

eAdministración en las Comunidades Autónomas

Estudio comparado de los
planes y la Transformación
Digital de las Administración
Autonómicas



SERGIO JIMÉNEZ
ANALÍTICA PÚBLICA

Tabla de contenido

<i>eAdministración en las Comunidades Autónomas: principales aprendizajes</i>	4
<i>Consideraciones previas</i>	5
<i>No disparen al informe: algunas cuestiones metodológicas sobre la eAdministración en las Comunidades Autónomas</i>	5
LA ESTRUCTURA DE LA CREACIÓN DE LA EADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	6
Transformación digital vs administración electrónica	6
Estructura organizativa para la Transformación Digital	6
Diarquía estructural.....	6
Departamentos internos.....	6
Otras estructuras.....	8
Algunas reflexiones sobre la estructura de los planes	9
.....	9
LOS PLANES DE EADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	10
Clasificación general de los planes de transformación digital autonómicos	10
Especificidad en los planes de Transformación digital.....	10
Integración en los planes de reforma de la eAdministración.....	10
Otros factores a tener en cuenta.....	10
Tipos de planes de Transformación Digital autonómicos	11
Comunidades Autónomas sin plan.....	11
Planes embebidos.....	11
Planes específicos de e-Administración.....	12
Planes integrados: más allá de la eAdministración.....	12
En resumen	13
Hallazgos y reflexiones sobre los Planes de Transformación Digital Autonómicos	14
Tipos de planes de transformación digital de las administraciones autonómicas	15
Administración como soporte de políticas públicas.....	15
Administración dinamizadora de la sociedad de la información.....	16
Administración proveedora de servicios.....	16
Metodología: acciones de transformación digital de las administraciones autonómicas ..	17
Plan especializado.....	17
Plan plataforma.....	18
Plan de consultoría o asistencia.....	18
Plan expansivo.....	18
Conclusiones sobre los planes	20
Aspectos estructurales de la eAdministración en las Comunidades Autónomas	21
Duración y estructura	21
Estructura y presupuesto.....	21
Estructura y personal.....	21
eAdministración en las Comunidades Autónomas: de cara a la ciudadanía	21
eAdministración.....	21
Orientación al ciudadano.....	23
eAdministración en las Comunidades Autónomas: la transformación interna	24

Gestión interna.....	24
Interoperabilidad.....	25
eAdministración en las Comunidades Autónomas: nuevos enfoques y desafíos.....	27
La nube y recursos de trabajo digital	27
Protección de datos.....	28



Tabla de ilustraciones

Ilustración 1 Distribución de promedios por tipo de implementación	4
Ilustración 2 Comparativa de los planes de Transformación Digital autonómicos	13
Ilustración 3 Intersección de los componentes de la creación del Gobierno Electrónico.	15
Ilustración 4 Planes de eAdministración autonómicos categorizados según los ejes señalados.	19
Ilustración 5 Valoración eadministración por modelos de implementación	22
Ilustración 6 Puntuación e administración por modelos de actores.....	23
Ilustración 7 Puntuación de orientación al ciudadano por modelo de acción.....	23
Ilustración 8 Puntuación de orientación al ciudadano por tipo de órgano	24
Ilustración 9 Comparativa de digitalización interna según estilos de implantación.....	25
Ilustración 10 Cambios internos según el estilo de implementación	25
Ilustración 11 Interoperabilidad según estilo de implementación	26
Ilustración 12 Interoperabilidad según modelo organizativo	26
Ilustración 13 Planes de habilidades según estilo de implementación.....	27
Ilustración 14 Herramientas de digitalización de puestos de trabajo.....	28
Ilustración 15 Protección de datos según estilo de implementación	29

eAdministración en las Comunidades Autónomas: principales aprendizajes

En términos generales podemos concluir que:

- No existen grandes diferencias entre tener plan o no tenerlo. Las principales discrepancias se encuentran que la carencia de plan aligera el tamaño de las iniciativas y proyectos, y permite centrarse más en la protección de datos.
- Entre aquellos que tienen plan, los enfoques flexibles generan mejores resultados en interoperabilidad y cambios organizativos.
- En lo que respecta a la orientación ciudadana, las iniciativas más nucleares o especializadas, generan mejores resultados.

En cuanto a la estructura organizativa, podemos señalar que:

- Los consorcios y las agencias (órganos de corte externo) tienen mejor resultado en casi todos los ámbitos, menor en protección de datos.
- En cuanto al enfoque integral y el enfoque ad-hoc, tienen también resultados más positivos.
- Los enfoques metodológicos tienen un buen resultado en cambios internos, mientras que los estructurales benefician la orientación ciudadana.

En cuanto al presupuesto TIC podríamos señalar que los aspectos de interoperabilidad, orientación a la ciudadanía y la e-administración tienen una relación más estrecha que en otros ámbitos.

Asumimos que, por lo tanto, cada enfoque tiene una serie de implicaciones en los resultados de la política. En primer lugar, podemos señalar que un plan tiene más impacto en el cambio interno (por inversión y control) que en el resultado externo. Por otro lado, dentro de los planes, la tensión ente centralización y flexibilidad afecta a diferentes dimensiones de la eAdministración. La cuestión siempre será, por lo tanto, tener claro a dónde se quiere llegar para definir el enfoque más adecuado. Este era el propósito inicial de este trabajo.

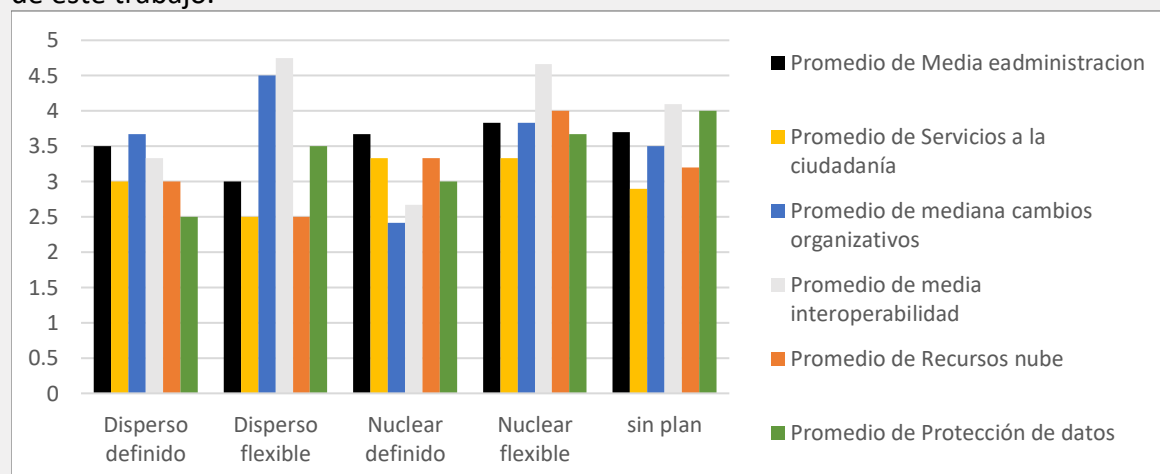


Ilustración 1 Distribución de promedios por tipo de implementación

Consideraciones previas

Antes que nada, empezaré explicando por qué elegimos las Comunidades Autónomas. En primer lugar, **nos permite un análisis comparado controlable y homogéneo**. Hay un número limitado para cubrir con unas características más o menos similares. Sería muy difícil (aunque muy interesante) hacer un caso así a nivel local. Por otro lado, a diferencia de la Administración General del Estado, las CCAA **han tenido una visión más centralizada y homogénea en el desarrollo de la eAdministración**. El equivalente en ese plano serían los ministerios. Así que es una opción abarcable con resultados, esperemos relevantes.

En segundo lugar, podemos comparar los [resultados del reciente informe de eAdministración en las CCAA](#), pero **esto nos entrega a un estudio de "tecnología disponible"**. Podremos saber qué hay y cuánto se puede tramitar, y cómo consideran esas [administraciones que es el servicio, pero no sabemos si estos servicios son especialmente buenos, útiles o incluso usados](#) con éxito por la ciudadanía. Esto nos aleja de lo que entendemos como factor básico de la Transformación Digital.

En tercer lugar, hay que decir que **no es una recopilación sencilla**. Aunque la web de Administración electrónica presenta un listado de documentos y órganos autonómicos, he visto que no siempre están muy actualizadas. He decidido moverme por la web entre esto, buscadores y demás como haría una persona ajena. En todo caso, creo que tengo casi todo ok.

Por último, **hace 10 años terminé de escribir mi tesis doctoral que iba, precisamente, de este tema**. Aunque me centré en la Comunidad de Madrid en ese trabajo, me dio para conocer los demás casos. Resultará curioso ver como en 10 años (en los que hemos pasado a las RRSS, móviles, NFC, blockchain y demás) si ha habido cambios

No disparen al informe: algunas cuestiones metodológicas sobre la eAdministración en las Comunidades Autónomas.

Como señalamos en su día, el elemento que vamos a tomar para este estudio es el informe [La Administración Electrónica en las Comunidades Autónomas](#) de la Secretaría General de Administración Digital que podéis descargar tanto en texto como sus datos. Es un informe completo y bien estructurado y que cubre casi todo el estudio, pero hay algunas cuestiones a tener en cuenta.

