

Modelo de Innovación Tecnológica en la Administración General del Estado

E. Casarrubios Blanco¹

¹ *Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, Doctorado Internacional, ecasarrubiosb@alumnos.urjc.es*

Existe una relación entre innovación tecnológica (uso de la tecnología para modificar el modo de producción habitual de las Administraciones Públicas), y la Ciencia de la Administración. Esta relación tiene que ver con la forma en que se ha incorporado el conjunto de recursos que hacen posible el tratamiento automático de la información, y en las implicaciones políticas y sociales que ha conllevado su uso.

Los enfoques metodológicos para afrontar el estudio de la Innovación Tecnológica en la Ciencia de la Administración pueden ser varios, pero sin duda uno de los que más impacto ha tenido ha sido el análisis organizativo. Este conjunto de teorías considera que la evolución en las organizaciones se produce en gran medida por los cambios que se producen en el entorno en el que se mueven estas, a instancia de los factores tecnológicos, económicos, sociales y políticos.

La introducción de las TIC como herramienta de trabajo en el sistema de producción de la Administración General del Estado ha tenido como consecuencia el replanteamiento de las funciones tradicionales de la Administración Pública como servidora del interés general y como organización eficaz y eficiente. Se distinguen dos posturas respecto a la innovación tecnológica de las TIC en las Administraciones públicas. Por un lado se encuentran la que considera que todas las organizaciones son similares en cuanto a elementos, rasgos característicos y problemática, incluidas las Administraciones públicas (gestión neoempresarial). El cambio en las AAPP desde este enfoque supone la adopción de un punto de vista radical, utilizando intensivamente las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como criterio organizativo (es el caso de países de tradición anglosajona como Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos).

La segunda considera que las organizaciones son diferentes y que –sobre todo los organismos públicos requieren métodos de análisis diferentes (enfoque postburocrático o neopúblico). La modificación de los valores de las organizaciones públicas es el criterio principal de las reformas para llegar al estado ‘postburocrático’ (revisión de los principios políticos que rigen el comportamiento institucional, racionalización y control de la externalización de los servicios públicos, simplificación de procedimientos, etc.). En este otro contexto se encuentran los países de la Europa continental (Alemania, Francia, Italia y España) que hicieron un especial esfuerzo por considerar métodos de análisis adaptados a las particulares necesidades de cada país.

Dado que este mismo enfoque ha primado en los procesos modernizadores de países de la Europa continental como Alemania, Francia, Italia y España, que tienen en común el tipo de derecho administrativo que rige el comportamiento de sus Administraciones

Públicas –caracterizado principalmente por el sentido legitimador de sus normas- es importante extrapolar esta característica a los métodos de análisis de las instituciones y de las reformas institucionales de estos países.

En España, las técnicas empleadas para llevar a cabo esta mejora de la relación entre calidad y coste y de la atención a los resultados, han sido la transferencia de competencias, la redefinición de las estrategias y de las políticas relacionadas, la modificación de las relaciones con otros niveles de las administraciones, el uso más o menos intensivo del modelo electrónico y la transparencia informativa y el control de la información.

Las peculiaridades del sistema administrativo español son la prevalencia del cumplimiento de las normas y procedimientos sobre la obtención de resultados, un centralismo político/administrativo muy arraigado en la cultura de la administración, la fuerte influencia de la jerarquía burocrática y del poder político, la exhaustiva formulación en la codificación normativa, y la lentitud en la ejecución de las políticas públicas –sobre todo las de carácter innovador- lo que puede traducirse en ‘resistencia al cambio’.

Por este motivo el modelo electrónico español ha pretendido solucionar gran parte de los defectos del modelo burocrático tradicional, aportando un grado de flexibilidad organizativa al permitir que la tecnología controle y determine el flujo de información, el tiempo y la forma para la prestación de servicios a la ciudadanía. Ha dependido en gran medida de la voluntad política –sobre todo de la de la Unión Europea, que ha trascendido a todos los niveles territoriales a través de directivas- y de la existencia de un desarrollo tecnológico suficiente, una evolución en los medios de comunicación y de su securización, y un desarrollo normativo coherente para regular el uso de estos medios técnicos, equiparándolos a los tradicionales.

Existen una serie de conclusiones en cuanto a la forma en que se ha implantación de la Administración electrónica en el sistema administrativo español. La primera está relacionada con el desarrollo de la Sociedad de la Información en la Unión Europea –concretamente con el planteamiento de las políticas de promoción relacionadas con estas materias.

