

Análisis y Propuestas de ASTIC para la Modernización de Administración Pública y Administración Electrónica

Madrid 27 de octubre de 2003

**Junta Directiva de la Asociación del
Cuerpo Superior de Sistemas y
Tecnologías de la Información
de la Administración del Estado**

Índice

- 1. Introducción**
- 2. Objetivos**
- 3. Recursos a movilizar**
- 4. Medios Organizativos y Reingeniería de Procesos**
- 5. Medios Tecnológicos: uso de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)**
- 6. Organización de las TIC en la Administración**
- 7. Metodologías organizativas para el cambio. El Modelo EFQM de Excelencia.**
- 8. Visión de la posible Administración del futuro**
- 9. Bibliografía**

1. Introducción

El presente tiene por objeto plantear reflexiones sobre la “Modernización de la Administración” y además hacerlo desde la perspectiva del cuerpo superior más joven de la Administración del Estado el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información.

En efecto cuando se creó el Grupo de Expertos para la Modernización de la Administración, la Asociación Profesional de este Cuerpo hizo un ofrecimiento de colaboración a la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas ofreciendo su visión y cooperación desde la experiencia del efecto que los sistemas y tecnologías de la información, que este colectivo gestiona, producen en la Modernización de la Administración. La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas propuso la elaboración de un informe para dar cauce a esta participación.

El enfoque de este documento es exploratorio, en él no se opta por ninguna solución o propuesta sino que se intenta exponer el mayor número posible de alternativas, sin ninguna limitación. Es preferible poner sobre la mesa todas las alternativas por descabelladas que parezcan, al menos en esta fase entendiendo que en fases posteriores será más fácil hacer una estrategia más innovadora, aunque se deban descartar aquellas cuestiones cuyo balance coste de implantación / beneficio no se considere razonable.

Este planteamiento es interesante por que la tendencia natural es plantear soluciones en el marco de referencia (legal económico y organizativo) actual. Evidentemente con esas restricciones también se puede mejorar la Administración, pero al redactar el presente documento se ha preferido no considerar ninguna restricción sabiendo que posteriormente habrá de valorarse cuales de estas restricciones, merece la pena mantener.

Dicho lo anterior el único posicionamiento que asume este documento es una postura decidida a favor de la Modernización de la Administración pero por el momento ninguna preferencia por ninguna de las soluciones organizativas, legales o tecnológicas, de manera que se permita el estudio de ventajas e inconvenientes de todas ellas.

La Modernización de la Administración es una cuestión que recurrentemente se ha ido planteando. Por sólo citar algunos documentos: en 1990 se publicó “Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado”, en 2000 el “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos”. Siguiendo esta misma tendencia en 2003 se ha creado el Grupo de Expertos para el Estudio de las Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas. Esto es así porque por un lado, existe la necesidad del cambio y por otro lado, hay una clara voluntad de generar la energía necesaria para lograrlo.

La necesidad del cambio viene marcada por dos factores fundamentales; el primero tiene que ver con el tamaño de las administraciones públicas y su complejidad, lo que ha hecho que sea muy costosa su evolución y adaptación, por lo que tienden quedarse obsoletas e incluso a degradarse en cuanto a la efectividad de sus soluciones

organizativas, en especial en una sociedad cambiante como la actual marcada por el acceso inexorable hacia el nuevo paradigma de la Sociedad de la Información.

El segundo factor está relacionado con el hecho de que la competitividad de un país y por tanto la calidad de vida de los ciudadanos, depende en gran medida de la efectividad de su Administración. Disponer de una Administración que no dificulte o introduzca disfunciones en el desarrollo de la actividad privada y que además realice eficientemente sus funciones de regulación, seguridad de bienes y personas, gestión de bienes, infraestructuras y servicios públicos e incentivación de la actividad económica, social y cultural es una condición fundamental para el crecimiento del conjunto de la actividad y el desarrollo de un país, por tanto desde los poderes públicos se debe potenciar la mejora continua de la eficiencia y eficacia de la misma.

Además desde el punto de vista del acceso a la sociedad de la información, se reconoce de manera generalizada la capacidad de arrastre que la Administración ejerce sobre el resto de la Sociedad.

Analizando, la influencia de las Tic en los cambios y la Modernización de la Administración se podría hablar de un salto de cualitativo más que cuantitativo. Asimismo, los cambios habidos en el entorno de la tecnología, y en nuestra Sociedad, hacen pensar que estamos ante un nuevo escenario en el que se producirá un cambio en las reglas del juego. Posicionarse adecuadamente ante este fenómeno es una necesidad para avanzar en el desarrollo de nuestra sociedad, en el dominio y extensión del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Este es el nuevo paradigma social que ya se denomina como “Sociedad de la Información” (SI).

En cualquier caso la Administración Española ha sufrido profundos procesos de transformación y ha experimentado evidentes mejoras en los últimos años, motivadas en gran parte por la propia evolución y descentralización del Estado y sin duda también por la introducción y extensión de las TIC.

Los avances en comercio electrónico, el desarrollo legislativo de aspectos tales como la firma electrónica, la desregulación del mercado de las telecomunicaciones o la protección de los datos personales tratados por ordenador, así como el progresivo acercamiento al ciudadano de las administraciones por medios electrónicos, informáticos y tecnológicos, nos indican claramente que este fenómeno forma parte de nuestra vida diaria, que ya no hablamos de futuro, sino del presente más inmediato y que esta tendencia se incrementa cada día más rápidamente.

La importancia de las TIC en el momento actual es incuestionable. No se puede entender ninguna sociedad desarrollada sin una importante dosis de tecnologías de la Información, tanto en el campo de los medios de producción como el de la prestación de servicios y en el del consumo final. Las TIC no se circunscriben ya a unos cuantos uso de utilidad en los grandes centros de cálculo o de investigación sino que impregnan todos los aspectos relevantes de los distintos ámbitos de la sociedad actual. En este sentido el siglo XXI se caracteriza ya, como el de la “Sociedad de la Información” al igual que los anteriores fueron caracterizados como de la “Sociedad Industrial y Postindustrial”.

Evidentemente mirando hacia adelante las posibilidades de mejora son muy grandes y en esta línea es la que se plantean todos los esfuerzos de implantación de la Administración Electrónica que deben producir la modernización de la Administración.

Se puede considerar que el fin de la Modernización de Administración es producir un cambio positivo en la misma apoyándose en procesos de reorganización global y en las nuevas técnicas y herramientas disponibles en la actualidad. Para lograr este cambio se deben identificar los objetivos operativos y los recursos que deben movilizarse, a continuación se va a desarrollar una somera exposición sobre estos objetivos y recursos.

2. Objetivos

Podrían fijarse objetivos operativos para alcanzar este fin, entre ellos se pueden citar los siguientes:

1. Incremento de la Eficacia

Una mejora evidente que debe esperarse de la modernización de la Administración es el aumento de la eficacia, facilitándose la detección y corrección de ineficacias y fraudes, que aunque cada vez son menos, siguen produciéndose en el seno de la Administración.

2. Incremento de la Eficiencia

Las posibilidades de incremento de la eficiencia pueden ser muy altas si se incorporan nuevas tecnologías, técnicas y herramientas junto con la revisión o reingeniería de los procedimientos. El uso adecuado de todos estos elementos en una Administración “modernizada” puede producir un importante salto tecnológico en este sentido..

3. Mejora de la Calidad del Servicio prestado a todos los grupos de interés con los que la Administración se relaciona.

La Administración como toda la organización se debe a los grupos de interés para los que trabaja, que como bien identifica el Modelo de Excelencia de la European Foundation for Quality Management (EFQM), no solo son los clientes. En este caso siguiendo las categorías establecidas por este modelo se podrían identificar los siguientes grupos de interés: Los ciudadanos, las empresas y otras personas jurídicas, el Poder Político establecido, La Sociedad y el Medioambiente en su conjunto y por último las propias personas que trabajan para la organización.

