

# 12

## MODELO DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Joseba Koldo Bilbao Gaubeka  
Director de la Oficina para la Modernización Administrativa  
Gobierno Vasco – Vicepresidencia del Gobierno



## 1. NECESIDAD DE UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Podemos considerar que la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los modos y procesos de servicios de la Administración Pública es una tendencia y un compromiso cada vez más generalizado, dentro de las distintas iniciativas asociadas a la Sociedad de la Información. Esta acción generalizada en todos los niveles de la Administración Pública se corresponde con un proceso generalizado y horizontal de adopción de unas nuevas técnicas y de unos nuevos modos de hacer. Es en sí un proceso en donde se ven implicados elementos de formación, legislativos, normativos, cambios operativos, uso de nuevos dispositivos; todos ellos alrededor de una aplicación más intensiva de la información y de los formatos digitales, dentro y fuera de la entidad pública y en sus sistemas de comunicación.

El punto de partida en el uso de estas tecnologías a nivel de las distintas administraciones públicas se caracteriza entre otros aspectos por los siguientes:

- Una visión de la tecnología como un elemento necesario pero sin una suficiente valoración positiva y estratégica de cara a su contribución a la forma de desarrollar y mejorar los servicios.
- Un uso extendido de las aplicaciones informáticas de gestión con diferentes grados de modernización tecnológica de las mismas.
- Una tendencia generalizada hacia la salida a través de internet de nuevos servicios de información, seguimiento y comunicación.
- Una necesidad creciente de simplificación de circuitos e intercambios fáciles de información entre administraciones.

Para evaluar el impacto de estos cambios de necesaria adopción podemos observar cómo se están desarrollando otros fenómenos de naturaleza parecida en cuanto al cambio organizativo en la administración pública y fuera de ella, pero que no añaden una incorporación de tecnología informática como es el tema que nos ocupa. Nos referimos a los progresivos avances que en el campo de la calidad, en la mejora de los sistemas de gestión y control de los programas públicos, se están produciendo.



Generalmente vemos que los cambios globales en los modelos de gestión y organización requieren de guías o referencias fácilmente aplicables y en lo posible especializadas por áreas o sectores. En realidad lo que es observable es que el cambio organizativo se produce cuando se

establecen referentes o modelos en los que las exigencias pueden explicitarse, cuando se marcan compromisos y objetivos públicos, y cuando alrededor de la iniciativa se constituyen y desarrollan una serie de agentes en relación con la formación, la certificación (terceros) y la consultoría de servicios que expliciten los objetivos a alcanzar.

Desde esta visión la adopción de políticas públicas de evaluación y certificación de organizaciones de servicios públicos en “lo digital” no deja de ser un mecanismo poderoso para elevar y dirigir el interés político y gestor en el uso aplicado de las tecnologías de la información en la Administración Pública.

Incidir en evaluar el grado de “lo digital” de una organización pública y compararlo a través de un modelo, genera importantes referentes sobre los que tomar decisiones en los dos ambientes en los que “lo digital” reporta directamente valor a las organizaciones de servicios públicos:

- Los sistemas de información y gestión interna
  - Mejora de decisión por mejor información
  - Mejora por optimización y automatización administrativa
- Los sistemas de comunicación y servicios al ciudadano
  - Mejora de la coordinación y tiempo de respuesta (acceso, rapidez,...)
  - Mejora de los servicios internos y externos (disponibilidad, precisión,...)

A pesar de que en poco más se resumen los beneficios organizativos, éstos no se visualizan directamente en beneficios económicos directos, o de tiempo de respuesta y calidad de los servicios prestados. El traductor de todo ello reside en la capacidad de visualizar los procesos y sus costes. El análisis de procesos es un elemento fundamental en el diseño o rediseño de los servicios en el Sector Público.

Sólo las grandes organizaciones parten de este análisis a la hora de enfocar el uso de las tecnologías, por lo que es difícil hacer llegar estos modelos y cambios a organizaciones medias y pequeñas. Para las medianas y pequeñas unidades en la gestión pública los procesos no son explícitos, y por ello los beneficios cuantificables del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones no son demostrables a priori.

Es aquí donde la existencia de **modelos de referencia** que de alguna manera engloban los principios de eficacia de los procesos, pueden ser este vehículo para promover por evaluación frente a estándares la modernización de las entidades de menor dimensión.

En la actualidad, el Gobierno Vasco está desarrollando un ambicioso Plan para situar a la sociedad vasca al nivel de los Países más avanzados de Europa en el contexto de la Sociedad de la Información.

El objetivo estratégico y global del Plan es: “Adaptar la sociedad vasca a la nueva era digital, favoreciendo el cambio cultural y poniendo las nuevas tecnologías al servicio de todas las personas, para lograr una mayor calidad de vida y equilibrio social y la generación de valor y riqueza en nuestra economía”.

