



Comunicación

391

MODELO CATALÁN DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: VISIÓN GENERAL

Narcís Mir Soler

Director General de Innovación y Organización de la Administración
Generalitat de Catalunya

Palabras clave

Gobernabilidad, e-gobierno, e-administración, Externalidades positivas, Economías de escala, Arquitectura organizativa, Actores de la administración electrónica

Resumen de su Comunicación

Los proyectos de administración electrónica tienen dificultades para producir transformaciones en el interior de las organizaciones debido, fundamentalmente, a la existencia de un corpus institucional organizativo que rechaza el cambio inherente a estos proyectos. Por esto un proyecto solvente de administración electrónica no puede plantearse al margen de las instituciones que configuran la organización. Es decir, no puede superponerse de forma artificial al tejido organizativo esperando que este acabe por rendirse a la dictadura tecnológica sino que, simultáneamente, debe procederse a un aprendizaje organizativo para cambiar suavemente las reglas, rutinas, procesos y valores vigentes. De aquí que este cambio simultáneo y suave exija compromiso, honestidad y perseverancia a las personas que lideran el cambio.

El rasgo básico de lo que podríamos llamar modelo catalán para el desarrollo de la administración electrónica lo constituye la subordinación a una visión integrada, en la que la solución a los problemas se busca en clave de la mejor solución para el conjunto de las administraciones públicas catalanas. Esto se traduce en la creación y/o impulso de instrumentos organizativos para la cooperación de las administraciones públicas para el mejor desarrollo de la administración electrónica y la sociedad de la información, así como el diseño y desarrollo de soluciones que atiendan al mejor aprovechamiento de las externalidades positivas y a las economías de escala.

Esto se evidencia en la creación de los consorcios Administración Abierta Electrónica de Catalunya (CAOC) e Infraestructuras de Telecomunicaciones de Catalunya (ITCat), participados ambos por la Administración de la Generalitat y por el Consorcio local Localret, así como de la Agencia Catalana de Certificación (CATCert). También se evidencia por los proyectos desarrollados como el e-Tram, el buscador de las administraciones o la Plataforma de colaboración administrativa.

MODELO CATALÁN DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: VISIÓN GENERAL

1. ¿De que hablamos cuando hablamos de administración electrónica?

Empecemos por la gobernabilidad. La entendemos como la capacidad de gobernar a una sociedad. Dicho con mayor precisión, puede definirse como una característica de la sociedad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente, dentro de su ámbito de competencias, de una manera considerada legítima para la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

De esta caracterización de la gobernabilidad se deducen sus dos factores determinantes: legitimidad y eficacia. Hoy, las sociedades modernas comparten la idea básica de que la condición necesaria para calificar un gobierno de legítimo es que este tenga su origen mediato o inmediato en unas elecciones libres y competitivas. A esta condición básica habría que añadir algunos atributos que nos llevaría a hablar de calidad democrática. Esta aumentaría en la medida que aumentase la capacidad de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos: en la toma de decisiones políticas importantes, en la formulación y evaluación de las políticas públicas, etc. Por lo que respecta a la eficacia, esta mide el grado de cumplimiento –y debe entenderse que con los justos medios- de los objetivos definidos en el programa político del gobierno, en el bien entendido que este programa es considerado legítimo para una mayoría de la ciudadanía. Es decir, hacer bien lo que debe hacer. Y no hay duda que la especificación de “lo de debe hacer” no es pacífica e incluye posicionamientos ideológicos. Hoy, con una sobrecarga de las demandas sociales dirigidas al gobierno, no es fácil que estos pasen el test de la eficacia.

Hagamos ahora intervenir a la administración electrónica. Para ello es necesario hacer una primera distinción entre gobierno electrónico (e-government) y administración electrónica, aunque a veces se utilicen indistintamente. Entenderemos por gobierno electrónico un enfoque de gobierno que aspira a la mejora en la prestación de servicios y en la participación ciudadana, transformando las relaciones internas y externas por medio del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En cambio, la administración electrónica es el modelo de administración pública basado en el uso intensivo de las TIC con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la administración con las personas, empresas y organizaciones. En definitiva, la administración electrónica focalizaría su atención en la mejora de la productividad y de las prestaciones a las personas, empresas i organizaciones mediante el empleo de las TIC. Si ampliamos el foco integrando la transparencia de la administración y la participación ciudadana, hablaremos de gobierno electrónico.