La visión de la calidad del servicio debe enfocarse desde una visión amplia que abarque a todos estos grupos de interés, que deberían percibir tras la Modernización de la Administración, un incremento sustancial de la satisfacción por el servicio recibido sea éste, del tipo que sea.

4. Incremento de la Oferta de Servicios que la Administración puede ofrecer. Creación de Nuevos Productos.

El objetivo de la modernización no debe limitarse a mejorar los servicios que actualmente se prestan sino que existe la posibilidad de crear nuevos servicios

que era imposible prestar con la organización y tecnología anteriores y que pueden ser de interés y utilidad para los ciudadanos y el resto de los grupos de interés. La capacidad de creación de nuevos servicios es una característica que debe estar presente en cualquier organización que se esfuerce por conseguir la Excelencia.

3. Recursos que se pueden movilizar

Para lograr estos objetivos la Administración, puede conseguir resultados reorganizando un conjunto de recursos de los que dispone para su normal funcionamiento. En este sentido se puede considerar que hay margen para conseguir efectos positivos con sólo esta reorganización.

Ahora bien, si lo que se pretende es hacer un cambio más profundo, se deberían movilizar recursos extraordinarios, al menos en la etapa del cambio, ya que en otro caso solo se podrían conseguir algunas mejoras parciales pero no un salto cualitativo como se pretende. Los recursos tanto ordinarios como extraordinarios que se deben movilizar se pueden clasificar en:

1. Medios Organizativos y Reingeniería de Procesos
2. Medios Tecnológicos
3. Recursos Humanos
4. Medios Materiales

Además se deben considerar de manera especial los recursos económicos y las acciones legislativas necesarias para soportar cualquier modificación de la Administración.

Posteriormente, una vez que la evolución hacia el nuevo sistema haya sido completada, el conjunto de los recursos necesarios será diferente del actual, desde el punto de vista cualitativo, pero podría incluso ser inferior, desde el punto de vista cuantitativo, lo cual vendrá determinado por el balance entre el incremento de la eficiencia y el incremento de la oferta y la calidad de los servicios.

En este documento se abordara de forma parcial algunas cuestiones relativas a Medios Organizativos y Reingeniería de Procesos y con más intensidad, las cuestiones relativas a los Medios Tecnológicos, lo que no significa que no se consideren prioritarios los otros aspectos, sino que los mencionados están mas en el ámbito de competencias de los funcionarios del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información. En cualquier caso se debe insistir en la consideración de los demás factores con igual importancia y como complementarios con estos para lograr un efecto completo y general. Esta consideración conduce forzosamente a la necesidad de crear grupos de trabajo interdisciplinarios donde cada colectivo relacionado con la Administración y con el estudio de la misma trabaje conjuntamente con los demás aportando cada uno su visión focalizada de la realidad administrativa

4. Medios Organizativos y Reingeniería de Procesos

El aspecto fundamental a tener en cuenta es que la Administración debe estar al servicio del Interés General y del de los ciudadanos en su conjunto por encima de otras

consideraciones. El esfuerzo permanente se debe concentrar en tener la mejor organización y los mejores recursos que permita prestar los mejores servicios y tener la máxima transparencia que permita el acceso sencillo a la información que cada uno requiera. A continuación se consideran algunos aspectos a tener en cuenta en este sentido.

En primer lugar se debe analizar las cuestiones relativas a la lentitud de los procesos administrativos. Esta lentitud en gran medida es causada por el exceso de burocracia que requiere la gestión de los bienes públicos, es necesario preguntarse si esta situación es inevitable o se puede mejorar sustancialmente sin eliminar las salvaguardas necesarias.

Esta es una cuestión muy grave porque la alternativa que se plantea en un gran número de ocasiones, es que se buscan soluciones “imaginativas” que resuelven los problemas del gestor a corto plazo pero que a cambio pervierten el espíritu de la Ley soportado por el Derecho Administrativo. Por ejemplo (concursos de personal que de forma ordinaria salen con todas las plazas desempeñadas en comisión de servicio, con lo que los candidatos que optan desde fuera no tienen igualdad de oportunidades. Otro ejemplo es la proliferación de empresas públicas que tienen una gestión mucho más ágil al no estar sujetos a los pesados procedimientos de contratación de las Administraciones Públicas y de Reclutamiento de funcionarios, pero que precisamente carecen de todas las protecciones de la defensa de los intereses públicos y de la igualdad de oportunidades que hacen que el Procedimiento Administrativo sea tan complejo.

Es necesario incidir en el rediseño de los procedimientos administrativos, desde las posibilidades que las TIC ofrecen, para conseguir una administración más ágil y flexible.

La cuestión a plantear en este punto es: ¿Es posible diseñar de nuevo el Procedimiento Administrativo manteniendo las garantías y evitando la lentitud y falta de eficiencia?. Si hay respuesta positiva esta debe basarse en el uso inteligente de las TIC desde la visión de mecanizar el procedimiento actual sino desde la visión mucho más rica de total falta de restricciones en la que el procedimiento se diseña desde su origen teniendo en cuenta que los soportes no van a ser de papel, que las comunicaciones serán telemáticas y los registros y las firmas electrónicos. Seguro que un diseño ex novo del Procedimiento desde esta perspectiva permitiría diseñar un procedimiento totalmente distinto del actual. La tarea no es fácil y requiere de equipos multidisciplinares en los que gestores, juristas y administrativistas deberán trabajar codo con codo con los informáticos y los tecnólogos.

Por lo que se refiere a los recursos humanos el problema viene de la falta de un plan de carrera de los funcionarios y de mecanismos efectivos de reconocimiento y de sanción lo que se traduce en la práctica en una falta de incentivos para los empleados públicos, que ni siquiera perciben que su carrera profesional dependa de un mejor o peor desempeño. Para esto es preciso desarrollar un estatuto de la función pública que tenga en cuenta esta cuestión, que proporcione instrumentos que midan realmente el desempeño de los trabajadores y que les permita evolucionar en función de los méritos objetivos y del buen desempeño, y no condicionar los ascensos a traslados que además por lo general (dada la lentitud de los procedimientos) se resuelven siempre después de

haber ocupado los puestos por procedimientos provisionales lo que significa una perversión del propio procedimiento, como se ha dicho anteriormente.

En esta cuestión la aportación de las TIC es importante como soporte a la gestión de la información relativa al plan de carrera de los empleados públicos

Además se deberían facilitar los ascensos en las carreras técnicas igual que en las gerenciales, sin necesidad de asumir traslados de puestos para poder conseguirlos, con lo cual la Administración podría capitalizar mejor el conocimiento, incentivando la permanencia y profundización en las distintas materias de algunos funcionarios con este tipo de perfiles..

La coordinación entre los distintos niveles de la Administración y los diversos centros administrativos en cada una de ellas, en especial para hacer la Administración menos compleja a los ojos de los ciudadanos que no tiene porque ser expertos en “Competencias Administrativas”, sino que deben poder acercarse a la oficina administrativa que más cómoda le resulte, donde deben ser atendidos desde una visión solidaria de la Administración que internamente resolverá las cuestiones relativas a las competencias (que son de gran importancia para el conjunto de las Administraciones pero no para los ciudadanos). Esto es cierto tanto en el mundo físico como el virtual, los sitios de Internet tiene que estar diseñados para facilitar la vida del ciudadano y no para mostrar la gran complejidad de las Administraciones en su conjunto.

Para poder poner en práctica este principio tanto en las interacciones del ciudadano con las oficinas reales como con las virtuales, es fundamental la concurrencia de las Tic, que pueden facilitar todas las relaciones, intercambios de información y de expedientes que sean necesarios. La tecnología actual permite resolver cualquier problema de esta índole de forma muy eficiente y con costes razonables, la parte más complicada es precisamente definir y poner en marcha un modelo de coordinación y cooperación adecuado.