Entre las líneas de actuación del Plan se encuentra la de “Administración on line”, cuyo objetivo es: “la reinención y digitalización de los procesos de las Administraciones Públicas Vascas para acercarse y abrirse al ciudadano y a las empresas y ser más eficiente en la gestión interna de sus recursos”.

El desarrollo de esta línea de actuación del Plan Euskadi en la Sociedad de la Información se plasma en 13 programas iniciales, que van desde la tramitación telemática hasta el voto electrónico.

Uno de estos programas es el denominado “Modelo de Administración Digital”, que se define dentro del Plan Euskadi en la Sociedad de la Información, con el siguiente contenido:



- **Objetivo**  
Crear un nuevo Modelo de Administración que lidere, dinamice y sirva de motor, referente y garante de la Sociedad de la Información.
- **Destinatarios**  
Todas las Administraciones Públicas Vascas
- **Descripción**  
Uno de los factores críticos de éxito radica en disponer de un Modelo de Administración Digital que abarque desde la reflexión estratégica sobre la nueva visión de la Administración en la Sociedad de la Información a partir de la situación de partida de un organismo concreto, hasta la definición de la metodología de actuación que permita hacer realizable este nuevo enfoque, incluyendo indicadores fácilmente medibles.  
Otro factor de éxito lo constituye la apuesta decidida por una organización adecuada, dotada de recursos suficientes, que sirva de apoyo para la ejecución de los proyectos que se vayan definiendo en este ámbito.

## 2. REQUISITOS DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL

El Modelo de Administración Digital obtenido contempla los siguientes requisitos:

- **Basado en la realidad de la Administración vasca**  
El Modelo parte de la concreta realidad de las Administraciones Vascas y con el objetivo de dar respuesta a sus necesidades específicas.
- **Adaptado a cada nivel administrativo**  
El Modelo tiene en cuenta las diferentes características y necesidades de cada nivel administrativo, adaptándose a cada uno de ellos. A este respecto, están considerados, como mínimo, los siguientes niveles administrativos: Administración General de la CAE (Gobierno Vasco), Diputaciones Forales y Ayuntamientos (distinguiendo, al menos, grandes, medianos y pequeños).
- **Modelo integral**  
El Modelo contempla todos los aspectos de la actuación administrativa que puedan aprovechar las oportunidades que la Administración Digital ofrece, dotando al propio concepto de Administración Digital de un sentido amplio que abarca, tanto los aspectos

externos de la gestión administrativa (relaciones con la ciudadanía), como los internos (relaciones internas en el ámbito de cada entidad y de las distintas entidades entre sí), y contemplando no sólo los aspectos directamente relacionados con internet y con la tecnología, sino también los que tienen que ver con la cultura organizativa y el desarrollo organizacional, también necesarios para el éxito de la Administración Digital.

Con el fin de evaluar el desarrollo de la Administración Digital se han tenido en cuenta de definición de unos indicadores que cubran todos los aspectos citados, entre los que cabe señalar, los siguientes:

- Relacionados con la presencia web y la tramitación telemática: calidad, integridad y actualización de la información publicada, utilización de herramientas corporativas para la gestión de los portales y los contenidos, rango de servicios que se pueden tramitar telemáticamente, disponibilidad de consulta telemática de los expedientes, existencia de un Libro de Estilo que asegure la presencia ordenada y coherente de la entidad en internet, existencia de una normativa que garantice la publicación de las informaciones básicas, existencia de una normativa que de soporte a los servicios de la tramitación telemática (firma, pago, notificaciones, registro, etc.), diversidad de canales disponibles para interactuar con la administración (presencial, telefónico, telemático,...), existencia de herramientas que ayuden en la gestión integral de las relaciones con la ciudadanía (tipo CRM), existencia de un sistema de quejas y reclamaciones a disposición de la ciudadanía, etc.
  - Relacionados con el nivel de mecanización y el uso de las nuevas tecnologías en la gestión interna: nivel de mecanización de los expedientes gestionados, existencia de gestores de expedientes corporativos, utilización de las nuevas tecnologías en trabajos internos, existencia de herramientas soporte para el trabajo colaborativo, existencia de herramientas soporte para la gestión del conocimiento, existencia y nivel de desarrollo de la intranet, nivel de documentación de los procedimientos administrativos, existencia de un cuadro de mando basado en indicadores de gestión, etc.
  - Relacionado con aspectos culturales y organizativos: nivel de compromiso de los máximos responsables de la entidad en la ejecución del cambio, existencia o no de una estrategia claramente definida y aprobada, dotación presupuestaria para dar soporte a infraestructuras tecnológicas, procesos formativos del personal, existencia de campañas de fomento y sensibilización, identificación y existencia de perfiles de puestos propios o ajenos específicamente dedicados al desarrollo de la Administración Digital, nivel de transformación de los servicios y desarrollo de servicios nuevos aprovechando las oportunidades de la red, etc.
- **Modelo escalable**  
El Modelo traza una senda de desarrollo gradual y progresivo hacia una meta final, de forma que permita a las Administraciones avanzar según los ritmos que mejor se adecuen a su realidad concreta, pero consolidando niveles intermedios de evolución.
  - **Enfoque práctico / guía de actuación**  
El Modelo obtenido tiene vocación de ser aplicado por las Administraciones vascas en su avance hacia la Administración Digital. Por tanto, se ha elaborado una Guía que permita

