

EL PLAN DE IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

0. CÓMO LEER Y CÓMO PARTICIPAR EN EL DOCUMENTO.



El presente documento tiene los siguientes **objetivos**:

1. Que los interesados y afectados en el asunto de la implantación electrónica **puedan leer un documento actualizado** sobre el tema.
2. En la medida en que este documento es, como todo, mejorable y siempre necesita de actualización, se quiere **generar un debate** sobre su contenido mediante su **presentación o difusión en sitios web especializados y habilitar la participación y la colaboración en su elaboración.**
3. **Facilitar** a todas aquellas entidades que no disponen de los recursos necesarios para ello, un documento-guía para la planificar la implantación de la administración electrónica.

Dados los tiempos que corren, el contenido se va a poder leer de distintas formas:

1. en el formato tradicional, **un libro**, en el ejemplar nº 12 de **EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS** y
2. en **un formato más cómodo y con muchas más ventajas, el electrónico.**

A su vez, en el formato electrónico está:

- a. en su versión estática en formato PDF descargable desde la página de **[EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS](#)** y
- b. esta versión que estas viendo, versión hecha en **[googledocs](#)** y que **está viva**, es decir, se puede actualizar en cualquier momento, incluso mientras la estás leyendo. Desde aquí también lo puedes descargar en varios tipos de formatos e imprimir, si prefieres leer en papel. Una cosa, **(PARA VER Y LEER BIEN ESTA ÚLTIMA VERSIÓN, UTILIZA GOOGLECHROME, EL NAVEGADOR DE GOOGLE).**

PARA SABER CÓMO LEER EL DOCUMENTO

Y



LA LEY

grupo Wolters Kluwer

EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guillermo Yáñez Sánchez.

www.contratacionpublicacp.com

CÓMO PARTICIPAR EN SU ACTUALIZACIÓN Y MEJORA

PINCHA AQUÍ.

1.ÍNDICE.

0.CÓMO LEER Y CÓMO PARTICIPAR EN EL DOCUMENTO.

1.ÍNDICE.

2.RESUMEN.

3. COMO ESTÁ EL ASUNTO DE LA IMPLANTACIÓN ELECTRÓNICA.

3.1. ¿Y ha sido lo presupuestario una limitación?.

3.2. El proceso de adaptación también se ha regulado jurídicamente.

3.3. Se han facilitado soluciones tecnológicas (software).

3.4. Y se ha dado cobertura a todo el proceso.

3.5. Y en el 2011, ¿cómo está la implantación de la administración electrónica?.

4. EVALUAR LO QUE SE HA HECHO.

4.1. Evaluar lo tecnológico.

4.2. Evaluar lo no-tecnológico.

5. PLANIFICAR QUÉ HACER.

5.1. Quién debe aprobar el Plan.

5.2. Qué debe explicitarse en el Plan.

5.3. Qué se puede hacer.

5.3.1. Antes de nada, informarse, preguntar y copiar.

5.3.2. Invertir la tendencia, las personas antes que la tecnología.

5.3.2.1. Qué trabajo hay que hacer.

5.3.2.2. Quién tiene que hacer este trabajo.

5.3.2.3. Y cómo se consigue hacer ese trabajo.

5.3.2.3.1. Un buen liderazgo.

5.3.2.3.2. Una buena comunicación.

5.3.2.3.3. Formación constante.

5.3.2.3.4. Participación del personal.

5.3.2.3.5. Reconocimiento del trabajo.

5.3.3. Aunque se seguirá invirtiendo en tecnología.

5.3.3.1. Tienen que ser legales.

5.3.3.2. ¿Conseguir una solución ya hecha o hacerla dentro de la administración?.

5.3.3.3. Si se compra en el mercado, hay que contratar bien.

5.3.3.4. El gestor de expedientes o workflow.

5.3.3.5. Herramientas web 2.0.

5.4. Cómo habría que hacerlo.

6. APROBAR EL PLAN POR EL ÓRGANO PLENARIO DE LA ORGANIZACIÓN.

7. PUBLICAR Y COMUNICAR LA PLANIFICACIÓN PROYECTADA.

8. Y QUÉ PASA, SI NO SE ELABORA, APRUEBA Y PUBLICA EL PLAN.

2.RESUMEN.

Por mandato de la Ley de Economía Sostenible, **el próximo día 6 de Septiembre de 2011 las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales** deberán tener aprobado y publicado un plan de implantación de administración electrónica, un documento donde se explicite **qué se va a hacer, qué se espera conseguir y cuándo los ciudadanos van a poder relacionarse electrónicamente con la Administración Pública**. Es el momento de **evitar errores** pasados, **aprovechar las oportunidades presentes** e **invertir en las personas de la organización** y en realización de los **trabajos internos necesarios** que aseguren el éxito de su implantación.

3. CÓMO ESTÁ EL ASUNTO DE LA IMPLANTACIÓN ELECTRÓNICA.



plan de
innovación
pública
berrikuntza
publikoaren
plana

Recientemente en un grupo profesional de debates sobre la administración electrónica¹, se inició uno por Iñaki Ortiz² con la siguiente cuestión:

“¿La Administración electrónica es un experimento fallido?. ¿Merece la pena seguir invirtiendo en TICs en las Administraciones Públicas o las tecnologías son un lugar idóneo para recortar presupuestos?”

El debate está siendo rico e intenso y aunque hay variedad de opiniones, parece que está claro que **la previsión de implantar la administración electrónica no está siguiendo el ritmo planificado en 2007**.

La [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#) fijó³ el límite para la adaptación para **el 31 de Diciembre de 2009**.

Para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, se dejaba una puerta abierta para el incumplimiento del plazo, “que **sus disponibilidades presupuestarias no**

¹El debate se inició en el [grupo del PIPEJGV en linkedin](#). Estas siglas corresponden al [Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco \(ver vídeo presentación del Plan\)](#). [Linkedin](#) es una red social de carácter profesional.

² Es el Director de Innovación y Administración Electrónica del Gobierno de Vasco.

³ Según la [D.F.3ª](#) de la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#).

permitieran la adaptación”, debiendo esto interpretarse en el sentido de que *“lo presupuestario era una limitación, no una exención de la obligación de prestar el servicio.”*⁴

3.1. ¿Y ha sido lo presupuestario una limitación?.

Los recursos económicos siempre son necesarios en cualquier proceso de mejora y no se puede negar que con la finalidad de impulsar y financiar las iniciativas de implantación de la administración electrónica se **han ido sucediendo los programas y planes**: “Plan Info XXI”, Plan eEurope 2000, Plan eEurope 2002, Plan eEurope 2005, “Ciudades Digitales”; “Ciudades Singulares”; “Ayuntamientos Digitales”; Plan de Acción sobre la Administración Electrónica i2010; ... y hasta el **2º plan “E”** indirectamente también destinó dinero para financiar actuaciones que tuvieran como objetivo dar cumplimiento al mandato de la Ley 11/2007, de 22 de junio.⁵

3.2. El proceso de adaptación también se ha regulado jurídicamente.

Junto con el dinero destinado al proceso, en diferentes normas y dependiendo del ámbito, se ha ido regulando jurídicamente el proceso de adaptación, entre muchas otras:

- La **Ley 59/2003, de 19 de Diciembre, de firma electrónica**, para transponer la [Directiva 1999/93/CE](#), dio cobertura legal al elemento fundamental que habilita la administración electrónica, **la firma digital**;
- La **Ley 7/2007, de 12 de Abril del Estatuto Básico del Empleado Público** introdujo reformas en la regulación del personal de las Administraciones públicas con la finalidad de que este recurso, **“el más importante de todos los recursos de una organización”**, se adecuara a los nuevos aires que traía la modernización administrativa.
- La **Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos** reguló la utilización legal de la tecnología en las tareas administrativas, reconoció a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública y puso fecha determinada (el 31 de

⁴ [Guía práctica de la Ley 11/2007 editada por la Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias \(pág. 10\).](#)

⁵Según el [art. 2 Real Decreto-ley 13/2009](#), se podían financiar:

1. **Obras** destinadas a la modernización de la Administración municipal mediante el establecimiento de procesos de gestión documental, digitalización y acceso a redes de comunicación de alta velocidad, fijas y móviles, con especial consideración para aquellos **procesos de modernización tecnológica**.