Si se tratara de organizaciones mercantiles, el test para medir el efecto beneficioso de la introducción de tecnologías de la información y la comunicación lo proporciona el mercado. Se valorará como un éxito si la organización sobrevive y prospera en su hábitat competitivo. Pero si nos movemos en el entorno público ¿Cuál será el indicador que nos mide el éxito de los proyectos? En este caso debemos buscarlo en la mejora que las TIC produzcan en las variables de la legitimidad y la eficacia gubernamental. Este es el auténtico test que nos mide la solvencia de los proyectos de administración electrónica. Es decir que el gobierno es mas eficaz en el ámbito en que se ha decidido que actúe y lo hace con mas legitimidad.

2. Evolución de la administración electrónica en Catalunya

En Catalunya, con independencia de las experiencias particulares en los distintos niveles de gobierno relativos a proyectos de administración electrónica, el inicio de las acciones públicas colectivas para el impulso de la Sociedad de la Información debe situarse en el año 1997, con la creación del Consorcio Local para

el Desarrollo de las Redes de Telecomunicaciones y de las Nuevas Tecnologías, Localret. Las primeras acciones de Localret se centraron en aspectos legislativos y de promoción de las infraestructuras. El segundo referente corresponde al Plan Estratégico para la Sociedad de la Información, "Catalunya en Red", promovido por el Comisionado para la Sociedad de la Información de la Generalitat y Localret, y aprobado en el año 1999.

Más tarde, el 23 de julio del año 2001, se aprobó en el Parlamento de Catalunya el Pacto para la Promoción y el Desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones Públicas Catalanas. Este pacto fue suscrito por los presidentes de todos los grupos parlamentarios, por la Consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales y por el presidente de Localret. En el mismo se establecía:

"El conjunto de fuerzas políticas representadas en el Parlamento de Catalunya manifiestan su voluntad de impulsar, conjuntamente, aquellas medidas que hagan posible el avance hacia la Sociedad de la Información y, más concretamente, hacia un nuevo concepto de relaciones entre ciudadanos y administraciones. Unas relaciones más centradas en el ciudadano y orientadas a la ejecución de trámites y servicios administrativos en línea, una mayor simplicidad de los trámites administrativos y del intercambio de datos entre las administraciones que, sin que produzca confusión en el usuario respecto de la administración titular de las competencias, haga innecesarias muchas de las gestiones que los ciudadanos se ven obligados a realizar hoy día.

Así mismo, para servir mejor al ciudadano se hace del todo necesario iniciar una nueva etapa en las relaciones interadministrativas. Este acuerdo ha de significar un salto cualitativo en la generación de valor en favor de los ciudadanos, posibilitado mediante el uso de las TIC para conseguir un nivel de integración de procesos interadministrativos hasta ahora inexistente. Es necesario, pues, que la plasmación de este acuerdo llegue a todos los ámbitos de la actividad administrativa e interadministrativa".

Como consecuencia de este acuerdo, en diciembre del año 2001 se creó el Consorcio Administración Abierta Electrónica de Catalunya (Consorcio AOC), y en abril del año 2002 la Agencia Catalana de Certificación (CATCert). Posteriormente se adquirió la empresa Servicios Públicos Electrónicos, S.A. para el desarrollo del portal CAT365.

El proyecto estrella de la administración electrónica en el período comprendido entre 2001 y final del 2003 fue el portal CAT365. No obstante la existencia de algunos aspectos positivos, el proyecto no resistió la llegada del nuevo gobierno a finales del 2003. Las críticas que se hicieron a su concepción fueron, en síntesis, las siguientes:

- El portal CAT 365, aunque fue concebido como un portal interadministrativo, no superó las reticencias de los entes locales que perdían todo protagonismo a favor de un portal que era identificado como de la Administración de la Generalitat. En consecuencia, se desvincularon paulatinamente del proyecto.
- El escaso o nulo impacto que este nuevo front office digital produjo en los procesos del back office. En realidad el proyecto CAT365 desprendía un aroma de suficiencia tecnológica, es decir, una confianza absoluta en que desde el portal la tecnología cambiaría la organización y el funcionamiento de la Administración pública catalana.
- El escaso peso que tenía el Centro Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalitat (CTTI) permitió la captura del proyecto por las empresas externas contratadas.
- Los costos elevados de la plataforma tecnológica teniendo en cuenta la escasa respuesta a una demanda escalable de servicios.