También se debe tener en cuenta la necesidad de cooperación de las instituciones desde el punto de vista de la utilización racional de los recursos, el problema es que dado el alto nivel de autonomía entre las distintas administraciones e instituciones resulta muy difícil cooperar eficientemente en proyecto de interés común, lo que lleva muchas veces a tener que abordar y resolver el mismo problema una vez por cada una de ellas con el consiguiente incremento de la desorganización y del gasto. Por ejemplo¹ el software se podría reutilizar entre las distintas administraciones que tienen requerimientos de usuarios similares, asumiendo la AGE la definición, diseño y ejecución de estos elementos comunes, lo que a su vez favorecería la intercomunicación de los sistemas al estar basados en los mismos programas. De nuevo el punto crítico está en definir el escenario de cooperación adecuado entre las distintas administraciones, no solo a nivel político (Conferencia Sectorial) sino también a nivel técnico con grupos de trabajo donde los expertos pudieran compartir tecnología y plantear actuaciones estratégicas para ser aprobadas por el nivel superior

La Administración como prestadora de Servicios de Impulso a la Sociedad. Insistiendo en la idea de la Administración al servicio de los intereses de los ciudadanos y del

¹ Se ha citado el software como ejemplo del ámbito TIC, aunque pueden existir muchos en otros ámbitos

interés general se debería potenciar la actividad de la Administración como facilitadora e incentivadora de la actividad privada. Lo que significa evolucionar desde la visión de Administración que impone obligaciones y hacer cumplir preceptos a una Administración que planifica estrategias positivas y ofrece servicios y ayudas para poner en práctica dichas estrategias.

Esto es especialmente importante para la Administración General del Estado cuya misión en el reparto competencial del Estado de las Autonomías es fundamentalmente estratégica y no operativa. En este contexto la AGE debe desarrollar su potencial para impulsar políticas de desarrollo sectorial. Como por ejemplo el desarrollo de la Sociedad de la Información, en este caso la Administración Tecnológica del Estado es la más cualificada para establecer una Estrategia Nacional, definiendo los campos prioritarios y las acciones priorizadas para conseguir los objetivos, esto requiere de un importante trabajo de consenso con el resto de las administraciones. Además de la definición estratégica es preciso proporcionar los recursos para facilitar la implantación de la misma, pero esto no es suficiente, si los agentes implicados no tienen capacidad técnica de adquirir ciertos avances tecnológicos, (como es el caso de muchas personas y Pymes, incluso teniendo los recursos económicos). En este caso la Administración debe prestar también el asesoramiento y la asistencia técnica necesaria que permita los ciudadanos y entidades dar el salto tecnológico necesario.

Dicho de otra manera en las políticas activas sectoriales la Administración debería evolucionar desde las subvenciones a los servicios integrales, ya que en el primer caso solo se inyectan recursos económicos a la Sociedad Civil para facilitar el desarrollo de las estrategias definidas, sin embargo en el caso de la prestación de “Servicios Integrales” además de facilitar los recursos para el cambio se enseña el camino del cambio.

Otro aspecto que se debe considerar es la introducción de la competencia. La razón de hacer esta propuesta proviene del hecho de considerar que los servicios sometidos a competencia son mucho más acordes a las expectativas de los usuarios (Johnson, Herrmann y Gustafsson, 2002).

Este planteamiento puede parecer extraño ya que la Administración por definición parece tener la condición de Monopolio Natural en sus competencias, lo cual es cierto en términos generales, pero podrían hacerse algunas matizaciones.

En primer lugar no todas las funciones que hace la Administración son competencia exclusiva, sino que algunas pueden ser asumidas por la iniciativa privada de forma competitiva, siempre que esto no sea una dejación de funciones por parte de la Administración. Este proceso ya se ha iniciado con algunos servicios públicos y este camino debe continuar, en algunos casos, con procesos completos de liberalización y privatización. En otros casos solo se podrá liberalizar pero no se privatizarán las entidades públicas que prestan el servicio. Este es un ejemplo de como se produce un primer nivel de competencia, que debe ser asumida. En cualquier caso ésta no sería la propuesta más innovadora que se puede hacer.

La segunda cuestión que se debe tener en cuenta es que el citado monopolio natural de la Administración, se refiere al conjunto de la misma, pero hay que considerar que la Administración en España tiene tres niveles que son independientes entre sí.

Se podría plantear la cuestión de introducir la competencia para algunas funciones entre los tres niveles de Administración, permitiendo al ciudadano (del que en última instancia viene el “Poder “ para poder ejercer las competencias) que se acerque a la administración que desee para iniciar los procesos administrativo (esto, de echo ya se está planteando en el seno de la “Administración Única”).

Evidentemente esto es complicado en el esquema de competencias que existe en la actualidad, pero como idea para la reflexión podría utilizarse la posibilidad de que las competencias de cada Administración en lo que se refiere al trato con los ciudadanos no sean estáticas y prefijadas por la legislación al más alto nivel, sino que se podría abrir una puerta a que cada ciudadano eligiera cual de las administraciones quiere que le preste un determinado servicio. Como se ha dicho es una propuesta muy complicada de implementar pero es preciso que se planteen cuestiones que, en principio, puedan parecer irrealizables, porque es la mejor manera de progresar y avanzar hacia una Modernización efectiva.

Como en otras cuestiones la clave para poder gestionar innovaciones organizativas profundas como la que supondría esta propuesta es el uso de las TIC que permitirían materializar la elección, desarrollar los procesos administrativos de forma cooperativa, acceder a los datos desde distintas Administraciones cuando el ciudadano lo autorice y hasta realizar la imputación de costes de cada expediente, si fuera necesario.

5. Medios Tecnológicos: uso de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)

Como se ha dicho, el término modernización se refiere a la utilización de recursos de última generación que junto con los cambios organizativos y de otros tipos se pueden incorporar a la Administración para producir efectos positivos. De esta definición se puede concluir que una de las condiciones fundamentales para que haya modernización es que se disponga de nueva tecnología que al aplicarse con una estrategia adecuada produzca un salto cualitativo.

Por tanto las nuevas tecnologías, en general y las TIC en particular, están llamadas a desempeñar un papel nuclear en el proceso de cambio desde dos puntos de vista: en primer lugar se debe considerar **la propia mejora del rendimiento que el uso de la mecanización permite obtener** y en segundo lugar se debe considerar el **valor añadido por el uso de las tecnologías aplicadas a permitir abordar las modificaciones organizativas necesarias para la Modernización**, como las citadas en el epígrafe anterior, con las mayores garantías.

Entre las modificaciones organizativas identificadas se han enumerado las siguientes:

“Poner al ciudadano en el centro del objetivo de la Función Pública“. Las posibilidades que las TIC ofrecen en cuanto a comunicación con los ciudadanos van a posibilitar conocer de forma mucho más generalizada y a la vez personalizada de las necesidades de cada ciudadano, Tecnología de aplicación para el Customer Relationship Management CRM, provenientes del sector privado se empiezan a utilizar con éxito también en el sector público y es razonable pensar que están llamadas a un uso mucho más intenso.

Agilizar el proceso Administrativo, sin perder la necesarias garantías, lo que se garantizará por la Administración Electrónica cuyas componentes habituales (registro-e, certificaciones-e, pago-e de tasas, notificaciones electrónicas, identidad-e y firma-e) facilitarán con su combinación el desarrollo de un amplio abanico de procedimientos administrativos con garantías absolutas desde del punto de vista legal y tecnológico y con la celeridad que la automatización puede conferirle, constituyendo lo que podría llamarse el Procedimiento Administrativo Electrónico.