2. **Suministros** de equipos y **sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas**.

3. **Servicios** de implantación y desarrollo de sistemas y programas informáticos.

Diciembre de 2009) para el ejercicio de este derecho. Norma que ya ha sido debidamente desarrollada.⁶

- La **Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público**, sirvió como banco de pruebas e indicador de cómo iba a desarrollarse todo este proceso de cambio, ya que mucho de lo previsto en la Ley 11/2007 con carácter general para el 1 de enero de 2010 ya estaba en vigor en el ámbito de la contratación desde el **1 de Mayo de 2008**.

3.3. Se han facilitado soluciones tecnológicas (software).

Además de los recursos económicos y de la regulación legal del proceso, la Administración del Estado ha facilitado **soluciones tecnológicas (software)**, como la [plataforma de contratación del Estado](#) en el ámbito de la contratación pública, o las soluciones tecnológicas **creadas, diseñadas y distribuidas gratuitamente en el ámbito local** a través del [Plan Avanza](#).⁷

3.4. Y se ha dado cobertura a todo el proceso.

A los recursos económicos, a las reformas legislativas y a las soluciones tecnológicas, se han sumado múltiples **iniciativas transversales**, públicas y privadas, formales e informales, para **informar, formar, dirigir, impulsar y ordenar** todo este proceso de cambio, entre otras muchas:

- El Ministerio de Economía y Hacienda publicó el libro electrónico ["La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos"](#).
- La comunidad autónoma de Castilla y León creó el [Observatorio Regional de la Sociedad de la Información \(ORSI\)](#) y la [Red de Municipios Digitales](#). Ésta última publicó manuales sobre el asunto, como la ["Guía de adaptación de las EELL a la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos"](#) o ["La identidad digital. Una visión práctica desde la normativa y su aplicación a los elementos de la administración electrónica"](#).

⁶Normas de desarrollo de la Ley 11/2007:

1. [Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.](#)
2. [Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.](#)
3. [Esquema Nacional de Interoperabilidad.](#)

⁷Entre otras soluciones:

1. [Localweb](#) (para generar y gestionar sedes electrónicas);
2. [SIGEM](#) (el motor de la administración electrónica);
3. [Padrón](#) (para la gestión de habitantes);
4. [Catastro](#) y [Localgis](#) (Sistema de Información Territorial).

- La Federación Española de Municipios también ha hecho un esfuerzo y, entre otras actuaciones, publicó la [“Guía práctica sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio”](#) que fue actualizada cuando se desarrolló la Ley 11/2007 con el título [“Incidencia del desarrollo reglamentario en la adaptación de las Administraciones Locales a la Ley.”](#)
- El Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) basadas en fuentes abiertas ([CENATIC](#)) ha realizado [un potente estudio sobre la Ley 11/2007, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el tecnológico.](#)
- A estas iniciativas públicas e institucionales hay que añadir otras privadas o informales como la de Alberto López Tallón cuando elaboró y publicó en su blog (www.microlopez.org), el [“Manual práctico de supervivencia en la Administración Electrónica”](#), manual del que ya se dispone de una [“2ª edición”](#).
- Yo mismo, refundiendo y reutilizando recursos, he confeccionado más de 25 presentaciones power-point sobre los aspectos más relevantes de la administración electrónica y los he integrado en un documento [googledocs](#) público en la web, [“Guía 2.0 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.”](#)
- Aprovechando el [“primer plan E”](#), se dotó y se obligó a todos los secretarios [municipales a utilizar la firma electrónica.](#)
- Múltiples jornadas, seminarios, eventos,...

3.5. Y en el 2011, ¿cómo está la implantación de la administración electrónica?

Volviendo al debate [“¿La Administración electrónica es un experimento fallido?...”](#), se puede concluir que, aunque para unos la botella esté medio llena y para otros esté medio vacía, **aún falta mucho camino por andar.**

Quizá el reto de implantar la administración electrónica sea un gran reto que precisa además de regulación jurídica, dinero, tecnología, impulso y apoyo, **bastante más trabajo y mucho más tiempo que el planeado.**

Una de las primeras en avisar del **poco éxito** de los procesos de implantación de la Administración electrónica fue la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (la OCDE)** en el informe [“The hidden threat to e-government” \(March 2001\).](#)

En San Feliu de Llobregat, un pequeño ayuntamiento con un excelente nivel de implantación de administración electrónica, se decía que: *“parece ser que hay **problema**”*

*con el plazo para su implantación (29 MESES). Nosotros no creemos que sea posible, pensamos que debemos trabajar tanto en el front-office como en el back-office y también con la interoperabilidad. Esto no va a ser posible antes de **cómo mínimo 5 años**.*⁸

En similares términos se manifestaba el [informe de la Fundación Telefónica sobre las TICs en la Administración Local del Futuro \(2008\)](#). Afirmándose en el informe anual sobre el desarrollo de la [Sociedad de la Información eEspaña 2009](#) que **“podemos concluir que va a ser muy complicado alcanzar los objetivos previstos”**.

Estos presagios se han hecho realidad, y por ello, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁹ ha establecido lo siguiente:

*“**Uno.** Las Comunidades Autónomas y las Entidades integradas en la Administración Local en las que no puedan ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009 los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley, **en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, deberán aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo precisos para ello, atendiendo a las respectivas previsiones presupuestarias, con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos.***

Los anteriores programas podrán referirse a una pluralidad de municipios cuando se deban ejecutar en aplicación de los supuestos de colaboración previstos en el apartado anterior.

***Dos.** Los programas mencionados en el apartado anterior deberán ser objeto de **aprobación y publicación** en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente.”*

En conclusión, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, exceptuando los pequeños Ayuntamientos, para el **6 de Septiembre de 2011**, deberán:

- **Haber evaluado** lo que han hecho para implantar la administración electrónica;
- **Haber pensado qué** habría que hacer para implantar de una forma “exitosa” la administración electrónica y **cómo** hacerlo;
- **Haber aprobado** el plan de implantación de la administración electrónica y
- **Haberlo publicado**.¹⁰

⁸ [Conclusiones de la Jornada celebrada el 13 de noviembre de 2008 sobre la Ley 11/2007. Conclusión 3ª - "Aspectos relativos a la Ley"](#).

⁹ En su [D.A. 7ª](#) ha adicionado un nuevo apartado 5º a la [D.F. 3ª de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#).

¹⁰ Sobre el cumplimiento de lo previsto para el 6 de Septiembre de 2011, Jaime Domínguez Macaya-Launaga opina: *“Soy consciente de la grandísima dificultada que tiene el cumplimiento de esos compromisos de la D.F. 3ª que hemos*

4. EVALUAR LO QUE SE HA HECHO.

Lo primero que cualquier organización debería hacer es **evaluar lo que ha hecho**. Hay que hacer, con sinceridad, un ejercicio de autoreflexión y de auditoría interna y evaluar qué se ha hecho, en qué se ha invertido y qué se ha conseguido.

Para facilitar la autoevaluación¹¹ y partiendo de la **tendencia** que se ha seguido en el proceso de implantación de la administración electrónica hasta la fecha se puede distinguir:

- **Lo tecnológico**, por un lado.
- **Lo no-tecnológico**, por otro.

4.1. Evaluar lo tecnológico.

Lo más sencillo es empezar por **evaluar los recursos tecnológicos** de que se disponen, ya que, la tendencia de la organizaciones en el proceso de adaptación a la administración electrónica ha sido, por su comodidad, **la adquisición de soluciones tecnológicas**.

