
El caso del Ayuntamiento de Lleida

Josep Clotet Sopena

Director gerente del Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida

SUMARIO. 1. Introducción. Ámbito normativo. Iniciativas y ejes legislativos. 2. Características del entorno y su influencia en el desarrollo de la Administración electrónica. 3. Estrategia de implantación. El caso del Ayuntamiento de Lleida. 4. Retos y oportunidades. 5. Conclusiones.

1. Introducción. Ámbito normativo. Iniciativas y ejes legislativos

La pregunta que subyace en las páginas que plantea esta exposición en forma coloquial, podría resumirse en algo así como: ¿Puede la jurisprudencia ser eje y motor de la modernización de las Administraciones Públicas?, ¿Podemos sólo con medios electrónicos transformar la Administración?, ¿Quizás con la suma de ambas cosas?,... o puede que aún necesitemos otros elementos, y si es así... ¿Cuáles?...

La Administración Pública como elemento al servicio de la sociedad tiene, evidentemente, un enfoque poliédrico, y no puede reflexionarse al respecto desde un único ángulo, aunque, si enfocamos el ámbito legislativo, parece que el legislador quiera hacernos entrar en la modernidad a través de la publicación de nuevas leyes.

En efecto, jamás se ha dado tal profusión de normativa asociada o que impactara directamente en las herramientas tecnológicas como motor de modernización de las Administraciones Públicas.

¿Es éste el enfoque adecuado? ¿Deriva de la potencialidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para actuar sobre el entorno en que se aplican? ¿Es ésta una estrategia para evitar abordar en profundidad la naturaleza del proceso administrativo y su reorganización a fondo?

El legislador, ya sea por desconfianza o prevención, apoya su trabajo más en la tecnología como herramienta que en los procesos en sí, quedando claro que las

tecnologías de la información y las telecomunicaciones han irrumpido e influido de forma directa en la visión y el marco legislativos. Valga como ejemplo un sucinto resumen de aquellas iniciativas jurídicas más recientes en este sentido:

- Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE)
- Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (Perfil del contratante)
- Ley 8/2007, del Suelo, y RD 2/2008 (y sus adaptaciones autonómicas)
- Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), y RD 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD

También, intervienen:

- Ley 59/2003, de Firma electrónica
- Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información (LSSI)
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

Si algo evidencia tal abundancia legislativa es, por un lado, que algo se está moviendo en el mundo de la relación entre las Administraciones, y entre la sociedad y la Administración, y, por otro lado, que es más fácil aplicar tecnología a los procedimientos que modificar éstos en profundidad.

No en vano, puedo decir que jamás he participado en un proyecto de aplicación de las TIC o un proceso administrativo que, una vez implantado, presentase menor complejidad que el procedimiento inicial. ¿Debemos aceptar con resignación esta realidad o rebelarnos contra ella?

De todo el entramado jurídico relacionado con la Administración electrónica, sin duda, el elemento básico, el pilar fundamental, es la Ley 11/2007 (LAE); a través de ella se propicia una Administración más próxima y eficiente (y por supuesto eficaz), aunque exige, como veremos, no sólo tecnología, sino también reingeniería de procesos, diálogo y comunicación entre Administraciones, racionalización administrativa, y no menos importante, formación y cambio cultural en las propias entidades de la Administración.

Desde el punto de vista del administrado, la Ley otorga a la ciudadanía el derecho a relacionarse con todas las Administraciones Públicas por medios electrónicos. Éste es un matiz especialmente diferenciador que marca un antes y un después de la Ley 11/2007, al pasar de lo que anteriormente era una posibilidad –las Administraciones “podrán”– a una obligación –las Administraciones “deberán”– en el marco de la

atención al ciudadano, garantizando que las Administraciones sean accesibles para el ciudadano por medios electrónicos.

Pero no sólo se trata de la mejora en la gestión diaria. El ahorro derivado de la aplicación de las tecnologías al proceso administrativo, puede aportar enormes economías: aunque no se ha realizado una evaluación económica del coste medio de tramitación de un expediente, si nos situamos en el mundo de la empresa, sí se ha realizado en el marco de la tramitación electrónica de facturas, proceso, ciertamente mucho más simple que el asociado a algunos procedimientos administrativos.

Según datos del MITyC y la Agencia Tributaria, en España, se generan anualmente 4.500 millones de facturas, a un coste unitario evaluado analíticamente en 3,48 €, que podría ser reducido a 0,15 mediante la tramitación electrónica (datos del acto de presentación de Facturae, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en colaboración con la Agencia Tributaria, febrero 2008).

El ahorro que supondría su aplicación sería de unos 9.000 millones de documentos en papel, reducción drástica de tiempos, eliminación de errores, ¡y un ahorro efectivo de 15.000 millones de euros, lo que es aproximadamente el 1,5% del PIB español!