El caso europeo -a diferencia de los casos norteamericano, japonés, coreano, y de Singapur- se ha caracterizado por la falta de potenciación del consumo nacional, y por el proteccionismo a este tipo de industrias dejando que el mercado actuase a su albedrío aunque definiendo un marco regulatorio de actuación en aras de un ‘servicio universal’. Esta premisa también ha inspirado el desarrollo de políticas de información relacionadas con las Administraciones Públicas.

Los efectos de estas políticas han sido el despliegue de una infraestructura europea de telecomunicaciones, el conjunto de programas marco -que han dado lugar a las políticas de I+D en las que las TIC han sido un factor fundamental en la construcción de un círculo retroalimentado de conocimiento, una estrategia adaptada a las especificidades de cada país, y la fijación de unos estándares de interoperabilidad y de unas directrices respecto a

la comunicación entre los niveles territoriales de la Administración Pública, y respecto a la visión integrada de prestación de servicios públicos.

La segunda conclusión se asocia a la influencia de las relaciones intergubernamentales existentes entre los diferentes niveles territoriales. Desde 1978, y debido a la evolución de la diversidad territorial a la que da pie la Constitución -que además se ha visto potenciada por el principio de desarrollo integrado del territorio de la Comisión europea- la interpretación de la definición territorial ha sufrido un largo proceso de interpretaciones en el que los conflictos han sido continuos, tanto a nivel general como autonómico como local.

En el ámbito de las CCAA, sobre todo desde 1990, el Tribunal Constitucional se vio sobrepasado por esta tarea de interpretación, dando comienzo una nueva etapa de consolidación de este modelo de gestión territorial, que tendiese a considerar las 'velocidades' de las diferentes autonomías.

En el ámbito local, a lo largo del proceso de consolidación del orden territorial fijado por la Constitución Española de 1978 se había venido primando institucional y fiscalmente la unidad territorial autonómica. La Ley 7/1985, de 2 de abril (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) supuso un paso importante en el desarrollo del marco normativo de solidaridad y coordinación entre la administración central y la local.

Ambos niveles territoriales contemplan una serie de características que no son objeto de este resumen dada su extensión. Baste saber que la inspiración de sus procesos de modernización tiene el mismo origen que el de la Administración General del Estado, y que pretenden aprovechar las ventajas de la mejora de procesos relacionada con las TIC y la relación entre administraciones públicas y ciudadanos.

Otra conclusión respecto al factor Recursos Humanos y el sistema administrativo español, tiene que ver con el hecho de que los argumentos modernizadores han sido la tendencia normativa a la constitución de la Función Pública como profesión objetiva e imparcial y no sometida a condicionantes políticos, su contribución al buen funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa -de forma que su actividad se enfoque, desde el punto de vista técnico de la decisión administrativa, a la correcta gestión de los expedientes administrativos, las bases mínimas para el desarrollo de la Función Pública, y la regulación de la función pública directiva.

Respecto al factor presupuestario y las reformas que en este sentido se han planteado en España, responden al planteamiento del modelo francés (más respetuoso con la tradición), debido a factores como la pertenencia a la moneda única europea, la definición del ciclo presupuestario, la cuantificación del 'rendimiento', el tipo de operaciones económico- financieras que se tratan en el presupuesto, los sistemas de control político, la estructura de la gestión presupuestaria, el grado de flexibilidad en la gestión, etc.

La quinta conclusión está relacionada con el factor procedimental y el impacto de las TIC en los procedimientos. La evolución de la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la Administración Pública no se ha producido tan

rápidamente como en otras Administraciones por la dinámica de la elaboración de las leyes, y porque para garantizar el principio de seguridad jurídica, deben existir unas garantías de comunicación con los ciudadanos y de gestión del medio electrónico. Una vez se ha garantizado este principio se ha llegado a la simplificación de procesos y a su oferta a través del medio electrónico.

Las peculiaridades encontradas en el despliegue de este factor en la AGE están relacionadas con diferentes variables. El punto de partida ha sido la existencia de una infraestructura tecnológica (conjunto de ordenadores personales, mainframes, servidores de alta disponibilidad, medios relacionados con redes de comunicaciones como Internet y con la conectividad, sistemas de seguridad informáticos, los sistemas de encriptación en la evolución de las telecomunicaciones, y el desarrollo del software).

