



La transformación digital de la Administración General del Estado

Descripción

Durante los últimos años hemos asistido a profundos cambios en el funcionamiento de la Administración, tanto internamente como en su relación con los ciudadanos, consecuencia directa del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Cambios caracterizados, en una primera fase, por el uso de estas tecnologías en la automatización y mejora del funcionamiento de los procesos internos de la Administración, en el convencimiento de que el ahorro derivado de la mejora de la eficiencia se trasladaría a los ciudadanos. Posteriormente, por la universalización de Internet y de las tecnologías asociadas, que ha propiciado el desarrollo de nuevos servicios y formas de relación con los ciudadanos y empresarios en un camino sin retorno hacia la Administración digital.

La confluencia de nuevas tendencias tecnológicas como son los llamados servicios en la nube (cloud computing), la aparición de dispositivos móviles cada vez más inteligentes, la generalización del uso de las redes sociales, la capacidad de análisis de grandes volúmenes de datos (big data) junto con la universalización del uso de Internet, han conformado un nuevo panorama en el que los ciudadanos han adquirido nuevos hábitos y expectativas en la utilización de los servicios digitales en su ocio, en su relación con las empresas y también con las Administraciones Públicas.

Todo este entorno supone un nuevo mundo de oportunidades, pero también de amenazas, que deben ser afrontadas desde un inicio generando en la Administración las sinergias necesarias para aprovechar el talento de las personas que conforman aquella, sumando los esfuerzos y recursos disponibles y diseñando una estrategia común para la transformación digital de la Administración, basada en las TIC y orientada a la generación de valor para los ciudadanos.

IMPULSO DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, reconoce este papel fundamental de las TIC y aconseja un tratamiento singular respecto a otros servicios comunes a fin de obtener el máximo de eficacia y de optimización de recursos y aprovechar las oportunidades que supone la actuación coordinada de acuerdo a una estrategia común.

El reconocimiento del papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la transformación de la Administración estaba ya recogido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que partía del reconocimiento del insuficiente desarrollo de la administración electrónica, y consideraba que la causa en buena medida se debía a

que las previsiones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tenían carácter facultativo. Es decir, que dejaban en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos podían, de modo efectivo o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que estas quisieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración. Por ello, la Ley 11/2007 pretendió dar el paso del «podrán» al «deberán».

Un buen uso de las TIC, eficiente e integrado, resulta también imprescindible para cumplir con los compromisos que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establecen para la Administración.

NUEVO MODELO DE GOBERNANZA EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

A esta voluntad de constituir las TIC como herramienta de vertebración de la mejora del funcionamiento de las Administraciones responde la creación de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Administración General del Estado, por Real Decreto 695/2013, de 20 de septiembre. La Dirección se configura, de acuerdo con su norma de creación, como un órgano específico, al más alto nivel, para impulsar y coordinar el necesario proceso de racionalización y transformación de las diversas facetas de la política de tecnologías de la información y de las comunicaciones en todo el ámbito del Sector Público Administrativo Estatal. En virtud del Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre, dicho órgano se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El proceso de transformación que se encomienda a la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones supone revisar planteamientos organizativos vigentes, algunos de los cuales se ponen de manifiesto en el propio informe, entre ellos, la existencia de un elevado grado de atomización y un alto nivel de independencia y autonomía en la gestión de fondos y recursos TIC por parte de los diferentes órganos de la Administración Pública, siendo en cada uno de ellos donde se toman las decisiones de gastos e inversión, lo que ha dado lugar a una dispersión considerable de recursos y esfuerzos en materia TIC.

En la actualidad, existen en la AGE más de 160 unidades que actúan en el ámbito de las TIC con un alto nivel de autonomía. Esta larga trayectoria de estructuras y competencias en silos ha supuesto debilidades tan significativas como la dispersión de las decisiones TIC, la aplicación de diferentes criterios de contratación poco o nada coordinados, el insuficiente y desigual impulso de la transformación digital con diferentes grados de desconexión entre la gestión administrativa y las unidades TIC, o la incoherente coexistencia de infrautilización con redundancia de medios y servicios TIC.

Estas ineficiencias de gestión no podían resolverse con el modelo anterior, en el que la coordinación de las TIC en la AGE y sus organismos públicos se apoyaba en órganos colegiados de Administración electrónica sin capacidad ejecutiva sobre las unidades TIC y cuya actividad principal (en la mayoría de los ministerios) se centraba en la formalización de «la toma de decisiones en un contexto fragmentario y sin visión integral de las TIC».

