



Comunicación

079

UN MODELO DE EXCELENCIA DESARROLLADO EN BASE A LOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Francisco García Atanes

Asesor Responsable del Área de Sistemas de Información
Defensor del Pueblo

Luis Botija

Asesor del Área de Sistemas de Información
Defensor del Pueblo

Palabras clave

Estrategia, Modelo, Excelencia, Administración, Electrónica, Gestión, Optimización, Eficiencia, Eficacia.

Resumen de su Comunicación

Esta comunicación pretende ser un resumen de la experiencia y las vivencias de la Institución del Defensor del Pueblo en su búsqueda por alcanzar un modelo de excelencia a través del desarrollo y la implantación de modelos de administración electrónica.

UN MODELO DE EXCELENCIA DESARROLLADO EN BASE A LOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Presentación.- La Institución del Defensor del Pueblo

Según el Artículo 54 de la Constitución española: una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administraciones públicas.

La misión del Defensor del Pueblo es la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Además controla que la Administración Pública actúe conforme a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución.

Así pues, la actividad del Defensor del Pueblo se centra, fundamentalmente, en la atención al ciudadano a través de sus instrumentos de relación.

1.- Un modelo de Excelencia desarrollado a partir de un modelo de Administración Electrónica.

1.1.- La definición del Camino:

Según la definición de la Comisión Europea, la Administración Electrónica abarca tres dimensiones de mejora a través del empleo de las Tecnologías de la Información:

- La prestación de Servicios.
- La participación Ciudadana.
- La dinamización del gobierno mediante la transformación de las relaciones internas y externas.

La Institución del Defensor del Pueblo se ha ocupado de desarrollar estas tres dimensiones, aunque no lo haya realizado con el mismo esquema de prioridades que otras Administraciones.

En efecto, llevamos ya varios años hablando de los Procesos de Modernización en la Administración Pública y la necesidad de aprovechar las Nuevas Tecnologías como forma de mejorar su eficacia y eficiencia.

Somos conscientes también a estas alturas que, el proceso al que la Administración Pública se ha estado enfrentando en estos años, no es más que el resultado de un cambio en el modelo de relación con los ciudadanos, donde hemos pasado de un esquema "Administración-Administrado" hacia una evolución al esquema "Oferente-Demandante de servicios", fruto principalmente del interés por crear una Sociedad del Bienestar en el centro de la cual se sitúa el ciudadano como Demandante de servicios.

Aunque estos planteamientos puedan sonar demagógicos, lo cierto es que el reto de la Administración Pública está caracterizado por la exigencia de calidad en los servicios que presta. Todo ello, sin olvidar la necesidad de seguimiento y control de las actividades y la eficacia y eficiencia en costes.

El logro de estos objetivos ha llevado a la Administración Pública, en estos últimos años, al desarrollo de diversas iniciativas de Administración Electrónica. Con carácter general la mayoría de las Administraciones inicialmente se han orientado a la creación de servicios de relación con el ciudadano (registro telemático, portales, etc.) y, en esos primeros momentos se han descuidado, las iniciativas encaminadas a la mejora

del trabajo interno de la propia Administración respecto a sus procesos de tramitación y gestión.

En la Institución del Defensor del Pueblo no se han descuidado estos aspectos de relación con el ciudadano, pero primeramente enfocamos todos nuestros grandes esfuerzos en esa segunda dirección.

En nuestra Institución teníamos claro el cambio en las reglas del juego respecto al nuevo esquema “Ofereciente-Demandante de servicios” y, por ello, nuestros primeros pasos fueron dirigidos al ámbito interno, (prefiriendo organizar la tienda antes de abrir el escaparate); pretendíamos definir y alcanzar un modelo de excelencia que entendíamos debía estar apoyado en el desarrollo de los modelos de administración electrónica.