- **Baile de autonomías.** En el informe se estudia un plan de eAdministración de Cantabria que no he podido encontrar, así que no lo tengo asignado a ningún modelo. Por otro lado, Asturias, que está en un serio proceso de cambio que [contaron en el Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos](#) no participa, por lo que la hemos sacado de las observaciones. Baleares ha despublicado un plan que tenía, en todo caso, lo tenemos en cuenta para el análisis
- **Hay indicadores a los que cuesta dar crédito.** Hay administraciones cuyos servicios he usado en los que la experiencia me dice que es difícil pensar que tengan el nivel que defienden. En parte creo que se debe a que parte de los indicadores son valorativos y que cuando llegamos a elementos objetivos baja la nota.

- **Indicadores ligeros.** Por otro lado, el hecho de que la orientación para todos los usuarios sea que tengan nivel AA de accesibilidad o que la facilidad de acceso sea que haya servicio de ayuda, hacen que mi parte más centrada en el UX vea los datos con escepticismo.
- **Hay resultados curiosos.** Por ejemplo, Ceuta y Melilla parece que tienen plataformas propias de intermediación internas para contactar con Entes Locales y Diputaciones Provinciales. Posiblemente esté equivocado, pero me cuesta ver los casos de uso.

Es un informe común, que ya está hecho y con resultados que parecen consistentes. Como esta investigación no tiene ni tiempo ni medios para mejorarlo, agradezco su existencia y espero con ganas futuras ediciones.

LA ESTRUCTURA DE LA CREACIÓN DE LA EADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Transformación digital vs administración electrónica

En primer lugar, hagamos una distinción en función a dos ejes. Lo primero **es separar Administración electrónica de Transformación digital**. No todas las Administraciones han optado por este enfoque. Vamos a decir que, aunque no lo tratemos en este artículo, es algo que veremos reflejado en cada caso. Podríamos escarbar más y pensar si hay un auténtico valor de cambio para ofrecer valor a la ciudadanía, pero eso, en todo caso, lo dejamos para la parte de objetivos y acciones.

El segundo elemento **es si hay o no hay plan**. Debo reconocer que me ha sorprendido que haya comunidades que no tengan plan. O al menos, que no lo tengan en la actualidad. Esto no significa que no tengan una Administración electrónica, y, por lo tanto, no los vamos a excluir, pero si tendremos en cuenta cómo influyen en otros aspectos.

Estructura organizativa para la Transformación Digital.

Diarquía estructural

Existe una **diferencia básica entre quienes tienen plan y quienes no**. Como norma general, **si no hay planes no hay necesidad de hacer una planificación y, por lo tanto, hay un escalón "prescindible"**. En los casos en los que hay un plan nos encontramos generalmente con estructuras más complejas en dos o tres niveles. Donde se da esta circunstancia suele haber órganos planificadores, ejecutores y, ocasionalmente, coordinadores.

Departamentos internos

Un departamento solitario.

El modelo organizativo más básico es el que deja la planificación y/o la gestión en un departamento interno. Es decir, hablamos de un modelo en el que el diseño y/o

ejecución del plan corresponde a Direcciones Generales o Secretarías Generales, por decir lo más común.

Estos modelos previsiblemente **cuentan con una ventaja, y es la unidad de mando**. Sin embargo, ese aspecto puede **generar una debilidad, y es que no tiene una capacidad mayor de ordenación o gestión**. Es decir, ¿por qué una DG de una Consejería va a decirle a otra de diferente consejería cómo hacer qué cosas? Puede parecer que un reparto competencial efectivo y claro eliminaría estos problemas. Sin embargo, como decía mi profesor de autoescuela, de repartos competenciales bien definidos están llenos los cementerios.

En todo caso, vamos a considerar como tales a aquellas organizaciones que tienen un sólo órgano interno para todo lo que hagan. Estas son:

- Cantabria
- Navarra
- Aragón
- Castilla León
- Extremadura
- Baleares
- Andalucía

De todos estos, **salvo Aragón, son casos en los que no he hallado planes específicos**. Es decir, en términos generales, como era de prever, **si no hay un plan, no hay estructuras específicas para el cambio**. En principio parece lógico: si no hay más que seguir trabajando, no necesitamos quien planifique. Sin embargo, considerando principios básicos de teoría de la organización diría que la tortilla puede estar al revés: no hay planes porque nadie se pone a pensarlo.

Dos departamentos internos.

Puede darse el caso en el que **exista una diferenciación de funciones sin crear estructuras específicas**. Es decir, una parte sería la dedicada al diseño (prescriptivo) y otra a la implementación (operativo). Esto permite una especialización funcional sin generar una estructura específica ligada al plan. Tenemos, en este caso, las siguientes Comunidades Autónomas:

- Madrid
- Valencia
- Murcia. En este caso, tenemos una cuestión curiosa, porque encontramos que la responsabilidad es de la **Dirección General de Patrimonio e Informática, pero que hay una comisión de control y seguimiento creada para asegurar el cumplimiento del plan**.

Esta estructura obedece a **organizaciones con planes de Administración electrónica con amplios componentes internos**. Genera, por lo tanto, una división de funciones entre "negocio" y tecnología. Por un lado, la existencia de un plan otorga de una mayor legitimidad a estos actores. Por otro, existe una mayor continuidad al no depender de

estructuras específicas *ad-hoc*. Es decir, **aunque se acabe el plan, seguirían existiendo. Sin embargo, la permanencia y reparto competencial hace compleja la convivencia entre ambas estructuras.** Intuyo (y comentarios con fuentes que trabajan en este modelo me lo confirman) que al final, uno de los dos agentes acaba teniendo una voz dominante. Sin embargo, como carezco de evidencias, es posible que esté equivocado.

Comités internos.

El siguiente bloque se **compone de autonomías que tienen una estructura o estructuras compuestas de índole interna.** Es decir, diferentes departamentos de la Administración se integran para tomar decisiones. Luego la ejecución puede recaer en otro comité o un órgano como la Dirección General. Es el caso de:

- Asturias
- Euskadi
- La Rioja
- Castilla La Mancha
- Islas Canarias

Estas son **autonomías con planes de Administración electrónica bastante amplios.** Castilla La Mancha, Asturias y Euskadi y Canarias tienen una visión interna gubernamental que abarca también Gobierno Abierto. Aunque esta integración Gobierno abierto-eAdministración [se integra en otros planes \(Madrid o Aragón\) aparentemente](#), estos últimos planes tienen una visión más amplia. **En el caso de La Rioja, el plan es mucho más ambicioso, yendo a un plan completo de Región Digital.** Lógicamente la ambición de un **plan que afecta a los cimientos de la concepción del gobierno precisa estructuras diversas y multidisciplinarias.** Esto explica la necesidad de generar este tipo de agentes específicos. La cuestión está en la capacidad efectiva de movilizar recursos y hacer cumplir el plan en organizaciones sólidamente consolidadas.

Otras estructuras.

Existen dos casos que tienen una visión diferente marcada por un mayor componente autónomo o externo. **Por un lado, está Galicia, con la Agencia de Modernización Tecnológica y Catalunya con el Consorci AOC.**

En el primer caso hablamos de un **modelo gerencial más o menos común en España a principios de siglo.** La idea de hacer una agencia que dirija la parte tecnológica y, a la vez provea de servicios al conjunto de la Organización, tuvo bastante presencia (consolidado quizá por el plan eEspaña que dio lugar a Red.es).

En el caso de Catalunya el **Consorcio integra administraciones de diferentes niveles generando una plataforma de integración frente a enfoques más basados en la interoperabilidad.** En este caso hablamos de un modelo que facilita la integración y que limita las implicaciones de gobernanza al centrarla en un solo agente. Sin embargo, su alcance depende, enormemente, de la capacidad de integrar a todos los gobiernos del territorio en la misma plataforma, si no, puede ser un esfuerzo enorme para un resultado insuficiente.

Algunas reflexiones sobre la estructura de los planes.

- **Relación entre el plan y la estructura.** Hay una aparente relación **entre la amplitud de los planes y la complejidad orgánica**. Cuando más grande es un plan, más actores es necesario integrar y más órganos hacen falta para gestionarlo. Esto, sin embargo, introduce problemas de gobernanza bien sea en términos de jerarquía, bien sea en términos de coordinación. Es decir, cuanto más agentes hay, más difícil es saber qué voz es la que hay que escuchar. Cuánta más gente habla, más difícil es evitar conflictos. En todo caso, parece complicado hacer un plan muy ambicioso sin un apoyo jerárquico significativo y continuado, tendrá difícil el éxito bajo un solo departamento interno.
- **Distancia jerárquica, liderazgo y ejecución efectiva.** La **complejidad organizativa genera, previsiblemente dos problemas importantes**. Por un lado, tenemos la posible superposición de acciones que acaba generando, focos de conflicto y elegir si queremos más a mamá o a papá. La otra posible opción es que uno de los dos agentes, (Generalmente el prescriptor) no tenga una relación muy directa con la implementación.... y en esto yo soy muy como Batman: importa lo que hacemos.
- **Amplitud y medidas verticales.** Aunque todos los **planes tienen un enfoque altamente horizontal, algunos de ellos tienen elementos verticales (aplicados a empleo, agricultura, educación, etc....)** teniendo en algunos casos comisiones internas y en otras (Madrid) dejándolo en manos de organismos internos propios. Siendo una visión interesante la de integrar toda la transformación en una sola línea de acción, siempre llama la atención saber si una visión centralizada genera desajustes entre la tecnología y las necesidades del negocio.