Es por ello por lo que la cora plantea un nuevo modelo organizativo y de gobernanza para la gestión de las TIC en la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Hasta el momento se ha acometido el segundo y está pendiente de materializarse el nuevo modelo organizativo.

El nuevo órgano superior de gobernanza es la Comisión de Estrategia TIC, en la que están representados todos los ministerios. Este órgano actuará de nexo de unión y alineamiento entre los objetivos y prioridades establecidas por el Gobierno y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para satisfacer las necesidades de la Administración. Entre sus principales funciones figura la elaboración y propuesta al Consejo de Ministros de la Estrategia TIC, declarar los medios y servicios TIC compartidos, declarar los proyectos de interés prioritario e informar anualmente al Consejo de Ministros del estado de transformación digital de la Administración.

Un factor esencial del nuevo modelo es la agilidad en la toma de decisiones. Por este motivo, la Comisión de Estrategia TIC cuenta con un comité ejecutivo de no más de diez miembros que se reunirá periódicamente para abordar cuestiones tácticas y estratégicas sobre las materias que le delegue la Comisión.

En este esquema, la Dirección TIC actúa como motor de la Estrategia TIC, proponiendo las medidas que deben configurarla, asegurando la ejecución de las mismas, bien directamente, bien a través de las unidades TIC departamentales.

Cada departamento cuenta con una Comisión Ministerial para la Administración Digital (CMAD) que tendrá que elaborar el plan de acción para la transformación digital del ministerio de acuerdo a la Estrategia TIC global y las directrices de la Dirección TIC. De su composición, a diferencia de las anteriores CMAE, serán los responsables de las unidades administrativas y los de las unidades TIC más relevantes, con el objeto de poder analizar de manera integral las necesidades departamentales y priorizarlas. Asimismo, tendrá que informar y remitir los proyectos de las disposiciones departamentales a la Dirección TIC para su informe, tanto desde el punto de vista de las oportunidades TIC como de su impacto en los recursos TIC.

La Dirección TIC dispone del Comité de Dirección TIC, formado por los responsables de las subdirecciones TIC de las subsecretarías y las unidades TIC más relevantes, como órgano de apoyo para la ejecución de la estrategia común.

PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y SERVICIOS COMPARTIDOS

Tras configurarse el nuevo modelo de gobernanza en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, se identifican dos hitos esenciales y prioritarios que sirvan de guía para lograr la verdadera transformación digital de la Administración:

— Primero, orientar las actuaciones y líneas estratégicas en las TIC de forma que tengan como principal objetivo satisfacer las necesidades derivadas de la estrategia global del Gobierno y disponer de una planificación estratégica común para todas las unidades tic. El objetivo final es potenciar la Administración digital y las TIC como los instrumentos que permitan hacer sostenible el constante proceso de innovación y mejora en la calidad de los servicios ofrecidos por la Administración, e incrementar la productividad de los empleados públicos.

— Segundo, racionalizar el uso de los recursos informáticos de forma que se consiga una mayor eficiencia, proporcionando un ahorro sustancial de costes de todo tipo, objetivo de especial interés en un contexto de limitación presupuestaria. Ello será consecuencia de una mayor homogeneidad y simplicidad, mediante el uso de herramientas comunes y servicios compartidos, que facilite al ciudadano su relación con una Administración más facilitadora y asequible, una Administración digital al acceso de todos.

Desde el primer día, en la DTIC nos hemos puesto a trabajar en el cumplimiento de estos dos hitos.

La Estrategia TIC, que ya ha sido aprobada, determina los objetivos, principios y acciones para el desarrollo de la transformación digital de la Administración, que servirá de base a los ministerios para la elaboración de sus planes de acción sectoriales para la transformación digital. Este documento de Estrategia TIC, además, se ha alineado con el contenido del Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recientemente aprobado.

Los grandes objetivos estratégicos que se persiguen para lograr una efectiva Administración digital son los siguientes:

1. El primero es incrementar la productividad y eficacia del funcionamiento interno de la Administración.

En la actualidad, se da el caso en que el ciudadano puede iniciar un procedimiento a través de Internet, pero cuando su solicitud de inicio llega a la unidad administrativa receptora, esta la imprime y continúa la tramitación en papel hasta la resolución del procedimiento y posterior notificación.