Lo cierto es que nuestra Institución tiene sentido por y para el ciudadano, por lo que para nosotros era un pilar fundamental crear una Institución ágil y dinámica, capaz de responder en todo momento a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

Nuestro objetivo ha sido, por tanto reorientar nuestra organización y desarrollar, primeramente, la dimensión de dinamización y transformación de las relaciones internas y externas a la que hace referencia la definición de la Comisión Europea sobre Administración Electrónica de forma prioritaria frente a los otros dos ejes definidos en la misma de Prestación de Servicios y Participación Ciudadana.

Nuestro reto, por tanto, era transformar nuestra organización para dar el mejor servicio posible al ciudadano y poder reaccionar ágilmente a la evolución de sus demandas, lo cual exigía definir e implementar un nuevo modelo organizativo aprovechando además el potencial que nos ofrecían las nuevas tecnologías para soportarlo y poder evolucionarlo.

De esta manera, en el año 2001, iniciamos un Plan de Modernización de la Institución que trajo consigo la modernización del parque informático, la puesta en disposición de acceso a Internet y correo electrónico a todos los miembros de la Institución y un ambicioso proyecto de capacitación y formación también con carácter general para todos los miembros de la Institución.

Una vez logrado esto, en el año 2002 nos fijamos la meta de reorganizar y modernizar nuestros sistemas de información de forma que estuviésemos en disposición de implantar modelos de administración electrónica en nuestra Institución como el camino a seguir para alcanzar el modelo de excelencia que nos habíamos fijado como objetivo y, por ello, realizamos, con la ayuda de una consultora externa, un Plan Director de Sistemas de Información.

Este Plan Director de Sistemas nos ha servido como “hoja de ruta” en estos años y, sin duda, ha sido fundamental para llegar al punto en el que nos encontramos.

1.2.- El Camino Emprendido

En paralelo a la ejecución del Plan Director de Sistemas, emprendimos también un proyecto de Reingeniería de Procesos y Simplificación Administrativa que acabaría por determinar nuestra organización y los requisitos de alto nivel de nuestro principal sistema de información, el sistema de información para la gestión de expedientes de quejas de ciudadanos.

Una vez que habíamos definido nuestra nueva organización, las nuevas competencias y la nueva forma de hacer las cosas, nuestro siguiente paso fue la puesta en marcha de un proyecto para construir este sistema de información que daría soporte a la gestión de expedientes de quejas de ciudadanos.

En realidad, este paso era dar un paso de gigante, ya que este sistema cubre casi la totalidad de la activi-

dad informática de la Institución y es la columna vertebral sobre la que sustenta el 90% del trabajo de la misma.

Así pues era un reto muy ambicioso pero también necesario.

Partíamos de un sistema anterior, desarrollado sobre ORACLE y que entendíamos obsoleto tanto en lo funcional como en lo tecnológico, principalmente porque no era un sistema orientado a la gestión de procesos y flujos de trabajo.

En la Institución estábamos preocupados por los procesos de tramitación y gestión internos fruto del esfuerzo que habíamos hecho en el proyecto de reingeniería y simplificación administrativa, así una vez definidos estos procesos buscábamos un sistema de información que nos permitiese modelizarlos y gestionarlos adecuadamente, de manera que también pudiésemos así normalizar y estandarizar los servicios que prestábamos al ciudadano.

Esta preocupación se resolvió definiendo una solución para el nuevo Sistema de Información basada en capacidades de Gestión de Procesos (BPM), Gestión Documental y Gestión del Conocimiento.

Los objetivos que perseguíamos se podrían resumir en los siguientes:

- Simplificar y optimizar procesos complejos, obteniendo una definición clara de los mismos de forma previa a su mecanización y, en parte, automatización a través de un moderno sistema de información.
- Mejorar la atención al trabajo interno a través de la Gestión Documental y la Gestión del Conocimiento, de forma que los tramitadores tuviesen en todo momento acceso a la información disponible (en fuentes internas y externas), buscando reducir los tiempos de tramitación.
- Reducir los costes. Reducción de tiempos de proceso y trámites, la eliminación de papel...
- Controlar la gestión interna de actividades y a su personal, de una forma precisa, con herramientas objetivas y exactas de medición y control.

