

38

LA REINGENIERIA DE PROCESOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS

Alberto Javier Ángulo Cascan

Profesor Titular, Doctor en Derecho, Área de Derecho Financiero. Autor de diversos artículos sobre la ciberadministración y de la monografía “La ciberadministración fiscal electrónica”, de la Editorial Marcial Pons. Webmaster del portal “haciendaeinternet.com”
Universidad de Zaragoza

1. LA NECESIDAD DE UNA MEJOR GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

En la era de las comunicaciones la Administración sigue sin tener un nivel alto de eficacia. Sigue habiendo varios órganos trabajando sobre un mismo tema por separado, algunos órganos poseen información valiosa para otros pero no se la pasan, las relaciones interdepartamentales no son fáciles porque parecen hablar en distintos lenguajes, existen gestiones totalmente inútiles, etc.... Ello se debe en parte, a que la Administración aun contando ya con un importante activo de medios tecnológicos no explota todo el potencial que estos medios ofrecen.

Las TIC ofrecen numerosas técnicas de captura del conocimiento para mejorar la eficacia de la Administración que todavía no se han puesto en práctica. La competitividad de la Administración va a depender del mayor o menor grado con el que se pongan en práctica dichas técnicas. A continuación exponemos algunas de ellas:

Gestión bajo demanda

Hoy día es fácil detectar las necesidades de los administrados. Están los foros, las sugerencias telemáticas, el voto electrónico, etc..... No obstante, la auditoria de las necesidades debe hacerse correctamente. No debe preguntarse a la gente que es lo que necesita porque no lo sabe ni tiene por qué saberlo. Debe preguntarsele cuáles son sus objetivos y darle la información necesaria para alcanzarlos.

Gestión de competencias

Captadas las necesidades de los administrados una Administración eficaz sabe localizar a los funcionarios más adecuados para satisfacerlas. En este sentido ya se habla de una Gestión de competencias de los funcionarios. Se puede crear un árbol de competencias de la Administración donde se recojan las competencias, conocimientos y habilidades de cada funcionario para echar mano de ellos cuando se necesite. Dicho árbol puede ser actualizado sobre la marcha por los propios funcionarios. Son los mapas de conocimiento profesional y personal. Son los directorios e informan sobre las actividades y los hobbies. Mapas a los que también debe poder acceder desde su portal el propio administrado ya que no todo está documentado. Los sistemas de información nos dan exhaustividad pero la relevancia la dan las personas. Ejemplo: Si debo hacer un trabajo sobre un rascacielos, Google me dará miles de páginas sobre rascacielos, pero debo ir a los expertos. Cada vez mas son las personas quienes tienen relevancia.

Divulgación de las buenas prácticas

El seguimiento de lo que están haciendo otras administraciones, otros funcionarios es mas barato y útil que consultar a una empresa. Se puede utilizar Internet para ver que es lo que otros están haciendo. La gente que está haciendo el proceso diariamente es la mas adecuada para detectar las ineficiencias de ese proceso y aportar iniciativas de gestión de calidad en una organización. Hay muchas cosas que no vienen en los manuales, como las soluciones que se dan en la práctica diaria. Compartir buenas prácticas reduce costes. Claro que para compartir buenas prácticas, los funcionarios deben tener una razón para hacerlo. Hay que motivar a los funcionarios a trabajar en colectividad. Hay que convencerles de lo que van a aprender si comparten lo que van aprendiendo cada día. Van a sentir que ellos hacen algo por ellos y para ellos. Es preciso crear ese entorno de voluntad.

Captura y publicación de las preguntas mas frecuentes

Tiene que haber alguien que sepa cuales son las preguntas mas frecuentes. Es útil capturar todas las respuestas que se generen para poder analizadas y reutilizadas. Es un tesoro del conocimiento. Pregunta que se haga que pueda ser reutilizable. Normalmente responden varias personas. Se puede pedir al funcionario que detecte cada semana dos preguntas frecuentes e importantes. Después se puede concertar un café semanal para capturar esas preguntas. El acto social es más motivante que subir esas preguntas a la red. La gente procura no hacer el ridículo. Después esas preguntas se pueden organizar. Ejemplo: preguntas de la campaña de renta 2003.