A modo de ejemplo, el Ayuntamiento de Lleida,¹ ha realizado una experiencia pionera en Europa: la emisión de mensajes de móvil con certificado digital, acuse de recibo y sellado de tiempo, sistema que, en algunos casos y trámites, puede sustituir al burofax o carta certificada. Con este sistema, incorporado en el flujograma de los procesos de tramitación, en el Ayuntamiento se envían cientos de notificaciones en tan sólo segundos. Los mensajes se reciben instantáneamente, al tiempo que el suministrador del servicio emite para el Ayuntamiento un documento pdf con certificado digital y sellado de tiempo, que puede ser utilizado posteriormente como evidencia de que se ha producido la notificación. De esta forma, un proceso que podía durar varios días, resuelto en unos segundos. ¡Y el coste de un sms certificado es 40 céntimos de euro, contra el mínimo de 6 euros de un burofax!

Existen, como vemos, nichos de oportunidad y enormes economías de escala derivadas de la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos de la Administración.

1. Proyecto en colaboración con la empresa Lleida.net, ubicada en el Parque Científico Tecnológico de Lleida.

2. Características del entorno y su influencia en el desarrollo de la Administración electrónica

El enfoque poliédrico que planteábamos anteriormente, nos sirve para analizar el desarrollo de la Administración electrónica desde sus distintas facetas:

Entorno jurídico. ¿Foco en la tecnología o en la Ley?

Este aspecto nos sugiere algunos interrogantes: ¿Dónde debemos establecer el punto de apoyo para apalancar el proceso de reforma de la Administración?, ¿en la tecnología, en la legislación, en los procedimientos?... Y, si es en una combinación de los mismos, ¿con qué peso específico para cada uno de ellos? ¿Con qué prioridades? ¿Mediante qué estrategia?

Entorno económico

- ***Cambio de prioridades***
- ***Crisis es, también, oportunidad***

El paso del tiempo no ha sido neutro en la evolución de los temas sobre los que reflexionamos. En 2007, cuando se empezó a hablar de la nueva Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, el entorno económico no era el que hoy vivimos, y posiblemente el enfoque, las estrategias y las prioridades de las empresas y Administraciones han tenido que variar como consecuencia de la crisis económica.

Estas prioridades han dejado, quizás, en un segundo plano de prioridad los procesos de adaptación a la LAE, sustituyendo y modificando prioridades y objetivos, tanto en las empresas como en las Administraciones.

Pero crisis también es oportunidad, y no deberíamos valorar como un simple elemento retórico la anterior expresión. Después de la crisis, muchas cosas van a cambiar, y posiblemente esta misma crisis nos ofrece la oportunidad de reinventar nuestros procesos y enfoques para permitir que, una vez superada la recesión, empresas y Administraciones salgamos favorecidas de este trayecto. Quien siga haciendo “las cosas” de la misma manera antes y después de la crisis, no estará en primera fila o, en el caso del sector privado, probablemente, simplemente no esté.

Por lo que respecta a la creación de valor, mientras que en las empresas se mide su potencialidad por la capacidad de crear valor (privado), fácil de medir, por ejemplo,

a través del modelo de la cadena de valor de Porter, en las Administraciones se crea esencialmente valor público, a través de servicios que influyen en la sociedad, en las familias y en las empresas. Esta creación de valor público impacta, sin duda, sobre la sociedad, asegurando la calidad de vida y minorando el coste de prestación de los servicios públicos, para beneficio de las familias, pero también de las empresas.

La aplicación de las tecnologías (y, sobre todo, su aplicación en el marco, ya no discrecional, sino obligatorio para las AAPP), facilita la creación de ese valor público y, por tanto, puede impactar en las economías, en la calidad de vida de la sociedad y de la ciudadanía, e implicar nuevos escenarios de compromiso para todos los actores.

La creación de valor público mediante los procesos de la Administración no es tan fácil de medir como en el sector privado, aunque existen métricas formales que permiten dicho proceso de evaluación y control, sin olvidar, en "segunda derivada", que, de alguna forma, el nivel de satisfacción de los usuarios de las Administraciones Públicas se mide o reevalúa cada 4 años, y éste es siempre un buen argumento, por ejemplo, cuando hay que negociar presupuestos, incluso en tiempos de crisis.

Por otro lado, el impacto de la crisis, y los cambios de prioridades y estrategias que implica, se superponen, añadiendo una dificultad adicional, afectando a aquellos procesos de ciclo de vida superior al de una legislatura, con el problema añadido de la asincronía entre las legislaturas de los distintos niveles administrativos.

Entorno tecnológico

- ***Sin tecnología, la Administración electrónica no es viable***
- ***Sólo con tecnología, no es posible***

Ciertamente, las tecnologías pueden ser y han sido, de hecho, el motor de cambio en lo privado, en lo público, en lo personal y en lo colectivo, pero, evidentemente, su rol es de herramientas, de *utility*, es condición necesaria, pero no suficiente.

