imprímelo. "No, vete a un locutorio que hay aquí al lado y te lo imprimen. Si no me lo traes yo no te hago el trámite."

I encara que aquesta digitalització hauria de portar a una administració pública més àgil per a la ciutadania, en facilitar el compliment de determinats imperatius legals com ara l'obligació de no demanar a les persones documentació que ja estigui en poder de l'Administració o que pugui recaptar electrònicament, aquest no és sempre el cas:

Simplemente la Ley 30/92, que es aquella que la Administración no puede pedir información que ya tenga. Tu vete al ambulatorio o a la Gene: "Venga, tráeme la hoja del padrón, el papel del INSS, el papel de no sé qué y el papel de no sé cuántos." Y es ilegal, porque yo soy la Administración, y yo debería encargarme de comunicarme con el del padrón, de comunicarme con el del INSS.

Finalment, un altre problema derivat de la relació de la ciutadania amb l'administració electrònica seria el de la protecció de dades de caràcter personal i, més particularment, la seguretat i la confidencialitat d'aquestes dades. Així, una de les persones usuàries destaca que les solucions aportades per l'Administració per tal d'assistir la ciutadania en els tràmits electrònics en ocasions no s'adeqüen a aquests principis o suposen una violació del dret a la privacitat de les persones:

Entonces, y para acabar, el ayuntamiento también nos dice: bueno, ahora vamos a poner que Torre Jussana pueda ayudarlos en el tema digital. Bueno, ¿cómo lo vamos a hacer? Le ponemos un control remoto y los técnicos pueden entrar a su ordenador... ¿Pero, tú estás loco? O sea, yo tengo, te tengo que dar una clave para que tú entres en el ordenador y mires todo bien las cuentas. ¿Pero qué pasa? Claro, ¿la privacidad dónde está?

Aquest problema de confidencialitat de les dades apareix de nou esmentat quan ens referim a l'atenció telefònica de la ciutadania, que, tot i que no considera estrictament un mitjà digital, sí que es pot considerar una conseqüència directa d'aquest procés que implica l'assistència en remot de les persones.

Però, és clar, també s'estan vulnerant molts drets, com ara el de la intimitat. A mi l'altre dia em trucaven, jo era al tren i trucava la doctora de capçalera preguntant-me informació mèdica. Al tren. I jo, bé, perquè era conscient i tal, però potser truca a una altra persona i està donant una informació personal allà al tren perquè com que ara et truquen i en qualsevol moment estàs donant informació...

En definitiva, fins i tot superades les barreres d'accés i d'ús descrites als apartats anteriors, les persones usuàries han de fer front a tota una sèrie de problemes derivats del mateix sistema que afegeixen dificultats a l'hora de relacionar-se amb l'administració electrònica.

3. La perspectiva de les persones treballadores del sector

La transformació digital de l'Administració pública implica un canvi en el model organitzatiu de les institucions, la qual cosa està tenint, òbviament, un impacte fonamental en la seva força de treball. Així, l'essència d'aquest model a Catalunya²² situa les persones i els processos de treball com a dos dels quatre àmbits d'acció per impulsar el canvi des de dins de la mateixa Administració. D'aquesta manera, entre els objectius principals marcats pels poders polítics trobem la implantació i la definició de noves metodologies i formes de treball, així com la gestió basada en dades. Això implicaria, per tant, el redisseny de serveis i processos administratius, així com l'impuls de noves competències de les persones treballadores, la contractació de nous perfils professionals i la implementació de noves formes d'organitzar el temps de treball.

A continuació analitzem, a partir del discurs de les persones participants en aquest estudi, la manera en què aquests canvis impacten en les condicions laborals de la força de treball i en el desenvolupament de les seves tasques diàries. Així mateix, en un últim apartat, també ens referim a la visió interna que ofereixen d'aquest nou model d'Administració les mateixes persones treballadores.

3.1. Impacte en les condicions laborals: augment de la càrrega de treball i formació i mitjans encara insuficients

Les noves formes de treball que impulsa la digitalització de l'Administració impliquen una visió del lloc de treball com un espai que és al mateix temps físic i virtual, on els equips informàtics i el telèfon es converteixen en complements fonamentals. Aquesta transformació implica per a les persones treballadores orientades a l'atenció ciutadana una multiplicitat de canals de contacte en els quals es combina la presencialitat amb les vies telemàtiques.

La majoria de les persones entrevistades coincideixen a assenyalar que la pandèmia de la COVID-19 va suposar un abans i un després. De resultes del tancament físic de la majoria dels serveis públics, allò digital es va convertir en l'única via d'accés possible per a la ciutadania, cosa que va suposar l'obertura de les vies telemàtiques per primera vegada, en moltes àrees, que es van mantenir de manera paral·lela a la presencialitat després de la pitjor fase de la pandèmia.

Aquesta multiplicitat de vies està suposant per al personal públic en primera línia de l'atenció ciutadana una càrrega de treball addicional inesperada i no planificada, que, a més, no ha anat acompanyada d'un augment de les plantilles.

²² Guia d'acompanyament per a la transformació digital. Generalitat de Catalunya.
https://administraciogencat.cat/web/.content/ambit/administracio-digital/guia-transformacio-digital/Guia-Transformacio-Digital_.pdf

D'aquesta manera, en àrees com els serveis socials, la digitalització ha obert les portes a una demanda ciutadana que fins ara es canalitzava només mitjançant la presencialitat, fent aflorar necessitats no cobertes i tensant un sistema ja molt saturat.

La pandemia ha sido un antes y un después para todo, porque la pandemia lo que hizo es que cerramos servicios aparentemente (porque no estaban cerrados en todo) pero seguimos trabajando y seguimos trabajando desde lo digital, sobre todo desde el teléfono y las entradas nos llegaban a través del correo básicamente y a distancia. Entonces, ¿qué ocurre? Que hemos abierto toda una serie de puertas a ese nivel y ahora volvemos después de la pandemia y tenemos todo eso abierto y además tenemos la atención al público. O sea, que es pa' morirse [...] Estamos abriendo ahora a la ciudadanía y, claro, ahora tenemos que la persona que atiende puerta, que antes atendía puerta, ahora atiende puerta y teléfono de una forma brutal y todas las instancias que nos llegan y todos los correos que nos llegan. Bueno, es como una locura eso ahora.

Aquesta càrrega de treball i multiplicitat de canals dificulta sovint la planificació de tasques davant de la imprevisibilitat del volum de treball esperat que arriba per les vies telemàtiques.

[...] antes teníamos pautadas todas las entrevistas y en todo caso había un espacio de emergencias, ¿no? que organizábamos tal, tal, tal... Pero ahora... Antes era la María que pasaba por delante según iba al mercado y pasaba y no sé qué. Ahora es continuo, o sea, el teléfono está abierto continuamente y continuamente tenemos que tener una persona dedicada solo a filtrar teléfono, correos y lo que va llegando.

En aquest sentit, una conseqüència d'aquesta multiplicitat de canals és la creixent necessitat de la gestió multitasca, que en ocasions suposa una pèrdua de control del ritme de treball per part de les persones treballadores. Aquesta qüestió, tal com descriu una de les persones entrevistades, porta a un estrès laboral creixent que suposa un risc psicosocial important per a la salut:

Y nosotros estamos cayendo malos, ¿eh? O sea del estrés hay gente que le han dado *bampurrios* trabajando, se han muerto de infartos, claro. [...] Pasó el otro día, se la tuvieron que llevar. Y es del estrés. Del estrés de que... A lo mejor ahora no tenemos las colas de antes, es cierto, porque está con la cita previa, bueno, nos hemos ahorrado esas colas que te estaba todo el mundo mirando tal que cual. Pero yo prefiero tener a la persona, porque una vez que acabe, acabo, ¿vale? Pero eso te genera, pues: "Ay, ahora tengo que contestar el correo, ahora tengo que llamar a una persona, uy, un papel que me ha mandado aquí..." Tú misma, tú misma, tú misma... supongo que es la forma de ser de cada uno, te estresas y pierdes el control de la faena porque al final del día dices: "C***, Isa, ¿qué has hecho? Nada más que has empezado a dar vueltas, no has hecho nada." Y antes tenías al ciudadano y lo terminabas, entraba y lo terminabas...