Observación del entorno

Cada día estamos practicando **rutinas generadoras de conocimiento**. Es más importante lo que se evapora que lo que se procesa. Es preciso capturar todo ese conocimiento antes de que se pierda.

Un ejemplo son las observaciones personales. Es preciso facilitar a la gente que pueda exponerlas. Mil ojos ven mas que dos. Un ejemplo son **los Blog**. Log significa registro. Web Log es igual a Blog. Las personas escriben su Blog (su diario personal). Los individuos pueden hacer su aportación. Su opinión personal sobre algo. Ejemplo: “Hay un artículo interesante”. Las empresas que quieren reconocimiento del tipo “estos no solo venden , también sabe de esto”, tienen blow. Se aprende compartiendo. Hace unos años necesitabas a alguien que recopilara todo. Ahora basta una web. En el Blow no hay interacción. La gente solo aporta “he visto esto”, “he leído esto”, etc....

Un ejemplo es la captura del conocimiento generado en **las conferencias**. Es útil guardar un vídeo de las mismas. Es útil sintetizar lo que en ellas se dice. Quien resume lo dicho debe aprovechar y preguntar en lugar de concertar una entrevista posterior con el conferenciante. Ejemplo: Normalmente el conferenciante en un congreso hace un resumen que se incorpora a su dieta. Ese resumen puede servir también para informar a los asistentes. En realidad, no hay que esperar a que los asistentes a congreso hagan un resumen del mismo. Cuando llegen a casa ya deberían tenerlo en su ordenador. Otro ejemplo son los partes de relevo en una empresa: además de archivarlos podrían llevarse al web.

Cada día la captura del conocimiento va a ser mas involuntaria. Aunque la gente no quiera aportar algo lo va a hacer. Y además sin esfuerzo. Ejemplo: captura automática de las respuestas telefónicas. Software de inteligencia artificial para deducir de los emails de los empleados quien sabe de un tema, ect....

Las comunidades

Además de los funcionarios, existen en el mundo personas expertas que pueden ayudar a resolver mejor nadie problemas concretos de una Administración. En este sentido se habla ya de la **búsqueda de expertos**. Hoy día gran parte del conocimiento no está sobre el papel sino en la mente de los expertos. Es preciso dar con ellos para obtener la mejor información sobre cada tema concreto. El entorno de trabajo se está haciendo tan complejo que nadie puede estructurar la información. Ahora se pasa de un sistema de información centralizado a que cada persona es una base de datos. Es importante la forma en que utilizas ese conocimiento que está en la cabeza de las personas. Los Expertise muchas veces te recomiendan cosas inútiles. Es muy importante “de quien te fias que te recomiende”.

Por otra parte, la gente no es consciente de lo que sabe. Tiene miedo a que se le califique como experto. La gente sabe mas de lo que dice y de lo que piensa. La mejor manera de aprender de alguien es ponerte al lado. Mucho conocimiento no está en los manuales. Por ello es necesario estar socialmente en contacto con la gente porque muchas veces ni la gente sabe lo que sabe. Muchas veces la gente va a compartir información como moneda social. Comparten información porque les da prestigio. Recomiendan un libro o una película porque su prestigio aumenta. Internet favorece esa moneda social porque es mucho mas cómodo recomendar por email que por carta.

Las comunidades facilitan la conexión entre profesionales de acuerdo con sus intereses o prácticas. Se puede poner en una web un apartado de **preguntas a otros internautas**. Muchos contestan porque les da prestigio o les gusta. Puedes hacer una pregunta y que te aparezca un ranking de personas que han contestado con el nivel de quien responde y con el precio de la respuesta. Si eres tu quien responde y te han puesto nota ya puedes cobrar. Las consultoras de las multinacionales ponen la preguntas de sus consultores en su learning y aparece alguien en le mundo que sabe de ese tema. Así resuelven su problema. Esa persona que contesta suma puntos por lo que después puede cobrar a la consultora. Como vemos, hay comunidades de muchos tipos (de bla, bla, bla, de un tema específico, de mayor especialización, etc...)