Hay que evaluar si se dispone y en su caso, si se están utilizando, **los elementos legalmente establecidos como habilitantes de la administración electrónica**.¹²

Y sobre estos recursos habría que plantearse, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿tenemos ya todas las soluciones tecnológicas que habilitan la gestión electrónica legal de las tareas administrativas?, ¿las estamos utilizando?, ¿no? ¿por qué?, ¿son utilizables?, es decir, esas soluciones tecnológicas ¿son legales?, ¿qué falla?...¹³

visto, pero lo que me parece muy, muy poco razonable es fijarse de antemano objetivos que sabes positivamente que no vas a cumplir....La verdad es que no pude menos que sonreír irónicamente cuando lo leí, entiendo la buena voluntad de la medida". En "**Claves para una contratación pública electrónica eficaz**" editado por [LA LEY - EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS](#) (2011), pág. 218.

¹¹Para saber más sobre una herramienta de autoevaluación ver [el Marco Común de Autoevaluación \(modelo CAF\)](#). Ejemplos prácticos se pueden consultar en "[Aplicación de la autoevaluación con el modelo CAF en Organizaciones Públicas](#)" elaborada por [Miguel Angel Alemany Haro](#), Rocío Montañes Fernández, José María Meneses Castillo y [Guillermo Yáñez Sánchez](#) y publicada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) (año 2006).

¹²La sede electrónica, el registro electrónico, los sistemas seguros de comunicaciones electrónicas, los certificados electrónicos (de sede y de empleado público), las firmas electrónicas,....

¹³ Reciente se ha publicado la [ORDEN FOM/475/2011, por la que se efectúa convocatoria para la concesión de la certificación en la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para Entidades Locales de Castilla](#)

4.2. Evaluar lo no-tecnológico.

Esta parte es más complicada, ya que, hay que evaluar actuaciones para muchos desconocidas y, además, **difícilmente objetivizables y medibles**.

La Federación Española de Municipios y Provincias señalaba¹⁴, junto con los aspectos tecnológicos, **las líneas básicas de actuación** necesarias para la adaptación: los canales de comunicación; los procedimientos administrativos; la estructura organizativa; y la normativa (ordenanza reguladora de la sede electrónica, del registro electrónico, de las comunicaciones electrónicas, del tablón de anuncios...).

En similares términos y de una forma más detallada y programada por prioridades y visualmente plasmada en un mapa mental se manifestó la Red de Municipios Digitales de Castilla y León.¹⁵

Sobre todo esto: ¿se ha hecho algo?, ¿el qué?, ¿qué se ha conseguido?, ¿qué falta?, en su caso, ¿por qué no se ha hecho?.

5. PLANIFICAR QUÉ HACER.

Una vez realizada la autoevaluación, hecho el diagnóstico, habría que **buscar soluciones** a los problemas detectados y **planificar** cómo se implantarían esas soluciones, en función de los recursos disponibles.

5.1. Quién debe aprobar el Plan.

Todas las comunidades autónomas, diputaciones provinciales y ayuntamientos, con excepción de los pequeños, es decir, aquellos ayuntamientos cuya estructura es mínima. En estos casos, son las Diputaciones Provinciales las que deberían planificar y cooperar en su adaptación a la administración electrónica.

5.2. Qué debe explicitarse en el Plan.

Empezamos por lo que está más claro, el resultado que se debe alcanzar y

[y León](#), es decir, en Castilla y León la Red de Municipios Digitales puede evaluar y certificar cómo está la implantación de la administración electrónica.

¹⁴ [Guía práctica sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio.](#)

¹⁵ [Guía de adaptación de las Entidades Locales a la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.](#)

explicitar en el plan de implantación de administración electrónica. El **6 de Septiembre de 2011** se debería poder comunicar¹⁶:

- **Qué va a estar disponible electrónicamente:** en principio, la totalidad de los procedimientos y actuaciones de la competencia de la organización.
- **Cuándo lo estarán:** habrá que atender a las respectivas previsiones presupuestarias.
- **Cómo se va a hacer:** hay que programar las fases y plazos en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos.

5.3. Qué se puede hacer.

La pregunta del millón que no tiene respuesta o que tiene muchas, una para cada organización.

Hay que partir del hecho de que no hay una receta única para todas las organizaciones, ya que, cada administración pública **es autónoma**, ejerce su potestad de autoorganización y tiene su propia forma de procesar o de gestionar su trabajo.

Por otro lado, cada organización estará en **una determinada situación o punto de partida**¹⁷ (el diagnóstico de los problemas hecho en la autoevaluación) que es lo que debe determinar qué hacer.

Además, cada organización dispondrá de **unos recursos**, no sólo humanos (los

¹⁶Según la [D.F. 3ª de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#), en la nueva redacción dada por la Ley de Economía Sostenible.

¹⁷El **diagnóstico** podría ser el siguiente:

*“La mayor parte de los ayuntamientos **ni siquiera han pasado de la mera tramitación en papel**, y su informatización se limita en el mejor de los casos a la informatización de las aplicaciones del sistema central de gestión municipal (Población, Gestión Tributaria, Contabilidad, RRHH...), con **soluciones departamentales no integradas**, y al uso de tratamientos de texto para la mera generación de los documentos administrativos.*

*Aunque se haya logrado un gran avance en el tratamiento electrónico de los expedientes administrativos, tanto en cuanto a las herramientas de productividad que han incorporado como por la posibilidad que abren a su consulta online, en general **no se han incorporado herramientas de firma electrónica**, y los documentos generados deben imprimirse en papel, firmarse, sellarse, numerarse y foliarse para su plena validez administrativa. Conviven documentos electrónicos sin plena validez jurídica con sus copias validadas en papel. A este inconveniente debemos añadir que las demás aplicaciones del sistema central de gestión municipal (Población, Gestión Tributaria, Contabilidad, RRHH...) generan cada vez más documentos electrónicos que, a su vez, deben imprimirse para su posterior firma.*

*Por otra parte, han surgido en algunos ayuntamientos **registros de entrada** que permiten la presentación de documentación en formato electrónico. Normalmente supone **un mero de registro de la documentación, desvinculada de la posterior tramitación, que limita la gestión de los documentos presentados a la propia aplicación de registro.**”* [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 38\).](#)

más importantes), si no también económicos¹⁸ y tecnológicos (propios y externos) con los que deberá planificar la solución de los problemas detectados.

En este punto, se puede recurrir a la [norma ISO/IEC 38500:2008](#) elaborada para proporcionar un marco de principios para que la dirección de las organizaciones los utilicen al evaluar, dirigir y monitorizar el uso de las tecnologías de la información (TI's).

5.3.1. Antes de nada, informarse, preguntar y copiar.

Una vez hecho el diagnóstico, una vez identificados los problemas y antes de definir las soluciones, hay que **buscar** información, **cambiar** los hábitos y **preguntar** a otros y, por último, **reutilizar y copiar** lo que se ha hecho.

A través de **Internet** podemos encontrar información actual sobre **los errores** que se están detectando en los procesos de implantación de la administración electrónica.¹⁹

Además de evitar estos errores, hay que incluir **nuevos hábitos en la gestión**, como el de **preguntar a otros**. Como no se cansa de decir y repetir [Alberto Ortiz de Zarate](#)²⁰ en [el blog administraciónenred](#): “**No hay que reinventar la rueda. Está inventada.**”

En consecuencia, en la planificación de la implantación de la administración

¹⁸“No podemos pensar que la implantación de la tramitación electrónica puede llevarse a cabo **sin recursos extraordinarios**.” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 40\)](#).

¹⁹Según [José Ignacio Familiar Echevarría](#), dentro del debate “[¿La Administración electrónica es un experimento fallido?...](#)”, en ([PIPEJGV en linkedin](#)): “**Sólo cabe aprender de los errores y reconducir el proceso. Da vergüenza enumerar algunas de las principales lecciones aprendidas. Son de perogrullo. Absolutamente previsibles:**

1. **Ha faltado la visión del cliente.** No se ha partido de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, las empresas y la sociedad en su conjunto.