situarse a cada Administración en un punto de una senda (patrón de referencia) y dará pautas a seguir para avanzar por la citada senda hacia niveles superiores de desarrollo de la Administración Digital. Para ello se aplica un sistema de indicadores medibles que facilita a las Administraciones evaluar su situación en cada momento.

La Metodología permite aplicar los indicadores definidos y hacer un seguimiento de la implantación de la administración digital en los tres niveles de la Administración Autónoma Vasca:

- Administración General de la C.A. de Euskadi y sus OO.AA.
- Diputaciones Forales y sus OO.AA.
- Ayuntamientos y sus OO.AA., distinguiendo tres niveles más dentro de estos: grandes, medianos y pequeños.

La realización de esta metodología permite a través de la aplicación de los indicadores determinar con nitidez las metas globales que se pretende alcanzar, siendo medibles cuantitativamente o cualitativamente.

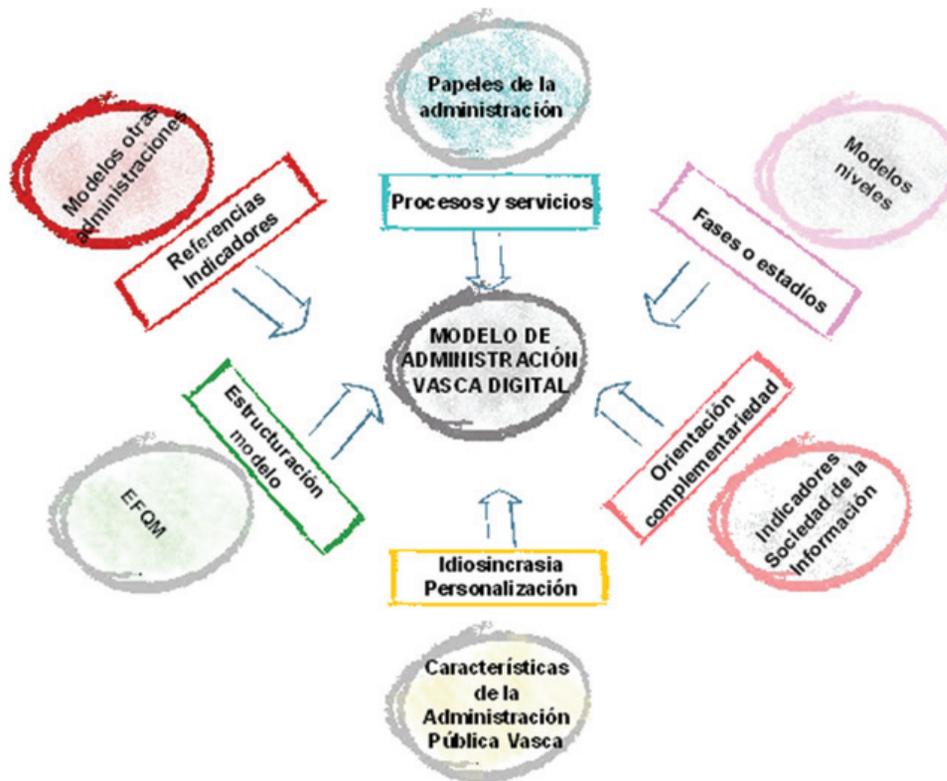
- **Realista y realizable**

Los resultados obtenidos a través de la Metodología, identificarán las acciones a realizar para desarrollar cada aspecto de la Administración Digital y, así mismo, facilitará una orientación lo más aproximada posible sobre los recursos necesarios para el desarrollo del Modelo en cada nivel administrativo, de forma que las Administraciones destinatarias del Modelo dispondrán de la información necesaria para planificar sus actuaciones en función de sus objetivos y de sus capacidades.

### 3. ELEMENTOS BASE DEL MODELO

Para la elaboración del Modelo de Administración Digital que cumpla los requisitos anteriormente relacionados se han considerado unos elementos sustantivos que han constituido la base principal para poder construir dicho Modelo. En concreto se han considerado los seis elementos siguientes:

- Las funciones y los papeles de la administración pública en la Sociedad de la Información.
- Las características particulares de la Administración Pública Vasca.
- Modelos de niveles o fases de la administración digital.
- Modelos de referencia de indicadores de administración digital de otras administraciones.
- Modelos de indicadores de Sociedad de la Información.
- Modelos de otros ámbitos, en concreto EFQM, como guía en la estructuración del modelo.