La actuación administrativa automatizada ha de ser la vía preferente en la tramitación de expedientes administrativos, estableciéndose un límite temporal para la resolución de expedientes cuya tramitación completa e íntegra no requiera de una comprobación individual.

2. El segundo gran objetivo es hacer del canal digital el medio preferido por ciudadanos y empresas para relacionarse con la Administración.

Nuestro país posee una extensa oferta de servicios públicos digitales que hacen posible tanto a ciudadanos como a empresas realizar la práctica totalidad de sus trámites con la Administración por medios electrónicos. Sin embargo, según datos de Eurostat, hay que reconocer que el uso real de los servicios electrónicos es limitado, con solo un 32% de internautas que tramitan un procedimiento íntegramente online.

Los servicios públicos que prestamos a través de Internet han de ser integrales, independientemente de qué Administración Pública tenga la competencia y responsabilidad sobre cualquiera de las partes del servicio; han de ser diseñados en torno a las necesidades del ciudadano o el empleado público, haciéndoles siempre partícipes en su diseño y evaluación; en definitiva, han de ser servicios sencillos y fáciles de usar.

1. El tercer objetivo del plan es lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios TIC en el seno de la propia Administración.

2. El nuevo modelo de gobernanza de las TIC en la AGE sienta las bases para generar verdadera eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. La provisión de servicios de tecnologías

de la información de forma compartida será la opción preferente para permitir alinear la calidad de los servicios prestados con la de las unidades tic más prestigiosas, hacer una asignación más eficiente de los recursos dedicados a los mismos y sacar el máximo partido de las economías de escala con el consiguiente ahorro de costes a la Administración.

1. El cuarto objetivo estratégico es la gestión corporativa inteligente del conocimiento, la información y los datos.

La información administrativa debe ser almacenada digitalmente por defecto para habilitar la apertura de los datos a la economía del país, facilitar el intercambio de información, capturar el conocimiento, permitir una mejor rendición de cuentas de la actividad administrativa y habilitar la toma de decisiones basadas en datos.

La agregación de información procedente de diferentes fuentes de la Administración, en combinación con las de origen externo, añade un valor exponencial al conocimiento de los ciudadanos, de forma que se les provea de nuevos servicios, como la carpeta ciudadana del portal de acceso general, y se mejore sustancialmente la forma en que se toman decisiones sectoriales.

En el futuro, existirá una plataforma compartida con las herramientas informáticas y los instrumentos normativos necesarios que garanticen el uso proporcional y justificado de la información agregada en relación con el beneficio que aporta a los ciudadanos y a la Administración. Todo ello sin menoscabo, como no puede ser de otra manera, de la seguridad de los datos personales.

5. El quinto y último objetivo del plan es dotar a la Administración de una estrategia corporativa de seguridad y usabilidad.

Para que la Administración pueda realizar una profunda transformación digital en su funcionamiento interno y en su relación con terceros es preciso generar la confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización.

La seguridad es la premisa clave para evitar la desconfianza en el acceso y uso de cualquier tecnología. Para ello, es necesario abordar la prevención ante posibles ataques y proceder a minimizar al máximo los posibles riesgos antes de su materialización.

No obstante, resulta preciso alcanzar el equilibrio entre seguridad y usabilidad de los servicios. Por tanto, clasificar los servicios atendiendo a su criticidad nos resulta absolutamente vital.

Por otro lado, también hemos comenzado a trabajar en el segundo hito: establecer un modelo para la declaración de medios y servicios compartidos cuando estos respondan a necesidades transversales, así como la propuesta de hasta catorce servicios en los que empezar a proveerlos de manera compartida.

Esta declaración habilitará a la Dirección tic para adoptar las medidas necesarias para su provisión compartida, bien directamente o a través de otras unidades TIC y, en su caso, para disponer tanto de los medios humanos y económicos como de las infraestructuras y resto de activos TIC que los ministerios y unidades dependientes venían dedicando a atender dichos servicios. La utilización de los medios y servicios compartidos, que formarán parte de un catálogo de servicios comunes, será de carácter obligatorio y sustitutivo respecto a los medios y servicios particulares empleados por las

distintas unidades.