Antes de terminar este apartado es conveniente hacer una breve referencia a la perspectiva neoinstitucionalista dado que proporciona pistas en relación a los problemas que aparecen en el desarrollo de la administración electrónica. Puntualicemos, primero, qué entendemos por institución: el conjunto de valores,

normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (March y Olsen). Estas instituciones ofrecen un armazón relativamente rígido sobre el cual se pretenden establecer las iniciativas de administración electrónica. Es así como la institución ofrece resistencia a determinadas iniciativas y al mismo tiempo es favorable a otras.

En realidad el proyecto del portal CAT365 no tuvo en consideración el contexto institucional ya que suponía que el imperativo tecnológico acabaría transformado las reglas, rutinas, procesos y valores de la organización. Ello ya sabemos que no es así. Por esto un proyecto solvente de administración electrónica no puede plantearse al margen de las instituciones que configuran la organización. Es decir, no puede superponerse de forma artificial al tejido organizativo esperando que este acabe por rendirse a la dictadura tecnológica sino que, simultáneamente, debe procederse a un aprendizaje organizativo para cambiar suavemente las reglas, rutinas, procesos y valores vigentes. De aquí que este cambio simultáneo y suave exija compromiso, honestidad y perseverancia a las personas que lideran el cambio.

3. Ejes básicos de un modelo catalán para el desarrollo de la administración electrónica

Es sabido que los proyectos de administración electrónica tienen periodos largos de maduración y se desarrollan muchas veces con avances y retrocesos. Es necesaria, por tanto, una actitud crítica para su redireccionamiento, cuando este sea necesario, y para su constante mejora. Ya hemos señalado antes las deficiencias que, como consecuencia de un proceso de crítica constructiva llevado a cabo a principios del 2004, se observaron en el proyecto de administración electrónica en Catalunya. Para su corrección se han tomado las siguientes medidas.

- 1) Dado que el portal CAT 365 solo ofrecía servicios electrónicos de la Administración de la Generalitat se decidió su traslado a su portal correspondiente (www.gencat.net).
- 2) Se ha reforzado substancialmente el papel y los recursos del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, convirtiéndose en la entidad proveedora de servicios y soluciones tecnológicas para la Administración de la Generalitat de Catalunya. A su vez, se ha corregido la dependencia que existía en determinados ámbitos del suministro por una única empresa externa mediante los correspondientes concursos, lo que ha provocado una diversificación de empresas suministradoras.
- 3) Se ha declarado la obsolescencia tecnológica de la plataforma actual y se ha abierto un proceso para pasar a un nuevo modelo de plataforma construido de forma modular y que permita una respuesta flexible para la escalabilidad y para previsible futuras modificaciones.
- 4) Ya hemos visto el nulo efecto que el nuevo front office digital produjo en el back office. Sabemos que esta es, lamentablemente, una característica muy común en los proyectos de administración electrónica. Se ha apuntado como causa principal la dificultad de modificar el corpus institucional organizativo. Corregir esto significa abordar un proceso de reformas profundas en la administración pública. En este sentido, se han tomado los siguientes caminos:
 - a) La elaboración de un Libro Blanco de la Función Pública, presentado a finales de 2005, en el que destacan un conjunto de recomendaciones para las que el Consejero de Gobernación y Administraciones Públicas, en su presentación a la correspondiente Comisión del Parlamento de Catalunya, se comprometió en dar cumplida respuesta.
 - b) La redacción de un proyecto de decreto de medidas para la mejora del funcionamiento de la Administración de la Generalitat. En el momento de redactar este texto se encuentra en fase de discusión en los departamentos. Los ámbitos sobre los que se pretende actuar son los siguientes:

- Planificación departamental y control de resultados
- Relaciones entre los departamentos y sus organismos
- Calidad de los servicios. Incluye, entre otras cuestiones, la extensión de las cartas de servicios como herramienta para la mejora y el análisis de expectativas y evaluación de la satisfacción de los servicios.
- Programa para el desarrollo de la gestión de la ética
- Medidas de ordenación e impulso de la administración electrónica en la Administración de la Generalitat
- Auditorias organizativas
- Creación de un Observatorio de la Gestión Pública

c) Redacción de un proyecto de nueva ley de la organización de la Administración, en la que se define la arquitectura organizativa para la prestación de los servicios.