LOS PLANES DE EADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Clasificación general de los planes de transformación digital autonómicos.

Vamos a hablar de cómo se concibe la e-Administración. La manera en la que hacemos planes nos indica mucho de cómo comprendemos las cosas. Esto es algo evidente en la vida cotidiana de la gente. Si consideramos, por ejemplo, que tenemos que encontrar trabajo y que eso es cuestión de que no somos "lo bastante buenos" nos formamos. Sin embargo, si creemos que lo somos, pero que no tenemos oportunidades, empezamos a mandar CVs. Así que si ves a alguien haciendo cursos puedes suponer que cree que necesita saber más, y si ves a alguien todo el día en una web de empleo, sabes que piensa que le faltan oportunidades. Las organizaciones son iguales: establecen planes en función de lo que creen que necesitan para alcanzar lo que pretenden.

En el caso de la administración electrónica creo que hay dos ejes que nos van a marcar: la especificidad y la integración.

Especificidad en los planes de Transformación digital

¿Qué es la especificidad? Es la adaptación del plan con el objeto. Es decir, se trata de cómo se especializa el plan en la Administración. O, mejor dicho, si el plan es específicamente para la Administración o no. Esto es un tema relevante porque nos indica si los cambios son un fin en sí mismos, o si son instrumentos en un plan más grande.

Porque el enfoque es distinto. Mientras que en el primer caso la Administración tiene cierta "libertad" para fijar sus objetivos y acciones. Sin embargo, si forma parte de un plan de índole modernización económica parte de las demandas estarán marcadas por variables y objetivos externos (por ejemplo, facilitar la creación de empresas).

Podríamos decir que es una tensión entre la especialización técnica y los objetivos entrópicos o abiertos.

Integración en los planes de reforma de la eAdministración

La segunda parte es el papel que juega la eAdministración en el plan. Tenemos planes que tienen un enfoque casi solitario de la parte electrónica. Es decir, consideran la asimilación tecnológica como un aspecto en sí mismo con un principio y un final. El enfoque contrario sería considerar la parte tecnológica como un pie más de un cambio más profundo y ambicioso. Es un enfoque similar al anterior, pero en el ámbito interno. Por ejemplo, tenemos planes que se centran mucho en la consecución de unos objetivos específicos de asimilación tecnológica. Hay otros que ponen el acento en el cambio interno de la organización y de sus procesos. Esto tendrá, como veremos, implicaciones orgánicas.

Otros factores a tener en cuenta.

Hay que añadir dos elementos adicionales: la existencia o no del plan y su duración.

Como se decía habitualmente en las clases de políticas públicas, que no haya plan es una explicación del plan. No quiero decir que tenga que haber un plan o no, sino que indica una prioridad una percepción o una perspectiva de este cambio tecnológico en la organización y como abordarlo.

En segundo lugar, está la duración de los planes. Ya he hablado varias veces de que no soy muy de grandes proyectos en este campo, pero si que creo que hace falta un plan. Por ejemplo, un proyecto como Gov.uk lleva ya 6 años en marcha. Creo que muchos de los cambios que se plantean requieren una cierta continuidad y que el tiempo puede indicar algo sobre los planes.

Tipos de planes de Transformación Digital autonómicos.

Comunidades Autónomas sin plan

El primer colectivo es el de CCAA que no tienen plan en vigor y que, por lo que he visto, llevan cierto tiempo sin tenerlo. Es decir, hay CCAA como Islas Baleares, Murcia o Catalunya que han cerrado planes en 2017 o 2018. Puede que existan estos planes, pero puedo aseguraros que ni los he encontrado, ni cuando he preguntado he tenido respuesta de su existencia. Son:

- Gobierno de Cantabria
- Junta de Castilla y León
- Comunidad Foral de Navarra
- Junta de Extremadura
- Junta de Andalucía

Planes embebidos.

Los planes embebidos son planes que forman parte de planes no específicos de Administración electrónica. Es decir, son poco específicos. En el caso de España hemos encontrado dos planes de estas condiciones: La Rioja y la Generalitat Valenciana. En este caso hablamos de una línea de acción dentro de un plan de Transformación Digital regional o una agenda digital. El plan, en estas circunstancias, debería adaptarse a un enfoque más amplio.

A medio caballo entre esta categoría y la siguiente es el de Asturias que siendo bastante específico apuesta por mejorar servicios a ciudadanos y empresas. Este enfoque siendo específico puede ser algo menos entrópico y lindar con otras áreas. En todo caso, el propio enunciado y planteamiento es específicamente de e-Administración.

Planes específicos de e-Administración

Este es el grupo más nutrido. Se caracteriza por planes que tienen un planteamiento específico y exclusivo de administración electrónica. Podríamos decir que es el elemento más "intuitivo" en términos organizativos: tenemos una administración, tenemos tecnología, pues hacemos un plan. Se constituye por:

- Xunta de Galicia
- Gobierno del Principado de Asturias
- Gobierno de Aragón
- Generalitat de Catalunya
- Junta de Castilla-la-Mancha
- Govern des Illes Balears
- Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
-

Planes integrados: más allá de la eAdministración

Finalmente, tenemos un grupo de comunidades que incluyen la Administración electrónica en planes más amplios. Es decir, es un pilar para un cambio más profundo, bien sea de innovación, bien sea de gobierno abierto. Es el caso de:

- Gobierno de Euskadi
- Comunidad de Madrid
- Gobierno de las Islas Canarias

Las dos primeras enuncian un enfoque más hacia la innovación, mientras que la tercera parece apostar por el gobierno abierto.

ANALÍTICA PÚBLICA

COMPARATIVA DE PLANES POR CCAA

No tienen plan	Parte de un plan	Plan ad-hoc	Plan integral
Cantabria	La Rioja (3)	Galicia (5)	País Vasco (3)
Navarra	Valencia (2)	Asturias (3)	Comunidad de Madrid (3)
Castilla y León		Aragón (2)	Islas canarias
Extremadura		Cataluña (3)	
Andalucía		Castilla La Mancha (4)	
		Islas Baleares (2)	
		Murcia	

Órgano individual
Órgano colegiado
 Diarquía
 Organos especiales

En (paréntesis) los años de duración del plan

Ilustración 2 Comparativa de los planes de Transformación Digital autonómicos

En resumen

Lo bueno de nuestro modelo territorial es que tenemos bastante diversidad y unidades de análisis. Esto permite sacar algunas conclusiones sobre aproximaciones diversas, que no necesariamente tienen que ser mejores unas que otras. En todo caso, podemos ver diferentes grados de interés y de enfoque en cada una de las Administraciones y eso es algo que es positivo.

Sin embargo, a la hora de hacer un sistema integrado lo veo problemático. Si tenemos las comunidades autónomas con diferentes planes, enfoques y velocidades, consolidar un modelo de Administración que colabore digitalmente va a ser extremadamente complicado. Eso sí que supone un problema con mayúsculas.

Hallazgos y reflexiones sobre los Planes de Transformación Digital Autonómicos.

- **Los departamentos solitarios no suelen tener planes.** Si consideramos los aspectos estructurales analizados en el anterior post podemos ver que todas las CCAA sin plan tienen departamentos individuales. Esto puede plantear una doble lectura. Por un lado, evidentemente, si no crees que necesitas hacer nuevos planes, lo mínimo para tener las cosas funcionando es una Dirección General. Sin embargo, existe una segunda lectura, y es que cuando una estructura tiene una función meramente operativa tiene dificultades para plantear medidas más ambiciosas. No sabemos si no hay plan porque sólo hay un departamento o si sólo hay un departamento porque no hay plan. En todo caso, si hay un departamento encargado de esta gestión hay enormes probabilidades de que no haya plan.
- **Diarquías y unidades específicas para los planes específicos.** En los casos en los que hay una estructura doble de agentes funcionales y técnicos y organizaciones específicas tenemos los tres escenarios con planes. En primer lugar, está **Valencia** con un plan integrado en la Agenda Digital, aunque no parece tener una relación muy estrecha o cerrada con ellas. **Murcia** tiene un plan ad-hoc. Las estructuras específicas de **Catalunya y Galicia** también corresponden a este ámbito. La única excepción es la Comunidad de Madrid. Podríamos decir que estos enfoques son más técnicos, lo que cuadra con una visión de un plan específico. Se trata de estructuras en las que se pone el acento en el rigor tecnológico y con una mayor o menor integración de negocio.
- **La integración y los comités.** La integración en comités y comisiones específicas. Siendo una categoría repartida, podemos señalar que en los casos en los que hay una visión más integral (sea en un plan de no específico como **La Rioja** o específico como **País Vasco e Islas Canarias**). En el campo de los planes Ad-hoc, tenemos a **Asturias** (que ya hemos mencionado que tiene una cierta orientación integrada hacia ciudadanos y empresas) y **Castilla-la-Mancha**. En definitiva, en la medida en la que un plan aborda más áreas, más probable es que genere comités específicos que abarquen diferentes áreas de la Administración.
- **Duración del plan** Un último punto a señalar es la duración de los planes. Nos movemos en periodos que van de los 2 años (**Murcia, Baleares o Aragón**) a los 5 de **Galicia**. En términos generales nos movemos. Tanto la media como la moda de los que tenemos identificados se mueve en los tres años. En términos generales la mayoría de los planes documentados tienen vigencia a partir de segundo año de mandato (2017). Me da la sensación de que, en muchos casos los gobiernos autonómicos tienden a replantear su estrategia en cada mandato.