Estas características, como no es difícil notar, buscaban redundar en una mayor productividad de la Institución y en una mejora importante respecto a la calidad del servicio y atención al ciudadano.

El concurso público para el Análisis, Diseño, Construcción e Implantación del Sistema de Información para la Gestión de Expedientes de Quejas de la Institución fue adjudicado en el mes de Junio del Año 2004.

A partir de ese momento, nos embarcamos conjuntamente con la empresa adjudicataria en un proyecto de 12 meses de duración que implicaba unas grandes dosis de modernización y unas grandes dosis de gestión del cambio para toda la Institución.

El planteamiento del sistema que a día de hoy utilizamos estuvo siempre apoyado en herramientas comerciales de alto nivel:

- TIBCO Staffware – Para el BPM y la Gestión de Procesos
- DOCUMENTUM – Para la Gestión Documental y de Contenidos
- AUTONOMY – Para la Gestión del Conocimiento

A través de la integración de estas tres herramientas se construyó un sistema a medida para la Institución

del Defensor del Pueblo que como decía soporta el 90% de la actividad que realiza la Institución en el ejercicio de sus competencias, y que en grandes líneas significó:

- La integración de canales de entrada y salida de información y quejas a través de la automatización del Registro de Entrada.
- La puesta en disposición de los ciudadanos de un servicio de atención de quejas a través de Internet, con o sin certificado digital para la autenticación.
- La normalización y sistematización en el procedimiento de tramitación en las diferentes áreas definidas dentro de la Institución.
- El cambio en los modelos de organización del trabajo, desde un enfoque por lotes, en función del traslado de papel, a un procesamiento y tramitación en línea en función del flujo de trabajo.
- La eliminación significativa del volumen de papel que se mueve dentro de la Institución.
- Un incremento del valor de las personas al poder dedicar su tiempo a tareas de alto valor añadido en vez de desperdiciar su tiempo en la búsqueda de información que ya está en el sistema o en el trasiego de carpetas y papeles.
- Un mayor control de los procesos de tramitación internos y un conocimiento, expresado en ratios comparativos, de productividades.
- Una simplificación muy significativa de las tareas a ejecutar para la elaboración del Informe Anual que la Institución presenta al Congreso.

La implantación del sistema nos sirvió además para identificar algunos cuellos de botella y algunos puntos de ineficiencia que finalmente depuramos, siendo el más significativo el procedimiento de Firma.

Por ello, y dentro del desarrollo de nuestra estrategia de alcanzar un modelo de excelencia a través de la implantación de Modelos de Administración Electrónica, en el año 2004 reforzamos la definición del sistema implantando dentro de los procesos de tramitación, la Firma Electrónica.

El proyecto de Firma Electrónica está basado en los certificados emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT). Además, aprovechamos el proyecto para realizar un sistema de Single Sign On, con el resto de sistemas corporativos y operativos, integrando en una única tarjeta las funcionalidades de:

- Certificado digital de autenticación y acceso a los sistemas
- Certificado digital de firma electrónica (FNMT))
- Control de acceso al edificio
- Tarjeta de identificación del personal fuera de la institución



Además de lo anterior, se realizaron también como parte de este proyecto, las modificaciones necesarias en nuestra web institucional para que los ciudadanos pudiesen enviarnos sus quejas y la documentación asociada a las mismas firmada también electrónicamente.

El pasado año 2005 ha sido para nosotros un año de consolidación y optimización de nuestra solución. A lo largo del período hemos trabajado fundamentalmente en la capacitación de los usuarios al nuevo sistema y en la introducción de algunas pequeñas mejoras, pero sobre todo, ha sido un año para extraer conclusiones y para revisar los objetivos de excelencia que nos habíamos definido y que seguimos persiguiendo.