La carrera y motivación de los funcionarios, Puede parecer que esta cuestión no este muy relacionada con las, aparte del soporte de información que la tecnología aporte como soporte, sin embargo, esta es una cuestión fundamental a la hora de lograr mejores rendimientos en el ámbito TIC .

Organización entre los distintos niveles de Administración. El proyecto ventanilla única lleva ya un tiempo en desarrollo y va a ser el que permita al ciudadano no tenerse que preocupar de cual es la Administración competente ya que los distintos niveles de la misma presentarán sus servicios de forma conjunta y la división de competencias será transparente para los ciudadanos.

De igual manera los objetivos organizativos: *Cooperación para la gestión eficaz de los recursos, Administración prestadora de servicios de impulso a la Sociedad y La introducción de la competencia;* podrán llevarse a cabo de forma más eficiente con el concurso de las TIC y además la gestión de las TIC mejorara con estos planteamientos.

Por lo que respecta a las ventajas que pueden obtenerse de la mejora de la competitividad debida a la mecanización se puede considerar que utilizar las TIC en la Administración, tiene ventajas evidentes como en cualquier organización son ampliamente conocidas. A continuación se reseñan algunas de estas ventajas, relacionadas con los objetivos planteados en este documento:

1. Disminución de errores, el tratamiento automático de la información en todas las fases del proceso incide de forma muy positiva sobre la disminución de errores, ya que elimina la mayor fuente de estos errores, que se produce en la manipulación y registro de los datos para su proceso posterior. Este factor redundo tanto en el incremento de la **eficacia** como de la **eficiencia** de la Administración

2. Aumento de la productividad

El aumento de la productividad se produce como consecuencia del uso de tecnología que permite el tratamiento masivo de datos, lo que redundo sin lugar a dudas en un incremento notable de la **eficiencia**.

3. Posibilidad de desarrollo de nuevas funcionalidades

El uso de las TIC en los procesos administrativos puede posibilitar que se desarrollen funcionalidades que por su complejidad y dispersión de la información y de los agentes que la procesan y que dictan los actos administrativos correspondientes eran imposibles de implementar con los

recursos convencionales, el uso de generalizado de nuevas tecnologías producirá un **incremento de la oferta de servicios** que la Administración puede prestar.

4. Acceso universal a la información

Tanto desde el punto de vista de los agentes externos, como desde el de los propios empleados, el uso de las TIC facilita de forma evidente el acceso a la información lo que redundará en una **mayor eficiencia en el trabajo** de los empleados públicos y una mayor transparencia y **calidad del servicio** para los interlocutores de la Administración.

5. Intercambio fácil de la información orientado hacia el mayor control

El intercambio o cruce de datos entre distintas aplicaciones puede producir un control mucho mayor, verificando que todos los datos y actos relativos a una misma persona son coherentes, lo que aumenta de manera significativa la **eficacia de la Administración** al facilitar la detección tanto de errores como de fraudes

6. Intercambio fácil de la información orientado hacia mayor calidad del servicio

La posibilidad de realizar intercambio electrónico de la información redundará en una mayor **calidad del servicio** a los ciudadanos ya que simplifica los trámites, disminuye tiempos y evita errores y molestias para los usuarios de los servicios.

7. Mejora continua de los procesos

La reingeniería de procesos necesaria para adaptar la Administración a los nuevos medios que aporta la modernización, debe basarse en el estudio y rediseño de los procedimientos administrativos, para que sin dejar de producir su eficacia legal, puedan aprovechar al máximo las facilidades tecnológicas. El efecto que se consigue con esta transformación es un incremento sustancial de la **eficiencia**.

8. Normalización de los procesos administrativos haciendo más fácil su seguimiento

Como consecuencia de la adaptación de los procesos administrativos a los sistemas informáticos y de la realización de la Reingeniería citada en el párrafo anterior se produce una normalización de los procesos que facilita su utilización por los empleados públicos incidiendo en la disminución de errores y en el tiempo de aprendizaje de los nuevos funcionarios lo que produce un incremento de la **eficiencia** y de la **calidad** del servicio prestado.

9. Interfaces más amigables para los procesos administrativos

El resultado de la mecanización utilizando las tecnologías actuales, donde los estándares a aplicar sobre los interfaces de usuario deben ser cada vez más amigables, es que se producen servicios con interacción más satisfactoria, independientemente de que el que utilice el interfaz sea un funcionario o el propio interesado. Como consecuencia de esto, se produce un **incremento de la calidad del servicio**. Debe tenerse en cuenta que no es posible mecanizar procedimientos si no hay un proceso previo de normalización de los mismos, por

lo esta acción tiene una doble ventaja al incidir sobre normalización y sobre la mecanización al mismo tiempo

6. Organización de las TIC en la Administración

La historia de la organización de las TIC en la AGE ha sido muy diversa en función de las situaciones y de las unidades administrativas, lo que ha ido consolidando una situación heterogénea que podría definirse por un modelo de “descentralización autónoma-coordinada”.

En una primera fase se produjo un crecimiento inicial autónomo en cada departamento o unidad administrativa. En este periodo, fueron creciendo las distintas unidades informáticas bajo la presión de la necesidad de mecanizar procesos masivos. Lógicamente teniendo en cuenta la heterogeneidad de los distintos centros, la situación fue muy desigual en conjunto. La estrategia y el modelo organizativo eran inexistentes.

Posteriormente se crean el Consejo Superior de Informática y los demás órganos de coordinación informática con lo que se consolida el modelo organizativo y la estrategia, produciéndose un mayor desarrollo de la informática en todos los ámbitos de la Administración. Este modelo es el que ha estado vigente durante el final del siglo XX y los principios del XXI.

En el año 2003 se han impulsado varios procesos de reflexión profunda que directamente o indirectamente han planteado la posibilidad de revisión de estos modelos, como son la creación de la Comisión Especial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (Comisión Soto) por parte del MCyT y el Grupo de Expertos para reflexión sobre la Modernización de la Admón. por parte del Map.

El Modelo Organizativo vigente se basa en la descentralización de la planificación, ejecución y gestión de los presupuestos con una coordinación interministerial cuya mayor expresión es la política de adquisiciones.

Las unidades de informática suelen tener rango de Subdirección General, con algunos casos en que no llegan a este rango y con una única excepción en que existe una Dirección General.

En general, tienen dimensiones muy pequeñas, por lo que las contrataciones externas son la manera más habitual de proveer recursos para la gestión de las TIC en los departamentos. Esto no solo es cierto para las tareas de desarrollo sino que se viene aplicando de forma sistemática también en mantenimientos, gestión de sistemas, comunicaciones y atención a usuarios.

En algunos casos las comunicaciones dependen íntegramente (voz y datos) de las unidades de informática, en otros casos las comunicaciones dependen de otras unidades (generalmente vinculadas al régimen interior y la gestión de edificios) lo que también crea cierta disfunción sobre todo en un contexto de comunicaciones liberalizadas y por tanto sometidas a contratación concurrente.

Análisis DAFO de las TIC en la AGE

A continuación se realiza un sucinto análisis DAFO sobre la organización de las Tic en la AGE donde se indican algunas Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de las mismas.