Los recursos tecnológicos no deberían servir, pues, para consolidar procesos sin cuestionar éstos previamente, siempre en el marco de la legalidad estricta y del respeto a los derechos personales, obviamente, pero siempre con una visión de aprovechar la oportunidad que las tecnologías nos brindan para realizar una revisión crítica y constructiva de los procesos y la organización en la que se aplican.

Sobre estos aspectos volveremos más adelante.

Entorno social

Brecha digital

Las tecnologías no son una herramienta neutra; pueden modificar el entorno en que se aplican y su impacto puede ser un factor de equilibrio socioeconómico, o generar aún más diferencias sociales en el ámbito y según la estrategia con que se empleen.

Indudablemente, desde una perspectiva social, debemos ver las TIC como un mecanismo para crear oportunidades, romper barreras y equiparar al alza a las personas, y así puede y debe ser si, desde las Administraciones, se actúa estratégica y tácticamente en esta línea.

Ordenadores para todos, sí; pero con criterios, infraestructuras, contenidos y servicios detrás, y con planteamientos que permitan el aprovechamiento de los mismos para generar riqueza, cultura, libertad y calidad de vida, en suma.

Existen amplios riesgos de brecha digital, y uno de los mayores es el que se trata a continuación.

Entorno demográfico

El tamaño Sí importa

España es una realidad demográfica compleja, que genera riesgos importantes de brecha digital. En efecto, el 85% de los más de 8.000 municipios que existen en España tiene menos de 5.000 habitantes, y 5.000 de estos municipios tienen menos de 1.000. Este entorno tan desagregado y complejo orográficamente, supone una dificultad importante para la extensión de las infraestructuras de acceso a las tecnologías de la información al entorno rural, que ha sufrido por este motivo un retraso en el disfrute de los denominados servicios TIC.

La edad, el nivel social o las bolsas de inmigración, son otros factores de riesgo para la aparición de la denominada brecha digital. En ocasiones se suman varios de estos factores, por ejemplo, la población de ámbitos rurales, en promedio tiene una edad superior a los entornos urbanos...

Las Administraciones deben desarrollar, por tanto, políticas activas, especialmente desde las entidades de proximidad, Ayuntamientos y Diputaciones, que se orienten a la utilización en positivo de las tecnologías para evitar la brecha digital, la deslocalización, apoyar las actividades locales para generar nuevas oportunidades de negocio y vincular la creación de valor al territorio.

Son muchos los factores que deben colaborar en este objetivo, y la implicación de la Administración electrónica puede ser uno de ellos, siempre que las infraestructuras permitan y posibiliten su uso con independencia del entorno social, cultural y demográfico.

En este escenario, la Administración electrónica debería, como se ha citado, ofrecer a la sociedad este nuevo escenario de relación y comunicación, potenciando una nueva sociedad más igualitaria, participativa, abierta, plural e interconectada.

Integración y estandarización

Liderazgo y coordinación: normalización de datos y de procesos

La implantación de la Administración electrónica, y más en el marco legislativo que acompaña al proceso, no constituye un camino fácil ni cómodo. Deberán ponerse en juego estrategias, procesos de normalización, liderazgo en su aplicación, herramientas de coordinación, que ya en los distintos ámbitos de las Administraciones se están implementando. Cada nivel administrativo tiene y debe gestionar su rol y sus procesos.

En todo caso, sin una normalización de datos, procedimientos y protocolos, el proceso de implantación de la Administración electrónica difícilmente será una realidad por más que la Ley ponga fecha a su aplicación (1/1/2010).

Son más importantes los procesos de negocio que las tecnologías

Las TIC como Utility

La tecnología ha pasado, ciertamente, de ser un fin a ser un medio, de ser panacea a ser herramienta, para finalmente, convertirse en una *utility*. Simplemente, encendemos el ordenador y esperamos que éste, en comunicación con otros sistemas, actúe sobre nuestros procesos de negocio y actividades de una forma natural e inmediata, de la misma forma que abrimos el grifo y esperamos que baje agua.

No debemos, sin embargo, sobrevalorar el papel de las tecnologías en la organización y en la aplicación de las estrategias (en este caso, de Administración electrónica).

Ciertamente, son condición necesaria, pero no suficiente. Desde este punto de vista, el foco debe ponerse más en los procesos de negocio que en las tecnologías en que se implantan, y, muy especialmente, poner las reglas y procesos de negocio al alcance y como recurso de los procesos productivos.

3. Estrategia de implantación. El caso del Ayuntamiento de Lleida

En este capítulo se exponen algunos proyectos desarrollados en el ámbito de aplicación de las TIC a la sociedad, en el entorno de una ciudad de dimensión intermedia.

