

## Gobernanza para facilitar la innovación en la administración digital

### Gestión y gobernanza a través de Foros de colaboración pública y pública-privada como forma de conseguir la participación de todos los interesados

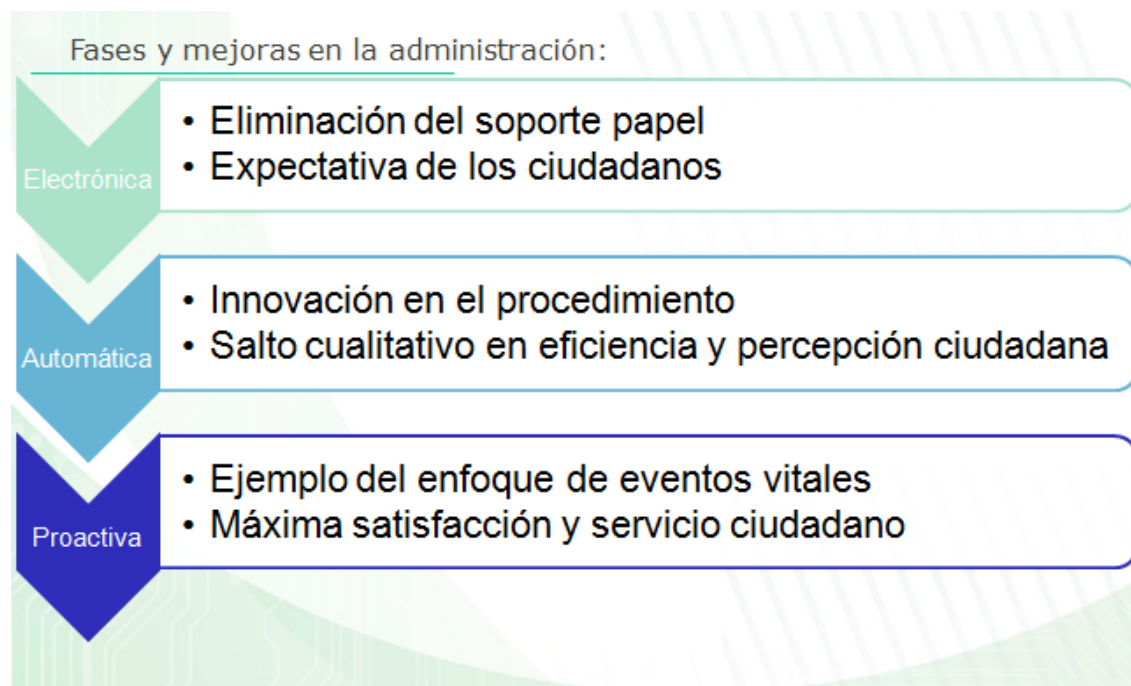
Habitualmente, cuando se habla de administración digital, nos solemos referir a determinadas soluciones tecnológicas, sistemas de información, aplicaciones, que permiten que se avance en una administración más efectiva e interconectada. Pero no nos debemos olvidar que una **parte importante del éxito o del fracaso de todos y cada uno de los proyectos es**, por un lado, un **buen soporte legal** y jurídico asociado, y **por otro lado, un sistema de gobernanza** que permita que todo este tipo de innovaciones pueda acabar en buen puerto y no se quede completamente bloqueado por la resistencia al cambio. Y es que se producen modificaciones en la forma de trabajar tanto por parte de la Administración como por parte de los administrados, que si no están bien gestionadas y coordinadas, pueden no adaptarse a las necesidades reales de los usuarios, ya sea en ciudadanos o funcionarios.

**Dentro del ámbito jurídico, las nuevas leyes 39 y 40 han supuesto un revulsivo** necesario para que de manera efectiva se efectúen los cambios que permitan mantener a España en una posición privilegiada de innovación en el escenario internacional, se hagan completamente de acuerdo a la legalidad, e incluso animados por ésta. Es evidente que **estas leyes han supuesto un antes y un después en el impulso a la administración digital en todos los niveles dentro del estado**, y es que esta es una de las características principales y diferenciadoras del proyecto español en relación a la administración digital: es un proyecto inclusivo en el cual **todas las**

**administraciones públicas participan**, y se ven afectadas por las mejoras y novedades relacionadas con este ámbito. En otros países, es habitual que las leyes sean exclusivamente sectoriales, o que afecten a determinados niveles de la administración, no es habitual tener un proyecto integrado y holístico de impulso de la administración digital en todo un país, desde sus ayuntamientos más pequeños a sus organismos más grandes

Pero **si bien es imprescindible que hay un soporte jurídico** para permitir este cambio en el funcionamiento de la administración, y que favorezca la innovación, **no lo es menos que hay un sistema de gobernanza** que permita que estos cambios se puedan implantar y puedan funcionar de manera correcta.