Per tant, l'aplicació de la digitalització genera canvis diversos en les condicions de treball que poden tenir un impacte negatiu sobre la salut mental de les persones treballadores per l'augment o l'aparició de noves formes d'exposició a riscos derivats de l'organització del treball, en termes d'intensitat, multitasca, prolongació de jornada, etc. Però també la salut física de les persones treballadores es pot veure compromesa per factors de risc ergonòmics, com ara les males postures combinades amb ritmes de treball elevats. I, encara que el nombre d'estudis sobre l'impacte de la digitalització en la salut laboral augmenta, no passa el mateix amb els indicadors oficials de sinistralitat laboral, ja que moltes de les causes reals dels accidents de treball i els problemes de salut laboral produïts per la feina segueixen sense considerar-se com a malalties professionals.

Tot i així, preocupa especialment el creixement que s'està produint en els darrers anys dels accidents de treball ocorreguts dins de la jornada per causes no traumàtiques (vessaments cerebrals, infarts...). Així, el 2022 es van produir 40 accidents de treball mortals per aquestes causes, que suposen un increment del 66,67 % respecte del 2021 (24 accidents mortals) i representen ja el 57 % de tots els accidents de treball mortals dins de la jornada laboral.²³ Una altra dada sobre aquesta problemàtica, l'aporta la darrera memòria de la Secretaria de Salut Pública de la Generalitat,²⁴ segons la qual el 2021 es va incrementar la incidència de les malalties mentals relacionades amb el treball en un 33,69 % per a les dones i un 18,57 % per als homes respecte del 2020. En definitiva, aquestes xifres són indicadors que assenyalen un possible empitjorament de la salut de la classe treballadora en els darrers anys com a conseqüència de la intensificació dels canvis tecnològics, els quals afecten de manera molt especial les persones treballadores de l'Administració pública.

Un dels àmbits prioritaris d'acció en aquest procés de transformació digital són les persones. Així, l'orientació digital de la força de treball del sector és fonamental per impulsar aquesta transformació. Això inclou el desenvolupament de noves competències per part del personal públic i noves formes de treball que depenen directament de formació i plans de capacitació digital.

No obstant això, la realitat indicada per les persones participants d'aquest estudi ens parla que aquest procés de digitalització sovint no ha anat acompanyat de la formació necessària del personal públic, la qual cosa fomenta la inseguretat a l'hora de fer servir aquestes noves eines digitals, i comporta moltes vegades estrès davant de la incertesa de com dur a terme les tasques del dia a dia.

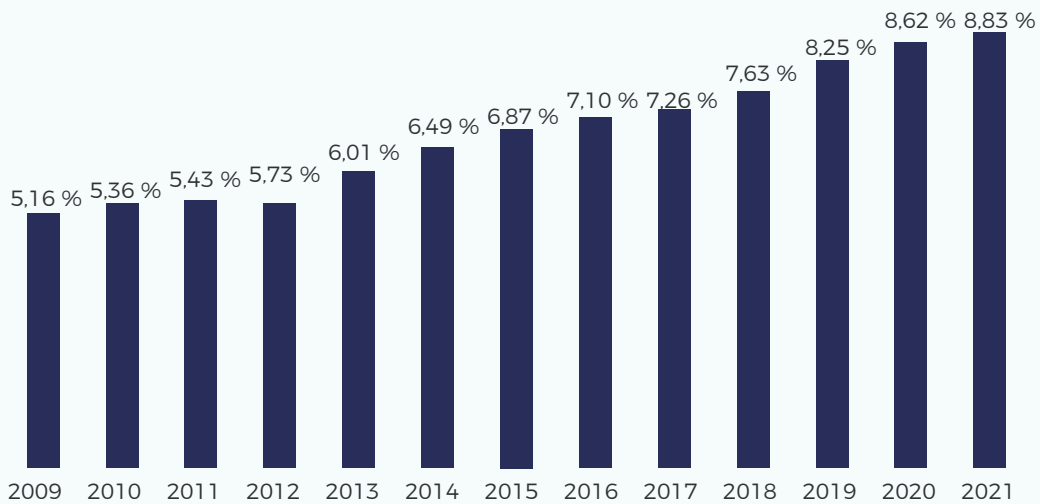
Da susto porque a veces no estás segura con lo que estás trabajando y entonces, bueno, no sabes ¿lo habré enviado bien? Yo a veces hacer una cosa tan tonta como los correos, ¿eh? Como toda la agenda electrónica va por... ¿no? Entonces ¿habré quedado bien? Nunca sabes. Lo envías, luego miro los enviados, ¿se ha enviado? O sea, es una inseguridad brutal de lo que estás haciendo.

²³ Dades extretes el dia 18 de maig del 2023 de l'Observatori de Treball i Model Productiu de la Generalitat.

²⁴ Memòria de la Secretaria de Salut Pública 2021. Departament de Salut. Generalitat de Catalunya.

En aquest sentit, és important tornar a fer referència a les característiques demogràfiques de la força de treball de l'Administració pública, sobretot pel que fa a l'edat. Com s'indica en la introducció d'aquest estudi, l'edat mitjana del personal públic a Catalunya és de 47 anys, el 14 % dels quals es jubilarà en menys de 5 anys, mentre que gairebé un 30 % ho farà en la propera dècada.

Gràfic 3. Percentatge de la força de treball de l'Administració pública amb 60 anys o més



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sistema d'indicadors d'ocupació pública (SIOP). Generalitat de Catalunya

Estem parlant, doncs, d'una força de treball molt envellida, amb competències tecnològiques molt bàsiques i, per tant, amb dificultats per adaptar-se a aquesta nova cultura digital. Tot i així, segons les dades oficials disponibles, el nombre de persones treballadores de l'Administració pública que havien rebut formació en habilitats digitals l'any 2020 era encara mínim: 16.195, davant de les gairebé 350.000 persones treballadores del conjunt de les administracions catalanes (Informe CAE 2020).

O sea, nos faltan herramientas sobre todo eso, del Google Drive, compartir documentos, de enviar los correos, de agendar citas... O sea, todo eso es una macroinformación que no la tenemos ahora asimilada.

D'altra banda, quan la formació hi és, moltes vegades s'ha de completar en el temps lliure de les persones treballadores, ja que durant la jornada laboral el volum de feina fa difícil trobar un moment disponible per a aquesta finalitat. I encara que aquestes hores pugin ser compensades, el fet de no garantir que

els treballadors i treballadores tinguin un espai dins de la seva jornada per formar-se dificulta enormement aquesta transició.

- Nosotros, formación... te van formando, pero en tus ratos libres.
- Mira, te pone una formación a distancia de estas que tienes que hacer en algún momento, que nunca encuentras el momento para hacerla, que la tienes ahí y dices “algún día la haré”.

Com a conclusió, les persones treballadores demanen més formació i més temps per poder desenvolupar aquestes noves competències digitals, però també que aquests canvis es puguin fer de manera escalonada i a un ritme que permeti les persones treballadores adaptar-se gradualment a aquesta transformació:

Esto los ciudadanos no les ha dado tampoco tiempo a hacerlo, pero a nosotros no nos ha dado tiempo a nada. O sea, nos han planificado todo esto, todo este sistema con la OPAC... Yo mi ayuntamiento es la OPAC todo el sistema de entradas, salidas y entradas. La gente que le preguntes por la OPAC pone una cara de decir: “Yo ahí no quiero entrar.” O sea, pánico.