Debilidades

- Se pierden grandes ventajas de Economía de Escala que en un modelo más centralizado podría aprovecharse
- Es difícil reutilizar trabajos, software y experiencia
- Dificultad de desarrollar una estrategia común fuerte
- Excesiva dependencia de la organización con respecto a sus directivos (esto es especialmente grave si no tienen el perfil adecuado)
- Dificultad en la redistribución de efectivos y en la gestión de carreras profesionales
- Imposibilidad de especializarse en todas las áreas tic en cada unidad informática
- Dificultad a la hora de plantear proyectos interdepartamentales

Amenazas

- Falta de coordinación y estrategia
- En ocasiones la Administración puede perder el control técnico de los proyectos
- Los directivos TIC acaban siendo expertos especialmente en contratación de sistemas y adquisiciones
- Ineficiencia del presupuesto, al contratarse y adquirirse los mismos bienes y servicios repetidamente por cada unidad informática
- Mala calidad de las soluciones adoptadas por recursos muy fraccionados
- Incapacidad para asimilar los cambios tecnológicos

Fortalezas

- Agilidad en la definición de necesidades
- Autonomía en el funcionamiento
- Soluciones adecuadas a cada situación
- Aprovechamiento de la propia historia del Organismo
- Política de adquisiciones común
- Posibilidad de grandes proyectos, si se dispone de presupuesto, incluso con unidades relativamente pequeñas
- Se asegura la actualización tecnológica por proveedores externos

Oportunidades

- Fortalecer los órganos de Coordinación
- Crear mecanismos que permitan reutilizar software, experiencia y otros recursos tecnológicos (Foros, repositorios, agencias)
- Establecer una estrategia común consensuada

- Avanzar hacia la creación de organizaciones virtuales en las que cada proveedor está especializado en el núcleo de su negocio.
- Desarrollo de soluciones cooperativas para abordar los sistemas interdepartamentales

Posibles alternativas

Sin realizar un juicio de valor ni decantarse por ninguna de las soluciones, se plantea la cuestión de identificar las posibles organizaciones cuya clasificación se sitúan entre el modelo totalmente centralizado, que facilita el establecimiento de una estrategia global y la eficiencia en la gestión de recursos al tener mayores economías de escala, y el modelo totalmente descentralizado cuya ventaja radica en que es más flexible y adaptable a cada unidad administrativa. Por tanto las distintas soluciones tendrán ventajas e inconvenientes en cada uno de los dos aspectos según se aproximen más a uno o al otro.

Hay que tener en cuenta también, que las de estrategia y planificación se desarrolla con más facilidad de forma centralizada, mientras que los servicios básicos y la atención a usuarios tiene requerimientos mucho más descentralizados.

Desde este punto de vista se van a plantear, a continuación algunas alternativas organizativas con el objeto de provocar la reflexión interna y el análisis que posibilite una evolución positiva de la organización de las TIC en la AGE.

1. Modelo Centralizado

En el cual todos los recursos y competencias informáticas dependerían de un único Ministerio. Parte de la idea de que el bien común no se compone de la suma de los bienes individuales. Es el modelo que se da en otras administraciones de tamaño inferior a la AGE. Tiene algunas características muy atractivas como son:

Favorece un liderazgo fuerte necesario para facilitar la relación del Estado con el resto de las administraciones públicas. La coordinación general es mucho más fácil. Hay un mayor ahorro de costes por economía de escalas. Asimismo se produce mayor homogeneidad y eficacia, así como reducción de recursos necesarios.

El inconveniente es que difícil de plantear en la situación actual de la Administración Española. Aunque esta dificultad es menor que ha sido anteriormente debido al tamaño inferior que hoy tiene la Administración, además esta dificultad de implantación de una autoridad común, también se dará en el establecimiento de una coordinación fuerte de las propuestas en los otros modelos.

2. Modelo descentralizado en la gestión y el mantenimiento y centralizado en el desarrollo y las inversiones.

En este modelo cada departamento tendría una unidad responsable de la producción, el mantenimiento de sistemas y comunicaciones y de la atención a usuarios, mientras que para los nuevos desarrollos y para las inversiones sustanciales en equipos e instalaciones contarían con el apoyo de una unidad centralizada. Dicho desde un punto de vista presupuestario las inversiones (capítulo VI) estarían centralizadas y el gasto corriente (capítulo II) estaría descentralizado.

Este modelo conjugaría la necesidad de cercanía entre los técnicos y los usuarios con la creación de unidades altamente especializadas y muy eficientes capaces de reutilizar experiencia, actualización tecnológica, software y servicios.

En cualquier caso la evolución desde la situación actual hacia este modelo Tampoco parece una empresa fácil de abordar.

3. Modelo descentralizado con órganos políticos y técnicos de coordinación cooperación y apoyo

Este modelo es más descentralizado, por tanto más flexible para adaptarse a las necesidades de cada organismo, pero a la vez introduce correcciones al modelo totalmente descentralizado, que bien desarrolladas pueden lograr también las ventajas del modelo centralizado. Evidentemente aquí la dificultad reside en el diseño y funcionamiento de los órganos de coordinación que deberán desarrollarse en dos planos: El político, capaz de aprobar e impulsar las políticas y estratégicas y en el plano técnico que debe ser capaz de cooperar en la definición y puesta en marcha de todos los proyectos y actuaciones.

4. Modelo totalmente descentralizado

Como se ha dicho este sería uno de los planteamientos extremos con su mayor ventaja en la flexibilidad y su peor inconveniente en la falta de coordinación y estrategia común.

Nótese que el modelo actual estaría a medio camino entre el 3 y el 4 ya que como se ha descrito en el epígrafe anterior, se trata de un modelo descentralizado con órganos políticos de coordinación y órganos técnicos que dependen y colaboran con ellos pero no con entidad operativa sino como órganos colegiados dependientes. Además las reflexiones estratégicas planteadas en el Informe Soto apuntan hacia una organización según el modelo 3. Debido a esto a continuación se describirá con más detalle algunos de los elementos necesarios en este modelo, sin que esto signifique que se considera más interesante que los demás modelos propuestos.

En el plano político, existe una definición clara de cómo deben ser los órganos de coordinación, en especial el Consejo Superior de Informática. Asimismo el Informe Soto propone modificaciones a los mismos al objeto de mejorar la su operatividad. En la misma línea se deben diseñar comisiones técnicas dependientes de estos órganos.

Sin embargo lo que está totalmente por definir desde el plano teórico y jurídico (aunque si e haya avanzado por la vía de los hechos), es un órgano “actuante”, de las características que se definen en el Informe Soto, que sirva de apoyo al conjunto de las unidades informáticas y que facilite las sinergias entre ellas, tanto en el sentido de desarrollar proyectos interdepartamentales como en el de gestionar más eficientemente los recursos, facilitando la reutilización y consolidando la adquisición tecnológica.

Para desarrollar esta función se consideraría la necesidad de crear un Órgano Técnico Interministerial compuesto por funcionarios directivos de alto nivel para apoyar el liderazgo político, ocuparse de la coordinación entre los distintos ministerios y

desarrollar una Planificación Estratégica Global. Se trataría de un enfoque totalmente novedoso, ya que los órganos interministeriales que existen actualmente se circunscriben a aspectos muy concretos, como la Comisión Interministerial de Adquisiciones de Bienes y Servicios Informáticos, cuya competencia queda restringida casi exclusivamente al ámbito de las adquisiciones.

Junto a éste órgano, el Informe Soto propone la creación de una entidad de naturaleza empresarial que asegure la agilidad en la gestión de proyectos.

Esto parece un planteamiento razonable visto desde la experiencia actual en la que varias de las Debilidades detectadas se podrían enunciar como las siguientes:

- Se pierden grandes ventajas de Economía de Escala
- Es difícil reutilizar trabajos, software y experiencia
- Imposibilidad de especializarse en todas las áreas tic en cada unidad informática
- Dificultad a la hora de plantear proyectos interdepartamentales.