## Diferentes modos de administración



En la actualidad estamos viviendo un momento de cambio en las formas y los modos de funcionamiento de la administración, especialmente provocado por las leyes 39 y 40/2015, dentro de las cuales estamos en pleno periodo de adaptación, que finalizará en octubre de este mismo año, lo que está

provocando que las distintas administraciones públicas, e incluso dentro de una misma administración pública, haya **distintas formas de actuar en relación a la digitalización de sus procedimientos.**

Por supuesto, nos encontramos con **entornos y procedimientos que se siguen tramitando en papel**, aunque esto ya no debería ocurrir: **en 2018, lo mínimo que espera un administrado** en relación a la administración es **poder hacer los trámites a través de administración electrónica**, entendida ésta como aquella administración que le permite realizar los trámites desde casa, sin necesidad de presentar o gestionar nada a través de papel. En la actualidad es lo mínimo que espera un ciudadano, acostumbrado a manejar redes sociales, intercambiar información a través de whatsapp, o hacer videollamadas a través de Skype o cualquier otro sistema.

**En este tipo de relación** con la administración, en general, **los pasos de los trámites son más o menos lo mismo que se realizaba en papel, pero a través de medios electrónicos**, sin necesidad de trabajar con documentos originales ni presentaciones físicas en determinadas oficinas. Por ejemplo, cuando a través de este estado de relación entre la Administración y el administrado se quiere pedir un abono instalaciones deportivas en un municipio, lo que hace el ciudadano es entrar en la sede electrónica del ayuntamiento, localiza el trámite, se identifica, rellena todos los datos de un formulario, incluye en dicho formulario documentos escaneados para obtener descuentos, por ejemplo los asociados a familia numerosa, o a tener alguna discapacidad, y cuando rellena toda la información y aporta toda la documentación escaneada desde casa, envía esta solicitud al ayuntamiento, la cual la procesa a través de un funcionario, que en muchos casos envía la carta de pago para la obtención del carnet de actividades deportivas a través de correo electrónico, el cual puede imprimir el ciudadano, presentarse en el banco, realizar el pago, obtener la justificación del ingreso realizado, que de nuevo puede incluir a través de sede electrónica, lo vuelve a procesar y

comprobar el funcionario, que ha llegado correctamente a la cuenta del Ayuntamiento dicho pago, y emite un carnet o tarjeta que le permite hacer uso de las instalaciones deportivas, que en muchos casos se envía por correo, por lo tanto el ciudadano en ningún momento, si su banco dispone de banca electrónica, necesita presentar ningún papel o pasar por ninguna oficina.

Como hemos comentado, **en el 2018, los ciudadanos esperan que las administraciones les faciliten al menos este tipo de relación.** Hay una cuestión importante al respecto, y es que el ciudadano, si su banco no le da la posibilidad de pagar impuestos o tasas por internet, puede cambiar de banco. **Las administraciones, en muchos casos, gozan del régimen del monopolio:** para obtener el carnet de instalaciones deportivas del municipio, el ciudadano no se puede ir a otro municipio, como ocurre con el banco, no se puede ir a otro organismo. **Esta falta de competencia hace que en muchas ocasiones este servicio electrónico no se provea por parte de las administraciones públicas, y en algunos casos se sigue teniendo que tramitar en papel, y presencialmente.**

**Pese a no tener la presión de la competencia,** ya que el ciudadano no tiene más remedio que tramitar con la administración pública que le toque, sí que es cierto que **las nuevas leyes inducen una presión legal, para que los trámites no se tengan que realizar por medios presenciales y en papel,** y los ciudadanos cada vez son más conscientes de sus derechos y los exigen, por lo que **también existe en las Administraciones Públicas una presión ciudadana** para que cada vez más trámites se pueden realizar por medios electrónicos.

Como hemos comentado, este tipo de tramitación, realmente lo que hace es trasladar lo que históricamente se hacía en papel a una tramitación electrónica, es lo mínimo que debería estar en la actualidad en todos los trámites, pero no es suficiente. **Mucho más interesante es hacer una**

**reingeniería de procedimientos**, y aprovechar las nuevas posibilidades que brindan las leyes **para realizar una tramitación automática**. Los sistemas de información actual es así como las distintas opciones disponibles la permiten, mejorando de manera muy significativa la eficiencia de las Administraciones Públicas y el servicio al ciudadano.