Un altre àmbit prioritari d'actuació en el procés de digitalització de l'Administració pública és el tecnològic, que busca la innovació i la introducció de noves eines digitals a l'Administració per tal d'augmentar l'eficiència del sistema. No obstant això, segons les persones entrevistades, aquesta innovació presenta ritmes molt desiguals entre administracions. Les persones treballadores fan referència a la manca de mitjans i al fet que moltes de les eines amb les quals treballen són obsoletes, la qual cosa porta a riscos importants en matèria de ciberseguretat:

Y lo que tú decías, las herramientas que tienen informáticas [el SEPE] son del año de la *picor*, de cuando yo entré, del año de Maricastaña. El Ministerio de Trabajo, por lo que sea, no lo ha actualizado. Y es verdad, cuando el año pasado hackearon la página del SEPE se entraron los rusos, pero los hackearon a ellos y nos hackearon a nosotros, a la Generalitat, porque por los correos de las personas nos estaban entrando a nosotros. O sea, fue muy grave la cosa, ya no digo por las administraciones, por los ciudadanos.

En general, la digitalització està tenint un impacte diferent depenent del tipus d'Administració i també de la seva mida. Així, una de les persones entrevistades en el nostre estudi explica com la digitalització pot repercutir de manera molt diversa en les condicions i formes de treball depenent d'aquesta variable. S'obre, així, una bretxa entre les mateixes persones treballadores pel que fa, per exemple, a alguns avantatges derivats d'aquesta digitalització, com el percentatge de teletreball:

No totes les administracions són iguals. Per exemple al sector de la local, no és el mateix un gran ajuntament amb serveis..., val?, un ajuntament com el de

Barcelona, amb molts recursos, que ajuntaments petits. Els ajuntaments petits, que són la primera Administració que està en contacte amb la ciutadania, i des del punt de vista polític el que els agrada molt als ajuntaments petits és la presencialitat. Aleshores aquí també es genera una bretxa entre si ets en un ajuntament petit la teva feina serà... contínuament interessarà que sigui presencial. En canvi, en una administració més gran llavors ja pots generar torns, teletreball...

Aquesta impressió és compatible amb la realitat que ens mostren les dades. Així, l'últim informe IRIA,²⁵ que analitza la situació del procés de digitalització a les administracions locals, assenyalava com el ritme d'aquesta transformació és molt variable depenent de la mida dels municipis. D'aquesta manera, mentre la majoria dels grans municipis de més de 500.000 habitants i el 61 % dels d'entre 100.000 i 500.000 ja tenien en marxa un pla de transformació digital, aquest percentatge no superava encara el 20 % en el cas dels municipis amb menys de 10.000 habitants. Aquestes diferències també es reflecteixen en el nivell de capacitació digital del personal públic, que seria molt més alt en el cas dels municipis grans i les diputacions i les administracions centrals que en el cas dels municipis de menys de 30.000 habitants. Per tant, aquest diferent grau de digitalització impactaria no només en la manera en què es presten serveis a la ciutadania, sinó també en les condicions laborals de la força de treball de l'Administració pública.

En aquest sentit, algunes de les persones treballadores entrevistades manifesten no sentir-se beneficiades per aquesta nova manera de treballar, ja que els suposats beneficis d'aquest procés de digitalització moltes vegades no estan incidint en una major flexibilitat per al personal treballador, sinó únicament per a l'Administració. I és que, segons el testimoni d'una de les persones participants al nostre estudi, el fet que aquest procés de digitalització no hagi anat acompanyat d'un augment de personal, porta a certes contradiccions en com s'organitza el treball:

[...] es muy perverso porque por un lado te dicen de hacerlo todo [digital]... ¿no? Llega el teletrabajo y te dicen: "No, no se puede teletrabajar." Porque sois presenciales esenciales. Oye, pero si me quedo en el despacho para hacer todo esto, ¿no? Esto lo puedo estar haciendo un día de gestión desde mi casa, que no me interrumpe ni Dios y puedo hacer los informes tranquila. No, no, no. Presencial. Es como muy perverso. Como hay menos personal, porque lo están [recortando]... ¿no? Además, claro, no te puedes ir de ahí, ¿no?

En definitiva, l'impacte de la digitalització sobre els professionals està sent molt ambivalent o divers segons les diferents administracions, i depèn del seu àmbit i també de la seva mida.

En general, i com a conseqüència del perfil demogràfic dels treballadors i treballadores públics, podem parlar de dificultats importants per a l'adaptació a les

noves formes de treball, agreujada pel fet que aquesta digitalització sembla no haver estat acompanyada de la formació suficient dels professionals del sector. Així mateix, a aquestes dificultats caldria afegir-hi els mitjans tecnològics insuficients o inadequats en certes administracions.

Finalment, també trobem diferències importants pel que fa a la càrrega de treball dels professionals, que s'ha vist incrementada especialment en el cas del personal en primera línia d'atenció a la ciutadania i que està vinculada en part amb la multiplicitat dels canals de contacte que suposa la digitalització, però també amb el dèficit estructural de la força de treball, que, tal com hem vist a la introducció, és una situació endèmica de l'Administració pública que encara no s'ha revertit.

3.2. Impacte en el treball del dia a dia: canvi en la naturalesa de les tasques, manca d'autonomia i augment de la conflictivitat entre les persones treballadores i amb les persones usuàries

Una de les conseqüències més notables del procés de digitalització de l'Administració ha estat l'obertura multicanal en l'atenció a la ciutadania, que podem simplificar diferenciant entre la via presencial i altres tipus de vies de caràcter remot o telemàtiques. En aquest sentit, per donar un servei adequat a la ciutadania, és d'una importància cabdal triar el canal més idoni i eficient per prestar el servei.

Traslladant aquesta qüestió a la nostra anàlisi, la percepció general de les persones treballadores participants a l'estudi és que moltes vegades no hi ha una adequació del canal triat a les especificitats de les diferents administracions i a les necessitats del públic objectiu de les seves accions, afavorint la introducció de les vies telemàtiques en detriment de la presencialitat allà on aquesta té un paper clau. Aquesta qüestió té un impacte fonamental en la capacitat de les persones treballadores per dur a terme les seves tasques de manera adequada, però també suposa un canvi en la naturalesa d'aquestes tasques.

Aquest seria el cas dels serveis socials, tal com explica una de les persones entrevistades, que assenyala que la digitalització suposa una dificultat creixent perquè no permet un dels objectius finals de l'acció als serveis socials, que és l'empoderament de la ciutadania, i que va molt més enllà dels tràmits administratius per accedir als recursos. És a dir, la digitalització sovint porta a una paradoxa per la qual, malgrat la inversió en recursos econòmics, el disseny incorrecte pel que fa a la finalitat última de les tecnologies acaba per revertir en un empitjorament del servei a la ciutadania.

Entonces, atendemos muchísimo familias y personas con muchas dificultades para relacionarse con la Administración y que necesitan lo presencial como... Como... Vamos, como base para todo, ¿eh? Lo presencial es imprescindible y en nuestro trabajo, además, en lo presencial es muy importante porque establecemos un vínculo emocional en general, ¿eh? [...] Entonces, con esta necesidad de vínculo, tenemos una primera dificultad en lo digital.

Probablement l'exemple més clar de servei ciutadà en el qual la presencialitat és un element bàsic per a una atenció de qualitat és la sanitat. També aquí les persones treballadores denuncien com les vies telemàtiques, malgrat ser predominants i exceptuant situacions molt concretes, resulten desaconsellables.

Però és que a més s'ha utilitzat la COVID per implantar per la força coses que fa almenys una dècada o 15 anys que s'estan intentat implantar i que no tenen èxit depenent de quin sector. A sanitat no tindrà mai èxit aquest tema. Mai. Amb la COVID s'ha forçat a fer les coses telefòniques i que el metge et truqui des de casa i tal qual. Però això, la idea, una altra vegada, cada cosa té lloc. Guanyarem que si ara se t'ha caducat la recepta no aneu al metge a demanar la renovació. Això és positiu. Hem afinat algunes visites que abans eren absurdes fer-ho presencial: "No, és que se m'ha acabat la recepta." Bé, això...Tota la resta, tota la resta, tots els ítems que tenim al programa informàtic són presencials. No ho pots fer d'una altra manera.