La existencia de una unidad técnica centralizada de informática y comunicaciones podría solventar en gran medida estos problemas (igual que la aplicación de un modelo centralizado) en especial en los nuevos proyectos y desarrollos. La diferencia con el modelo 2 es que esta unidad no sería una unidad con competencias y con la totalidad del presupuesto sino sería una unidad de apoyo que podría dar soporte a las unidades en diversas tareas:

- Adquisiciones, desarrollando de una forma más proactiva la política común de adquisiciones pasando de realizar actuaciones de control a operaciones de gestión para terceros facilitando tanto los procesos administrativos como los de definición y propuesta de soluciones adecuadas
- En desarrollo mantenimiento y reutilización de un repositorio de Software común de la AGE que además se podría facilitar a otras administraciones en los marcos de cooperación correspondientes. Se trataría de potenciar las líneas ya iniciadas de creación y soporte de aplicaciones Como “Nedaes” o “Sicres” asegurando el mantenimiento correctivo y evolutivo y el soporte a los centros.
- Consolidación de la *adquisición de tecnología*
- Desarrollo y Gestión de *Sistemas y Servicios Comunes*

Esta unidad debería tener unas características que aun no están claramente definidas pero a continuación se proponen algunas consideraciones como punto de reflexión:

- *Naturaleza jurídica* Debe considerarse aquí que lo que en el Informe Soto denomina “Entidad de naturaleza Empresarial” hay que entenderlo desde el punto de vista de su agilidad y operatividad de la que generalmente las unidades administrativas ordinarias adolecen.

Pero debe estudiarse esta cuestión con cuidado porque esta entidad debe ser esencialmente distinta a aquellas con fines estrictamente comerciales.

Por otra parte es fundamental que se garantice el empleo equitativo de los fondos públicos y los principios de igualdad de oportunidades para la contratación de proveedores, empresas y profesionales. Por esto una

organización puramente empresarial podría ser un subterfugio para evitar la aplicación los de los procedimientos administrativos pero podría dejar sin garantías al Estado de la correcta administración de los recursos.

Existen fórmulas en el Derecho Administrativo que pueden aunar una mayor agilidad de procedimiento con máximo respeto a las garantías legales, lo que unido al nuevo escenario de incremento de la eficacia que puede suponer la aplicación de procedimientos electrónicos ha de suponer un salto espectacular.

- *Dependencia.* Este organismo dada su transversalidad debe tener una situación de dependencia que le permita tener actividad en toda la Administración, por tanto independientemente de las relaciones preferentes que deba tener con el Map y con el MCyT, debe existir un vinculación directa con el consejo de Ministros lo que debe permitir que las discrepancias se resuelvan a este nivel.
- *Capacidades y conocimientos,* debe conocer profundamente la cultura administrativa y para ello es fundamental que exista una comunicación fluida y un intercambio constante de Recursos Humanos entre la entidad y la propia Administración”.

7. Requerimientos para propiciar la evolución

Hay que tener en cuenta que la aplicación generalizada de las Tic para crear la Administración Electrónica supone un **Cambio de Paradigma** con respecto a la situación actual.

En efecto, el paradigma actual consiste en que los procesos administrativos y el funcionamiento general de la Administración se basa en la elaboración y difusión de documentos en soporte papel que tienen unas causas y unos efectos y en el establecimiento de registros que aunque pueden estar informatizados están organizados con los mismos criterios que los registros físicos. Unida a este paradigma, que se podría llamar “del Papel” está la obligación de asegurar el transporte de los documentos originales y la necesidad de la presencia física de los sujetos.

La informática y las comunicaciones en este paradigma han llegado a un buen nivel de aplicación pero su utilización es puramente instrumental. Su utilidad reside en realizar con mayor facilidad los procesos, los documentos y registros que se fundamentan en la misma estructura que cuando todo el proceso se realizaba de forma manual.

Por el contrario en el nuevo paradigma, las TIC se convierten en el eje fundamental de los procesos y registros administrativos. Esto implica que el papel desaparece como soporte de los actos administrativos y que los registros dejan de ser archivos individuales para pasar a formar parte de la Base de Datos general y que los procedimientos administrativos deben ser replanteados desde una nueva óptica, en un proyecto global de reingeniería.

Para acceder a este nuevo paradigma de la Administración Electrónica en particular y a la Modernización de la Administración en general es preciso acometer un proceso de cambio, este cambio no es automático ni mucho menos sino que requiere una voluntad,

una energía y unas condiciones adecuadas que lo posibiliten. Proponer, organizar, facilitar y conducir este proceso es la tarea de los gestores del cambio..

Hasta ahora se ha planteado este proceso de transformación hacia una Administración modernizada **como un proceso puntual en el tiempo**. Evidentemente esto es una posibilidad, pero también es cierto que todos los sistemas de gestión de la calidad proponen combinar los cambios drásticos que producen efectos a corto plazo con la **mejora continua** que permite mantener los avances logrados e irlos incrementando con el tiempo, lo que asegura que las organizaciones no se vuelvan a deteriorar. La mejora continua constituye una transformación en la forma de trabajar que hace que uno de los objetivos permanentes de toda la organización (junto a los objetivos clave de la entidad) sea hacer cada día las cosas de mejor manera y mantener un proceso permanente de reflexión y unas herramientas adecuadas para facilitar este objetivo.

Deben tenerse en cuenta las dificultades que supone realizar dicha transición y su mantenimiento, sobre todo por la dificultades de implantación tecnológica, las modificaciones organizativas y legales y especialmente, por el cambio cultural y de manera de trabajar que significa. Como consecuencia de esto se debe plantear qué organización, que modelo metodológico y que requisitos son necesarios para conseguir que el cambio se realice de manera adecuada.

En cuanto a la organización necesaria para el cambio y para mantener éste en un proceso de mejora continua, podrían hacerse planteamientos análogos a los realizados para la organización de las TIC. Se pueden considerar desde la adopción de modelos organizativos más centralizados hasta los modelos de organización más independientes, las ventajas e inconvenientes de cada uno de los modelos serían equivalentes a las expuestas anteriormente.

En la actualidad el Map ha propuesto a todos los Ministerios un modelo de excelencia basado en la EFQM cuyas características se detallan más abajo. La organización que en la actualidad está implantando este modelo es todavía muy pequeña pero se están involucrando a otras unidades de otros departamentos en especial la Inspecciones de Servicios.

Lo que resulta evidente es que implantar un sistema de mejora continua tiene enormes ventajas pero también tiene una serie de costes que hay que abordar: La primera cuestión que puede proponerse es la necesidad de la existencia de expertos en calidad del servicio de manera generalizada y de unidades que les agrupen, esto supone un coste importante pero a cambio la administración contará con unidades especiales capaces de provocar y mantener los cambios necesarios.

Con respecto a las metodologías para el cambio son diversas pero en términos generales se basa en identificar y planificar los factores necesarios para el cambio como pueden ser: Voluntad de cambio, liderazgo político con visión tecnológica, visión estratégica, gestión de los recursos, mejora de los procedimientos, etc. son los factores que las distintas metodologías tienen en cuenta para conducir las transiciones organizativas.

Distintos autores y libros han planteado metodologías de gestión del cambio. Por ejemplo Steve Smith (2000) propone el modelo de cambio Quest cuyas componentes

son: Creencia (Visión), Estrategia, Líderes, Clientes, Procesos, Gente, Disciplina y Energía.

El mismo autor identifica como las condiciones del cambio: Presión para el cambio, Visión clara y compartida, Capacidad para el cambio y Establecer los primeros pasos funcionales. Para lo cual considera las siguientes fases:

1. Preparación e investigación,
2. Compromiso de la Administración y Enfoque,
3. Acción intensiva de mejora,
4. Revisión y Renovación del Compromiso.

Junto a todo esto propone una serie de herramientas para facilitar el cambio en las organizaciones.

1. Organización y estrategia (metodología para el cambio)
2. Recursos Humanos
3. Recursos Tecnológicos, Materiales y Alianzas

La concurrencia de todos estos factores orientados hacia la modernización de la Administración y en concreto hacia la Administración Electrónica produciría de forma segura el cambio deseado que sin duda se trata de un cambio sustancial y positivo al servicio de los ciudadanos y del resto de los agentes implicados.