Tipos de planes de transformación digital de las administraciones autonómicas.

Lo primero que queremos hacer es **clasificar los planes por sus objetivos**. ¿Por qué? Básicamente porque los objetivos nos están diciendo qué visión tienen esos gobiernos de qué papel debe tener la administración en esa sociedad. Para hacer esta clasificación nos hemos remitido a nuestra trinidad del gobierno electrónico:

- **gobierno abierto**, referente a todos los temas de participación, rendición de cuentas, datos abiertos, etc.
- **transformación digital**, que trata de los cambios internos operativos y estructurales para activar la tecnología
- **servicios públicos digitales**, que hacen referencia a la creación de oferta de servicios a la ciudadanía.

Podríamos decir que, como si fuera una policromía, cualquier plan tiene una diferente conjunción de estos tres elementos (esto da para otro artículo, prometo que lo haré). Para simplificar hemos definido tres arquetipos de planes.



Ilustración 3 Intersección de los componentes de la creación del Gobierno Electrónico.

Administración como soporte de políticas públicas.

En este caso la administración trata de impulsar mejores servicios a través de la sociedad. **Dominan los objetivos de gobierno abierto y de prestación de servicios**. Esto supone acciones en tres pilares. Por un lado, un trabajo hacia estructuras necesarias para mejorar los servicios públicos, un aumento de los mecanismos de diálogo con la ciudadanía y el uso de los datos para la mejora de la decisión pública. **Esto significa utilizar la tecnología como un nuevo mecanismo de interacción para dar voz a la**

ciudadanía. Es un enfoque que supone una innovación más profunda en la naturaleza de las administraciones públicas. Tenemos dos casos:

- **País Vasco** con su plan de Innovación Pública
- **Aragón** con su plan de Administración electrónica.

Hablamos de un enfoque en el que el eGobierno es un medio para redefinir el diálogo con la sociedad.

Administración dinamizadora de la sociedad de la información

La administración se plantea su acción **como elemento que facilita el desarrollo de la sociedad de la información y la economía.** Dominan los elementos de **gobierno abierto y transformación digital.** Hablamos, por lo tanto, de un enfoque **instrumental** que requerirá esfuerzos en dos sentidos. Por un lado, se realizan importantes cambios internos para mejorar procedimientos que faciliten la gestión de trámites con impacto directo en la economía. En segundo lugar, y con diferentes niveles de profundidad, el uso de datos abiertos está orientado a crear una economía del dato. En esta categoría hemos clasificado 4 Comunidades Autónomas:

- Galicia
- La Rioja
- Madrid
- Castilla La Mancha.

Todas ellas ponen la **atención en dinamizar y modernizar la economía regional,** lo que tiene implicaciones en el tipo de acciones.

Administración proveedora de servicios

La administración tiene una **visión predominante de ofrecer a la ciudadanía servicios de calidad** y atractivos y opera los cambios necesarios para ello. Dominan el **enfoque en servicios y transformación digital.** Esto significa acciones tanto en el rediseño de servicios como en la transformación de elementos internos que faciliten este trato. Si en los casos anteriores hablábamos de la eAdministración como medio en un caso y como instrumento en otro, ahora hablamos de la eAdministración como un fin. **No es tanto que sea un fin en si misma, sino que consideran que el objetivo se queda en una administración más eficiente y satisfactoria.** Esta es la categoría más frecuente, y abarca los siguientes casos:

- Gobierno de Asturias
- Generalitat de Catalunya
- Generalitat Valenciana

- Illes Balears
- Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- Gobierno de las Islas Canarias.

Metodología: acciones de transformación digital de las administraciones autonómicas.

Si en el anterior apartado hablábamos de los objetivos (lo que se quiere lograr) ahora vamos a **centrarnos en las acciones** (lo que vamos a hacer). En este caso nos encontramos que lo lógico es que las **acciones estén en línea con los objetivos**. Sin embargo, en algunos planes tenemos interpuestas "líneas estratégicas" o "líneas de acción" que no siempre casan con los objetivos.

Aún así, consideramos que las acciones nos dicen mucho de un plan, casi que diría que es el aspecto básico. Para clasificar estas categorías hemos utilizado dos ejes:

- **Enfoque de las acciones:** las acciones se centran en el área que lleva las cuestiones de administración electrónica (nuclear) o implica acciones de otras consejerías y departamentos (descentralizado)
- **Nivel de detalle de las acciones:** la manera en la que se detallan o se plantean en el plan están muy acotadas o no. En los casos en los que está muy acotado el tipo y objeto de las acciones (detallado) o bien que se establecen principios categóricos o genéricos para desarrollar en el plan (flexible).

En estas condiciones encontramos 4 arquetipos:

Plan especializado.

Los **planes especializados se centran en los agentes de gobierno electrónico con un nivel de detalle alto**. Es decir, es un número de acciones generalmente amplio (el número de acciones suele crecer conforme acotamos el detalle) centrado en aspectos nucleares de la gestión electrónica. En este caso encontramos los siguientes casos:

- Gobierno de Asturias
- Illes Balears
- Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- Gobierno de las Islas Canarias.

Como podemos ver hablamos de Administraciones de tipo proveedor, lo que es coherente. Si queremos mejorar los servicios, vamos a centrarnos en los instrumentos para crearlos.

Si bien el plan tiene la **ventaja de tener un entorno controlado y concreto**, corre el **riesgo de acotar mucho su impacto**. Un núcleo muy efectivo, pero sin implementación en el resto de la administración.

Plan plataforma

La metodología de plataforma es la que **se centra en crear una infraestructura común que pueda servir de plataforma para los diferentes departamentos y consejerías del gobierno**, si bien tiene un enfoque más abierto. Es decir, se trata de un plan más abierto a la gobernanza interna mediante se implementa con un foco de colaboración o provisión de servicio con otros agentes. Tenemos los siguientes casos.

- Xunta de Galicia
- Gobierno de Aragón
- Generalitat de Catalunya

Aquí encontramos un elemento adicional, que es la importancia de la interconexión con otras administraciones, especialmente hacia el nivel local. Como **ventaja tenemos que es una administración con una visión más integral**, pero como riesgo la **inconcreción de acciones puede hacer que los objetivos no sean fácilmente definibles**. Depende enormemente de la capacidad de colaboración y negociación.

Plan de consultoría o asistencia

La consultoría o asistencia corresponde a un **enfoque descentralizado y flexible**. En este caso los actores lo que se plantean es ayudar a diferentes instituciones o departamentos gubernamentales (incluidos los propios departamentos de administración electrónica) a realizar sus acciones. Esto supone un enfoque altamente descentralizado y flexible que se implementa en gran medida por agentes descentralizados con el apoyo de los agentes centrales. Tenemos dos casos:

- Gobierno Vasco. En el Plan no he podido encontrar un listado de acciones previstas, pero si que hay un listado de hasta 37 proyectos que afectan a gran variedad de departamentos tanto en lógica horizontal (aspectos comunes) como vertical (servicios específicos)
- Generalitat Valenciana. La Generalitat valenciana tiene un plan casi carente de acciones, pero una interesante definición metodológica para seleccionar servicios a reformar y criterios de actuación y valoración.

En este caso **nos encontramos con una visión en la que se aporta conocimiento, metodología y dirección a cada departamento** dándole facilidad para sumarse. El principal riesgo es la difuminación de responsabilidades que acabe con un plan que no se concrete.

Plan expansivo.

El último caso es el de una metodología expansiva. Se plantean **acciones muy descentralizadas que abarcan a varias consejerías con un alto nivel de detalle**. Generalmente hablamos de planes con un gran número de acciones y responsables lo que puede hacer que la gobernanza sea complicada. Se trata de:

- La Rioja
- Comunidad de Madrid
- Castilla La Mancha.

Como podemos ver se trata de **comunidades de tipo dinamizador lo que es consistente**. Si queremos cambiar la economía, es necesario implicar a departamentos estratégicos. En este caso el plan tiene la **posibilidad de observar la lógica especializada de cada departamento en sus acciones incorporando la lógica de los agentes centrales**. Sin embargo, **supone un riesgo de que tanta ambición o bien sea difícil de gobernar, o bien suponga una cierta imposición** sobre las consejerías generando procesos que les resultan ajenos. Consideremos que hablamos de algunos planes que superan las 50 acciones, lo que va más allá de ninguno de los planes de país que hemos estudiado hasta ahora.