Els treballadors i treballadores adverteixen del fet que aquest procés està incrementant les dificultats de la ciutadania, i especialment dels col·lectius més vulnerables, a l'hora d'accedir als serveis públics i, fins i tot, en el cas de la sanitat, està expulsant la gent cap al sector privat. D'aquesta manera, el discurs dels empleats i empleades públics coincideix amb el que fan les entitats socials en conceptualitzar la digitalització com una barrera o un mur d'accés a la presencialitat:

- Y los más vulnerables se están quedando sin atender. Por eso van a urgencias de los hospitales.
- I els més prudents, de vegades també ho dic. Els més vulnerables i els més prudents. L'avi de tota la vida que és molt prudent es queda sense la visita per prudència perquè ni s'atreveix a apuntar-se ni s'atreveix a trucar a una persona com jo.
- Y entonces se expulsan hacia las mutuas y hacia todo esto que, aparentemente, tienen ese servicio más ágil, ¿no?, más directo. Aparentemente... Que se están colapsando ya, ¿eh?

Les persones treballadores també fan referència a una altra problemàtica que mencionen els mateixos usuaris i usuàries de l'Administració: la privacitat en risc de les dades en l'atenció telemàtica a la ciutadania. Així, segons indiquen les persones participants en aquest estudi, la digitalització i l'atenció en remot de la ciutadania ha suposat un canvi en la seva metodologia de treball, la qual

també planteja dilemes pel que fa a aquest principi de confidencialitat i al dret a la intimitat de les persones:

Claro, y luego la otra es, el otro tema al que un poco apuntaba es el tema de todo lo de la confidencialidad. Yo cuando estoy hablando por teléfono... Los dos en el despacho. Pues alguna familia entra, habla... La familia no sabe quién está ahí ni quién está escuchando esa llamada. Porque yo en un despacho sí que sé que está mi trabajadora social. Si a alguien se lo cuento, está la puerta cerrada. Pero cuando yo llamo, no sé lo que hay detrás del teléfono.

Tota aquesta transformació de la manera en la qual la ciutadania es relaciona amb l'Administració acaba repercutint en la naturalesa de les tasques que desenvolupen les persones treballadores, les quals finalment acaben focalitzant-se més en l'assistència en els tràmits en línia que no pas en el que fins ara es consideraven les seves tasques principals.

Y luego, nosotros, lo más gordo, es que acabamos haciendo eso. O sea, lo que el ciudadano tenía que hacer son los trabajadores sociales... Y tendríamos que sentarnos a escuchar a la persona y a ver cómo, ¿no? y que nos contara. Pues acabamos haciendo, cogiendo y entrando en Internet y haciéndole el trámite para la Seguridad Social.

En aquest sentit, es pot dir que la digitalització sembla conduir cap a una aparent simplificació de les tasques de les persones treballadores, objectiu que efectivament apareix reflectit en l'estratègia oficial de digitalització de les administracions públiques. Un dels aspectes més destacats en aquest procés és la importància creixent en l'ús de les dades com a mitjà per oferir serveis públics més personalitzats. Per tant, amb l'ús de les dades no només es persegueix l'objectiu de donar resposta d'una manera més eficient a les necessitats de la ciutadania, sinó que també es busca facilitar la presa de decisions per part dels treballadores i treballadores.

Això comporta, per exemple, l'aplicació d'algoritmes d'intel·ligència artificial. És important remarcar que, a Catalunya, els algoritmes automatitzats s'apliquen únicament en els sectors que no comporten risc per a la vida d'una persona. Així, en l'àmbit de la salut, en el judicial i en certs casos en el d'ensenyament, les decisions que es deriven de patrons algorítmics no són de resposta automàtica, sinó que donen suport als professionals. És a dir, el que aquests sistemes proporcionen són recomanacions sobre el procediment que s'ha de seguir davant d'una situació determinada, mentre que és la persona treballadora la que ha de prendre la decisió final. No obstant això, una de les conseqüències observades d'aquest procés és la transferència al personal que fins ara només desenvolupava tasques administratives i/o auxiliars de noves competències anteriorment assumides per rols superiors com els dels metges, i per a les quals les persones treballadores a vegades manifesten no sentir-se capacitades:

Aquest és un altre tema al qual porta tot això. Ja no van a la sala amb el professional que necessiten. Venen fins a nosaltres. Els correus ens entren a nosaltres, les e-consultes ens entren a nosaltres... I és un administratiu, una administrativa o un auxiliar administratiu el que decideix: "Uf, 3 dies amb febre, una mica de tos... bah, aquest a la infermera." Aquesta és la feina que ha de fer un auxiliar administratiu o administrativa? Està fent un diagnòstic. "No, no, no, tu tens 7 ítems, les marques, i si quadra ho poses [cita amb el metge]." No és veritat, sempre has de veure la persona, mirar-la com està. No estàs capacitat, qualificat, ni tens la competència per fer això. I tot això ve a través de la consulta electrònica.

Malgrat que se suposa una certa autonomia del professional a l'hora de prendre una decisió contrària a la recomanada pel sistema, les persones entrevistades assenyalen que existeixen pressions per seguir o per aplicar la recomanació derivada de la resposta automàtica que dona el sistema segons les dades introduïdes.

A mi el que em molesta és que el sistema no em permeti prendre decisions que jo penso que puc prendre com a funcionari. Això és el que em molesta. Que el sistema em digui: "Aquest *tio* se'n va a infermeria", i jo pensi: "Aquest tio hauria d'anar al metge, la infermera no li farà res." La infermera us passarà amb mi una altra vegada. Perquè hi ha un problema de triatge que em diu que aquesta patologia és d'infermeria. I tot això ve perquè un metge ens costa més diners que una infermera, i trobem més infermeres que metges. Que aquí ja, si poso això com a *coletilla*, ja és el súmmum. Per a mi, com a persona, pensar que jo estic donant un mal servei a aquesta persona, que l'estic enviant a un lloc on no toca perquè l'Administració estalviï quatre duros, i no contractin més metges i contractin més infermeres.

En relació amb aquesta qüestió, cal recordar que, segons l'article 22 del Reglament general de protecció de dades (RGPD),²⁷ la ciutadania té el dret a no ser objecte d'una decisió basada únicament en el tractament automatitzat, sempre que aquesta decisió pugui tenir efectes jurídics o d'afectació similar sobre les persones. Per tant, en la mesura en què els professionals públics es troben amb dificultats per prendre decisions de manera autònoma o per avaluar de manera independent les recomanacions derivades de respostes automatitzades, no s'estaria respectant aquest dret fonamental de la ciutadania.

Així mateix, aquestes situacions poden derivar en conflictivitat laboral entre els mateixos companys i companyes de treball. Una de les persones treballadores del sector sanitari explica quines són les conseqüències de fer prevaler el seu criteri professional per sobre del protocol de cribratge que estableix el sistema de les consultes electròniques a la sanitat pública:

- I aleshores contra sistema, perquè "què li ha passat, senyora Maria?". La coles a un metge, i llavors surt el metge i et diu: "Per què no la tinc apuntada?, per què no s'ha apuntat?, per què no ha trucat per telèfon?, per què m'has forçat la visita?"

- Bé, no li diré que se'n vagi a casa i es curi per Internet. Doncs això és el que li has de dir. Conflictes laborals entre els treballadors.
- Pots prendre decisions contra el sistema.
 - Sí, a costa d'una bronca amb direcció...
 - Sí, enganyant, enganyant el programa.
 - A costa de la *bronca* amb direcció, perquè després salta tot, perquè està registrat. "Qui ha apuntat això?" "Jo, per què?" "Per això." "És que..." És que no. Aleshores, t'has d'enfrontar. El meu criteri ha de prevaldre sobre el criteri del programa. Perquè es tracta de la salut. No tiraré per sota, tiraré per dalt. Si veig que està malament, no me n'aniré a les infermeres, me n'aniré als metges. Això s'ha de passar al metge.