Son muchos, ya, los municipios españoles pioneros en ámbitos de acercamiento de la Administración al ciudadano; se expone el caso de Lleida, por proximidad y conocimiento más que por singularidad o excepción. Muchas Entidades Locales, en proximidad con la ciudadanía, han sabido captar las oportunidades que las TIC aportan, y las están aplicando con voluntad, éxito e ilusión en su actividad diaria.

Lleida es la capital de la comarca del Segriá y de la provincia del mismo nombre. Es el centro demográfico y económico más importante de la Cataluña interior.

Basa su economía en el sector agroalimentario y en los servicios. Tiene unos 138.000 habitantes y un área de influencia de unos 450.000.

Las sinergias

La ciudad de Lleida dispone de un Parque Científico, el Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida,² con empresas instaladas de alto contenido tecnológico, como INDRA, Ono, Microsoft, entidades como IRTA (centro dedicado a la investigación y desarrollo tecnológico dentro del ámbito agroalimentario), Áreas de innovación de la Consejería de Agricultura, grupos de investigación universitarios y otros actores de innovación en el ámbito de la agroalimentación, la ingeniería agrícola e industrial y la salud.

En este Parque juega un papel fundamental la Universidad de Lleida (se trata de un consorcio Universidad-Ayuntamiento al 50%), lo que permite la generación de sinergias y complicidades, y la puesta en marcha de iniciativas comunes que suponen una oportunidad para el desarrollo del entorno local. De este consorcio surgen proyectos transversales, basados y apoyados en instrumentos programáticos y financieros como los que se indican a continuación:

- Plan de Inversión Local
- Campus de Excelencia Internacionales CEI (MICINN)

2. www.pcital.es

- Convocatoria para la creación de centros de conocimiento (MITyC)
- Convocatorias de potenciación de I+D+i (MICINN, MITyC)
- Convocatorias autonómicas (ACC1Ó, CIDEM, AOC...)
- Iniciativas Europeas (Interreg...)
- Etc.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Lleida se ha dotado del Instituto Municipal de Informática (IMI), creado en el año 1992, para la consecución de sus fines respecto a la sociedad de la información. El IMI tiene el siguiente objetivo: Convertir la ciudad de Lleida en un centro tecnológico de referencia, velando para que toda la ciudadanía tenga acceso a los nuevos medios, que se entienden como un instrumento al servicio de la sociedad.

El Instituto Municipal de Informática da servicio a:

- 1.300 trabajadores
- 950 nodos LAN
- 20 edificios conectados por fibra óptica propia (1GB)
- 6 edificios conectados por Wimax
- Servicio de comunicación de datos en 84 edificios
- Servicio de comunicación de voz en 128 edificios
- 5 primarios de voz y 2 primarios de telefonía móvil
- 1.200 extensiones telefónicas
- 330 líneas telefónicas adicionales

La web municipal,³ en cifras:

- Cerca de 500 trámites online disponibles
- 70.000 trámites anuales realizados
- 4.000 certificados digitales distribuidos gratuitamente
- 10.540.000 páginas consultadas
- 6.000 jornadas de productividad ganadas para la ciudad (ahorro en tiempo, desplazamientos, congestión, tráfico, siniestrabilidad, economía en costes)
- 20.000 llamadas atendidas por el servicio 010
- 25.000 buzones electrónicos gratuitos a través del servicio @lleida.org
- 3,5 millones de correos gestionados a través del servicio @lleida.org

3. www.paeria.es

El Instituto Municipal de Informática, ha actuado en diferentes ámbitos para alcanzar sus objetivos de extensión de la sociedad de la información. Estos objetivos no son alcanzables si no es por la concurrencia de diferentes factores: la generación de infraestructuras TIC suficientes, con capacidad de prestar servicios de forma continua, la revisión organizativa y jurídica, la formación de los empleados públicos, la implantación de telecentros municipales para dar acceso general a los servicios electrónicos, y en último lugar, aunque no por ello menos importante, el liderazgo y apoyo de los miembros de la corporación:

Se trata de un proceso de cambio:

–**Cambio de modelo de gobierno y relación con el ciudadano**

Quien propone herramientas para establecer este nuevo modelo de relación no puede, después, quedar ajeno al retorno que los nuevos procesos y canales generarán.

–**Cambio de modelo y relación interadministrativa**

Cada Administración no es ni puede ser un mundo cerrado en sí mismo. El 50% de los trámites de las Administraciones locales se relacionan con otras Administraciones. El modelo de relación interadministrativo es, por tanto, esencial.

Ningún proceso de transición como éste puede resultar exitoso si no goza de un apoyo directo y compromiso firme de los cargos electos que están al frente de las diferentes Administraciones. De igual modo, es necesario provocar y gestionar adecuadamente un cambio cultural en la organización: hacer que el trabajador pase del recelo al reto, convirtiéndose en un usuario decidido de la tecnología.

Todo esto está muy bien, pero...