Una metodología ampliamente reconocida, y adecuada para la implantación en la Administración es la Conocida como EFQM, cuya adopción ya ha sido propuesta por el Ministerio de Administraciones Publicas . Su extensión puede ser de gran utilidad para impulsar la mejora continua que debe seguir a un proceso de cambio puntual y que permitirá mantener la Administración ajustada a las necesidades de los ciudadanos.

Partiendo de una visión global de la Administración como una organización excelente, o que tiende a serlo, se puede utilizar el modelo de la European Foundation for Quality Management (EFQM) que es un modelo internacionalmente reconocido que define un de modelo teórico al cual las organizaciones tienen que aproximarse para ser excelentes

El modelo se evalúa mediante un instrumento de autoevaluación y por medio de evaluadores voluntarios de distintas organizaciones que verifican el cumplimiento de los siguientes criterios:

1. *Liderazgo*

Es absolutamente necesaria la implicación de los líderes para producir cambios positivos y mejora continua. En el caso de la Administración este liderazgo corresponde al poder político que debe implicarse de forma efectiva en todo el proceso de cambio.

EL liderazgo político que debe traducirse en una dependencia de los proyectos, directa del Consejo de Ministros, ya que de otra manera nunca podría resolverse propiamente los asuntos interdepartamentales.

El soporte (legal que define el modelo organizativo de la Administración) cuyas implicaciones deberían ser estudiados y en su caso modificadas, es la Lofage.

2. *Estrategia*

La estrategia a seguir debe estar perfectamente definida, comunicada y asumida por toda la organización..

Para desarrollar este criterio será necesaria la creación de un Plan Estratégico de amplio consenso en el que participen y asuman sus propuestas todos los agentes implicados: El Gobierno, Los gobiernos autonómicos y locales, las asociaciones y el sector empresarial, las universidades y los centros de investigación, los trabajadores y demás agentes sociales.

3. *Recursos Humanos*

No será posible alcanzar ningún resultado positivo en ninguna organización sin la implicación de los recursos humanos. En el caso de la Modernización de la Administración esto es especialmente cierto. Las actuaciones de sensibilización, formación y motivación serán fundamentales en este contexto. El soporte Legal cuyas implicaciones deberían ser estudiado y en su caso modificadas, es la Ley 30/84 que es la que define la organización de los recursos humanos en la Administración.

Se debe conseguir mucha mayor agilidad en la selección de RRHH y en la provisión de puestos de trabajo. Asimismo se debe mejorar el diseño de las carreras administrativas.

4. *Recursos y alianzas*

Para conseguir los objetivos de la organización es preciso gestionar adecuadamente los recursos económicos, materiales y tecnológicos lo que permitirá una mayor eficiencia en toda la actividad de la Administración. De igualmente las alianzas con proveedores y con todos los socios que tengan fines análogos van a permitir tener mejores resultados sin incrementar los recursos. Especialmente son importantes las alianzas entre los distintos niveles de Administración, que deben basar su relación en la cooperación.

En este contexto unas implicaciones fundamentales son las que se desprenden de todos los procesos de contratación que son vitales para la gestión de los recursos y como se ha dicho, la gran lentitud que soportan hace peligrar los mismos principios de la Administración. Se deberán rediseñar estos procesos a la luz de la tecnología disponible, con el objetivo claro de alcanzar procedimientos mucho más ligeros sin perder ninguna salvaguarda. El soporte Legal cuyas implicaciones deberían ser estudiadas y en su caso modificadas, es la Ley de Contratos de las AAPP que es la que define las Adquisiciones de bienes y servicios y la que debe adecuarse a una gestión más eficiente y sobre todo más ágil de los recursos.

5. *Procesos*

Los procesos en cualquier organización son los que permiten trabajar mejor o peor. La identificación y modelización de estos procesos es una adecuada que permite a la organización mejorar el rendimiento de forma permanente. En el caso de la

Administración, el marco está regulado por la Ley 30/92 que es la que establece el régimen jurídico procedimiento administrativo. El estudio y reingeniería de estos procedimientos es el que va a permitir a la Administración Modernizarse y además mantenerse en una situación de mejora continua.

Hasta aquí se han definido los criterios llamados de recurso de EFQM, que definen los medios que deben utilizarse y cómo en una organización excelente. Los cuatro criterios restantes, descritos a continuación, se ocupan de los resultados que tienen que obtener las organizaciones:

6. Resultados en los clientes

Cualquier organización excelente debe poner el acento en cuidar a sus clientes y trabajar para satisfacerlos, porque al final son ellos los que sostienen la organización, la gestión de la calidad de una organización se basa en gran medida en utilizar herramientas y metodologías que permitan saber y satisfacer las expectativas de los clientes. Al final de este epígrafe se citan algunas de estas herramientas.

En el caso de las Administraciones los clientes serán los ciudadanos y son ellos y sus necesidades y expectativas los que deben estar presentes en primer lugar, en cualquier planteamiento de mejora y modernización de la Administración.

7. Resultados en las Personas

Asimismo es importante considerar la situación necesidades y expectativas de los propios miembros de la unidad administrativa ya que su situación influirá notablemente en los resultados de la organización.

8. Resultados en la Sociedad

Una organización excelente no puede olvidarse de los resultados positivos o negativos que produce en la sociedad y en el medioambiente en el que está inmersa. Para la Administración ésta ha de ser una inquietud prioritaria a la que debe prestar la máxima atención.

9. Resultados Clave de la organización

Parece evidente que una organización debe hacer bien aquello para lo que ha sido creada. En la Administración a diferencia del sector privado estos resultados clave nunca suelen ser económicos (salvo en las unidades recaudadoras), pero el modelo es igualmente aplicable. Se pueden hacer adaptaciones para cada unidad administrativa en función de cual es su objetivo principal al que lógicamente deberá prestar atención prioritaria y se esforzará por conseguir mejores resultados cada vez, para lo cual es imprescindible que pueda medir estos resultados mediante indicadores que se deberán establecer adecuadamente. Hay que considerar que los resultados clave son aquellos que define el poder político del que la Administración debe ser un fiel instrumento.

En lo que se refiere a aspectos metodológicos, los sistemas de calidad desarrollan herramientas específicas de mejora continua. Estas herramientas se usan de forma

cíclica (iniciando un nuevo proceso de mejora cada vez que se completa el ciclo anterior), son de varios tipos a continuación se describen las más características:

Herramientas de recopilación y proceso de la información. Para lograr los objetivos de la calidad (la satisfacción de las expectativas de todos los agentes), es necesario, en primer lugar contar con las mejores fuentes de información y con la metodología adecuada para capturar esta información, gestionarla y procesarla, de tal manera, que se presente adecuadamente para su explotación posterior. En la actualidad esta función se realiza por la S.G. de Simplificación Administrativa y Programas de Atención al Ciudadano, se debería intensificar esta función especialmente desde la utilización de esta información para producir una mejora de la calidad del servicio.

Entre las fuentes de esta información distinguimos las que vienen de los ciudadanos, como es el caso de las encuestas de satisfacción, por las cuales se induce a estos a dar su opinión sobre el servicio. Otra vía de explotación de la fuente de información de los ciudadanos son las opiniones que ellos mismos hacen llegar a la organización prestadora, por medio de quejas, sugerencias o felicitaciones.

Otra fuente son los agentes sociales. Éstos tienen una visión más amplia de la situación de prestación del servicio. Además su carácter organizativo hace que, en muchos casos, tengan sus propios sistemas de captura de la información sobre el servicio prestado. También es de gran importancia la opinión de los propios empleados.

Las autoevaluaciones, con respecto a estándares de servicios y a estándares físicos son la fuente de información más importante para la comparación con unos estándares de servicio predeterminados. Por último los sistemas de indicadores ofrecen una información muy rica de la evolución del servicio en un determinado aspecto y su tendencia de mejora o no.