Aquest augment de la conflictivitat també s'hauria produït en la relació amb la ciutadania. Així, les persones treballadores estan d'acord a denunciar un augment de la violència i les agressions que reben per part de les persones usuàries, i que relacionen amb les dificultats creixents que enfronta la ciutadania a l'hora d'interactuar amb l'Administració. Agressions que només arriben de manera presencial al lloc de treball, sinó ara també mitjançant altres vies com el telèfon o el correu electrònic, i que, per tant, són més difícils de prevenir.

- [...] han aumentado las agresiones externas al funcionario. Por teléfono: amenazas de muerte. Nosotros hemos creado un grupo de trabajo en el SOC para ver cómo se puede gestionar [...].
- Això està lligat totalment a la manca de sensibilitat... sigui per la via que sigui: telemàtica, presencial...
- Claro, la gente está desesperada.
- Lo que me he tirado yo en Hacienda para hacer un trámite. Ho vaig acabar ahir. Vas a instruccions i comencen a sortir coses: que si autònom, que si particular, que si empresa, que si no sé què... No soc ni autònom, ni particular, ni empresa. Soc una associació...
- ¿Y entonces lo que te sale qué es? A la mierda, me voy para allá y le doy una hostia a quien sea.
- [...] Y muchos han venido a las puerta de las oficinas, pobrecitos, porque no podían más. O sea que han estado los vigilantes... Y hemos tenido que llamar hasta a los Mossos d'Esquadra.
- I els que provoquen una agressió...
- Había motines, motines...
- Contra l'Administració. La imatge pública és nefasta. Ho fem malament.

La percepció generalitzada és que els problemes que porta la digitalització i les dificultats que es troba la ciutadania a l'hora d'accedir als tràmits electrònics tenen una repercussió negativa en la imatge de l'Administració pública. Així, aquesta situació es trobaria darrere de l'augment de la càrrega mental que suporten les persones treballadores:

Assimilar l'Administració amb el funcionari, amb el funcionari que està darrere, que està donant la cara per l'Administració, al final té a veure amb les agressions, amb la violència, amb el malestar, amb l'estrès, amb l'angoixa... Té a veure amb voler donar un servei i no poder... Té a veure amb tot aquest mur del ciutadà i l'Administració però que el treballador també el rep. O sigui, assimilar el treballador amb l'Administració porta l'estigma que el funcionari té morro i no fa res, no? No fa res perquè no funciona per al ciutadà. Aleshores assimilar aquest mal funcionament amb el treballador és una mica cruel.

En definitiva, podem dir que la digitalització de l'Administració pública ha portat a una modificació substancial de les tasques assumides pel seu personal laboral i funcional. Per una banda, aquesta digitalització que redueix la presencialitat dificulta, en certs casos, l'assistència a la ciutadania, mentre que desplaça la càrrega de treball cap a l'ajuda en els tràmits digitals. D'altra banda, la introducció de canals telemàtics i la utilització de dades trasllada la presa de decisions cap als professionals que fins ara desenvolupaven tasques auxiliars o de suport administratiu. En general, per tant, sembla que la digitalització, tal com s'està implementant, porta a una simplificació de tasques però també a una manca de l'autonomia dels professionals a l'hora de prendre decisions. Finalment, aquesta modificació en les responsabilitats assumides i la reducció de l'atenció presencial condueix a conflictes creixents no només entre els mateixos professionals, sinó també amb la ciutadania que troba dificultats per interactuar amb l'Administració.

3.3. Cap a un canvi en el model d'Administració pública?

Tal com s'ha mencionat fins ara, el procés de digitalització de l'Administració pública té nombroses implicacions des del punt de vista de les persones treballadores, una de les quals és la transformació de l'estructura laboral existent. Aquesta transformació es dona mitjançant la modificació dels llocs de treball, que, com ja hem vist, comencen a veure alterada la naturalesa de les seves tasques, en alguns casos suposen una aparent simplificació. No obstant això, aquesta transformació també implica la desaparició de certs llocs de treball i l'aparició d'altres de perfil més tècnic amb competències directament relacionades amb les noves tecnologies digitals.

Tot i haver-hi discussions teòriques sobre l'impacte final d'aquesta transformació, són majoria les veus que auguren una notable reducció dels llocs de treball a l'Administració pública a Catalunya i Espanya. Així, algunes d'aquestes projeccions fan referència a la desaparició de gairebé un 30 % del cos administratiu en els pròxims 15-20 anys de resultes de l'aplicació de les noves tecnologies digitals.²⁸ I tot això en un context on, com ja hem mencionat, en els pròxims anys es produirà la jubilació d'una part important dels efectius actuals de les administracions catalanes. Aquesta tendència vindria potenciada, a més, per les

²⁸ “¿Son claros los trámites digitales? Estudio preliminar sobre la claridad de la digitalización de nuestras administraciones”. Prodigioso Volcán. <https://comunicacionclara.com/claridad-tramites-digitales/>

dades d'ocupació pública esmentades a la introducció i que parlen d'una reducció gradual dels funcionaris i funcionàries de carrera, mentre que bona part de l'augment dels llocs de treball experimentat els últims anys a Catalunya és personal laboral eventual i interí, que a algunes de les nostres administracions representa ja gairebé el 50 % de la força de treball. En definitiva, unes taxes de temporalitat del tot inacceptables i que posen en risc la qualitat del servei presat des de les administracions públiques a la ciutadania.

En aquest sentit, és evident la creixent preocupació entre els treballadors i treballadores de l'Administració pública pel fet que la transformació digital sigui utilitzada com un element catalitzador de dues tendències preexistents des de fa dècades: la reducció de plantilles i l'externalització de serveis públics. Així, són nombroses les veus que adverteixen sobre el perill de les retallades en serveis i personal impulsades per dos fenòmens derivats d'aquesta transformació digital: la creixent automatització de certes tasques degut a l'aplicació de tecnologies d'intel·ligència artificial basades en dades, però també a la transferència de la responsabilitat en la gestió cap a l'usuari o usuària mitjançant l'ús d'eines digitals.

[...] al final l'Estat, com organitza els serveis públics, farà que tothom també dediqui temps de la seva vida personal a fer les gestions que feien abans a l'oficina, no? Si tenies un problema de salut, de la Seguretat Social, de no sé què de l'Administració, anaves a l'oficina, feies cua i et solucionaven el tema, no? I el que veig és que ara voldran que tothom individualment pugui fer aquella gestió, oi? Que tu des de casa teva, tu amb el teu temps, dediquis temps a fer les gestions. Amb l'ajuntament, el permís d'obres el fas tu ja des de casa. Bé, totes les gestions, tots els ciutadans faran servir el sistema de l'Administració.

Bueno, no sé si lo conoces tú: hay un libro de un sociólogo inglés de los años ochenta, Dunning, que ya contaba que una parte de la estrategia siempre es desplazar el trabajo hacia el cliente. Entonces, yo creo que este es un caso muy claro de desplazamiento a lo bestia. Como cuando vas al Decathlon y tienes que hacerte [cajas de autoservicio], ¿no?

Els treballadors i treballadores públics adverteixen que el procés de digitalització de les administracions s'està utilitzant com a argument per a la reducció del personal disponible mitjançant la no reposició del personal jubilat, la qual cosa suposaria una retallada sense precedents del nombre de llocs de treball en els propers anys degut a l'elevada edat mitjana de les plantilles actuals.