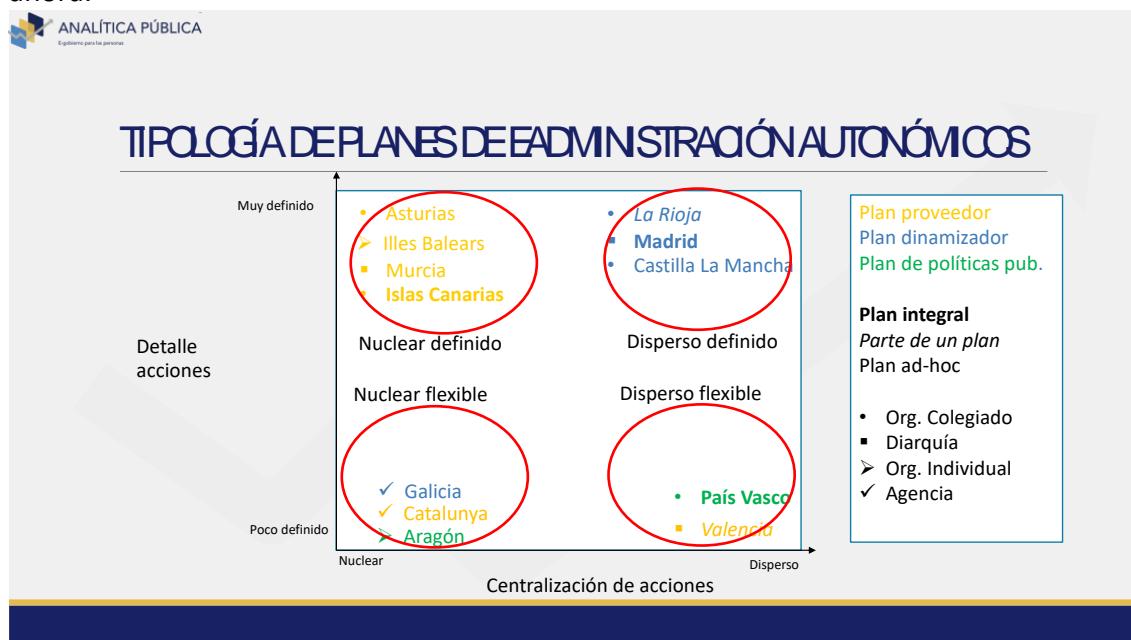


Ilustración 4 Planes de eAdministración autonómicos categorizados según los ejes señalados.

Conclusiones sobre los planes

- La visión de los planes
 - Los planes con una **visión de provisión de servicios se centran acciones especializadas y centrales**
 - En los casos de planes con una **visión dinamizadora, se desarrollan acciones expansivas**
- **No parece haber una relación fuerte entre el tipo de estructura** que implementa el plan, salvo:
 - en el caso de las que tienen una **visión más proveedora tiende a diarquía** (Valencia y Murcia), es decir, un área técnica y otra funcional)
 - los de **visión dinamizadora son más proclives a las estructuras colegiadas** (Castilla La Mancha y La Rioja)
- En cuanto a la entidad del plan solo destaca que **los planes ad-hoc suelen albergar estrategias encaminadas a proveer servicios** (Asturias, Catalunya, Baleares y Murcia)
- La **metodología de especialización (Asturias, Baleares y Murcia) y estructurales (Galicia, Aragón y Catalunya) corresponden a planes ad-hoc**, lo que tiene sentido, dado que suponen una visión más centralizada del cambio

Aspectos estructurales de la eAdministración en las Comunidades Autónomas

Duración y estructura.

En primer lugar, podemos decir que los enfoques más comunes son los que tienen un enfoque definido de eAdministración, en lugar de una visión más amplia. Esto incluye a los que tienen un enfoque centralizado (Madrid) o descentralizado (Canarias, por ejemplo). La mayoría de los casos tienen una vida de 3 años, lo que entra en la lógica de un año de elaboración y 3 de ejercicio para no solaparse con nuevos mandatos y enseñar hitos concretos.

La duración de los proyectos, en todo caso, parece estar relacionada con la ambición del mismo. Es decir, cuando hablamos de cuestiones definidas y llevadas por un departamento o un consorcio, el plan tiene una vida más breve que si se trata de una agenda de cambio. Esto es lógico dada la ambición transformadora del plan. Esto ocurre también con enfoques más abiertos de tipo metodológico.

Estructura y presupuesto.

En cuanto a la medición del presupuesto TIC, aunque no todos aportan el dato, encontramos que una mayor centralización y definición del plan, más alta es esa atribución. Aquí cabe plantearse dos cuestiones. O bien una mayor definición supone un mayor presupuesto, o bien si no hay una definición, es complicado saber qué cuota de presupuesto le corresponde. En todo caso, creo que podría ser una buena práctica a tener en cuenta definir los planes lo bastante para que sepamos, en la medida de lo posible, lo que cuesta el plan.

Estructura y personal

Dentro de los pocos datos que hay de personal TIC encontramos que las estructuras que tienen una diarquía y modelos flexibles tienen un mayor número de personal TIC. Esto nos daría que pensar que una mayor presencia de personal formado puede contribuir a un enfoque más flexible y contingente que una organización con pocas personas para la gestión cotidiana en aspectos técnicos.

eAdministración en las Comunidades Autónomas: de cara a la ciudadanía

Primero vamos a tratar las partes que afectan a la atención a la ciudadanía: las obligaciones de la ley 39/2015 (grosso modo) y la orientación al ciudadano.

eAdministración

En términos generales tenemos que los consorcios y agencias digitales tienen mejores resultados que organismos más "internos". Es decir, la especialización aporta mejores resultados, entendemos que por la especialización funcional.

Lo primero que analizamos es el principio de digital por defecto. Es decir, ofrecer el trámite digital por delante del presencial. En este caso encontramos que no hay una diferencia relevante entre las administraciones con plan y las que no lo tienen. Sin

embargo, dentro de las primeras, los enfoques descentralizados (es decir, que atacan los servicios específicos de negocio, como trámites de educación o agricultura) y flexibles (que no fijan estrechamente los criterios de acción desde el plan) tienen peores resultados. Sin embargo, aquellos que tienen un enfoque nuclear (centrado en eAdministración) y definido, tienen mejores resultados.

Esta dinámica cambia en los enfoques de "una sola vez", es decir, no aportar documentación ya en posesión de la Administración. En este caso, el enfoque flexible (sin acotar específicamente los alcances del plan), tienen mejores resultados.

Esto nos podría dar que pensar que los mecanismos centralizados tienen mejores resultados en trámites "aislados" o que no requieren colaboración, mientras que en los aspectos que requieren una mayor transversalidad, son los flexibles los más efectivos.