Para hacer una equivalencia con el caso anterior, **en el caso de que la Administración no sea electrónica, sino que sea automática, el ciudadano que desea obtener el abono de instalaciones deportivas anuales**, va de nuevo a la sede electrónica del Ayuntamiento en cuestión, localiza el trámite, pero en este caso lo único que tiene que hacer es identificarse para iniciarlo. No hace nada más, en cuanto que se identifica con el dato del DNI o equivalente, y hace la solicitud, el sistema de información comprueba que ciudadano pertenece al ayuntamiento, puede comprobar si el ciudadano es familia numerosa o tiene alguna discapacidad, ya que gracias a la plataforma intermediación estos datos que son de competencia autonómica están disponibles para que aquellas administraciones públicas que lo necesiten puedan consultar los de manera completamente automática. El sistema de información calcula la tasa que le corresponde al ciudadano, puesto que será un importe fijo que se podrá ver minorado por unas cantidades también fijas, dependiendo de los grados de discapacidad o de familia numerosa, y se conecta con la pasarela de pago del banco que tenga contratado el ayuntamiento, **para permitir que este se puede realizar de manera inmediata a través de internet, en condiciones equivalentes al comercio electrónico, como cuando se compra una entrada de cine o un billete de avión**. En el momento en que el pago se hace de manera correcta, el sistema información le envía un documento con un código bidimensional o un código csv, que puede imprimir, pero también se lo envía el móvil, en formato passbook, que lo puede integrar directamente en su dispositivo móvil si así lo desea el ciudadano. Dicho Código bidimensional, csv, o passbook, se puede cotejar a través de un simple teléfono móvil que tiene el empleado del

Ayuntamiento en la instalación deportiva, y que le indica si dicho abono está activo y es correcto o no. De esta manera, ayuntamientos pequeños con problemas de instalar líneas de conexión a Internet y ordenadores en las instalaciones deportivas, se ahorran toda esta infraestructura, y solo se necesita que exista un teléfono inteligente de gama baja en cada uno de los recintos para comprobar la validez de dichos abonos, lo que **supone también un gran ahorro para la administración.**

Pero es de destacar, que en este modelo de tramitación automatizada, los ahorros no solamente vienen por ahorrarnos el ordenador y la conexión al sistema de información en la dependencia municipal, por un lado, **ningún funcionario tiene que trabajar en hacer cálculos, o gestionar la petición del ciudadano** lo que supone un ahorro muy importante para la administración, **pero más importante aún es la mejora en la satisfacción del ciudadano, como en el caso de la compra de un billete de avión, el ciudadano en el mismo momento que lo pide obtiene lo que desea, y además no tiene que aportar ninguna información adicional** porque las administraciones públicas, como indica las nuevas leyes, no se las pueden pedir al ciudadano sino que tienen que recabar en la administración que tenga dicha información directamente.

## **Gobernanza para la gestión efectiva de la administración digital**

En el caso de España estamos planteando un **proyecto de transformación digital de país**, esto quiere decir que el proyecto **no es de la administración general del estado**, de un organismo específico, administración concreta, **es un proyecto de Estado general**, que tiene intención de llegar **desde el municipio más pequeño hasta el organismo más grande**. En un estado complejo como el español, con 17 comunidades autónomas con capacidad legislativa en materia de administración digital,

más de 8100 municipios, y un número de elevado de organismos, **esto supone todo un reto punto para conseguir éxito en la tarea, se necesitan mecanismos formales e informales de coordinación y toma de decisiones**, para conseguir que todo rememos en la misma dirección, y además que esto sea lo necesario para los distintos sectores, no solamente de la administración pública, sino de los ciudadanos.



La estructura del gobierno de la administración digital en España es acorde con estos ambiciosos objetivos. Por un lado encontramos la **Comisión Sectorial de administración electrónica**, en el que están representadas todas las administraciones, con vocales natos por parte de la administración general del estado, a través de la Secretaría General de Administración digital, órgano competente en la misma, así como de las comunidades autónomas, y una representación de las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y provincias. A este órgano se ha incluido de manera permanente, por acuerdo del mismo, a la conferencia de rectores de universidades españolas, CRUE, por lo que el ámbito universitario también participa de manera efectiva y completa en la reunión.