Y para mí una cosa que explica un poco todo esto es, en el fondo, el discurso neoliberal peligroso de ir poco a poco destruyendo lo público, que es lo está ocurriendo. Y eso es una consideración que va más allá de lo que estamos hablando de la digitalización. ¿Pero qué trae la digitalización? Reducir personal funcionario, reducir servicios presenciales...

Es verdad que están aprobando muchos programas, muchas entidades externas, mucho no sé qué, están dando subvenciones... Una cosa que podríamos hacer los funcionarios ¿A costa de qué? Pues como ella te dijo, es que no tenemos personal [...]. Van jubilándose y no reponen. ¿Por qué? Porque los recursos van a la Administración digital [...].

Aquesta tendència no és innòcua per a la ciutadania, sinó que aquest tipus de polítiques acabaran repercutint en la seva atenció. Així, tal com ja s'ha mencionat abans, la reducció de personal públic no només dilata els temps d'espera de la ciutadania, sinó que també compromet la qualitat del servei rebut, com relata una persona treballadora del SOC:

Y otra cosa añadida: como no tienen acceso... a nosotros nos pasa en las oficinas de empleo. Como no tienen acceso a nosotros directamente, a los funcionarios de empleo, tanto de nosotros del SOC como del SEPE, no tienen tanto acceso... y quienes informan son los vigilantes de la puerta [...], ¡que les informan mal! Porque a veces me quedo como si fuera usuaria, escucho al vigilante y digo: "¡Pero, nene, si le estás informando mal!"

Aquest trasllat de la responsabilitat en la gestió dels propis tràmits cap a la ciutadania, segons el personal de les administracions públiques, té diversos riscos relacionats amb la manca de competències, que, com hem vist, pateix part de la societat, i que portaria a l'autoexclusió en l'accés als seus drets dels col·lectius més vulnerables. En altres paraules: la reducció de personal i la consegüent manca d'acompanyament a la ciutadania porta problemes com la gestió incorrecta de tràmits per manca de coneixements o, fins i tot, degut al disseny deficient de molts webs o apps de l'Administració pública. I, tot plegat, en darrera instància, té com a resultat la privació a la ciutadania dels seus drets.

El que volen és que tu siguis individualment el mateix gestor de tot, però sense els coneixements. I llavors, al final, acabes per no accedir-hi...

Les persones treballadores critiquen també la tendència a l'externalització i a la privatització dels serveis a la ciutadania que ha impulsat aquest procés de digitalització, com és el cas d'algunes oficines municipals de suport a tràmits amb l'administració electrònica. I encara que aquestes oficines han estat destacades positivament per part de les entitats socials, els treballadors i treballadores assenyalen els possibles perills de la seva implantació. Així, segons els professionals del sector, aquest tipus de solucions porten a una doble escala de treballadors i treballadores dins dels serveis públics, ja que les tasques que podria portar a terme un empleat o empleada públic, ara són dutes a terme per persones treballadores externes d'empreses privades amb salaris més baixos i amb condicions laborals més precàries.

Claro, entonces, ¿qué pasa? Que es una oficina que, primero, lo lleva a una em-

presa privada. Esto desde el ayuntamiento, ¿eh? Lo lleva una entidad que, además, el ciudadano va allí para luego venir a nosotros. Entonces nos dicen: “Oye, nos tenemos que coordinar mucho porque tenemos que saber qué es lo que queréis. Cuando el ciudadano pide hacer este trámite, tenemos que saber qué queréis.” Yo le digo: “Veniros al centro, trabajáis con nosotros ya...”

A més, les persones professionals denuncien que la formació d'aquests treballadors i treballadores externs moltes vegades no és la idònia, i com les constants trucades d'aquests operadors i operadores demanant informació els suposen una càrrega de treball addicional:

- Y son empresas externas que, sí que es verdad, nos hemos encontrado teleoperadoras que no tienen ni idea de la normativa, y le dan una mala información al ciudadano...
- [...] Lo que pasa es que necesitan el acompañamiento porque nosotros somos recursos que vamos cambiando continuamente, o sea hoy, por ejemplo, para hacer un no sé qué necesitas esta documentación, pero mañana sale un nuevo reglamento que no sé qué, y te lo cambian todo. Entonces, necesitan estar actualizando permanentemente, pero además necesitan estar actualizados con nosotros por esto, ¿no? Entonces, para nosotros, es una carga más de trabajo que le tienen que colgar a un compañero.
- I l'Administració s'estalvia aquest lloc de treball, que en podria ser una companya, per aquesta empresa, que a més suposo que és una càrrega de treball per a ella, perquè ha d'ensenyar aquesta persona.

En definitiva, la percepció majoritària dels treballadors i treballadores participants en aquest estudi, unida a les dades exposades, sembla apuntar que el procés de digitalització estaria aprofundint en un seguit de tendències que s'aprecien des de fa dècades i que porten a la implantació d'un nou model d'Administració pública. Les característiques d'aquest nou model consisteixen en la utilització de les noves tecnologies per automatitzar diferents processos i, d'aquesta manera, reduir encara més unes plantilles de treballadors i treballadores públics sota mínims, la qual cosa s'està aconseguint mitjançant l'externalització de tasques i la no reposició de les places de les persones funcionàries de carrera jubilades.

En aquest sentit, són diversos els riscos identificats pels mateixos empleats i empleades públics derivats de l'impacte en la implantació d'aquest nou model i que van molt més enllà de la destrucció d'ocupació o de la precarització de les condicions de treball via augment de l'eventualitat o amb l'externalització cap al sector privat. És a dir, aquest model suposa també tota una sèrie de riscos per a una ciutadania composta de col·lectius molt diversos amb diferents necessitats i capacitats en el pla de la digitalització i que, degut a la manca d'acompanyament, es veuen expulsades del sistema i mancades dels seus drets, contribuint així a l'aprofundiment d'una bretxa digital que està encara molt lluny de tancar-se.

4. Resum executiu i conclusions

Aquest estudi ha tractat d'analitzar quin és l'impacte humà que està tenint l'actual procés de digitalització de les administracions públiques catalanes des d'una doble òptica: la posició de la ciutadania davant d'aquesta transformació i els impactes més immediats que aquest procés suposa des del punt de vista laboral per als treballadors i treballadores públics.

L'anàlisi d'aquesta qüestió és cabdal, justament en un moment en què, com s'analitza al llarg de tot l'informe, la digitalització avança a un ritme accelerat que deixa poc marge de temps per a la improvisació o l'experimentació. L'impacte de la COVID-19 ha marcat un abans i un després en tot aquest procés, que ha augmentat encara més el ritme al qual es produeix aquesta transformació. I si bé cal reconèixer l'esforç important fet per part de l'Administració pública per adaptar-se a l'escenari sobrevingut de la crisi pandèmica tot prenent mesures tan necessàries com extraordinàries —limitació dels aforaments presencials als serveis essencials i obligatorietat de la relació telemàtica per a la resta—, el resultat ha esdevingut altament discriminatori per a una part molt important de la ciutadania, que s'ha vist exclosa en la seva capacitat per interactuar amb l'Administració.

Una vegada superada l'excepcionalitat d'aquell context, cal prendre amb urgència decisions que reverteixin aquesta situació, tenint en compte que les mesures que s'apliquin ara determinaran de manera irreversible el futur de l'Administració pública al nostre país. Per tant, seria de vital importància començar el nou cicle que en la majoria d'administracions públiques marquen els processos electorals acabats de celebrar o que se celebraran properament, amb un compromís decidit per part dels nous governs (locals, autonòmics i central) a l'hora de garantir els drets de la ciutadania davant d'aquesta transformació. Aquest estudi pretén ser una eina útil que permeti identificar les conseqüències no desitjades de la digitalització a les administracions públiques, al mateix temps que proposa un seguit de recomanacions per a l'acció, a fi que els agents competents puguin prendre mesures per corregir els seus efectes més nocius.