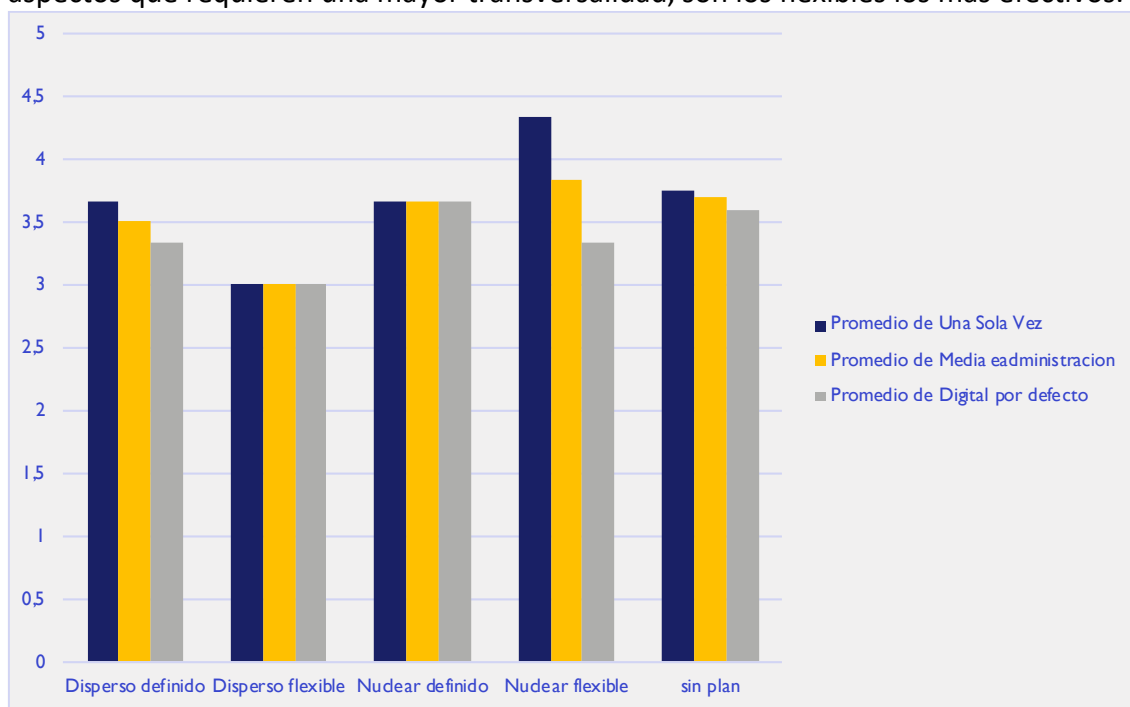


Ilustración 5 Valoración eadministración por modelos de implementación

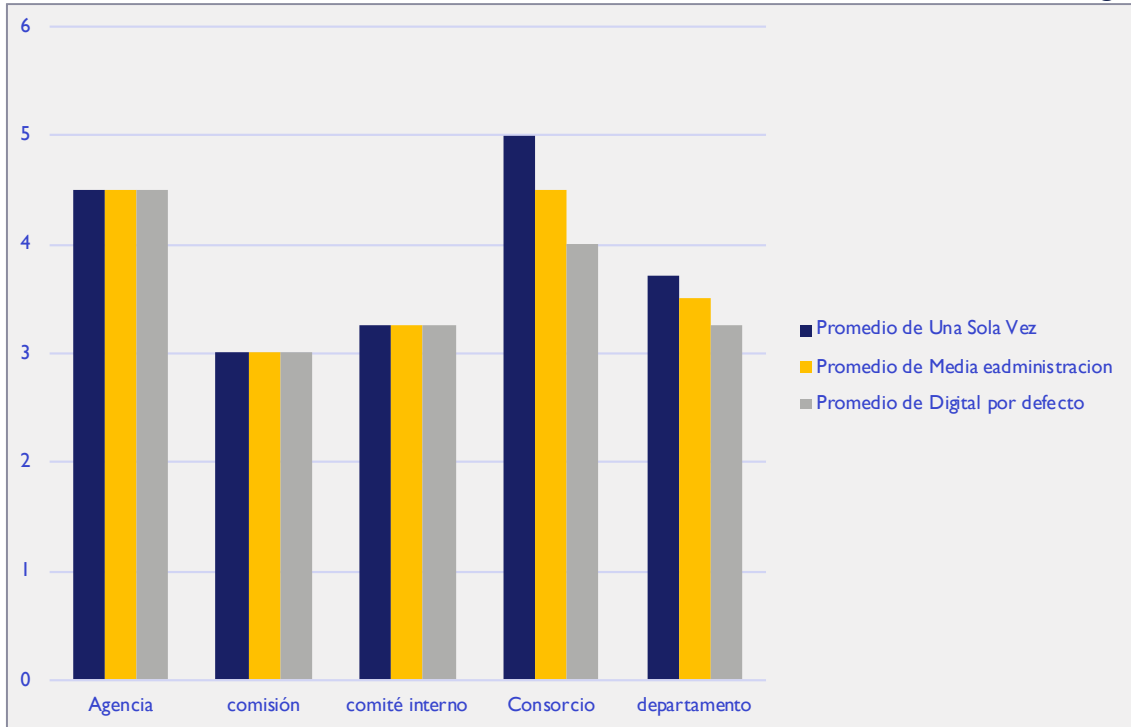


Ilustración 6 Puntuación e administración por modelos de actores

Orientación al ciudadano

En cuanto a la orientación al ciudadano, la accesibilidad y la parte de trámites para todos tienen resultados mucho más pobres en los enfoques descentralizados. Esto se da así incluso frente a los que no tienen plan. Las puntuaciones obtenidas en todos los casos son muy inferiores a los del apartado anterior. En principio esto tiene lógica: los modelos más centralizado permite una especialización en la orientación al usuario, o al menos hacer economías de escala, [como vimos en el caso del Ministerio de Educación](#). Esto se consolida con la mejor puntuación de organismos y agencias especializados, teniendo los enfoques más de política pública peores resultados.

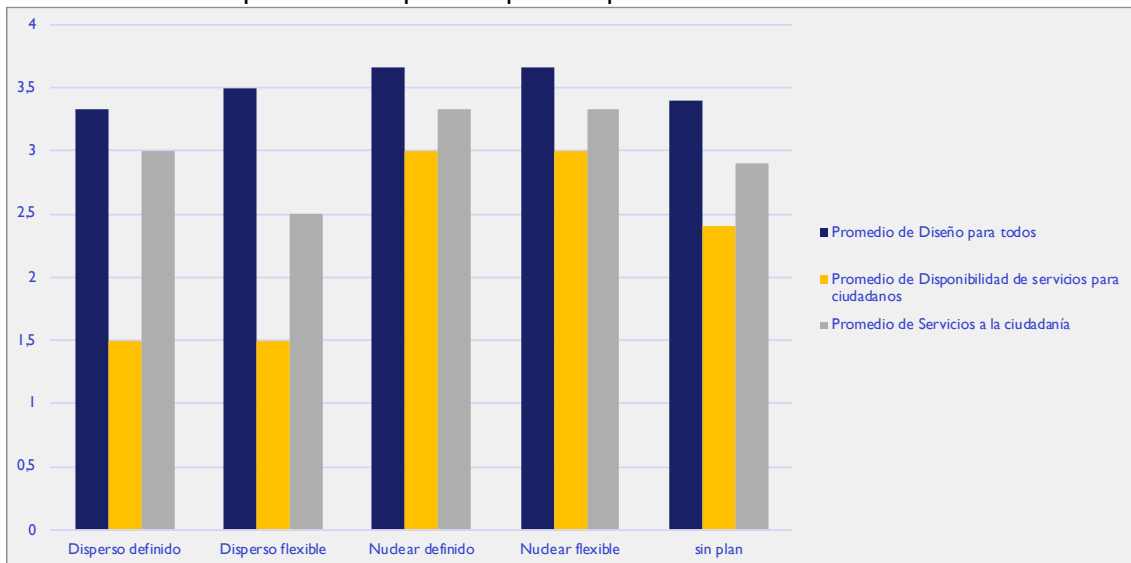


Ilustración 7 Puntuación de orientación al ciudadano por modelo de acción

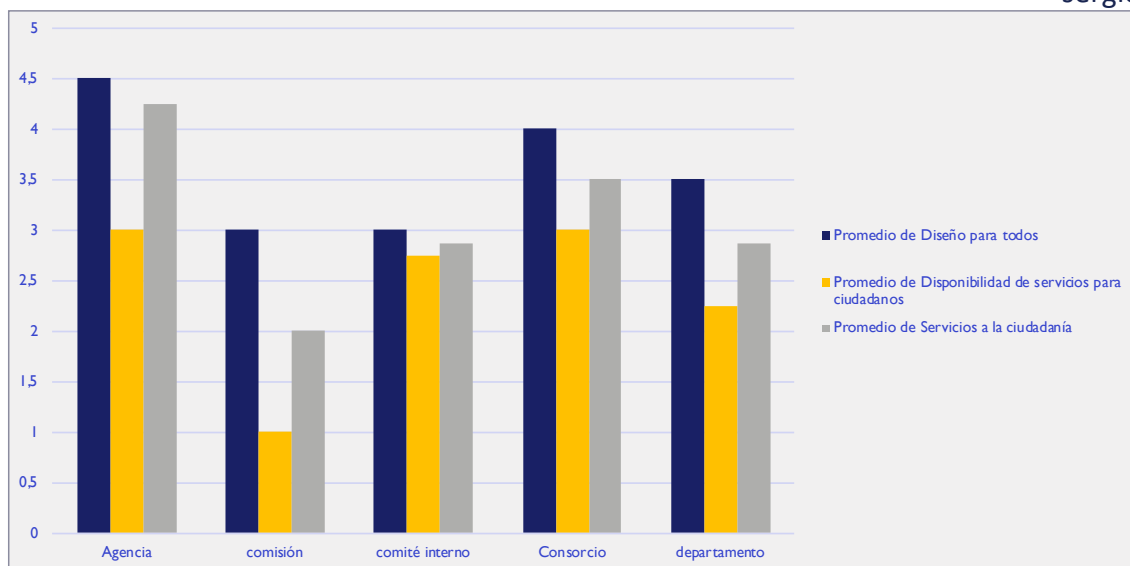


Ilustración 8 Puntuación de orientación al ciudadano por tipo de órgano

eAdministración en las Comunidades Autónomas: la transformación interna

En un segundo bloque nos centraremos en la transformación interna de la organización, o más bien, cambios internos necesarios. En primer lugar, nos centraremos en los aspectos de la gestión digital interna, y luego los aspectos relativos a la interoperabilidad.

Gestión interna

La gestión interna incluye múltiples ítems. En primer lugar, he incluido la facturación electrónica porque, desde luego, no lo veo algo orientado a la ciudadanía específicamente. Luego añadimos la incorporación de los expedientes y los documentos electrónicos, el uso de las notificaciones telemáticas y la consulta del estado de tramitación.

Los modelos nucleares flexibles (Aragón, Catalunya...) tienen mejores resultados medios en la incorporación de documentos y expedientes, si bien con una amplia dispersión. Hay casos con una alta explotación del documento, pero no tanta del expediente. En lo que se refiere a los modelos dispersos son el término medio, y los más rígidos (nucleares y definidos) tienen peores resultados. Los planes que dan mejor resultado son los que tienen una visión más dinámica los que tienen mejores resultados.

En cuanto a la factura electrónica no hay diferencias por su alta generalización. Sin embargo, en lo que se refiere al estado de tramitación los enfoques definidos (tanto nucleares como descentralizados) tienen mejores resultados en el seguimiento de la tramitación. El modelo nuclear tiene mejor resultado en lo que se refiere a la notificación. Esto tiene cierta lógica, dado que el estado de la tramitación está más ligado a la gestión del expediente y la notificación puede depender del servicio.

En cualquier caso, la especialización es lo que permite tener mejores resultados en estos ámbitos, tanto en la forma organizativa como en la especialización del plan. Podemos decir que son elementos que se benefician de la centralización con criterios más técnicos.