No obstante lo dicho, la característica que define lo que podríamos llamar modelo catalán para el desarrollo de la administración electrónica sería su subordinación a una visión integrada, en la que la solución a los problemas se busca en clave de la mejor solución para el conjunto de las administraciones públicas catalanas. Esto se traduce en la creación y/o impulso de instrumentos organizativos para la cooperación de las administraciones públicas para el mejor desarrollo de la administración electrónica y la sociedad de la información, así como el diseño y desarrollo de soluciones que atiendan al mejor aprovechamiento de las externalidades positivas y a las economías de escala.

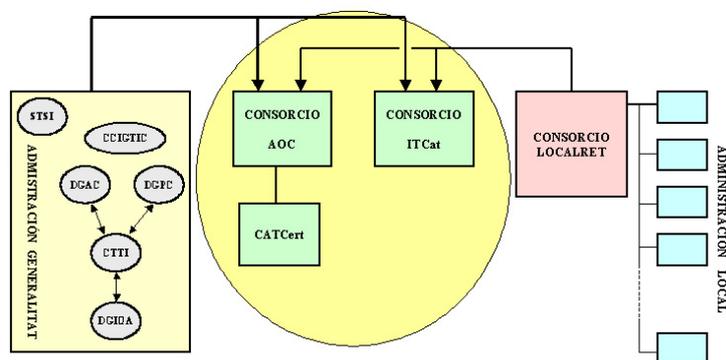
La arquitectura organizativa para el desarrollo de la administración electrónica en Catalunya responde al esquema que puede verse en la página siguiente. A continuación indicamos los distintos actores que intervienen señalando, para los principales, los papeles que desempeñan.

En la Administración de la Generalitat de Catalunya:

- **STSI:** Secretaria para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información. Le corresponde la definición de las grandes líneas estratégicas para el impulso de la Sociedad de la Información en Catalunya.

- **CCIGTIC:** Comisión de Coordinación Interdepartamental para la Gestión y las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Se trata de un órgano colegiado formado por diversos secretarios generales y directores generales cuya función es la coordinación y el impulso de proyectos corporativos de administración electrónica en la Administración de la Generalitat.

- **DGPC:** Dirección General de Participación Ciudadana. Le corresponde el impulso de acciones que mejoren la participación ciudadana en los asuntos públicos y, en este ámbito, mediante el uso de las TIC. Correspondería al eje de la e-democracia.



Arquitectura organizativa para el desarrollo de la Administración Electrónica en Catalunya

- **DGAC:** Dirección general de Atención Ciudadana. Le corresponde el impulso de acciones relativas al front office de la administración electrónica. Administra, en consecuencia, el portal de la Generalitat de Catalunya www.gencat.net.

- **DGIOA:** Dirección General de Innovación y Organización de la Administración. Le corresponden las acciones de ordenación e impulso del back office de la administración electrónica.

- **CTTI:** Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información. Es el proveedor de servicios y soluciones tecnológicas para la Administración de la Generalitat.

De esta configuración organizativa descrita puede deducirse que para la Administración de la Generalitat existe una apreciable desconcentración de los papeles principales correspondientes a la ordenación y desarrollo de la administración electrónica.

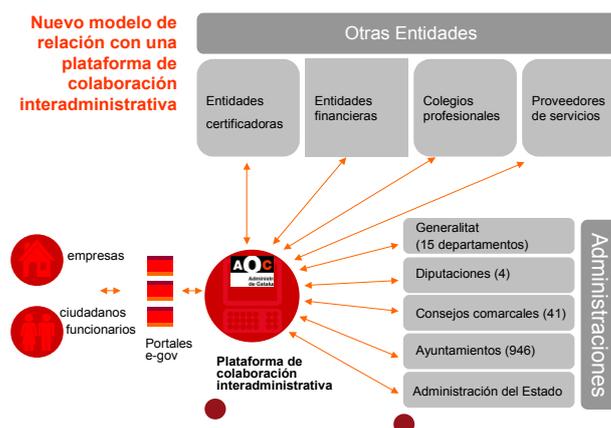
El Consorcio Localret

Tal como hemos dicho antes, se trata del Consorcio Local para el Desarrollo de las Redes de Telecomunicaciones y de las Nuevas Tecnologías, creado en el año 1997, mediante la participación de la casi totalidad de las administraciones públicas locales de Catalunya. Es un consorcio para una gestión integrada del desarrollo en Catalunya de las redes de comunicaciones y de todos aquellos aspectos relacionados con las TIC.