Els resultats d'aquest estudi, fet amb grups de discussió formats per entitats socials representatives diverses i per persones treballadores del sector públic, permeten assenyalar un seguit de problemàtiques que ens plantegen la qüestió de si l'actual model d'Administració pública derivat de la creixent digitalització suposa, d'una banda, un avenç cap a una millora en la qualitat de l'atenció ciutadana i, de l'altra, si aquesta transformació realment està complint la seva funció facilitadora per als treballadors i treballadores públics.

Si ens centrem en els impactes en la relació amb la ciutadania, l'anàlisi d'aquest estudi ens mostra que, malgrat l'esforç fet en els últims anys per promocionar

l'ús de la digitalització i estendre de manera exponencial el nombre de tràmits i operacions que es poden fer en línia, les dificultats per interactuar amb l'Administració pública són generalitzades entre els diversos col·lectius que componen la nostra societat. Així, els problemes tècnics o la poca claredat dels procediments en línia afecten més de 6 de cada 10 persones que fan servir aquestes eines digitals, una proporció significativa de la població en la qual hi ha persones de tots els nivells educatius i de renda.

D'altra banda, quan es produeixen aquestes dificultats, la ciutadania es troba molt freqüentment en un atzucac perquè l'opció de la presencialitat és cada vegada més inaccessible. És a dir, a unes plantilles públiques infradimensionades i que comporten llargues llistes o temps d'espera en la majoria de les nostres administracions, cal afegir-hi ara l'exigència de la cita prèvia com a requisit absolut d'accés al sistema. Encara que el problema de col·lapse de l'Administració pública no és una conseqüència exclusiva del procés de digitalització, sí que podem afirmar que la seva implementació no ha portat els beneficis esperats, mentre que la introducció de requisits com el de la cita prèvia, no per se sinó per les seves condicions d'implantació, i que es deriven directament d'aquesta transició digital, vulneren el dret de la ciutadania a triar la via amb què interactuen amb l'Administració.

Finalment, l'anàlisi portat a terme també ha detectat la poca transversalitat de l'administració electrònica, degut a la seva incapacitat per adaptar-se a les necessitats de col·lectius específics, com ara persones amb diversitat funcional, persones migrants en procés de regularització o aquelles més vulnerables que pateixen de més a prop la bretxa digital tant d'accés com d'ús.

En definitiva, la digitalització de les administracions públiques, lluny de confirmar-se com una eina fonamental per apropar la ciutadania cap a l'Administració, està actuant, si més no en molts àmbits, més aviat com una barrera d'accés al mateix sistema.

L'impacte que aquest procés està tenint sobre les persones treballadores del sector públic ha estat especialment visible pel que fa a l'organització del treball, si bé a ritmes diferents segons el servei, l'àrea o els grups de professionals. Així, l'atenció multicanal que suposa la implantació de l'administració electrònica (via presencial + via telemàtica), unida al dèficit estructural de personal, als alts índexs de temporalitat i a una formació encara insuficient, s'ha traduït en un important augment de la càrrega laboral per als professionals del sector en primera línia d'atenció a la ciutadania, la qual cosa implica riscos psicosocials importants per als treballadors i treballadores. Davant d'aquesta realitat, cal destacar els esforços importants fets per revertir aquesta situació des de la negociació col·lectiva, i que es van traduir en el Reial decret llei 14/2021, que buscava posar fi a l'abús de la temporalitat a les administracions públiques. El seu compliment és urgent i necessari.

A més a més, cal tenir present el canvi substancial en la naturalesa de moltes tasques del personal de les administracions públiques, molt més orientades al suport en línia de la ciutadania i que, alhora, suposen també una pèrdua d'autonomia en la presa de decisions com a conseqüència, per exemple, de l'aplicació d'algoritmes basats en dades. Al costat d'aquestes problemàtiques hi ha també la preocupació creixent per la pèrdua de llocs de treball que la digitalització pot suposar, així com el risc evident que aquest procés es pugui utilitzar com a instrument per aprofundir una tendència cap a la privatització i l'externalització dels serveis públics. Una realitat que, d'altra banda, i tal com hem vist, no garanteix una qualitat adequada en l'atenció a la ciutadania.

Per tot plegat, els professionals del sector denuncien que aquesta transformació i la seva immediatesa s'està utilitzant com a excusa per continuar amb el trasvasament de serveis públics a la iniciativa privada, una realitat que no només compromet la qualitat dels serveis prestats a la ciutadania, sinó que també suposa una precarització creixent de les condicions laborals dels treballadors i treballadores que desenvolupen aquestes funcions. Aquesta tendència es fa especialment evident en alguns serveis d'atenció a la ciutadania, que en el context de la digitalització passen a tenir una importància cabdal en l'acompanyament a les persones, però també en altres àrees clau de tot el procés, com ara els serveis de suport tècnic encarregats del disseny de les eines digitals que utilitza l'Administració pública, i que, com hem vist al llarg d'aquest estudi, en moltes ocasions no responen a les necessitats ni dels treballadors i treballadores ni tampoc de la ciutadania.

Finalment, és destacable que tant els treballadors i treballadores com els representants de les entitats hagin coincidit a valorar dos aspectes fonamentals que es veuen amenaçats per tot aquest procés: els drets a la presencialitat i a la intimitat de les persones. És a dir, tant els empleats i empleades públics com les entitats participants en aquest estudi han estat d'acord a assenyalar la importància de mantenir la presencialitat allà on sigui necessària per poder donar un suport i una qualitat adequats en l'atenció ciutadana. D'aquesta manera, denuncien la imposició de les vies telemàtiques, que, eventualment, poden portar a una dificultat creixent dels usuaris i usuàries, i, especialment, dels col·lectius més vulnerables per accedir als serveis públics. D'altra banda, però, tots dos grups entrevistats també destaquen els riscos que suposa l'atenció en remot de la ciutadania pel que fa al dret a la intimitat de les persones i coincideixen que és necessari desenvolupar més mecanismes que garanteixin la privacitat i la confidencialitat en el tractament de les dades.

Com a conclusió, cal recordar que la digitalització de l'Administració pública es presenta com una oportunitat única per modernitzar-ne i millorar-ne el funcionament mitjançant l'ús de les noves tecnologies. D'aquesta capacitat per implementar canvis amb un impacte positiu en la nostra societat, en parlen exemples com el projecte europeu Gavius, que ja es troba en fase de proves a dos municipis.

pis de Catalunya, i que permetrà a les persones conèixer i accedir d'una manera ràpida i eficient als ajuts socials als quals poden optar segons una recomanació feta per l'Administració partint de la seva situació particular. No obstant això, els resultats d'aquest estudi ens assenyalen que aquesta transformació és encara un repte amb més ombres que llums.

En aquest sentit, cal portar a terme una transició digital que sigui més justa i que, més enllà de cercar l'eficiència del sistema des d'un punt de vista econòmic, ha de posar les persones al centre de la seva acció. És a dir, és necessari que aquest procés s'orienti cap a la creació de serveis públics que siguin més transversals i, sobretot, que es basin en els principis d'equitat i de no-discriminació. Però, a més, és necessari que tot això es faci apostant decididament per allò públic, posant els recursos humans adequats no només pel que fa al seu volum, sinó també a la seva capacitat, i sense minar ni disminuir les condicions laborals dels professionals de l'Administració pública. En definitiva, l'èxit d'aquest procés no s'ha de mesurar només mitjançant indicadors tècnics de digitalització, sinó també en termes de benestar social i laboral.

És per tot això, partint de l'anàlisi recollida en aquest estudi, i amb la voluntat sindical i sociopolítica d'aportar, incidir i corregir el procés de digitalització de les administracions públiques i en la seva relació amb la ciutadania, que CCOO de Catalunya fem un seguit de propostes i recomanacions.