También tenemos las **herramientas de trabajo en grupo**. **Groove** es una herramienta para trabajar en grupo. Es un software descargable desde Groove.es. “ver para creer”. Puedes empezar a trabajar con cualquier persona del mundo que tenga groove. Alguien con groove crea un proyecto y envía un mensaje instantáneo a alguien que tenga groove invitándole a contestar. Ya tenemos a alguien que acepta participar en el proyecto. Lo mas elemental es hacer un chat, que puedes capturar. Otra herramienta es el **Bring**. Mientras el chat es cronológico el Bring es organizable en tiempo real. Se crean celdas para distintos temas. Los internautas se meten donde quieren. Tenemos una herramienta para cuatro o mas personas, una en cada parte del mundo, se conectan en tiempo real y hablan de un mismo tema. Obsérvese que es muy distinto ver nuestro trabajo después de ver estas herramientas. También puedes abrir un **word y que todos vean y modifiquen y todo quede guardado**. **Agendas de gestión en grupo**. Hay herramientas en las que varios pueden escribir un documento a la vez. Se puede añadir la **videoconferencia**.

Nuevos conceptos de oficinas

La forma de las oficinas es importante. Una organización basada en el procedimiento puede ser departamental. Pero si una organización está basada en la información de las personas habrá que pensar en otra organización. La división de las empresas mas modernas ya no es tanto departamental como de equipos de trabajo cambiantes. Los empleados mas competentes para afrontar problema en concreto se reunen para solucionarlo y se separan cuando ya lo han solucionado. Son nuevas formas de trabajo, nuevos entornos de trabajo, etc....

Arquitectura de la información

El trabajo diario exige que haya bases de datos. Sin embargo no es suficiente. Lo importante es que esté bien organizada. Ello requiere un esfuerzo de arquitectura. El reto final es como analizar el conocimiento y como sintetizar lo importante. La información puede presentarse de

varias formas: por vídeo, por texto, por power point, una imagen y un esquema, etc. Las imágenes son mejor. El texto se te come en Internet. Los artículos deben ser cortos e indicar el tiempo que vas a tardar en leer. Debemos conseguir que aparte de los rollos, se resuma. La gente no quiere rollos. Lo breve lo lee todo el mundo. Algunos software resumen automáticamente. Además debemos ir hacia lo fácil de entender. No podemos poner toda la carga de la comprensión en el receptor sino en el emisor. Además existe un software de información: te informa de lo que quieres y detecta que es lo que no te gusta para no informarte mas.

2. LA NECESIDAD DE UNA REORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS

Para actuar con la flexibilidad y agilidad que permiten las nuevas técnicas de gestión, la Administración tiene que cambiar su forma de trabajar. Actualmente su actuación está demasiado encajonada por un sinnúmero de rígidos procesos que no le dejan actuar con la flexibilidad y agilidad que permiten las nuevas técnicas de gestión. Actualmente existen unos 3000 procedimientos administrativos y otras tantas normas. Es necesaria una reorganización de los procesos.

Todo ahora es conectable así que, frente a la clásica perspectiva departamental, cualquier organización de los procesos debe hacerse ya desde una perspectiva global, integrada y armonizada. Entre otras cosas esa visión integrada de la organización exige intensificar el trabajo en común de los distintos departamentos, compartir medios aprovechando las economías de escala (ejemplo: registros compartidos), simplificar los procesos, suprimir todo lo que deja de tener sentido (ejemplo: el B.O.E. en papel), estandarizar formas de actuar (ejemplo: formularios válidos para diferentes órganos) y cambiar criterios de actuación (ejemplo: la forma de clasificar a las empresas a inspeccionar. Hoy día ya no se clasifica a las empresas inspeccionables según el valor del immobilizado sino según su nivel de riesgo de degraudar), etc....

La reorganización de procesos debe estar basada en la optimización de los recursos y la maximización de los rendimientos. Es la globalización en el ámbito de la Administración. Con ella, la Administración gana en eficacia y surgen mejores servicios para los administrados (servicios integrados, adecuados a sus necesidades, mucho más fáciles de disfrutar y con menos trámites). En este sentido Comisión Europea ha definido el gobierno electrónico como “el uso de las TIC en la Administración Pública, unido al cambio organizativo y al desarrollo de nuevas habilidades de la función pública, con el objetivo de mejorar los servicios públicos, fortalecer el proceso democrático y proporcionar mayor soporte a las políticas públicas”.