#### 4. DESCRIPCIÓN DEL MODELO

Partiendo de los elementos base anteriormente descritos, considerando los requisitos explicitados y tomando como un modelo apropiado EFQM para elaborar a partir de él el Modelo de Administración Digital se ha diseñado la primera versión de este Modelo, cuyas características principales se describen a continuación así como una primera representación gráfica del mismo:

- **La Administración Digital**

Entendemos por administración digital la capacidad de la organización para prestar servicios y acceso a la participación a sus usuarios (ciudadanos, empresas y organizaciones) mediante la aplicación de la tecnología de forma eficaz y en un proceso de innovación y mejora continua.

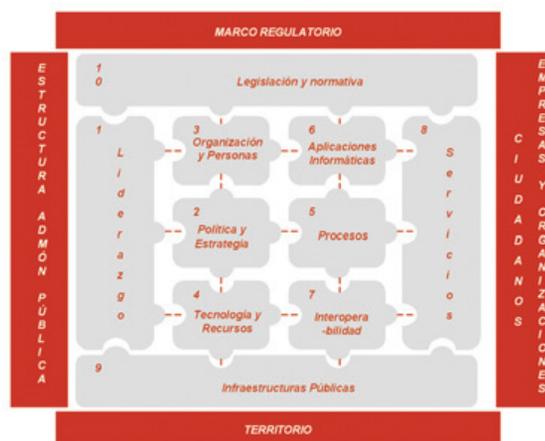
En este mismo sentido podemos recuperar la definición que hace Gartner Group del e-government: “la innovación continua de los servicios públicos, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas a través de la tecnología, internet y los nuevos medios de comunicación”

- **Contexto del modelo**

El modelo se enmarca y se concreta posteriormente en cada caso en que se realice una evaluación dentro de cuatro referentes.

- La estructura de la Administración Pública

Define las características particulares de la institución en la que se aplica el modelo.



- Los usuarios: ciudadanos, empresas y organizaciones (C.E.O.)  
Constituyen las destinatarios o público objetivo de los servicios que presta la institución en el ámbito de la administración digital.
- El marco regulatorio  
Conjunto de normativas y leyes que regulan el funcionamiento y el uso de los servicios que presta la institución.
- El territorio  
Ámbito geográfico de actuación de la institución, que incluye infraestructuras y recursos para el desarrollo de la administración digital.

- **Estructura del modelo**

El Modelo de Administración Digital es un marco de trabajo y evolución que tiene diez criterios.

Las diez “cajas” del Modelo representadas y numeradas en el gráfico nos muestran los criterios que nos van a servir para evaluar el progreso de una organización en la Administración Digital. A cada uno de los criterios le acompaña una definición del mismo, que explica su significado global.

Los diez criterios considerados en el modelo son:

1. Liderazgo.
2. Política y estrategia.
3. Organización y personas.
4. Tecnología y recursos.
5. Procesos.
6. Aplicaciones informáticas.
7. Interoperabilidad.
8. Servicios.
9. Infraestructuras públicas.
10. Legislación y normativa.

Para desarrollar los criterios en detalle, cada uno va acompañado de cinco subcriterios que deberán considerarse a la hora de realizar una evaluación.

Finalmente, cada subcriterio lleva consigo un conjunto de indicadores y áreas a abordar en la evaluación que avanza y concreta el significado de cada subcriterio.

El Modelo se puede presentar a modo de síntesis mediante la siguiente definición:

*Los resultados excelentes de la Administración Digital en relación a Servicios prestados a la Sociedad, los Ciudadanos, Empresas y Organizaciones (C.E.O.), se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, la Organización y las Personas y los Procesos utilizando Tecnología y Recursos y Aplicaciones Informáticas dotados de Interoperabilidad, así como desarrollando las Infraestructuras Públicas y el Marco Normativo Legal necesarios para garantizar que todos los C.E.O. puedan disponer y acceder de forma habitual y natural a los servicios públicos proporcionados por medios digitales.*

## 5. CONCLUSIONES

- Un modelo de referencia en la Administración Digital se plantea como una herramienta de evaluación, para favorecer el avance de las administraciones en la Sociedad de la Información.
- El Modelo de Administración Digital elaborado recoge los aspectos externos y los internos de la gestión administrativa.
- Los criterios recogidos en el Modelo contemplan el liderazgo, la cultura organizativa y el desarrollo organizacional además de los aspectos relacionados con Internet y con la tecnología.
- El Modelo es un marco de trabajo y evolución que tiene diez criterios, conteniendo cada uno de ellos cinco subcriterios, que incluyen indicadores y áreas a abordar en la evaluación.