2. **El servicio es una cuestión integral independiente del canal y de la tecnología de soporte. Si las personas que hay detrás no funcionan, la tecnología no sirve.**

3. **Se han emprendido costosos proyectos sin una adecuada reflexión sobre su impacto en términos de objetivos institucionales y necesidades sociales.**

4. **Se ha buscado crear grandes y “perfectas” infraestructuras de soporte (técnicas, procedimentales, normativas,) sin tener la experiencia y el conocimiento para ello.**

5. **A causa de ello se ha penalizado y frustrado a los más emprendedores, a aquellos que se prestaban a experimentar en entornos restringidos.**

6. **Ha faltado audacia para consolidar los avances con normativas que obliguen al uso de herramientas y servicios digitales.** Sobre todo, en la propia administración.

Ahora lo importante es no volver a tropezar en la misma piedra.”

²⁰Director de Atención a la Ciudadanía del Gobierno Vasco.

electrónica, seguro que hay alguien (**otra organización de similar tamaño, recursos y situación de partida**) que ya ha pasado por esto. Hay que buscar información y preguntar²¹, hasta encontrar algo interesante, un buen trabajo, **una buena práctica**.²²

Encontrada una buena práctica que se adapte a la situación de la organización hay que reutilizar las lecciones aprendidas, **hay que copiarla**.²³

5.3.2. Invertir la tendencia, las personas antes que la tecnología.

Uno de los grandes errores que se han cometido es pensar que **comprando soluciones tecnológicas** se solucionaba el problema de la implantación de la administración electrónica.

En cualquier foro especializado, casi todos los comentarios coinciden en que la soluciones tecnológicas son **sólo un medio o recurso no son una finalidad** y, en cualquier caso, son una de las piezas más fáciles de encajar en el rompecabezas que es la administración electrónica.²⁴

Ahora es el momento de invertir en las personas de la organización, su recurso máspreciado.²⁵

5.3.2.1. Qué trabajo hay que hacer.

La administración electrónica es mucho más que tecnología, en definitiva, significa

²¹Un ejemplo reciente. [Iñaki Ortíz](#) en ([PIPEJGV en linkedin](#)) de una forma cómoda y rápida pregunta: [¿Conocéis experiencias interesantes de tramitación telemática interna en las administraciones públicas? ¿Alguna idea que podamos aprovechar?](#)

²²Una buena práctica es un *"rendimiento, método o enfoque óptimo que permite obtener logros excepcionales"*. Buena o mejor práctica es un término relativo que indica **prácticas de gestión interesantes o innovadoras**, identificadas por medio del **"benchmarking"** ([Marco Común de Autoevaluación](#)). En "roman paladino", si el benchmarking nos permite copiar a otros, la buena práctica nos dice a quién copiar. Hay que buscar buenas prácticas y lo bueno es que ya hay muchas identificadas, unos ejemplos:

1. A nivel **regional**, las [buenas prácticas dentro de la Administración en Castilla y León](#).
2. A nivel **estatal**, el [Banco de prácticas de Gestión de los Gobiernos Locales del Instituto Nacional de Administración Pública \(INAP\)](#).
3. A nivel **européo**, el [eGovernment benchmark report More EU citizens benefitting from online public services](#) o [the good practices of the European Institute of Public Administration \(EIPA\)](#).

²³Por ejemplo, si la estrategia fuese iniciar el cambio a través de la **contratación pública electrónica** se debería preguntar y copiar lo que hizo y está haciendo el **Gobierno Vasco**, ya que, obtuvo el reconocimiento como [buena práctica a nivel Europeo en 2007](#), es decir, la Unión Europea identificó lo hecho en contratación administrativa electrónica como una buena práctica.

²⁴*"La mayor dificultad en la implantación de la administración electrónica no es el diseño de las aplicaciones de soporte (lo tecnológico)"*. [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 39\)](#).

²⁵[Iñaki Ortíz](#) lo señala como uno de los [factores de éxito del Plan de Innovación Pública](#).

que los actuales hábitos de trabajo, nuestros expedientes, con su secuencia legal de documentos administrativos, con sus firmas y sus sellos, **deben ser gestionados electrónicamente.**

Más adelante veremos que hay una **solución tecnológica clave, estratégica y troncal** de cualquier proyecto de administración electrónica, pues bien, en este segundo plazo que legalmente se concede para implantar la administración electrónica habría que realizar **el trabajo necesario²⁶ para poner en funcionamiento esas herramientas tecnológicas.**

Para poner en marchas esas soluciones tecnológicas claves, estratégicas y troncales, cada CCAA, Diputación y Ayuntamiento debería **gestionar sus procesos de trabajo**, es decir, debería **identificar, diseñar, gestionar y mejorar sus procesos de trabajo de forma continua²⁷**. Si no se hace este trabajo²⁸, no se podrá poner en funcionamiento el elemento clave, troncal y estratégico de la administración electrónica, **y sin aquel trabajo y esta herramienta el fracaso de la implantación está garantizado**, en otras palabras, la solución tecnológica troncal, clave y estratégica del proyecto de implantación de administración electrónica (los gestores de expedientes) **es incompatible con los hábitos de trabajo administrativos.**²⁹

Una consecuencia directa es que habría que replantearse el destino de los fondos

²⁶“Es necesario, por lo tanto, que los Ayuntamientos realicen una **simplificación y racionalización de los procedimientos** no sólo para su posterior integración en la Administración Electrónica, sino también para una gestión más eficiente de la actuación administrativa y mejora de la calidad de los Servicios Públicos ofrecidos a los ciudadanos” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 24\).](#)

²⁷ Esto es algo que establece cualquier modelo de **gestión total de la calidad**, bien sea el modelo ISO, el modelo EFQM, o la adaptación de éste a la Administración Pública, el **Marco Común de Autoevaluación (modelo CAF)** que se está promoviendo a nivel Europeo, como herramienta de mejora de la gestión pública. En concreto, sobre la **gestión de procesos** ver [criterio 5º del modelo CAF](#). Para saber más sobre cómo gestionar procesos ver la [“Guía sobre la gestión de procesos”](#) editada por la Junta de Castilla y León (2004) o el [“Plan de automatización de procesos”](#) elaborado por la FEMP. Para consultar una aplicación práctica de la gestión de los procesos de contratación administrativa ver la [“Aplicación del análisis y simplificación de procesos en una organización pública”](#) elaborado por José Antonio Galiano Ibarra, Emilio Fernández Agüero y [Guillermo Yáñez Sánchez](#) y publicado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) (año 2006).

²⁸ [Cesar Calderón](#) en este [vídeo](#) habla de la reorganización del trabajo interno: “que el procedimiento administrativo no sea el eje de todos los procesos, actualmente todavía estamos cogiendo los procesos diseñados en el siglo XIX y les aplicamos internet o las nuevas tecnologías”...“hay que **repensar** los procesos.”

²⁹“El problema es **organizativo: el tiempo necesario y los recursos a aportar para afrontar el análisis y definición de los procedimientos, la normalización de la documentación emitida, la formación del personal y el seguimiento y apoyo a los usuarios en la implantación.**” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 39\).](#)

destinados a la la implantación de la administración electrónica. **De invertir en compra de tecnología, a invertir en el trabajo del personal de la organización en la implantación de la tecnología.**³⁰

5.3.2.2. Quién tiene que hacer este trabajo.

Por desconocimiento, por comodidad o por inercia muchas organizaciones públicas o no han hecho ni hacen nada de este trabajo o bien, si hay recursos económicos, lo están contratando.

Lo primero que habría que descartar es contratar este trabajo con empresas consultoras y ello por los siguientes motivos:

1. Cada organización tiene su autonomía y organiza y reorganiza, tantas veces como sea necesario y en función de sus recursos, sus propios procesos de trabajo.
2. Los procesos de trabajo de una administración pública están sujetos al **procedimiento legalmente establecido**, procedimientos que están sujetos a una constante actualización, debiendo **la administración competente mantener siempre el control sobre sus procesos sin dependencia externa**.
3. Los procesos ofrecidos por las consultoras se suelen basar en procesos diseñados para otras organizaciones siendo bastante remoto que **un modelo de proceso de trabajo diseñado para una organización se ajuste a otra**.