En el campo de la reorganización de procesos todavía queda mucho por hacer. La E-Administración ha llegado para quedarse pero aún no es la panacea. Hay que insistir en la reingeniería de procesos y en su simplificación. Dar al usuario servicios electrónicos cómodos y simples exige la previa reorganización de la Administración, la colaboración entre Administraciones y la colaboración con el ciudadano. Eso será el reto. Una transformación basada en las tecnologías. El análisis de las posibilidades de cambio en las estructuras y procedimientos de la Administración en su adaptación a la era electrónica, y el consiguiente cambio cultural y de formación de los empleados públicos serán uno de los frentes de batalla en los próximos años. Uno de los retos a los que los gobiernos deben enfrentarse es como gestionar su capacidad organizativa en términos de eficiencia operativa y atracción de capacidades necesarias para mejorar el sector público. Mover los servicios existentes al entorno “on line” puede aportar ciertos beneficios, pero es la

verdadera transformación de la Administración lo que la convertirá en un auténtico generador de valor social y económico. Es preciso hacer un esfuerzo de coordinación, simplificar procedimientos y normativa. A la pregunta de si ¿está la Administración dispuesta a sacrificar órganos y gestiones inútiles? En un congreso se me respondió que se piensa en ello pero lo cierto es que la reorganización de tantos órganos y personas en la e-administración resulta complicadísima. Cuando se está acomodado, moverse siempre cuesta aunque sea para estar mejor.

El Gobierno de la nación persigue la implantación de la “administración electrónica” mediante diferentes tipos de medidas, entre las que se encuentran, aquellas actuaciones orientadas al logro de los objetivos concretos de simplificación administrativa, considerada como condicionante y presupuesto de la “administración electrónica”, que se estructuran en los planes generales de simplificación¹.

3. LINEAS DE REORGANIZACIÓN

Desde nuestro punto de vista, la reorganización de los procesos debe pasar por las siguientes líneas:

Contar con alguien que coordine y promueva la colaboración entre todas las Administraciones

Entre las lecciones aprendidas del e-goberment mundial está la de que es mejor contar una Administración centralizada, una entidad coordinadora que defina de forma clara una visión, una estrategia bien documentada y un camino de consecución viable. Esta visión, estrategia y planificación, proporcionan la piedra fundacional sobre la que se construye una verdadera e-Administración. Todas las iniciativas de reorganización deberían basarse en esa visión (Un ejemplo ilustra esta afirmación: Alguien tiene que fijar y hacer públicos unos criterios de seguridad o parámetros de decisión para no reinventar las mismas cosas. Parámetros que deberán ser tenidos en cuenta por todos los departamentos administrativos para trabajar en el back office).

En la Actualidad, es el MAP, con el apoyo del MCyT, quien actúa como coordinador dentro de la AGE. Recientemente su plan de choque para el impulso de las Administración Electrónica en España puesto en marcha desde mayo del 2003, ha supuesto un elemento armonizador de toda la acción ministerial, poniendo a trabajar a todos los departamentos de forma coordinada para conseguir unas metas comunes. Un órgano de apoyo a esta labor es el Consejo Superior de informática y para el impulso de la Administración Electrónica, que dispone de todo el respaldo del gobierno de la nación, y cuya visión es controlar y verificar dicha implantación.

Pero la implantación generalizada de la Administración electrónica en España pasa por la elevada implicación de todas las Administraciones Públicas. Y dado el modelo descentralizado de las Administraciones Públicas españolas, la AGE debe paralelamente reforzar la colaboración con las administraciones de las Entidades Locales y de las CC.AA en el impulso de la Administración Electrónica. Sólo a través de la cooperación entre administraciones públicas serán posibles actuaciones como el desarrollo de servicios integrados o el intercambio de buenas prácticas o el desarrollo de aplicaciones horizontales de interés común, aumentando así la eficiencia en la utilización de recursos públicos. En esta línea, la AGE está desarrollando seis convenios bilaterales con

las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria, Galicia, Cataluña, Madrid y Murcia. La cooperación del Estado con las Autonomías y de éstas entre sí ha sido también reforzada con la creación de una Conferencia sectorial específica en materia de Administraciones Públicas.