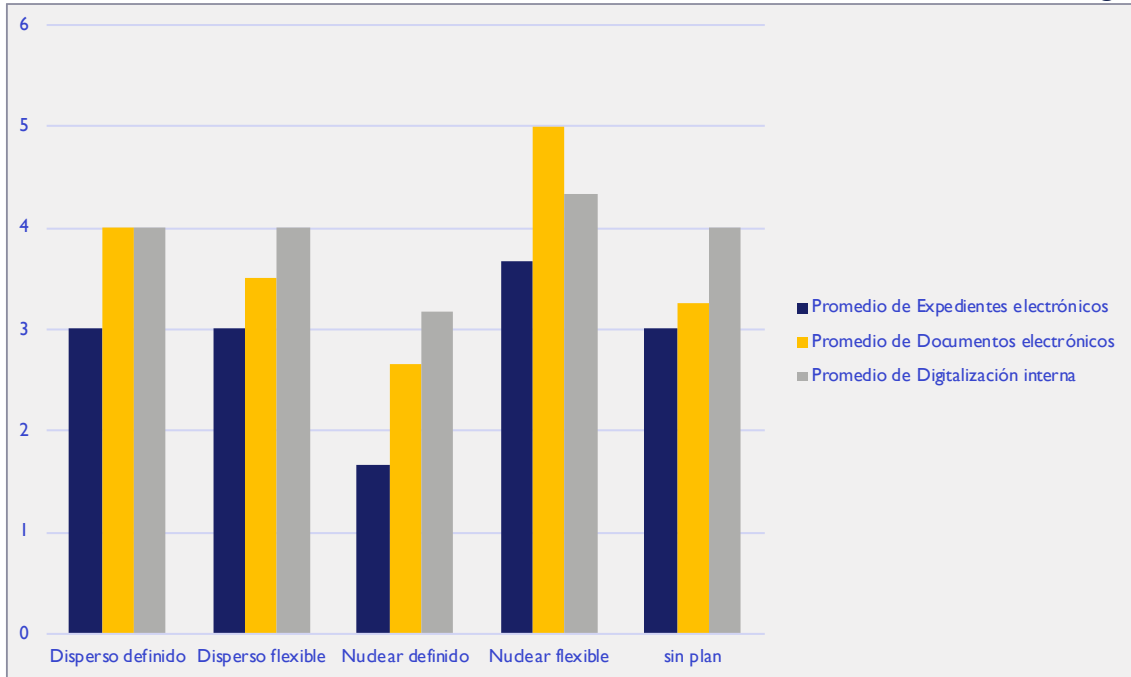


Ilustración 9 Comparativa de digitalización interna según estilos de implantación

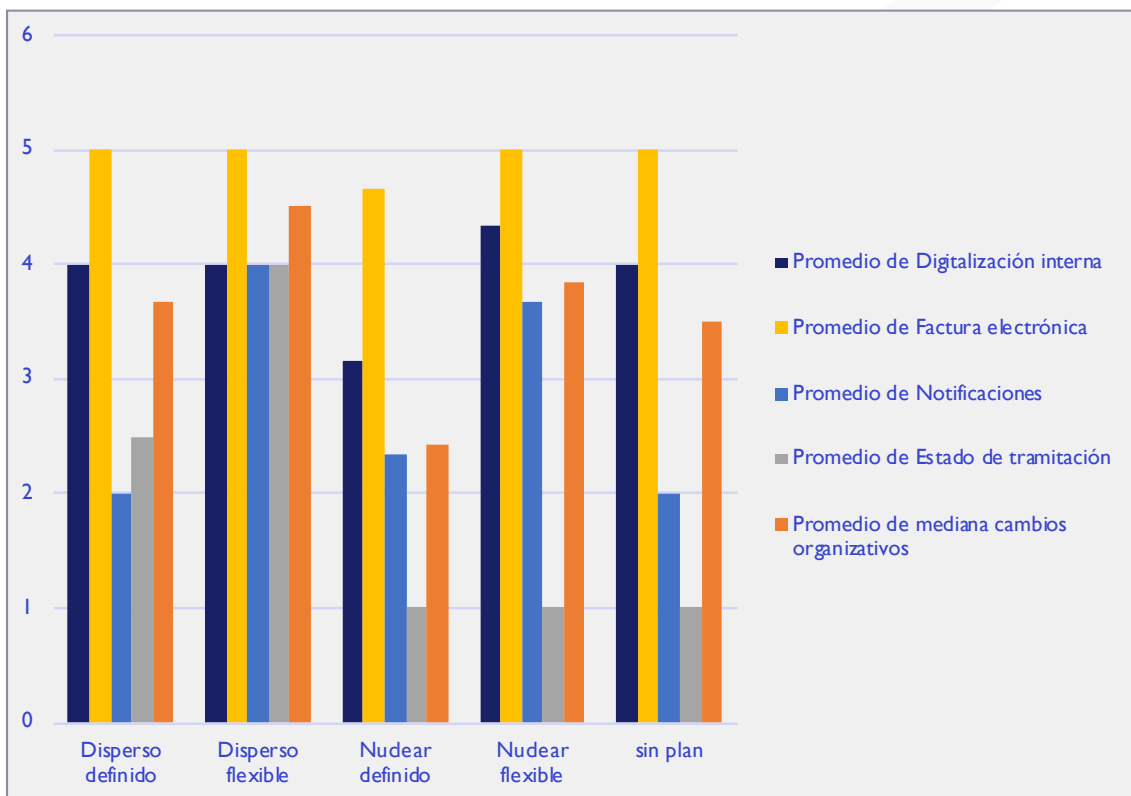


Ilustración 10 Cambios internos según el estilo de implementación

Interoperabilidad

En términos de interoperabilidad, los enfoques más flexibles tienen mejor resultado que los que especifican los alcances. En términos organizativos, tanto las agencias como los

consorcios tienen también mejores resultados. Lo mismo ocurre con los enfoques más estructurales o metodológicos.