De esta manera podemos manejar ya algunos datos significativos y tangibles sobre el impacto organizativo que ha tenido la implantación de este sistema:

- Eliminación de los carros con carpetas y dossier, que entre otras cosas a permitido desdoblarse la actividad de la Institución en 2 edificios de oficinas sin que se hayan percibido impactos en los procesos de trabajo al estar la información en el Sistema.
- Reducción de Papel en la Institución (45 %)
- Volumen Diario de Quejas Tramitadas por la Oficina de Registro a través de Internet (anterior 5% - actual 25%)
- Simplificación del Proceso de Firma (reducción muy significativa del tiempo que los perfiles de dirección

dedican a la firma de escritos de escasa relevancia 60%]

- Reducción del tiempo de Preparación de la información relevante para el Informe Anual a las Cortes, al estar la información normalizada y ser considerada fiable (anterior 1 mes – actual 1 semana).

Pero, aún habiendo avanzado, seguimos teniendo un largo camino por delante.

1.3 El camino por andar.- 2006 en Adelante

Al principio de esta comunicación comentaba que la base de nuestra estrategia para alcanzar un modelo de excelencia consistía en reorganizar la Institución y dotarla de una infraestructura de sistemas de información avanzada y de unos usuarios capacitados para sacarle partido.

En este punto estamos razonablemente satisfechos con lo conseguido, disponemos de un moderno sistema de información que abarca el 90% de nuestra actividad como Institución y que se ajusta totalmente a nuestras necesidades y, disponemos de un personal cada día mejor preparado para explotar las capacidades que este sistema les ofrece en el ejercicio de sus funciones.

Pero aún así, pretendemos seguir avanzando en nuestro modelo de excelencia con la implantación de un nuevo modelo de trabajo, simplificado y normalizado y por ello, hemos dedicado parte de nuestros esfuerzos del año 2005 ha establecer una serie de indicadores internos de gestión.

Utilizaremos parte de estos indicadores para conformar una declaración de compromisos y servicios a los ciudadanos respecto de la atención que demandan a la Institución.

Por otro lado, daremos la capacidad a los ciudadanos para realizar el seguimiento de la tramitación de sus expedientes a través de nuestra web, así como les iremos informando puntualmente de los cambios de estado que se vayan produciendo dentro de la tramitación de sus expedientes.

Asimismo, nos integraremos con el Servicio de Notificación Telemática de Correos para garantizar nuestras comunicaciones telemáticas con los ciudadanos y, nos integraremos con la red del MAP para unificar nuestro registro telemático con el de los principales Ministerios y Administraciones con los que nos relacionamos.

A finales de este año 2006, hemos establecido un nuevo punto de control que nos ayudará a establecer conclusiones a la vez que evaluaremos el grado de desarrollo de otras iniciativas de administración de electrónica que entendemos de utilidad en la persecución del objetivo que nos definimos ya en el año 2001 de alcanzar un modelo de excelencia en nuestra gestión y en los servicios que prestamos a los ciudadanos.

Además, el hecho de que D. Enrique Múgica haya sido nombrado como Presidente de la Federación Internacional de Ombudsman (FIO) nos ha permitido ver, no sin cierta satisfacción, que vamos un poco por delante y que, por tanto, estamos en buena disposición para ayudar, o al menos animar, a otras Instituciones semejantes a nosotros a emprender el mismo camino.

De hecho, hemos retomado una idea que ya nos había parecido interesante en el pasado y que hoy día, con la experiencia ya vivida, cobra más sentido. Esta idea que estamos madurando es crear un Portal a nivel FIO, que nos sirva como portal de conocimiento, punto de encuentro y soporte a una mayor cooperación internacional en los procesos de tramitación.

Este proyecto que ahora pensamos en retomar lo habíamos evaluado ya hace dos años, pero hemos preferido aprender primero y ahora a través de la experiencia que hemos adquirido al menos somos capaces de vislumbrar las dificultades que vamos a encontrarnos, lo cual es ya un gran avance.