...¿Cómo implantar la Administración electrónica en las Entidades Locales?

Obviamente, mediante un proceso no exento de dificultades, algunas de las cuales se plantean a continuación.

Los canales de información

Desde un punto de vista técnico (y un tanto utópico), la Administración debería establecer un ámbito de comunicación biunívoco, entre los departamentos municipales y los ciudadanos y ciudadanas y empresarios, estructurado en dos ámbitos: el externo, de comunicación directa al ciudadano, que coloquialmente llamamos *Front Office*, y el interno o de producción y gestión administrativa –*Back Office*–.

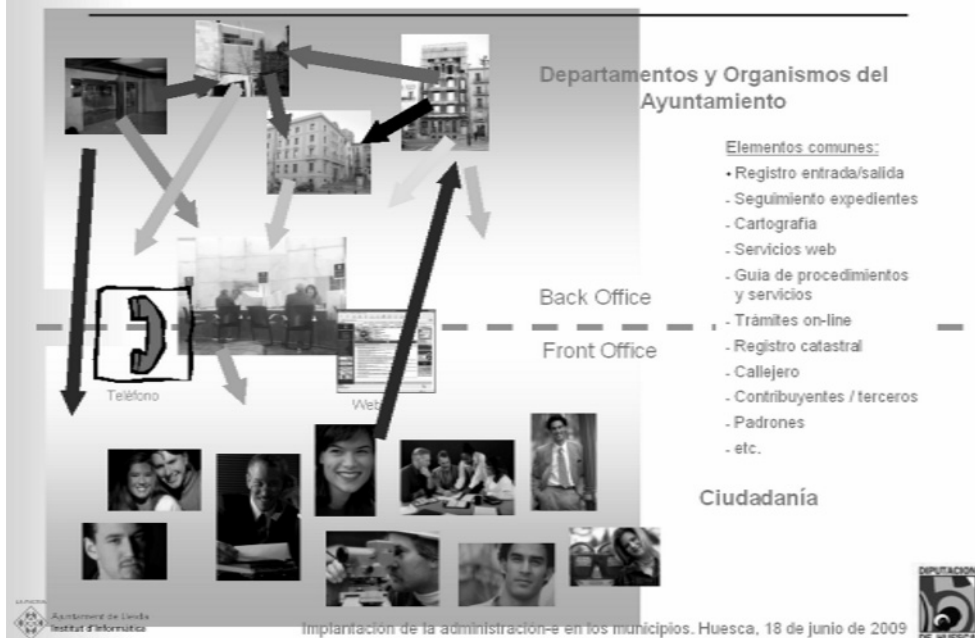
Obviamente, todos sabemos en cuál de los dos ámbitos han enfocado sus esfuerzos las Administraciones en los últimos años.

Este circuito homogéneo, con correspondencia biunívoca, normalizado, que hipotéticamente traslada de forma ordenada los servicios, los datos, formularios, documentos, etc., y las comunicaciones entre lo externo (ciudadanía) y lo interno (la Administración), podría representarse de la siguiente manera:



Pero la tozuda realidad cuando auditamos los procesos internos, nos muestra un escenario bastante diferente, contra el que desgastamos nuestras fuerzas día a día. Múltiples (corto)circuitos enlazan y transmiten los procesos de forma asíncrona y no normalizada. Los circuitos de comunicación e intercambio de información generados a lo largo del tiempo de forma natural, se solapan, son redundantes y se basan más en la costumbre, los hábitos e incluso la afinidades y proximidades personales, que en el método o los procedimientos establecidos.

La realidad...

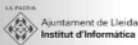
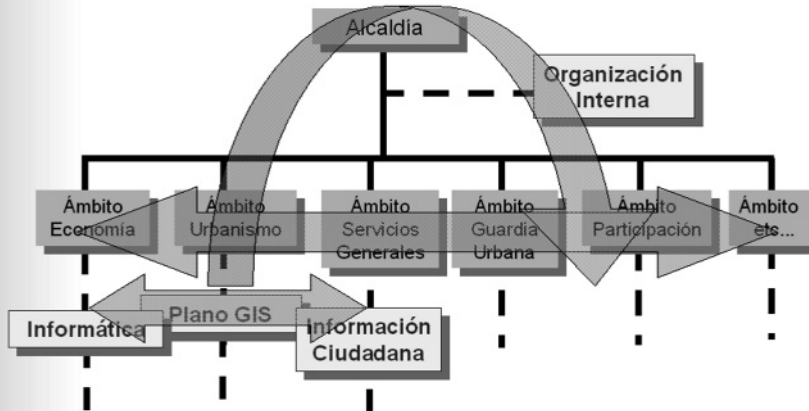


Por otro lado, la normalización de datos, libros de estilo, prestación de servicios, homogeneización de contenidos y procesos, etc., no es nunca el punto de partida de la Administración electrónica, sino uno de los principales objetivos a alcanzar.