Remover los obstáculos legales

Las administraciones deben convivir con cambios legislativos y de gobierno, que, a menudo, limitan la flexibilidad necesaria para poner en marcha rápidamente las estrategias definidas. La reorganización de la Administración requiere una revisión detallada y profunda del marco normativo en el que se desenvuelve la actividad de la AGE con objeto de detectar las insuficiencias o lagunas así como las barreras existentes en un ordenamiento jurídico elaborado sin tener en cuenta las posibilidades tecnológicas que hoy en día están a nuestro alcance, y el impulso de la innovación en la administración electrónica. La medida 17 del Plan de Choque del MAP, ya prevé el análisis exhaustivo de los 2.303 procedimientos censados en la AGE, así como de su correspondiente normativa para identificar y remover los obstáculos que existan para su puesta en servicio en clave electrónica y telemática. Este objetivo está incluido en el III Plan de Simplificación promovido por le MAP.

Estandarizar de los flujos de información

Para que la administración pueda desarrollar todas las nuevas técnicas de gestión que ofrecen las nuevas tecnologías es preciso que estandarice sus flujos de información. Para ello necesita utilizar componentes modulares, horizontales, válidos para cualquier administración. La interoperabilidad del software es uno de los compromisos de E-europe 2005. Dentro del software interoperativo merece la pena destacar el software C.E.R.E.S, preparado por el M.A.P y otros organismos como la F.N.M.T para hacer que las relaciones entre la Administración y el administrado sean seguras.

Contar con un organigrama centralizado acorde con las necesidades del administrado

Muchas veces la organización y funcionamiento de la Administración responde más a la tradición y a la comodidad de los funcionarios que a las necesidades reales del administrado. Los servicios que se prestan a los ciudadanos están fuertemente ligados a la organización departamental o a la infraestructura administrativa. La provisión del servicio se caracteriza por ciclos de decisión largos y por procesos soportados en papel. Como los tiempos, las necesidades del administrado cambian pero el organigrama de la Administración parece algo inmutable. Los órganos se crean pero no se destruyen. Organos que en el momento de crearse daban un servicio importante al administrado permanecen por los siglos de los siglos aunque ya no sirvan más que para que sus funcionarios sigan cobrando su sueldo. Por otra parte, cada Departamento se siente dueño de sus datos. Hay quien habla de una esclerosis de la Administración. Por ejemplo, en el fallecimiento de un familiar el administrado tiene que darlo de baja en mil sitios. Es un problema tan complejo como hacer que las Administraciones hablen entre si. Todavía falta madurez. Otro ejemplo de servicio descentralizado es cuando compras un coche y tienes que ir a varias administraciones. Sería mejor un solo servicio, una sola ventanilla. Otro ejemplo: En el atentado de Atocha del 11 M la Administración perdió una gran oportunidad para informar vía satélite. Había infor-

mación fragmentaria en mil sitios de la Administración y nunca útil. Administración.es poco decía. Madrid.org lo mismo. Los periodistas si consiguieron informar.

Una administración moderna debe contar con un alto nivel de integración departamental. Debe para ello ir eliminando todos los obstáculos que se encuentre a su paso, facilitar el clima y el cambio cultural necesario. En la Administración del futuro todos los procesos de los diferentes departamentos que la componen se encuentran integrados en un entorno común (con sus proveedores, otras administraciones, los ciudadanos y la comunidad empresarial). Cualquier servicio que pudiera compartirse deberá ser compartido. La ciberadministración no es sólo poner e-servicios hay que trabajar en red. El trabajo en red facilitará enormemente el trabajo en equipo. Habrá que integrar back offices para mejorar el front office. La Administración bajo demanda debe ser focalizada: centrarse en sus procesos clave, compartiendo aquellos que no los son con otros departamentos o socios privados. La integración de los servicios a veces conlleva riesgos de centralización. Todo ello redundará en el objetivo de desarrollar un modelo centrado en el usuario independientemente de la complejidad administrativa y que permite al usuario acceder a todos los servicios de las administraciones a través de un punto de comunicación único. Como ejemplo de integración de diferentes back offices antes del lanzamiento de un nuevo servicio en Internet está el proyecto CIRCE en el que participan el registro Mercantil, la AEAT, la Tesorería de la SS y los notarios. Un emprendedor que quiere crear una empresa cuenta con una nueva figura de empresa (la sociedad limitada de nueva empresa) la cual puede ser creada en 48 horas. En un documento único de tramitación, rellenas todos los pasos para crear una empresa (mercantiles, fiscales, etc.). Todavía es presencial por seguridad. Pero los nuevos socios solo tienen que ver al notario. Y puedes pedir cita al notario por Internet. Realizada la escritura se trasmite vía Internet al Registro Mercantil. Ya no es una ventanilla única con varios funcionarios. Aquí ya solo hay un funcionario. Luego este hace fluir la información a donde haga falta.