El Consorcio Administración Abierta Electrónica de Catalunya (CAOC)

Creado en diciembre de 2001, mediante la participación de la Administración de la Generalitat y el Consorcio Localret. No es aquí el momento de detallar el objeto, funciones y objetivos de este consorcio dado que serán presentados en la comunicación correspondiente del CAOC y pueden verse en www.aocat.net. Simplemente interesa señalar el importante papel que juega para el desarrollo de soluciones comunes para la administración electrónica local y para la interoperabilidad.

El actual modelo de relación basado en una plataforma de colaboración interadministrativa puede verse en la siguiente figura.



La Agencia Catalana de Certificación (CATCert)

Se trata de una entidad del Consorcio AOC, creada en el año 2002, con el objeto de gestionar certificados digitales y prestar servicios relacionados con la firma electrónica y con los procesos de identificación necesarios en el ámbito de actuación de las administraciones públicas catalanas. El detalle de sus funciones y actividades se puede encontrar en la comunicación correspondiente a esta entidad y para más información en www.catcert.net.

El Consorcio Infraestructuras de Telecomunicaciones de Catalunya (ITCat)

Creado recientemente, en concreto el 21 de diciembre de 2005, por las mismas entidades integrantes del Consorcio AOC, es decir, por la Administración de la Generalitat y el Consorcio Localret. La finalidad de su creación es la gestión de las infraestructuras de telecomunicaciones de la Generalitat y de los municipios miembros del Consorcio Localret, así como la promoción de la implantación y gestión integrada de una red de comunicaciones electrónicas en todo el territorio de Catalunya.

Como puede verse, se trata de la misma concepción utilizada para la creación del Consorcio AOC y que es la visión integrada para la solución de problemas relativos a la administración electrónica y al impulso de la Sociedad de la Información. Esta participación conjunta Administración Local y Administración de la Generalitat es lo que constituye el rasgo básico del modelo de desarrollo de la administración electrónica en Catalunya, sea para el ámbito de las infraestructuras o para el de las infoestructuras.

En las distintas comunicaciones que se presentan con el nexo común de "Modelo catalán de administración electrónica" pueden verse con mayor detalle las distintas finalidades y funciones de los diversos actores, así como una descripción de los principales proyectos que se están llevando a cabo. No obstante, termino mi ponencia haciendo una breve mención a algunos de los proyectos del Consorcio AOC que ilustran esta visión de búsqueda de soluciones integradas que atiendan al mejor aprovechamiento de las externalidades positivas y a las economías de escala. Estos proyectos serán descritos con mayor detalle en las comunicaciones correspondientes.

e-TRAM

Dirigido a los ayuntamientos de Catalunya para ofrecer servicios de tramitación electrónica, dentro de una oferta determinada de trámites. Esta "Carta de trámites" está constituida por aquellos más comunes para los ayuntamientos. Se dirige tanto a aquellos ayuntamientos que no disponen de suficientes recursos económicos, humanos o tecnológicos para ofrecer estos trámites, como para aquellos que consideran que las características de la prestación son suficientes, sobretodo teniendo en cuenta que pueden añadirse requerimientos específicos.

El buscador de las administraciones

Se trata de una barra de búsqueda interadministrativa que permite un acceso integrado de la información y trámites de todas las administraciones. El Consorcio AOC pone a disposición de las administraciones catalanas, de forma gratuita, esta barra de búsqueda.

La plataforma de colaboración administrativa

La plataforma de colaboración administrativa (PCI) del consorcio AOC es una solución tecnológica que se pone al alcance de las administraciones catalanas para realizar los intercambios de información de una forma homogénea y eficaz.

El Consorcio AOC desarrolla un conjunto de módulos y servicios comunes para el conjunto de las adminis-

traciones orientado al fomento de la reutilización, a facilitar el tratamiento homogéneo de los elementos básicos de la tramitación y a ofrecer garantías jurídicas tanto a los prestadores de servicios como a los receptores.