La organización y la gestión de los procesos de trabajo no se puede contratar³¹, en todo caso, **habría que contratar cómo aprender la organización y la gestión de los procesos de trabajo**.

Descartada la empresa como destinataria de estos trabajos, debería ser el **personal de la organización**³² con **suficiente aptitud** quién, de una forma **organizada**³³,

³⁰“..., lo más costoso es el inventario, análisis y descripción de los procesos, las labores de mejora y, en su caso, de reingeniería, la normalización de y confección de las plantillas de los documentos electrónicos, con todo el trabajo de campo, de gabinete y de implementación que supone.” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 40\).](#)

³¹“Encargarlas a equipos de **consultores externos** puede darnos una gran potencia de actuación a corto plazo sin comprometer recursos a futuro, pero puede **quitarnos gran parte del control** sobre la implantación y sobre todo nos crea una **dependencia a futuro** en un entorno que va a exigir intervenciones continuas por su naturaleza cambiante.” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 40\).](#)

³²Otro ejemplo más actual está en este artículo publicado por [Iñaki Ortíz](#) dentro del blog del Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco que narra cómo el personal de la organización está implantando la **tramitación electrónica de las ayudas**, (ver artículo íntegro [“El despliegue masivo de la Administración electrónica”](#)).

³³“Es imposible que estas tareas puedan realizarse **sin unos equipos dedicados expresamente a ellas**. Pretender que pueden llevarse a cabo por trabajadores municipales simultaneándolas con sus tareas habituales es un **error**, no por

se dedicara a realizar de **forma continua este gran volumen de trabajo**.³⁴

5.3.2.3. Y cómo se consigue hacer ese trabajo.

Como ya se ha dicho la rueda la inventaron redonda y cuando lo hicieron también inventaron el eje y los radios; más tarde, y por comodidad, se acoplaron cojinetes, una cámara de aire y una cubierta (para protegerla). **Casi todo está inventado** y los elementos que una organización debería gestionar en el proceso de adaptación a la administración electrónica, los **factores de éxito del proceso**³⁵, también lo están:

5.3.2.3.1. Un buen liderazgo.

Personas de la organización, tanto **a nivel político como técnico**, deben asumir la responsabilidad del liderazgo³⁶ de la implantación de la administración electrónica y asumirlo con compromiso y dedicación, comunicando qué hay que hacer e impulsando y reconociendo los trabajos realizados.

5.3.2.3.2. Una buena comunicación.

Una vez definido qué hay que hacer, **hay que comunicarlo a quien lo tiene que hacer y gestionar la comunicación**³⁷ que debe ser **permanente, vertical y horizontal** y que debería utilizar, por su adecuación, para esta labor los **medios electrónicos a su alcance**.³⁸

habitual menos cierto. Lo ideal sería crear ex novo, pero a ser posible con trabajadores con experiencia y profundo conocimiento de la organización, un equipo de trabajo dedicado exclusivamente a la implantación y mantenimiento del sistema de tramitación, dimensionado más para el mantenimiento futuro que para el arranque del sistema, y paralelamente y bajo su control un apoyo de consultoría externa durante la fase inicial.” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 40\).](#)

³⁴“En un ayuntamiento pueden identificarse cientos de los posibles procedimientos reglados diferentes. Algunos quizás no se tramiten nunca, (un cambio en el escudo municipal) o raramente (una modificación de los límites del término). Como en todo problema el 20% de las causas origina el 80% de las consecuencias ([Pareto](#)). Identificando los procedimientos reglados que más expedientes generan, podemos afirmar que **en unos 130 procedimientos se concentra aproximadamente entre un 80 y un 85% de la producción administrativa**.” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 39\).](#)

³⁵ [Iñaki Ortíz](#) presenta los factores de éxito del Plan de Innovación ([ver vídeo](#)).

³⁶ Tradicionalmente, el término **líder** se ha asociado con aquellas personas que tienen alguna responsabilidad dentro de la organización. El **liderazgo** sería la manera en que los líderes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y visión de la organización, desarrollan los valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo e implantan todo ello en la organización mediante las acciones y los comportamientos adecuados, estando implicados personalmente en asegurar que el sistema de gestión de la organización se desarrolla, implanta y revisa, centrándose en el cambio y la innovación, (definición del [Marco Común de Autoevaluación, modelo CAF](#)).

³⁷Según el [criterio 3.3º a\) Marco Común de Autoevaluación \(modelo CAF\)](#) para gestionar bien los recursos humanos hay que **promover una cultura de comunicación y diálogo abiertos y de trabajo en equipo**.

³⁸Es lo que establece el [criterio 5.2º del Marco Común de Autoevaluación \(modelo CAF\)](#), debiendo pensarse ya y dentro de la estrategia de comunicación del Plan, en innovar e impulsar espacios de conocimiento compartido como: **Twitter, Facebook, LinkedIn, y Youtube...**

5.3.2.3.3. Formación constante.

Además de comunicar al personal de la organización qué se debería hacer, habrá que **formarle**³⁹, porque lo más probable es que **carezca de los conocimientos y habilidades necesarias** para realizar los trabajos que la implantación de la administración electrónica precisa⁴⁰.

5.3.2.3.4. Participación del personal.

La premisa es que el trabajo que hay que hacer se debe hacer por el personal de la organización y para ello son factores de éxito, la comunicación y la formación. Además, en la medida en las tareas que hay que hacer son **continuas**, se deberían **reconocer como propias de determinados puestos de trabajo**⁴¹.

Otro factor de éxito de la implantación es **conseguir la participación activa del personal**⁴². Lo que no está claro es **cómo conseguir que el desanimado y apático personal público participe y se implique en estos trabajos necesarios de mejora**, parecer ser que se precisaría:

- **Dar al personal de la organización la oportunidad de participar y, luego, responsabilizarles**⁴³ en el proceso.
- **Reconocer el rendimiento y la productividad.**

5.3.2.3.5. Reconocimiento del trabajo.

Hay un trabajo que hacer, **un trabajo ingente**⁴⁴ y **constante**, para organizar,

³⁹Según el [criterio 3.2º b\) Marco Común de Autoevaluación \(modelo CAF\)](#) para gestionar bien los recursos humanos hay que **desarrollar un plan general de formación consensuado basado en las necesidades actuales y futuras de la organización y de las personas...**

⁴⁰*“La formación en estas herramientas será ya algo permanente en nuestras organizaciones, y el asumirla con recursos propios, los mismos equipos implantadores, puede significar importantes ahorros respecto a su realización por consultores externos.”* [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 40\).](#)

⁴¹En la correspondiente relación de puestos de trabajo.

⁴²Algo que también está generando otro interesante debate, también iniciado por [Iñaki Ortíz](#) en (PIPEJGV en linkedin): *“¿Os parece posible involucrar a los trabajadores públicos en el proceso de cambio organizativo? ¿Cómo se podría conseguir esa involucración y qué tipo de actuaciones la facilitarían?”*

⁴³Para gestionar bien los recursos humanos hay que **involucrar a los empleados por medio del diálogo y la responsabilización (empowerment)**, según establece el [Criterio 3.3º del Marco Común de Autoevaluación \(modelo CAF\)](#). El gobierno Vasco está utilizando las **comunidades de prácticas** y los **equipos de innovación** como [semilleros de innovación pública](#).

⁴⁴*“Describir, analizar e implementar en la herramienta de gestión este número de procedimientos requiere un esfuerzo ingente. Como ejemplo: en el caso del Ayuntamiento de Leganés, en el sistema de gestión actual se han definido de forma exhaustiva (contemplando todas las posibilidades de ocurrencia en cada expediente) más de 130 procedimientos diferentes. Para preparar los documentos de cruce con los datos se han tenido que preparar 1.800 plantillas distintas. En la posterior implantación, la formación del personal, unas 500 personas, es una tarea que*

gestionar y mejorar los desorganizados procesos de trabajo, sin este trabajo el back-office seguirá anclado en el siglo XIX, en el papel, y el fracaso del proceso de implantación estará garantizado.