Esta dispersión de los diferentes entornos, con multiplicidad de páginas web, para los distintos servicios departamentales y organismos autónomos, se propaga a través de la propia organización, que siempre acaba por reflejarse en los procesos tecnológicos al servicio de aquella.



Dispersión de los departamentos implicados directamente en el e-gobierno



Implantación de la administración-e en los municipios. Huesca, 18 de junio de 2009



Para actuar de forma coordinada entre estos escenarios difícilmente evitables, la implantación de la Administración electrónica debería basarse en un modelo de normalización de la información y de los canales de transmisión y difusión de la misma, de modo que las reglas del negocio y las normativas estén en el núcleo de gestión, eliminando los contenidos dispersos y redundantes y los canales de información no formalizados.

En resumen:

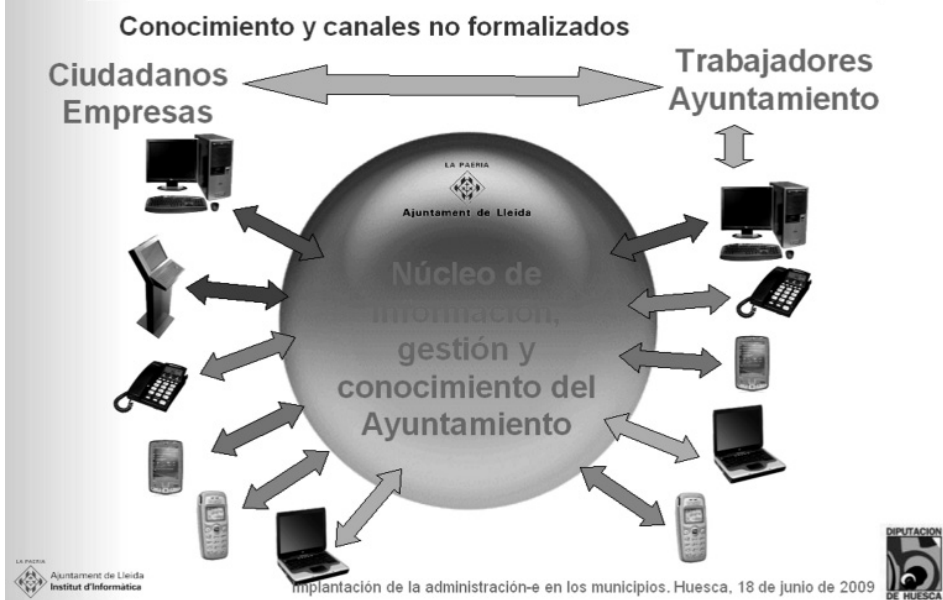
- Tenemos circuitos y canales no formalizados y extraorganizacionales, que entorpecen los procesos ideales de comunicación.
- Tenemos “visiones opacas” de la organización.
- Tenemos “visiones parciales” de la organización. Sólo vemos “lo que nos interesa”.



La realidad...

Estrategia de implantación

Visión estratégica de las aplicaciones informáticas y gestión de contenidos



4. Retos y oportunidades

La LAE nos permite apostar por importantes objetivos estratégicos: el cambio cultural y del modelo de negocio en nuestras Administraciones, la reorganización, la gestión del conocimiento, la reutilización de recursos, la Administración en red, la cooperación interadministrativa, etc.

A continuación se presentan algunos de los importantes retos a los que nos enfrentamos:

Retos y oportunidades en el ámbito legislativo

El mundo local en nuestro país permite que gocemos de uno de los entornos más descentralizados de Europa, y, paradójicamente, las Entidades Locales están muy poco presentes en la financiación y en el desarrollo legislativo.

Desde las entidades municipalistas, como la FEMP y otras asociaciones de Entidades Locales, se exige mayor cooperación y participación en todos los aspectos que impliquen e impacten a las Entidades Locales: financiación, competencias, etc.

Finalizado el proceso de financiación autonómica, no hay excusa para no abordar la financiación del mundo local. Un tercio de los servicios que gestionan las Entidades Locales, lo asumen sin financiación, y éste es un hecho que debe solucionarse sin demora.

Retos y oportunidades en el ámbito de los procedimientos

Las tecnologías hacen posible la aplicación de la LAE y la Administración electrónica, pero las Administraciones no han hecho frente, por ahora, al reto de revisar en profundidad las normativas y simplificar los procedimientos, reasignar competencias hasta ahora difusas y solapadas, interrelacionar las Administraciones y formar a los funcionarios y funcionarias, propiciando el cambio cultural.

La crisis ha modificado el foco, y puede dejar o ha dejado en un segundo plano el compromiso de hacer realidad la Administración electrónica, cuando podría ser un factor de solución.