A las reuniones plenarias de este órgano, que suele realizar cada tres meses, se llevan las propuestas y cuestiones que requieren decisión de alto nivel, las cuales han sido trabajadas de manera previa en **los grupos de trabajo**. La **Comisión Sectorial de administración electrónica** tiene 14 grupos de trabajo activos **que de manera específica se encargan de avanzar en las distintas materias** lo que permite una agilidad significativa, con fuerte capacidad de acción y criterios técnicos en relación a los distintos temas a considerar.

Este tipo de organización y de colaboración entre las administraciones públicas, si bien necesario e imprescindible, no es completamente innovador, porque varios países han llegado a la conclusión de que estos órganos formales de cooperación son absolutamente necesarios, porque en caso contrario, en un proyecto de país, no se puede escuchar las necesidades determinados organismos. Si no pueden participar en las propuestas, y sentirse completamente partícipes de un proyecto que en realidad es el suyo, es complicado que este tipo de proyectos complejos lleguen a buen puerto. **Lo que sí que resulta más innovador, es la asistencia de los foros con participación abierta de actores que no pertenecen a la administración pública. La experiencia de éxito proviene inicialmente del foro de factura electrónica. La ley 25/2013 de impulso de la factura electrónica plantea un proyecto de transformación de país, por el cual se obliga a todas las administraciones públicas que realicen por medios electrónicos la gestión de las facturas que remiten los proveedores.**

Hasta ese momento, en España la facturación electrónica era relativamente residual, con pocos casos de éxito. Pero se da un plazo de algo más de un año para que se pase de algo prácticamente inexistente, a **que la facturación electrónica las Administraciones Públicas sea la norma general**: esto implica que **todas las empresas, incluso las pequeñas**, las formadas por una sola persona, tengan que facturar en electrónico a **todas**



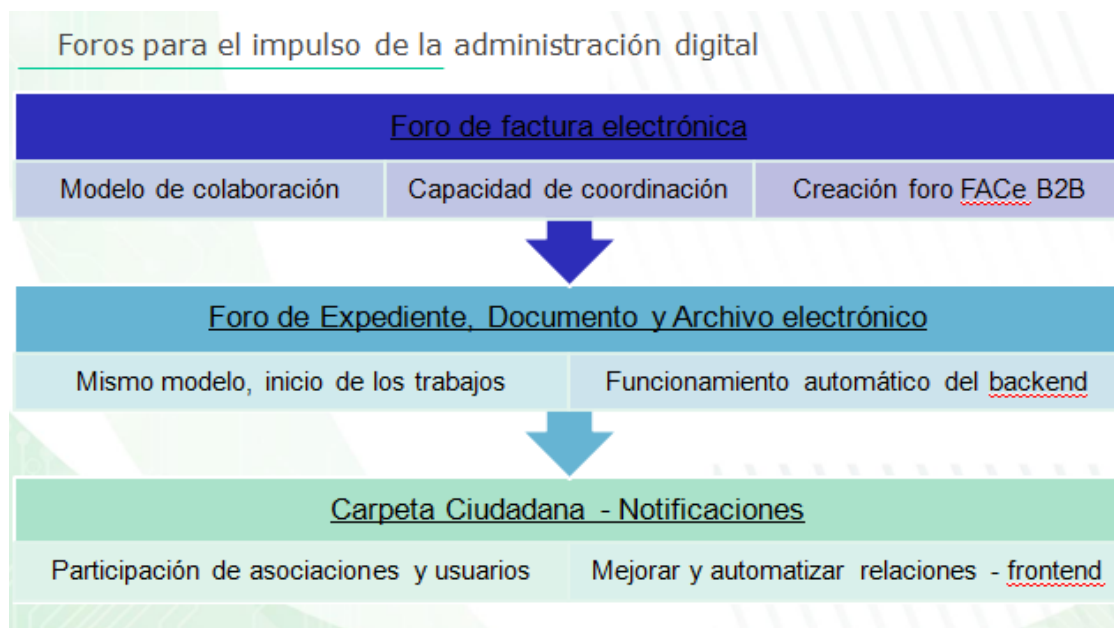
**las administraciones públicas**, incluso las pequeñas, ayuntamientos de 100 habitantes.

El proyecto está plagado de escepticismo, **no faltan los agoreros que indican que dicha transformación en un plazo tan breve es imposible para el tejido empresarial español**, compuesto principalmente por autónomos y pequeñas y medianas empresas, **así como para las administraciones públicas**, para las cuales indican que será imposible cambiar en menos de un año la tradición histórica de tramitación en papel a una tramitación íntegramente digital en algo tan sensible como la facturación.