Otro de los aspectos clave en la gestión de los recursos humanos es gestionar con justicia y transparencia **el reconocimiento y la remuneración⁴⁵ por los trabajos realizados**, debiendo utilizarse los sistemas previstos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que estimulen la productividad y aumenten la motivación.

5.3.3. Aunque se seguirá invirtiendo en tecnología.

En el caso de que sea necesario seguir invirtiendo, es necesario plantearse lo siguiente:

- Las soluciones tecnológicas **tienen que ser legales.**
- **Opciones, por este orden:**
 1. **Se utilizan las que la Administración del Estado facilita gratuitamente.**
 2. **Se compran a proveedores privados.**
 3. **¿Se hacen dentro de la Administración?**
- En el caso de que se compren, hay que **afinar bien su contratación.**
- Hay una **aplicación clave, troncal y estratégica**, el workflow o gestor de expedientes.
- Hay que recurrir a la **tecnología 2.0.**

5.3.3.1. Tienen que ser legales.

Ya se cree y diseñe dentro de la organización, ya se compre en el mercado, la solución tecnológica en cuestión **debería cumplir con lo previsto en la Ley 11/2007** que es la que “...*regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, con la finalidad de garantizar ... la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica*” (según establece su [art.1.1º](#)).

Es decir, que las soluciones tecnológicas que se utilicen para la gestión electrónica

*también ha consumido una cantidad importante de tiempo y recursos. Estos trabajos se realizaron casi en su mayor parte a lo largo de **cuatro años**, teniendo un equipo dedicado. Los primeros 30 procedimientos se comenzaron a tramitar a los 9 meses de la **compra de la herramienta**. “ [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 39\)](#).*

⁴⁵Según el [criterio 3.1º del Marco Común de Autoevaluación \(modelo CAF\)](#) es otro de los aspectos que hay cuidar para gestionar bien los recursos humanos de la organización.

o cumplen lo previsto en la Ley 11/2007 o no serán válidas para la gestión electrónica de las tareas administrativas y no servirán para nada.⁴⁶

5.3.3.2. ¿Conseguir una solución ya hecha o hacerla dentro de la administración?

En el caso de que se necesitarán más soluciones tecnológicas que habiliten la administración electrónica, las **dos opciones lógicas y por este orden** que se plantean son:

1. **Utilizar las que gratuitamente se ofrecen⁴⁷ o**
2. **Contratarla en el mercado.**

Hay una tercera opción que es crear y desarrollar internamente la solución correspondiente. Siempre hay excepciones, pero **la regla general debería ser que la Administración Pública no se embarque en estos proyectos**, ya que, traduzco y resumo lo que informó la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**⁴⁸:

1. La Administración se debe centrar en **su negocio, que es prestar servicios público**, y no diseñar aplicaciones informáticas, que es otro negocio y de otros.
2. Lo que ofrece el sector privado **es más innovador y es más rentable**.

Enlazando con este asunto y con la **eficiente utilización de los fondos públicos**, hay que tener presente que optar por la creación y diseño de soluciones propias exige sumar a los recursos necesarios (personas, tiempo y dinero) para idear y crear la solución, **los recursos necesarios para su mantenimiento y actualización (más**

⁴⁶"Si hubiera que destacar algún aspecto técnico de la Administración Electrónica sobre los demás, éste sería sin duda la **seguridad**, ya que el **problema clave** del empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (de las TICs) y de la automatización de las actividades administrativas mediante las TICs es que **la Administración tiene que llevar al terreno de las TICs las garantías jurídicas a las que tiene derecho el ciudadano y las empresas**..." "Si se compara la Administración Electrónica con la problemática general de las TICs en el sector privado, la diferencia característica es la necesidad de mantener en todo momento **las mismas garantías de seguridad jurídica** de las actuaciones administrativas en papel en el plano de la tecnología. Por tanto, no es extraño que el marco legal de la administración electrónica concentre su mayor peso en las problemáticas en torno a la seguridad jurídica". (Alberto López Tallón en el ["Manual práctico \(1ª edición\) de supervivencia en la Administración Electrónica"](#) pág. 17).

⁴⁷ Por ejemplo, las que se ofrecen en el ámbito local a través del **Plan Avanza**.

⁴⁸"Most governments choose to procure large IT systems **from private sector providers**. The **reasons** are many and differ among countries and organisations, but include:

1. competition between providers **brings down the price** of building systems;
2. private sector providers are **more innovative and have more qualified staff**;
3. the public sector should not produce what can be purchased from the private sector;
4. the public sector **should concentrate on its core business (which does not include building large IT systems)**."

["The Hidden Threat to E-Government: Avoiding large government IT failures"](#). OECD Public Management Policy Brief (2001), pág 5.

personas, más tiempo y más dinero).⁴⁹

5.3.3.3. Si se compra en el mercado, hay que contratar bien.

En el caso de que se acuda al mercado, hay que **definir bien la necesidad** que se trata de satisfacer con el contrato y **cómo se quiere satisfacer** (¿**software de fuentes abiertas?**⁵⁰), **seleccionar** bien a los licitadores y regular en los pliegos, no sólo el proceso de selección de la mejor oferta, si no **regular** la ejecución del contrato y todo lo relativo a los servicios de corrección de errores, actualizaciones, mejoras, nuevas versiones, instalación y formación, propiedad intelectual, protección de datos, acceso a fuentes... Contratos estos **muy complejos**, para los que **“el sector público no suele disponer ni de suficiente conocimiento, ni suficiente talento”** (traducido y resumido)⁵¹, y que suponen el inicio de matrimonios de muy complicada resolución.

Aún teniendo claros estas premisas y sabiendo gestionar, no sólo el proceso de contratación, sino la relación con el proveedor, la **implantación o cambio de soluciones tecnológicas es un foco de problemas y de resistencias que deberán ser gestionadas.**⁵²

5.3.3.4. El gestor de expedientes o workflow.

Una **aplicación clave** en cualquier proceso de implantación electrónica es el

⁴⁹ “Los departamentos de informática que habían optado por el desarrollo propio, o crecían desmesuradamente o se paralizaban debido al **“efecto estela”** provocado por el mantenimiento de las aplicaciones desarrolladas. Al mismo tiempo, aparecían en el mercado proveedores y aplicaciones especializadas.” [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 37\).](#)

⁵⁰ En el origen de la definición de la necesidad de un contrato, es obligada la cuestión sobre la utilización del software de fuentes abiertas y para ello está, como recurso, el [estudio del \(CENATIC\)](#) sobre la Ley 11/2007 que incluye una **comparativa técnica y legal de diferentes soluciones hechas en el mercado con software de fuentes abiertas.**

⁵¹ “Notwithstanding the many good arguments for letting the private sector provide complex IT systems, outsourcing **does give rise to a number of issues that must be addressed.** Most significant is the lack of IT skills in the public sector. It takes **talent and knowledge** to procure an IT system and to manage the relationship with the provider.

Often, public sector organisations **do not possess these skills** and this creates an asymmetric relationship from start to finish. Skills either have to be built up internally or brought in from third-party providers.

Furthermore, each party is often sceptical about the capability and/or honesty of the other, and the cultures of the two sectors are often very different. A first solution to the problems is for the public sector to **acquire the right skills**, but others include **refining contracts**, establishing **incentives** for the provider to deliver on project specifications, and clarifying systems and business change requirements up front so as to adapt expectations.

Currently, many countries focus exclusively **on penalties for non-performance** in contracts with the private sector. Some practitioners suggest supplementing this approach with **positive incentives** in the form of economic rewards for delivery on functionality, timeliness and budget.” [The Hidden Threat to E-Government: Avoiding large government IT failures](#)”. OECD Public Management Policy Brief (2001), pág 5.

⁵² Ver debate iniciado en [Iñaki Bartolomé Martín](#) en PIPEJGV (en linkedin): [¿Cómo vencer las resistencias al cambio de los usuarios para aplicaciones informáticas?](#).

gestor de expediente o workflow, es más, es la **aplicación troncal**⁵³ y **estratégica**⁵⁴ del proceso de implantación de administración electrónica y una **aplicación necesaria**⁵⁵ para cumplir con lo previsto en la Ley 11/2007.