Oportunidades de la Administración electrónica

La LAE aporta y propone un plazo fijo y compromiso para:

1. La implantación del e-Gobierno.
2. El cambio de modelo de gestión interno de y entre las Administraciones Públicas, y en las relaciones con la ciudadanía y las empresas.
3. Un nuevo modelo de ciudad y sus relaciones.

Ante este reto, es necesario:

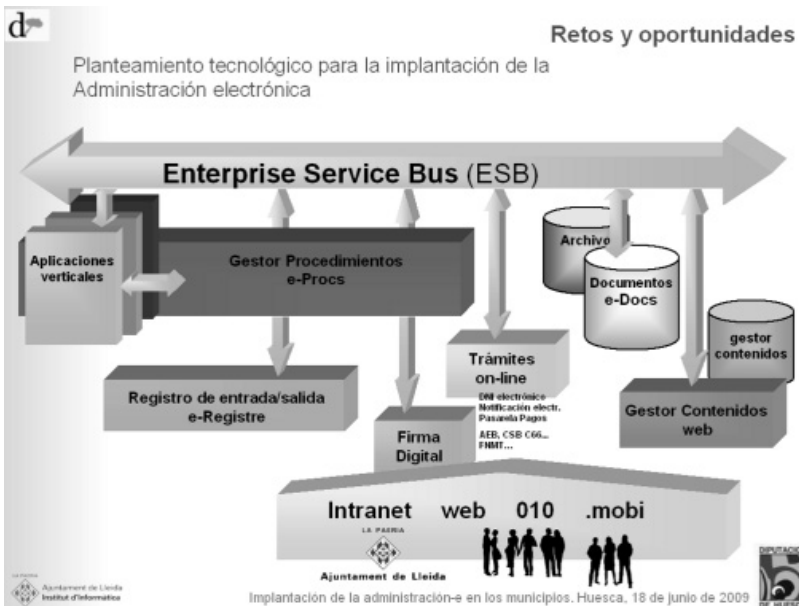
- Mantener en el sistema el conocimiento y las “reglas de negocio”.
- Gestión adecuada del cambio cultural.
- Liderar el cambio de modelo de gestión.
- Mantener el control de la tecnología.
- Innovar la ciudad innovando la gestión municipal (capilaridad y ósmosis tecnológicas).

Visión y controles globales

El modelo estratégico que responde a los planteamientos anteriores podría ser representado en la figura siguiente: la información y las reglas de negocio en el núcleo, estructuradas en la forma que tecnológicamente sea preciso, y puestas a disposición de los usuarios mediante una capa multicanal.



El modelo tecnológico que permite y da soporte al planteamiento anterior, puede ser llevado a cabo mediante distintos recursos tecnológicos de ámbito vertical o transversal, que comparten datos y recursos mediante un conector de servicios que los enlaza.



5. Conclusiones

... y llegó el *Back Office*:

Ya no basta hacer entornos telemáticos y/o presenciales estéticamente avanzados y eficaces (*Front Office*), para atender a los administrados; para cumplir la LAE y hacer efectivo este derecho de la ciudadanía, es preciso actuar de manera decidida sobre la “trastienda” de la Administración (el *Back Office*), lo que no se ve. Sin automatización de procesos, gestión electrónica 24x7, caracterización de los procedimientos y su automatización, interconexión con las otras Administraciones, etc., no será posible atender efectivamente a las obligaciones que la ley nos presenta.

Ciertamente es más mediático inaugurar un *Front Office* que un *Back Office*; quizás por ello (y porque es infinitamente más sencillo), las Administraciones hemos trabajado intensamente el entorno más externo, visual y mediático. Sin embargo, la importancia del *Back Office* (modelos de datos, catálogos de procedimientos, diccionarios de estándares, etc.) respecto a la Administración electrónica, es infinitamente mayor que una página web o unas oficinas de diseño.

Es esencial generar un motor de tramitaciones - gestiones

¿Por qué si todos hacemos lo mismo, lo rescribimos y reinventamos infinitas veces?

¿Por qué este complejo de Sísifo-administrativo?

Debería llegar ya el momento de la reusabilidad, de módulos, de procesos, de estándares. El coste de la Administración electrónica, no será tanto el asociado a las tecnologías (que hoy en día son, como se ha dicho, una *utility*), sino a los procesos de definición, caracterización y desarrollo de los trámites. Como dice Woody Allen, “Me preocupa el futuro, porque a fin de cuentas, me voy a pasar en él el resto de mi vida”. Pues bien, posiblemente, en este trabajo de definición de procedimientos podemos muy bien pasar “el resto” de nuestras vidas técnicas, si no somos capaces de compartir nuestros avances.

Deberíamos, en este punto –en aras del aprovechamiento de unos recursos, que no olvidemos que recibimos de la sociedad–, hacer un esfuerzo todas las Administraciones para compartir conocimiento, información y recursos, hay que generar repositorios de estándares, de documentos, de datos, de procedimientos, de aplicaciones, de servicios web, ¡de ideas! Reconozcámoslo, casi nada está por inventar, pero está aún todo por compartir, y entre tanto, las empresas y los consultores tecnológicos gozan de extraordinarias cosechas.