Todas estas fuentes son fácilmente accesibles para cualquier organización lo importante es definir los procesos adecuados para conseguir el máximo aprovechamiento de toda esta información, logrando así que cada organización sepa en cada momento hacia donde debe evolucionar para mejorar en la prestación del servicio.

Herramientas de análisis y planificación. Una vez obtenida la información pertinente y realizada su gestión y almacenaje, es preciso utilizarla para los fines del proyecto de Modernización, para lo cual es preciso utilizar las herramientas adecuadas que permitan la utilización de ésta para la toma de decisiones y la identificación y puesta en marcha de proyectos de mejora. Nos estamos refiriendo a las herramientas clásicas de la gestión de la calidad (diagramas de Pareto, Ishikawa, diagramas causa efecto, etc.). Estas herramientas han sido perfectamente definidas en la teoría clásica de la calidad. La adaptación a la Administración no precisa más que tener en cuenta las características de la información disponible en este caso.

Herramientas de lanzamiento y seguimiento de la mejora. Después de identificada la situación y analizada ésta, para determinar las acciones prioritarias atendiendo a la criticidad, la urgencia y el coste de la actuación, es necesario poner en marcha los proyectos planificados. Para esto es preciso la formulación, de cada proyecto de mejora, la creación del grupo responsable, la realización de especificaciones, la implementación del proyecto, el análisis de los resultados y la toma de decisiones correctoras. Todas estas acciones se pueden hacer de acuerdo a la técnica interactiva PDCA (Plan, Do, Check, Act) (Ishikawa, 1988)

Es importante la creación de estructuras estables que permitan desarrollar las mejoras y mantenerlas en el tiempo, por esto la creación de grupos de mejora o círculos de calidad

podría ser de gran utilidad para profundizar en la extensión de la cultura y los métodos de calidad a lo largo de toda la administración.

El factor clave del éxito, por encima de todo lo citado son los recursos humanos, en efecto, para conseguir que la calidad impregne una organización y que consecuentemente produzca servicios de calidad, es preciso contar con la colaboración decidida de los recursos humanos a todos los niveles. De este planteamiento se deducen, por un lado, requerimientos específicos en la formación y capacitación del personal, por otro lado, será preciso la creación y dotación de las adecuadas estructuras organizativas.

En efecto, para llevar a cabo estos procesos de modernización, la metodología propone la creación de las estructuras y equipos de mejora de la calidad necesarios.

Con los métodos adecuados de sistematización aplicada a la Modernización, contando con la información relevante, bien tratada y con las estructuras organizativas adecuadas, el avance continuo de la mejora y modernización de la Administración, basado en proyectos concretos, tiene las más altas garantías de éxito.

8. Visión de la posible Administración del futuro

A continuación se ilustran a modo de ejemplos una serie de cuestiones que podrían estar resueltas en un escenario de administración electrónica y que podría considerarse hitos en la Modernización de la Administración.

La validez jurídica plena de todos los actos y documentos en soporte electrónico estará asegurada, lo que constituirá un medio fundamental para la agilidad de la gestión. En este punto es fundamental el efecto arrastre de la Administración. En efecto la mejor manera que tiene la admón. para garantizar la validez jurídica plena del mundo electrónico es el propio ejemplo, desde el momento que los documentos electrónicos sean aceptados en el trato entre la Administración y los ciudadanos, se empezarán a usar de forma generalizada en las transacciones entre particulares.

Razonablemente existirá una estructura de gestión y apoyo específica, cuya misión sea el impulso a la Modernización de la Administración, con especial interés en la calidad del Servicio y en la Administración Electrónica y cuya naturaleza jurídica sea adecuada por un lado a la agilidad de un órgano de estas características y por otro a las salvaguardas sobre defensa de los intereses públicos y la igualdad de oportunidades que la Administración debe defender.

Toda la información de todos los procesos y registros administrativos estará integrada en un sistema único para todas las administraciones con acceso universal solo limitada por los derechos de acceso de cada perfil de usuario. No se necesitará pedir certificados de la Administración para presentar en otra administración.

Se establecerá el acceso universal y seguro desde todos los terminales mediante el DNI electrónico que sería la única tarjeta de identidad electrónica para todos los ciudadanos y funcionarios.

Todos los procedimientos administrativos se podrán realizar íntegramente mecanizados, dando posibilidad a los ciudadanos de que puedan hacer todas las interacciones, que

deban hacer desde, cualquier terminal remoto, siempre validando el acceso con firma e identidad electrónica. Especial interés deberán tener los procesos de adquisiciones y los concursos de personal que deberán ser lo más ágiles posible.

Toda la información estará accesible desde Internet, tanto la información institucional y de información sobre los servicios, como la proveniente de los procesos administrativos y sus diversas situaciones.

Se generalizarán los procedimientos de teledemocracia, permitiendo a los ciudadanos votar On line lo que es mucho más que un cambio de soporte, ya que esta vía permitiría consultar a los ciudadanos de forma inmediata y tantas veces como se considere oportuno. Asimismo la comunicación directa entre los ciudadanos y los responsables políticos será habitual gracias a las comunicaciones telemáticas.

Habrán servicios electrónicos adecuados a las expectativas de los ciudadanos lo que significará satisfacción y calidad de la Administración.

Existirá un inventario y depósito de software propiedad de la Administración disponible sin costes para entidades, empresas y ciudadanos como incentivo a la tecnificación. Esto deberá hacerse de manera temporal y subsidiaria para áreas de la producción de programas donde la oferta del sector privado no sea suficiente para satisfacer la demanda, no debiendo caer nunca en la competencia desleal..

En conclusión las posibilidades de modernizar la Administración no son irrelevantes en especial si se consideran en el ámbito de la Sociedad de la Información y el efecto de esta modernización puede ser muy positivo sobre el conjunto del País. Las dificultades, si vienen, no vendrán de la parte de falta de tecnología o falta de voluntad, sino por la necesidad de identificar y plantear un buen número de cambios organizativos. Una vez resueltos estos obstáculos, los resultados pueden ser espectaculares.

9. Bibliografía

- Deming, W.E.** *Out of the crisis. Quality, Productivity and Competitive Position, MIT, Cambridge. Ed. Española: (Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis,) Ed. Díaz de Santos, Madrid (1982)*
- Directorate-General III** *The European Way to Excellence European Quality Publications Ltd.*
- E.F.Q.M.** *Determining Business Excellence, A. Questionnaire Approach..(Con traducción al castellano: Diagnóstico de la Excelencia Empresarial) El Cuestionario: un Enfoque . Ed. E.F.Q.M. y C.G.C., 1996) Ed. E.F.Q.M., 1994*
- E.F.Q.M.** “Autoevaluación 1998, Directrices para Empresas”. *European Foundation for Quality Management.*
- Industry European Comisión** *EFQM/European Commission, 1997*
- Ishikawa, K.** *Dai-3-pan Hinshitsu Kanri Nyumon. JUSE Press Ltd., Tokyo.(1988) Edición española: Introducción al Control de Calidad. Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1994, traducción de la edic. inglesa de 1989.*
- Johnson, M.D Herrmann, A., Gustafsson, A** *Comparing customer satisfaction across industries and countries.. (2002). Journal of Economic Psychology, 23, 749-769*
- Mark H. McComarck** *Lo que no enseñarán en la Harvard Business School, , Ed Grijalbo 1985*
- Mchugh Patrick, Merli Giorgio y Wheeler William A.** *Más allá de la Reingeniería empresarial, III, Ed. Diaz de Santos 1998*
- Ministerio C. y T.** *Informe de la Comisión Especial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información., 2003*
- MAP** *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado, (1990)*
- MAP** *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos, (2000)*
- Smith , Steve** *Genere el Cambio, Editorial Granica 2000*