REFORMAS PENDIENTES

Si bien todavía es pronto para realizar un balance global acerca de la adecuación del marco organizativo y funcional que se implanta a raíz de la aprobación del Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, en una primera valoración se confirma tanto la necesidad de acelerar la reforma organizativa de las TIC, como la necesidad de reformar el marco jurídico actual para implantar un modelo de prestación de servicios tic compartidos en la Administración.

La prestación de servicios compartidos debe conllevar, en la mayor parte de los casos, alguna forma de compensación económica por parte de cada una de las unidades consumidoras a la unidad prestadora de servicios, en razón del uso o consumo realizado, para que estos sean sostenibles y se conserve la capacidad de conocer los recursos TIC dedicados a cada una de las políticas del Gobierno, así como para evitar crecimientos irresponsables de la demanda.

Si bien en el sector privado estos mecanismos de pago entre organizaciones o unidades son habituales y sencillos, en la Administración Pública es necesario utilizar algún cauce normativo que facilite la gestión de este tipo de compensaciones.

En primer lugar, es necesario dotarse del instrumento jurídico que contemple el mecanismo de compensación. Los instrumentos de cooperación identificados son la encomienda de gestión, los convenios de colaboración y los acuerdos y protocolos de colaboración. Mecanismos que, aplicados a la AGE y sus organismos públicos, se manifiestan en ocasiones demasiado rígidos (informes de las partes, de los servicios jurídicos, de la intervención ...), relegando la parte técnica del servicio a compartir a una cuestión residual, cuando realmente es con lo que se pretende hacer una gestión más eficiente.

En segundo lugar, la prestación de servicios requiere un mecanismo de financiación que permita garantizar la sostenibilidad de los servicios compartidos, que sea coherente con el modelo de gobernanza definido en tanto a la capacidad de las organizaciones clientes para influir en la demanda de servicios, en sus costes o en los niveles de calidad. En el ámbito público existen restricciones adicionales organizativas y legales que pueden condicionar el mecanismo elegido. El mecanismo más usado es el de la centralización del presupuesto, pero también se puede utilizar la transferencia presupuestaria y otros mecanismos que deben superar los inconvenientes que impiden un verdadero «pago por uso» con una imputación correcta a la política que corresponde en el presupuesto del Estado.

Finalmente, y desde el punto de vista organizativo, en el marco de una estructura descentralizada, cabría plantearse la posibilidad de establecer una Entidad de Servicios Compartidos tic dotada de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión. Además, estaría facultada para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la AGE en el ámbito de sus competencias, dispondría de mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos legalmente. Con base en estas características, podría gestionar de forma autónoma sus presupuestos y recaudar por los servicios prestados, en nuestro caso, en materia TIC.

CONCLUSIONES

La aplicación del nuevo modelo, por la propia naturaleza del cambio, requiere del esfuerzo, de la colaboración y del talento de todos los profesionales de la Administración. Trabajamos en una organización multidisciplinar, en la que los aspectos normativos, presupuestarios, económicos, contractuales, de RRHH, etc. tienen un alto impacto en la forma en la que podemos desarrollar nuestra actividad, por lo que es necesario tener una visión amplia e integradora de las TIC en el ámbito administrativo y seguir impulsando las reformas para que se gestionen de forma más eficiente.

El nuevo modelo nos permitirá articular una Administración más moderna, más eficaz, apoyada en un trabajo coordinado de todas las unidades TIC en estrecha colaboración con el resto de la organización, en un constante esfuerzo de innovación para impulsar la inmersión digital de la Administración, poniendo al ciudadano en el centro de todos nuestros esfuerzos.

Es mucho lo que se ha hecho pero también es mucho el trabajo que tenemos por delante para lograr que la transformación de la Administración en una Administración digital sea integral. Tarde o temprano la Administración digital será una realidad porque la sociedad, también completamente digitalizada, la demanda. Cuanto antes abordemos la transformación digital de la Administración con los medios y esfuerzos que requiere, antes estaremos en condiciones de ofrecer a los ciudadanos la Administración que requieren y que es nuestra obligación proporcionarles.

Gracias a estas medidas, estamos dando un paso decisivo en la mejora de nuestros servicios públicos al servicio de los ciudadanos.

Fecha de creación

29/10/2015

Autor

Domingo J. Molina Moscoso