El gestor de expedientes o workflow es una solución tecnológica con solera⁵⁶, especialmente diseñada para gestionar los **procesos documentales de trabajo**, es decir, la secuencia de actividades que se realizan para alcanzar un resultado y que se pueden **definir**, que se pueden **predecir** (se sabe cómo empiezan y cuándo y cómo acaban) y se **repite** muchas veces.

Una vez identificado, definido, diseñado e implantado el proceso documental de trabajo en un gestor de expediente o workflow se consigue, siempre que sea **bueno**⁵⁷, que la gestión de sus trámites y documentos sea **rápida, fácil, simple, cómoda y segura**. Es el gestor de expedientes el que nos va a ayudar a superar nuestra habitual

⁵³"Para cualquier sistema de información que pretenda informatizar la contratación administrativa, la aplicación de gestión de expedientes constituye la **aplicación troncal del sistema**", Jaime Domínguez-Macaya Larnaga en "Contratación del Sector Público Local" editada por El Consultor de los Ayuntamientos - La Ley (pág. 2324).

⁵⁴La firma electrónica es el **elemento clave que habilita la gestión electrónica** de las tareas administrativas. Implantar la firma electrónica en una organización sólo es viable dentro de una **estrategia**, y ésta puede ser la implantación de un gestor de expedientes. "Sólo es una decisión factible si la tomamos inmersa en una **estrategia de introducir la firma electrónica de una manera generalizada en nuestra organización** ." Jaime Domínguez-Macaya Larnaga en "Contratación del Sector Público Local" editada por El Consultor de los Ayuntamientos - La Ley (pág. 2118).

⁵⁵"Con la Administración Electrónica, las Entidades Locales podrán ofrecer servicios administrativos a los ciudadanos por medios electrónicos. Estos servicios se traducen en procedimientos administrativos que normalmente no están adaptados a la Administración Electrónica. Para la correcta gestión electrónica de los mismos **es necesaria una herramienta de gestión de expedientes** que los automatice y permita a los ciudadanos la iniciación, consulta y resolución telemática de los mismos." [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 24\)](#).

⁵⁶"A finales de la década de los 90, la introducción masiva de ordenadores personales con tratamientos de textos sencillos y completos, la aparición de la arquitectura cliente-servidor, la tendencia a la integración de las distintas aplicaciones y la posibilidad de utilizar herramientas de **workflow**, permitieron la posibilidad de afrontar con éxito la informatización de los distintos procedimientos administrativos." [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 38\)](#).

Como relata Thomas Friedman en "**La Tierra es plana**", (págs 80 y ss.) "a mediados de los noventa aparecieron **las aplicaciones informáticas para el flujo del trabajo el workflow software**"... ello "supuso que el que todos los departamentos de tu empresa fuesen impecablemente interoperativos y que **el trabajo pudiese circular de unos a otros supuso un empuje fenomenal para la productividad**" (pág. 83), ..., y "**las plataformas de flujo de trabajo nos están permitiendo hacer en el sector de las industrias de servicios lo que Henry Ford hizo con las manufacturas** " (pág. 89).

⁵⁷"Un sistema de contratación **ha de automatizar** las tareas más repetitivas que se producen en los expedientes administrativos de contratación, pudiéndose centrar, con ello, las tareas que aporten verdadero valor añadido o que requieran un mayor análisis jurídico. Para cumplir este objetivo hay que manejar un **buen gestor de expedientes de contratación**." Jaime Domínguez-Macaya Larnaga en "Contratación del Sector Público Local" editada por El Consultor de los Ayuntamientos - La Ley (pág. 2356).

"técnica burocrática formalista, supuestamente garantista"⁵⁸ y alcanzar una técnica de **gestión eficaz, eficiente y económica**, y por supuesto, **mucho más legal** que la actual⁵⁹.

No disponer de un gestor de expedientes, tiene sus consecuencias:

1. **Va a ser muy complicado cumplir con la obligación de facilitar por medios electrónicos información sobre el estado de tramitación** de los procedimientos en los que sean interesados⁶⁰.
2. **Más trabajo** para el personal de las Administraciones Públicas y **con pocos resultados prácticos**.⁶¹

5.3.3.5. Herramientas web 2.0.

En esta segunda oportunidad que se concede para la implantación de la administración electrónica, se deberían de **evitar ciertos errores** y se deberían **aprovechar las oportunidades actuales**.

Si en una organización **no hay liderazgo ni político ni técnico, no hay nada que hacer**, pero si lo hay, se puede empezar a mover todo el engranaje de la implantación de la administración electrónica: evaluación, análisis, planificación, comunicación, formación, participación, ...y para todas estas actividades **se puede/debe recurrir a herramientas web 2.0** porque:

- Son herramientas con unas **potencialidades tremendas**.⁶²

⁵⁸ Como dice el [apartado V del preámbulo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#).

⁵⁹ "... la utilización de un gestor de expedientes permite un **mayor control y capacidad de seguimiento del marco regulatorio** de los procedimientos de compra pública, **incrementándose la capacidad del cumplimiento** de las normativas actuales y futuras en el ámbito de la contratación pública." Jaime Domínguez-Macaya Larnaga en "Contratación del Sector Público Local" editada por El Consultor de los Ayuntamientos - La Ley (pág. 2313).

⁶⁰ El ciudadano tiene derecho **"a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados"**, según el [art. 6.2º d\) de la Ley 11/2007](#).

⁶¹ "...Lo anteriormente expuesto obligaría a mantener, en el caso de una tramitación no electrónica, **una aplicación en la que se reflejara al menos la fase de tramitación en que se encontrara el expediente** y el órgano o unidad responsable, y que necesariamente habría de mantenerse de **forma paralela e independiente de la tramitación no electrónica**.

Esto, que desde el punto de vista de la implantación de nuevas tecnologías resultaría irrelevante, organizativamente supone **añadir a la carga de trabajo propia de la tramitación la del mantenimiento del registro de los cambios de fase**. La experiencia nos enseña que **las aplicaciones de mero seguimiento del estado de los expedientes, al no añadir valor al trabajo del tramitador, acaban retrasándose en su mantenimiento**. Por otra parte, la información que se da al ciudadano es tan genérica que poco puede aportarle". [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio](#) (pág. 34).

⁶² En ["Open government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto"](#), libro electrónico editado por la Red de

- Son herramientas que **ayudan a gestionar los factores de éxito** del plan de implantación:
 - Los líderes políticos y técnicos deben ejercer su **liderazgo** y mantener un cauce de comunicación constante con el personal, cauce bidireccional, que permita transmitir información y recibir feed-back. Un **blog** puede ser una herramienta muy útil.⁶³
 - El trabajo que hay que hacer requiere **la colaboración de distintas personas (equipos de trabajo)**, tanto de la propia organización como con consultoras externas. [Googledocs](#) es una herramienta 2.0 que permite el trabajo colaborativo y su posterior comunicación y difusión.
 - Un aspecto fundamental que hay que cuidar mucho es la constante **comunicación**⁶⁴ y estas herramientas (**blogs, wikis, redes, youtube...**) son unos altavoces potentísimos que permiten y amplifican la comunicación.⁶⁵
 - Otro aspecto que hay que **gestionar con calidad es el conocimiento**⁶⁶ y la mejor herramienta 2.0 es una **wiki**, una herramienta que permite generar, actualizar y compartir información entre muchos usuarios.
 - Estas herramientas también tienen unas potencialidades tremendas para **la formación**, desde las **presentaciones power-point electrónicas (googledocs, slideshare, scribd...)**, hasta los vídeos de **youtube**, pasando por las **comunidades de prácticas**.
 - Quizá uno de los aspectos básicos y de los que dependa el éxito del plan de implantación sea **la involucración del personal interno** en los trabajos. Todas estas herramientas permiten la participación, en la medida, en que en todas ellas se habilita la posibilidad de **participar ("los comentarios")**.⁶⁷ La forma más evolucionada, en la medida en que integra todas las formas virtuales de participar, son las redes sociales, que cuando específicamente se utilizan con la finalidad de generar conocimiento e innovar se conocen

Municipios Digitales de Castilla y León se presentan 10 ideas para utilizar las herramientas web 2.0 en una administración pública.