Integración de los procesos inter e intraadministrativos

El conocimiento, las reglas del negocio, como se ha comentado anteriormente, deben estar en el sistema y no en las personas.

Los procesos aislados han dejado de existir, la automatización de procesos y la atención telemática así lo exigen.

Hay que proceder por tanto en un enfoque orientado a compartir módulos, procesos y datos. Ello puede implicar un sobreesfuerzo en el momento del diseño, e incluso en la implantación y la gestión, pero debemos mirar el proceso en su conjunto. Cuando un usuario protesta porque tiene que introducir o gestionar un dato como, pongamos por caso, la referencia catastral, en el registro de entrada, o un dato que no es relevante en su proceso propio y específico, debería entender que sí lo es en el conjunto del ciclo de gestión del tratamiento administrativo de la información.

Simplificación / reorganización antes de la reingeniería

Garbage in, Garbage out, dicen los anglosajones, viniendo a expresar que si lo que entra es mediocre, lo que sale es malo.

Los mejores sistemas informáticos, alimentados con procedimientos mediocres, no mejorarán el desempeño de nuestras organizaciones.

Es frecuente encontrarnos en la situación en que la automatización de un proceso hace aflorar la inconsistencia de los datos, a los que trata de dar visibilidad, situación especialmente grave si se pretende la publicación de ese proceso y datos asociados a través de una web.

Es precisa una revisión crítica de los procedimientos, de los datos, y de su gestión, previa a su automatización.

El antecedente administrativo como elemento de gestión de definición de procesos (“lo hago así porque así se ha hecho siempre y jamás se ha impugnado”), es, aunque cómodo, peligroso. Debemos invertir esfuerzos (a veces ímprobos, ciertamente), y a pesar de la presión de los plazos, en el análisis, la revisión y la remodelación de un trámite o proceso, negociarlo con los múltiples intervinientes, no dar nada por hecho, y una vez caracterizado el proceso, por qué no buscarlo en los repositorios, que hoy en día ya existen, es decir, por qué no mirar cómo se ha planteado este proceso en otras organizaciones y aprovechar su experiencia.

Compartir

Ésta sería de alguna forma la conclusión natural de la reflexión anterior.

No hace falta, para cumplir la Ley 11/2007, reinventar nuestros procesos. ¡Probablemente lo acaba de hacer nuestro vecino!

Hay que potenciar repositorios en donde, de una manera ordenada y fiable, poder acceder a los datos y a su mantenimiento. Desde la FEMP se ha creado una Oficina Técnica para el soporte a los municipios en la implantación de la Administración electrónica, que tiene éste entre sus objetivos. Además existen múltiples repositorios, de la Administración central (MAP y MITyC...), de las Administraciones autonómicas (Secretaría de Telecomunicaciones de la Generalitat, Localret, AOC, Junta de Andalucía...), o de las locales (Ayuntamiento de Lleida –Projecte Guarà–, Diputación de Barcelona, Diputación de Huesca...), por poner algunos ejemplos.

Buscar y conseguir la complicidad y el apoyo corporativo

Complicidad / apoyo corporativo y presupuesto:

Ningún procedimiento, proceso o proyecto tecnológico ha avanzado sin el decidido apoyo de la dirección. La mejor iniciativa tecnológica, fracasará en una organización sin el apoyo público y manifiesto de la cúspide de la corporación.

No basta el interés o la presión técnica para que la reorganización y la modernización administrativa tengan éxito y se implanten. Ni siquiera la Ley podrá obligar a las entidades de la Administración a alcanzar este objetivo.

El presupuesto es importante, en efecto, pero el convencimiento respecto a la necesidad de la implantación de la Administración electrónica por parte de los electos, es el factor más importante de éxito.

Formación

El cambio cultural ha llegado a la Administración, un ámbito de actividad con unas personas no siempre implicadas en el entorno de las (nuevas) tecnologías, que en general, no goza de actividades o proyectos de reciclaje profesional en su dedicación diaria, situación que día a día, va, por fortuna, mejorando.

Los planes de formación continua, y todas las iniciativas que en esta línea se realicen, serán esenciales para la modernización de la Administración.

Apoyo presupuestario y complicidad

Los proyectos y los procesos deben corresponderse con las disponibilidades de recursos presupuestarios.

La Administración electrónica existe, en este momento, en el papel, pero aún no en el mundo real, y como vemos, muchos serán los factores que deberán ponerse en juego para llegar a la meta.

Los técnicos somos, en este proceso, como en una competición, el equipo de la escudería. Pero son los departamentos y las Administraciones quienes, en definitiva, van a ganar o perder la carrera.