La forma en que se han adquirido los medios tecnológicos de que ha dispuesto y dispone la AGE, en materia de Hardware, Software y Comunicaciones denota una relación entre madurez tecnológica y tecnología incorporada, condicionada con el ritmo de la oferta que el mercado y la madurez técnica le ha hecho a la Administración.

A partir del momento en que el uso de las TIC se ha consolidado como herramienta de trabajo, se ha creado un conjunto de sistemas de información que ha cubierto las necesidades de la Administración General del Estado en su prestación de servicios a los ciudadanos, a las empresas y a otros niveles territoriales, y con el conjunto de servicios que integran el Catálogo de Servicios electrónicos.

Respecto a los Sistemas de Información, una de las características más importantes es que cuenta con una gran cantidad y heterogeneidad de sistemas de información que han ido creándose de acuerdo con necesidades concretas y con los recursos y los conocimientos disponibles en cada momento.

Por último, el Catálogo de Servicios electrónicos es el conjunto de iniciativas orientadas a la traducción de procesos de las Administraciones a procesos realizados en forma electrónica. Los motivos por los que este Catálogo ha sido puesto a disposición de otros niveles territoriales por la Administración General del Estado han sido su experiencia en el desarrollo e implantación de servicios telemáticos en un entorno heterogéneo, y la reusabilidad de código fuente, de forma que su incorporación en los de quienes lo soliciten se pueda realizar, previa firma de un convenio de utilización. Comprende los Elementos Comunes, los Servicios Disponibles, los Sistemas de Información Transversales y el Portfolio de soluciones compartidas.

Esta oferta de conocimiento relacionado con la experiencia relacionada con la prestación de Servicios electrónicos, se extiende también a la provisión de suministros y bienes informáticos, a la adaptación de métodos y métricas de desarrollo de software y de estándares de Seguridad, al uso de desarrollos concretos (como el sistema de apoyo a la generación de mensajes, el diseño de los registros de los ficheros de intercambio para la gestión del Padrón, la georeferenciación, la verificación de los datos de identidad y residencia, la plataforma de validación de firma electrónica, la notificación fehaciente electrónica, la pasarela de pago, el registro electrónico común, las consultas del estado de

expedientes, los catálogos de procedimientos de las AAPP, la simulación de estos procedimientos, la videoconferencia, la voz sobre IP...), a la concreción de entornos de trabajo colaborativo, al acceso a los servicios de la Comisión Europea y de otros Estados miembros, o a la reutilización de hardware, software e infraestructuras en el ámbito de las Administraciones públicas.

Finalmente, respecto a la Administración electrónica, la conclusión más importante es que una de las funciones de la Administración General del Estado respecto a la gestión tecnológica es velar porque la garantía de interoperabilidad vaya más allá de la complejidad organizativa y tecnológica. La demanda de acceso de ciudadanos y empresas a unos servicios públicos interconectados ha exigido una visión interoperable de la tecnología, y una clara voluntad política de cooperación.

Teniendo en cuenta que no hay un marco de distribución de competencias definido a priori entre los niveles territoriales, y que ninguno de los Estatutos de Autonomía de las CCAA se atribuye en su articulado exclusividad alguna en materia de Administración electrónica, la práctica ha venido a ser la emisión normativa basada en el carácter básico de las normas emanadas por el Estado, principalmente trasposiciones de las Directivas comunitarias (Decretos, cuando son especialmente importantes Órdenes y Resoluciones, y cuando son excepcionales, Leyes).

En la actualidad existe un catálogo de servicios electrónicos ofrecidos por la AGE, de forma que queda garantizada la cobertura de esta asistencia en caso de que cualquier nivel territorial lo demande. De hecho se observa un nivel básico de cooperación a nivel de inventario, y uno más completo consistente en la reusabilidad de código fuente ya empleado por la AGE en sus desarrollos, de forma que su incorporación en los de quienes lo soliciten se pueda realizar, previa firma de un convenio de utilización.

La oferta de uso de las TIC se debe extender asimismo a los mecanismos de seguridad, identificación y autenticación (la firma electrónica, los registros electrónicos, las notificaciones telemáticas), de la gestión documental de los expedientes, de la forma en que los ciudadanos contactan con la Administración, de la responsabilidad asociada que tiene la Administración autonómica de estos medios, de la regulación en caso de mal funcionamiento del registro electrónico, etc.

Actualmente, la mayoría de los organismos públicos están revisando sus procesos con el objeto de consolidar programas de administración electrónica, que incluyen los mecanismos de coordinación y los estándares necesarios para responder a los requisitos técnicos y normativos necesarios.