⁶³ Así lo están haciendo [Alberto Ortiz de Zarate](#), Director de Atención a la Ciudadanía, e [Iñaki Ortiz](#), Director de Innovación y Administración Electrónica, ambos del Gobierno Vasco desde donde coeditan el blog [administraciónenred](#) y ahora publican en el [blog del Plan de Innovación Pública \(PIP\)](#).

⁶⁴ [Iñaki Ortiz](#) lo señala como uno de los [factores de éxito del Plan de Innovación Pública](#).

⁶⁵ Un ejemplo de cómo se pueden utilizar las herramientas 2.0 en la comunicación, sobre todo a efectos externos, es el **Ayuntamiento de Getafe**. Ver [vídeo](#) de [Guillermo Rodríguez Maroto](#) y acceso a [presentación](#).

⁶⁶ Ver el [criterio 4.4º del Marco Común de Evaluación \(CAF\)](#).

⁶⁷ Dentro del [Plan de Innovación Pública \(PIP\)](#) uno de los factores de éxito identificados es la **comunicación** y en los aspectos **innovadores** del plan está la utilización de [un blog](#) como herramienta de comunicación, [youtube](#) o las [comunidades de prácticas](#), herramientas que además de permitir una amplia y constante comunicación permiten y potencian la participación.

como **comunidades de prácticas**.⁶⁸

- **Las herramientas 2.0 son muy baratas.**⁶⁹

5.4. Cómo habría que hacerlo.

Una vez que **se ha evaluado** la situación real, que se ha obtenido buena información de qué hacer y qué evitar, hay que diseñar **una estrategia**⁷⁰ **a largo plazo**⁷¹ y **planificar la acción**⁷² **a corto con unos objetivos**⁷³ (SMART)⁷⁴, todo ello en función de los recursos disponibles.

6. APROBAR EL PLAN POR EL ÓRGANO PLENARIO DE LA ORGANIZACIÓN.

Una vez diagnosticada la situación inicial, analizadas las posibles soluciones a los problemas existentes y definidos los objetivos a conseguir, hay que aprobar el plan⁷⁵, **¿y quién lo aprueba?**

Hay que tener presente que **el problema que se trata de resolver es muy**

⁶⁸El Gobierno Vasco está iniciando un proyecto dentro de Plan de Innovación Pública, para utilizar comunidades de práctica, ver: “[¿Qué posibles mejoras traerán las comunidades de práctica y los equipos de innovación al Gobierno Vasco?](#).”

⁶⁹Los costes orientativos de estas herramientas son: **0,00€**: blogger, googledocs, youtube, twitter, linkedin, wikispaces, picasa, flickr, slideshare, scribd...; **6,95€ al año un dominio**: www._____.com; **199.95\$ al año una plataforma** para crear una comunidad de prácticas.

⁷⁰ ¿Y por donde se empieza?, quizá habría que empezar por la contratación pública electrónica. Como señala [Jaime Domínguez-Macaya Larnaga](#) en el libro “**Claves para una contratación pública electrónica eficaz**” publicado por la editorial **LA LEY - EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS**, en el **Plan de acción sobre la administración electrónica i2010** se configuraba la licitación electrónica como el “**buque insignia en la implantación de la administración electrónica**” (pág. 184); y en la **Estrategia Europa 2020. Una Agenda digital para Europa** se establece que: “**Europa NECESITA la implantación de la contratación pública electrónica integral...**” (pág. 187).

⁷¹**Plan a largo plazo** de acciones priorizadas para alcanzar una meta esencial o global o para cumplir una misión, (definición del [Marco Común de Evaluación \(CAF\)](#)).

⁷²Documento que recoge el **plan de tareas**, la asignación de **responsabilidades**, los **objetivos** en la implantación de los proyectos (metas/resultados) y los **recursos necesarios** (tiempo, presupuesto), (definición del [Marco Común de Evaluación \(CAF\)](#)).

⁷³ [Iñaki Ortíz](#) lo señala como uno de los [factores de éxito del Plan de Innovación Pública](#).

⁷⁴“Los **objetivos** para implantar la administración electrónica deberían contener una **declaración explícita** del tipo de productos, de los niveles de actividad o estándares de productividad y se refieren generalmente a las preguntas *¿qué?* y *¿cuánto?* que suponen la resolución del problema o la mejora de la situación analizada. Siempre que sea posible, los objetivos deben ser **cuantificables**; pueden también ser cualitativos, por ejemplo, cuando responden a objetivos de tipo normativo. Para la elaboración de objetivos, a veces se emplean las siglas SMART, que en inglés significa “elegante” y que traduce las características de los objetivos (e)**Specificos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporales**. Salvador Parrado en “[Guía elaboración Planes de Mejora](#)” (pág. 18.).

⁷⁵ Ver [presentación power-point](#) del proceso completo de elaboración y ver [vídeo aprobación aprobación del Plan de Innovación del Gobierno Vasco \(Acuerdo de Gobierno de 31 de Mayo de 2011\)](#).

complejo, y que sólo se resolverá en **el largo plazo**, en cualquier caso, el plazo para su resolución **excederá, con mucho, de una legislatura**.

La estrategia y la planificación marcada deberá ser respetada por los sucesivos equipos de gobierno y ello precisa de **un acuerdo en el órgano plenario de la Administración** respectiva.

7. PUBLICAR Y COMUNICAR LA PLANIFICACIÓN PROYECTADA.

¿Y dónde se publica?, **¿en el Boletín Oficial correspondiente?**, ¿es esto una norma con rango legal que debe publicarse en el medio oficial de publicación para que sea obligatoria?.

Quizá no esté de más darle esa solemnidad al documento que pretende iniciar y formalizar un cambio organizativo a largo plazo, aunque hay que entender publicar como **comunicarlo a todos los destinatarios**:

- A los **ciudadanos** hay que comunicarles **en que procedimientos se podrán relacionar electrónicamente y desde cuando lo podrán hacer**.
- **Al personal de la organización** hay que comunicarle, de una forma constante, todo el proceso.

8. Y QUÉ PASA, SI NO SE ELABORA, APRUEBA Y PUBLICA EL PLAN.

Por un lado, la organización que no cumpla lo previsto quedará en evidencia, porque la administración electrónica obliga a las Administraciones Públicas **a tener permanente abierta una gran ventana (la sede electrónica)**, y desde esa ventana se puede ver quién está cumpliendo la Ley 11/2007 y quién no, quién tiene su casa organizada y quién no.

Si bien los ciudadanos no podrán reclamar que la tramitación de un servicio sea electrónica, si que van poder exigir que la **relación con la Administración sea electrónica**, y lo van a poder **demandar⁷⁶ en sede judicial⁷⁷**.

Lo más grave, será que todos, políticos, funcionarios y ciudadanos

⁷⁶"Es muy probable que el no cumplimiento de este deber por parte de las administraciones pueda dar lugar a **demandas ciudadanas**." . [Guía práctica FEMP sobre la Ley 11/2007, de 22 de Junio \(pág. 34\)](#).

⁷⁷Jaime Domínguez-Macaya Larnaga en "Contratación del Sector Público Local" editada por El Consultor de los Ayuntamientos - La Ley (pág. 2158).



LA LEY
grupo Wolters Kluwer

EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guillermo Yáñez Sánchez.

www.contratacionpublicacp.com

saldremos perdiendo, porque seguiremos sin disfrutar de todas las ventajas que la gestión electrónica de las tareas administrativa ofrece (la rapidez, la comodidad, la precisión, la eficiencia, el ahorro y la rentabilidad, la economía, la satisfacción, la eficacia, el cumplimiento de la legalidad,.....).