**Para conseguir que este proyecto llegue a buen puerto**, la comisión sectorial de administración electrónica lo primero que hace es crear un **grupo de trabajo específico para la facturación electrónica**. Y de las **primeras decisiones de dicho grupo de trabajo**, es que si la facturación electrónica la tienen que realizar las empresas a las administraciones, sería bueno **contar desde un primer momento de manera colaborativa, con la participación de dichas empresas**, esto debería ser la norma, supone una pequeña ruptura en el funcionamiento habitual, en el que habitualmente no existe esa participación directa en el desarrollo estratégico de este tipo de proyectos. De esta manera surge el foro para la facturación electrónica.

### **Foros para el impulso de la administración digital**

Los foros de transformación digital son el elemento más novedoso en la gestión de proyectos complejos con múltiples actores interesados, liderados por las AAPP pero que afectan a toda la sociedad.



El primero de ellos es el foro de factura electrónica. Posteriormente, se crean dos nuevos foros, que a diferencia del caso anterior, no tienen un objetivo "vertical", el de la facturación electrónica, si no objetivos horizontales, en todo tipo de trámites administrativos.

De este modo, los foros posibilitan la generación de sinergias entre las áreas de actuación y se simplifica la gestión y participación activa de todas las entidades evitando un escenario con decenas o incluso centenares de foros, según el tema concreto a tratar (expedientes de obras, contratación, datos de contactos de los ciudadanos, identificación de empresas para tramitación automatizada, etc...)

Sin embargo, sí se hace una diferenciación. Por un lado, el foro del expediente, documento y archivo electrónico se centra en la tramitación automatizada en el ámbito del **backend**, de la gestión interna. Por otro, el de carpeta ciudadana se centra en el las relaciones entre administraciones públicas y ciudadanos, tanto personas físicas como empresas. Esta diferenciación es útil, porque por un lado, las tecnologías no son siempre las mismas (el foro de *backend* está más orientado a temas de tratamiento automático, temas técnicos más internos a la gestión, mientras que el de

relaciones, a temas como accesibilidad, diseño, etc...) como por los interlocutores: en el primero están, principalmente, especialistas tic y sector privado, interesados en la tramitación automática. En el foro de *frontend*, hay representantes de asociaciones, ciudadanos, etc... interesados en mejorar las relaciones, sean automáticas o a través de página web.

El funcionamiento en los tres casos es similar. Los foros tienen reuniones de todos sus miembros, con una periodicidad variable, pero que suelen ser cada 3 meses. Estas reuniones se hacen presencialmente en un local en Madrid, pero siempre con posibilidad de videoconferencia, de esta manera hay una participación activa de administraciones públicas, empresas o asociaciones de todo el territorio, sin que la posibilidad de desplazamiento suponga ningún tipo de freno o impedimento a la participación. Es importante resaltar que no es que el foro se retransmita por *streaming*, si no que se favorece la participación activa y bidireccional con todos los intervinientes en remoto que estén interesados.

Estas reuniones se dividen en dos partes: un ámbito reservado exclusivamente al sector público, miembros designados por la Comisión Sectorial de administración electrónica, y posteriormente, se abre a todos los participantes interesados miembros del foro.

La primera parte sirve para actualizar o ajustar mensajes entre los miembros del sector público, y preparar en conjunto la reunión general. En las reuniones del foro se suelen discutir los temas que necesitan la opinión del foro, aprobar o consolidar propuestas de grupos de trabajo o necesidades detectadas con anterioridad, y plantear los temas de discusión o foco de trabajo hasta la siguiente reunión del foro. Las cuestiones aprobadas por el foro, puede que se escalen a la Comisión Sectorial de administración electrónica o sus grupos de trabajo, para aprobación formal de dicho órgano colegiado de la administración, lo que permite una gestión mucho más ágil y eficiente que lo que serían cambios legislativos.

Todas las decisiones y temas tratados se publican en el [Portal de Administración Electrónica](#) en los espacios de colaboración correspondientes a cada foro de colaboración. Como por ejemplo se puede ver el apartado de "asuntos tratados" dentro del área de descargas del foro de factura.

Esto permite que, incluso para los no participantes directos en las sesiones de los foros, se tenga toda la información disponible de los acuerdos y siguientes pasos en los proyectos estratégicos, de manera que todo el mundo puede conocer las decisiones y adaptar sus aplicaciones y sistemas de información en consecuencia.

**Autor: Aitor Cubo Contreras**

Subdirector General de Impulso de la Administración Digital  
y Servicios al Ciudadano

Secretaría General de Administración Digital  
Ministerio de Hacienda y Función Pública