Contar con un organigrama flexible

Además de integrada, una administración moderna debe contar con un alto nivel de flexibilidad para poder responder rápidamente a las demandas cambiantes de sus usuarios. Será necesario transformar constantemente los procesos, implementar nuevas estructuras organizacionales. Los gobiernos deben estar preparados para trabajar con nuevos modelos y estructuras que den respuesta a las necesidades reales de la nueva era “bajo demanda”. En el futuro, los recursos de la Administración van a ser escasos y ello le va a obligar a reinventarse continuamente lo quiera o no para sobrevivir. Conocidas las necesidades del administrado, la Administración debe quitarse el corsé de su organigrama para poder atenderlas de una forma más flexible antes de que sea tarde. En el futuro será preciso integrar portales, suprimir órganos y gestiones y reubicar a los funcionarios. No se trata de echar a los funcionarios a la calle sino de reubicarlos. Por ejemplo atendiendo mejor al ciudadano por vía electrónica o presencial. Es lo que ha hecho Hacienda con sus inspectores. Una administración bajo demanda debe ser variable: responder a una estructura de costes variable, definiendo una infraestructura unificada, simplificando procesos entre los distintos departamentos, al tiempo que potencia a sus empleados con capacidades y herramientas para gestionar el conocimiento, con el fin de maximizar la productividad controlar gastos. Satisfecha la necesidad concreta del administrado, los equipos se disolverán y los funcionarios integrantes

quedarán en espera de que se les llame para nuevas funciones en nuevos equipos que respondan a nuevas necesidades. Así es como trabajan ya hoy día las empresas mas modernas y competitivas.

Respetar las garantías del administrado

La reorganización de la Administración basada en las TIC no tiene por qué suponer una merma de los derechos del administrado. Es mas si se aprovechan bien, la Administración puede ser incluso mas respetuosa con los derechos de los ciudadanos. Los principios del artículo 103 de la Constitución Española pueden reforzarse con las TIC. Incluso podría llegar a ser inconstitucional el que la Administración todavía prescindiera de las TIC dentro de unos años. El procedimiento electrónico debe asegurar los mismos derechos que tenía el procedimiento tradicional. La Administración Electrónica debe garantizar todos los derechos ya reconocidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 LRJAPyPAC a los ciudadanos en relación con las Administraciones públicas. Uno de esos derechos el Derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal. Recogido por el artículo 45 de la Ley 30 y desarrollado por el artículo 2 del RD 1996. Los cruces de datos requieren una ley, el consentimiento del administrado (Así lo dice la LPDatos). Otro derecho es el Derecho a conocer el estado de los procedimientos. Otro derecho es el derecho a no presentar documentos que estén en poder de la Administración actuante o de otra Administración Publica. Las administraciones pueden intercambiar información siempre que el ciudadano quiera. Otro derecho es el derecho a no usar las nuevas tecnologías: Disposición final 8ª de la Ley 2001 de acompañamiento (mala técnica legislativa). Al ciudadano de a pié no se le puede obligar a usar los medios electrónicos. Para que así fuera haría falta una ley. Si se puede obligar a ciertos sujetos (por ejemplo, a las grandes empresas). A las personas físicas que normalmente usan las TIC también les podrá obligar una Orden Ministerial.

BIBLIOGRAFÍA

- 1- Véase a este respecto la exposición de motivos del REAL DECRETO 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos (B.O.E. 28-02-2003).