5. Propostes i recomanacions sindicals

ACCIONS ORIENTADES CAP A LA CIUTADANIA

1. Garantir un nombre adequat de recursos tècnics i humans perquè, d'acord amb el marc normatiu vigent, es respecti el dret de les persones a no relacionar-se amb l'Administració pública només pel canal electrònic. Aquesta és una mesura imprescindible perquè el conjunt de la ciutadania pugui accedir als serveis públics en igualtat de condicions, independentment de qualsevol tipus de condicionant econòmic, educatiu o social. En aquest sentit, és necessari implementar diferents canals d'atenció ciutadana (presencial, telefònica, seu electrònica) que responguin a les necessitats dels diferents col·lectius que componen la nostra societat.

Aquests canals han de comptar amb personal especialitzat que sigui capaç de donar resposta a les demandes de la ciutadania i fer-ho, a més a més, en un període raonable de temps. Així mateix, cal flexibilitzar la cita prèvia obligatòria com a requeriment inexcusable d'entrada al sistema, perquè l'accés a l'atenció presencial no pot estar normativament condicionat a cap requisit o condició. És a dir, s'ha de garantir que la ciutadania pugui accedir a les oficines d'atenció ciutadana quan ho necessiti, per evitar, d'aquesta manera, que es generin situacions de desatenció i desigualtat, en especial per als col·lectius més vulnerables (gent gran i població en risc d'exclusió social, principalment).

En aquest sentit, la nostra proposta per garantir aquest dret és reservar una quota del servei d'atenció, al voltant del 30 %, per a les persones sense cita prèvia. Així mateix, per evitar cues amb llargs temps d'espera presencial, proposem la implementació d'un sistema de cua virtual on la persona, després de sol·licitar presencialment l'atenció, tingui una estimació de l'hora en la qual serà atesa mitjançant un avís telemàtic (SMS, correu electrònic) per part de l'Administració.

2. Reforçar l'acompanyament a les persones que voluntàriament vulguin començar a relacionar-se electrònicament amb l'Administració, però també reforçar el suport a les entitats socials obligades a relacionar-s'hi digitalment per llei. Això implica una inversió en sistemes d'assistència personal telefònica i telemàtica, així com oficines d'atenció presencial que disposin dels mitjans tecnològics i de personal tècnic necessaris per donar una atenció individualitzada i tutoritzar les persones usuàries perquè aquestes puguin resoldre dubtes o dificultats que puguin sorgir en la utilització dels mitjans

electrònics. D'altra banda, cal augmentar la inversió en activitats formatives que fomentin la capacitat digital de la ciutadania, des de les escoles i fins a formació específica per a adults.

3. Construir uns serveis públics digitals realment inclusius i transversals accessibles per a tota la ciutadania amb especial atenció als col·lectius amb necessitats especials com ara les persones amb diversitat funcional, els migrants, la gent gran i, en general, tots aquells col·lectius més vulnerables a la bretxa digital. Cal garantir el bon funcionament de les seues electròniques de l'Administració pública, promovent que aquestes siguin més clares i accessibles per a tothom. En aquest sentit, és recomanable potenciar l'accés als tràmits mitjançant la utilització d'apps, ja que el telèfon mòbil és el mitjà de comunicació menys afectat per la bretxa digital d'equipament, al mateix temps que cal fer més flexibles i transversals els sistemes d'identificació digital. Finalment, i perquè el disseny i la finalitat dels serveis públics electrònics s'ajustin a les necessitats reals de les persones, cal garantir que la seua construcció i la posada en marxa es faci amb la participació de la ciutadania i els mateixos treballadors i treballadores, un dret reconegut en el marc legal vigent.
4. Promoure que l'Administració pública faci un ús intel·ligent de les dades al seu abast per oferir a la ciutadania informació personalitzada sobre els recursos que té disponibles en funció de la seua situació particular. D'aquesta manera es garanteix que les persones no siguin privades d'ajudes o de prestacions a les quals tenen dret per una qüestió de desconeixement. Tot això sense menystenir els drets digitals de la ciutadania en la seua relació amb l'administració electrònica, especialment pel que fa als principis de confidencialitat i privacitat en l'ús de les seues dades, amb la qual cosa s'afavoreix el dret de les persones a no haver d'aportar documentació que ja es trobi en mans de l'Administració actuant o que aquesta pugui recaptar electrònicament (article 28 de la Llei 39/2015).
5. Garantir el dret de la ciutadania a no ser objecte de decisions basades únicament en el tractament automatitzat de dades sempre que aquesta decisió pugui tenir efectes jurídics o d'afectació similar sobre els individus (article 22 de l'RGPD). D'altra banda, és necessari especificar en totes les resolucions emeses per l'Administració pública si aquestes han derivat de respostes automatitzades o no, així com facilitar que aquelles decisions pugin ser revisades per una persona sempre que sigui requerit pel subjecte interessat.

ACCIONS ORIENTADES CAP ALS TREBALLADORS I TREBALLADORES DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

1. Afavorir una transició justa cap a una administració electrònica que cada vegada dependrà més de l'ús de les noves tecnologies garantint el relleu gene-

racional i la reposició de places i revertint la tendència cap a la retallada de personal públic. Aquest aspecte és clau per garantir no només un nombre adequat de personal per afrontar aquesta transformació i l'atenció multicanal de la ciutadania, sinó també una renovació de les plantilles de treballadors i treballadores públics que afavoreixi l'avenç en la implementació de noves tecnologies i metodologies de treball.

2. Garantir unes condicions laborals dignes en el servei públic que redueixin progressivament la temporalitat i l'eventualitat segons la Llei 20/2021, producte de la negociació col·lectiva amb els sindicats. Només així es contribuirà a la retenció de talent, al mateix temps que es garantirà la independència i l'objectivitat professional dels treballadors i treballadores públics en la relació amb la ciutadania, i es beneficiarà, així, el conjunt de la societat.
3. Augmentar la dotació econòmica per garantir que els treballadors i treballadores tinguin els mitjans i la formació necessàries per poder-se adaptar de manera progressiva a la transició cap a una administració pública cada vegada més digital. Els professionals del sector han de disposar d'eines adequades que s'ajustin a les noves necessitats que imposa aquesta transformació. A més, la formació i la capacitació en l'ús d'aquestes noves eines i la implantació de nous processos s'ha de portar a terme sempre dins de la jornada laboral dels treballadors i treballadores. D'altra banda, i tenint en compte les circumstàncies específiques de cada lloc de treball, cal que aquesta formació es porti a terme en un espai adequat per evitar interrupcions i que hi hagi un aprofitament correcte per part del treballador o treballadora. Finalment, aquesta formació s'ha de fer dins el termini establert i en la forma escaient, perquè els professionals tinguin el marge necessari d'adaptació abans de la implementació de qualsevol tipus d'innovació.
4. Recuperació de serveis públics externalitzats, com ara el 012 o el 010, o de determinats serveis d'oficines d'atenció ciutadana, garantint que aquests siguin oferts per personal públic amb una formació adequada que pugui donar resposta de manera eficient a les demandes de la ciutadania i acompanyar-la en el procés de digitalització. Així mateix, en un context de transformació digital, és fonamental la recuperació dels serveis tècnics informàtics propis, que tinguin una participació directa en el disseny, el desenvolupament i la posada en marxa de les eines digitals de l'Administració pública, amb la finalitat de garantir que aquestes realment responen a les necessitats tant d'usuaris com de treballadors i treballadores.
5. Garantir l'autonomia de les persones treballadores per prendre decisions davant les recomanacions derivades d'algoritmes, i que el seu criteri professional pugui prevaler sempre en cas de dubte raonable. És a dir, s'han de prendre les mesures necessàries perquè s'apliqui allò indicat en l'article 22 de l'RGPD, garantint que les noves tecnologies en matèria d'intel·ligència

artificial (IA) no limitin la llibertat dels professionals a l'hora d'avaluar independentment els resultats que es puguin derivar de les correlacions algorítmiques, a fi d'evitar qualsevol tipus de desviació, discriminació o biaixos que la IA té el risc de reproduir i perpetuar en les seves resolucions.