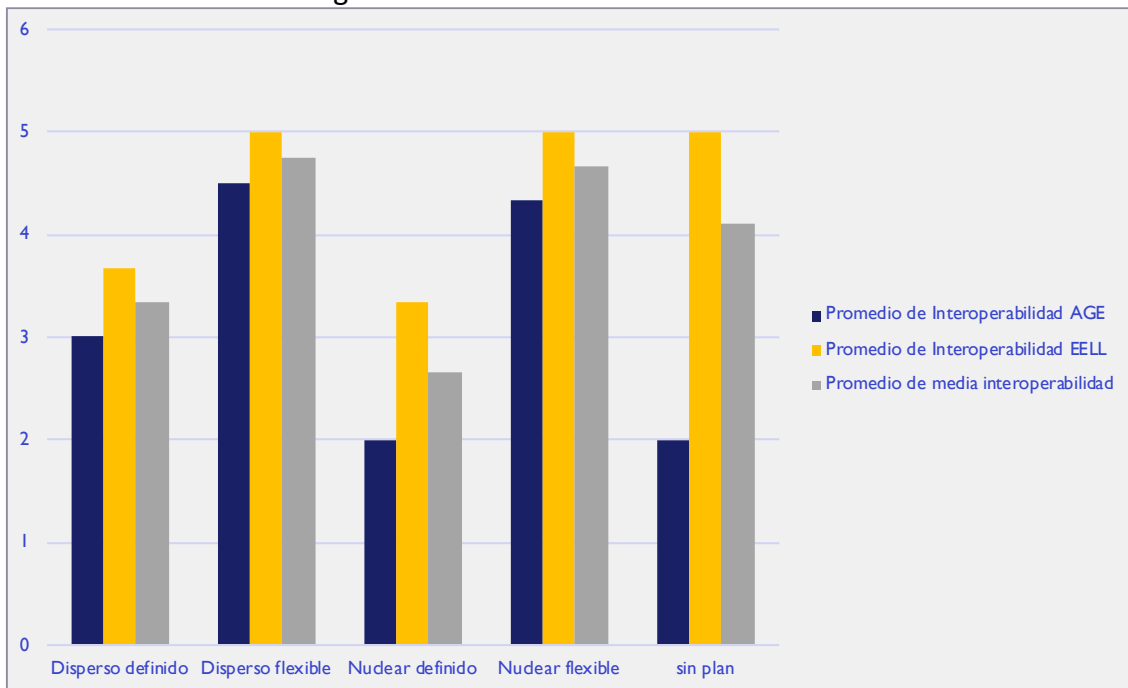


Ilustración 11 Interoperabilidad según estilo de implementación

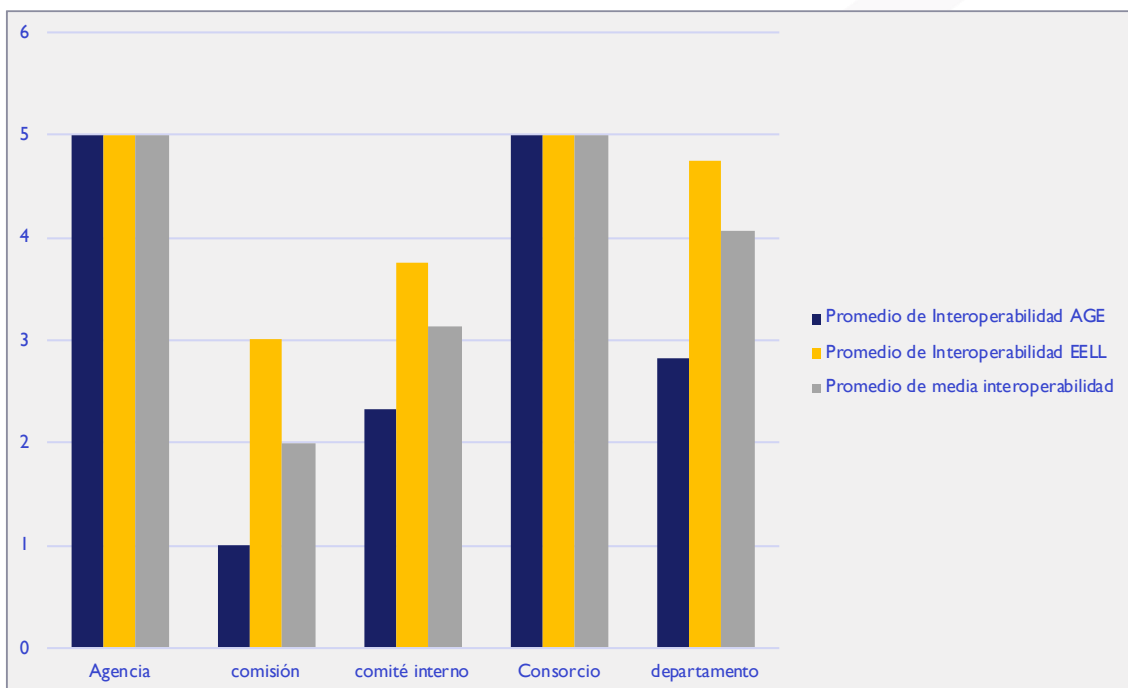


Ilustración 12 Interoperabilidad según modelo organizativo

En principio esto nos indica que la interoperabilidad tiene mejores desarrollos en estructuras que se basan en la demanda de los servicios cuando aparece, en lugar de previsiones centralizadas que quizá eviten la incorporación de diferentes servicios o su utilización real en el sistema.

Si es, sin embargo, interesante, que el desarrollo de plataformas de intermediación interna, junto a los planes de formación específicos son los puntos donde más se diferencian las autonomías que carecen de planes.

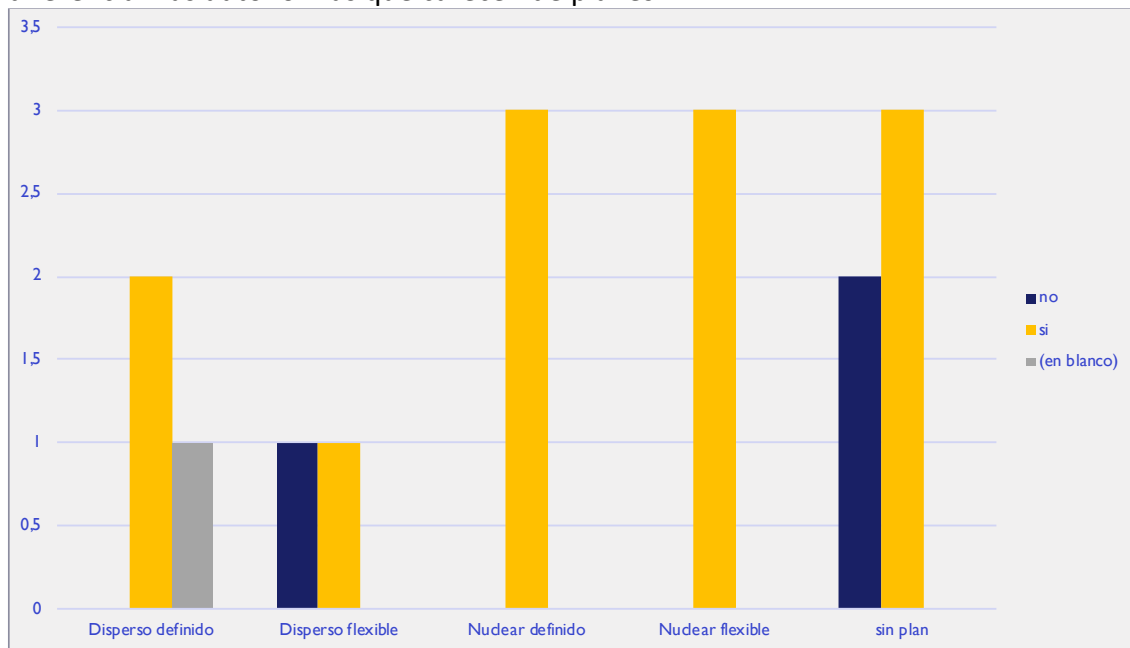


Ilustración 13 Planes de habilidades según estilo de implementación

eAdministración en las Comunidades Autónomas: nuevos enfoques y desafíos

Un último apartado es el que corresponde a los elementos o desafíos relativamente nuevos por su enfoque o por exigencias legales.

La nube y recursos de trabajo digital

Uno de los aspectos que me han llamado más la atención es el análisis de herramientas disponibles y de infraestructuras en la nube. En lo que se refiere a puestos de trabajo digital (videoconferencias, teleconferencias, etc), hay una mayor presencia en los consorcios y en los enfoques nucleares. Esto tiene sentido, dado que los consorcios aparentemente tienen una capacidad de canalizar demandas de recursos internos. Los enfoques nucleares permiten una cierta responsabilidad sobre el sistema.

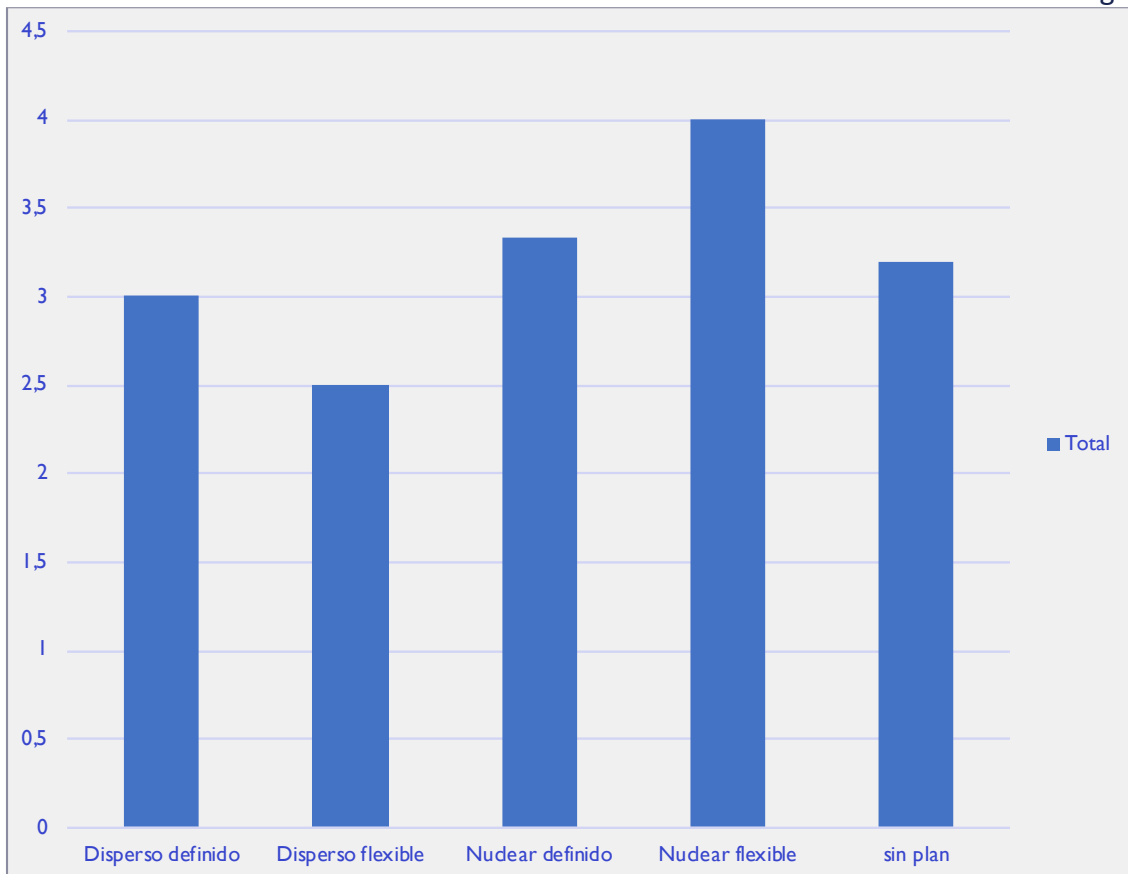


Ilustración 14 Herramientas de digitalización de puestos de trabajo

En cuanto a las estructuras en la nube, tenemos estos enfoques:

- **PaaS:** La plataforma como servicio, que tienen un menor nivel de acotación, y mayor autonomía y necesidad de desarrollo, pero con un entorno definido, tiene más presencia entre los comités internos.
- **SaaS:** Tiene una mayor presencia (casi exclusiva) entre aquellas autonomías sin plan.

Esto apunta, junto a la falta de desarrollos de intermediación interna si no hay plan, se opte por desarrollos más ligeros, en los que el SaaS es una solución viable.

Protección de datos

El último apartado es el desarrollo de medidas de protección de datos, partiendo del cumplimiento de medidas básicas previstas por la ley a medidas complementarias como la protección del archivado de datos personales y medidas de refuerzo.

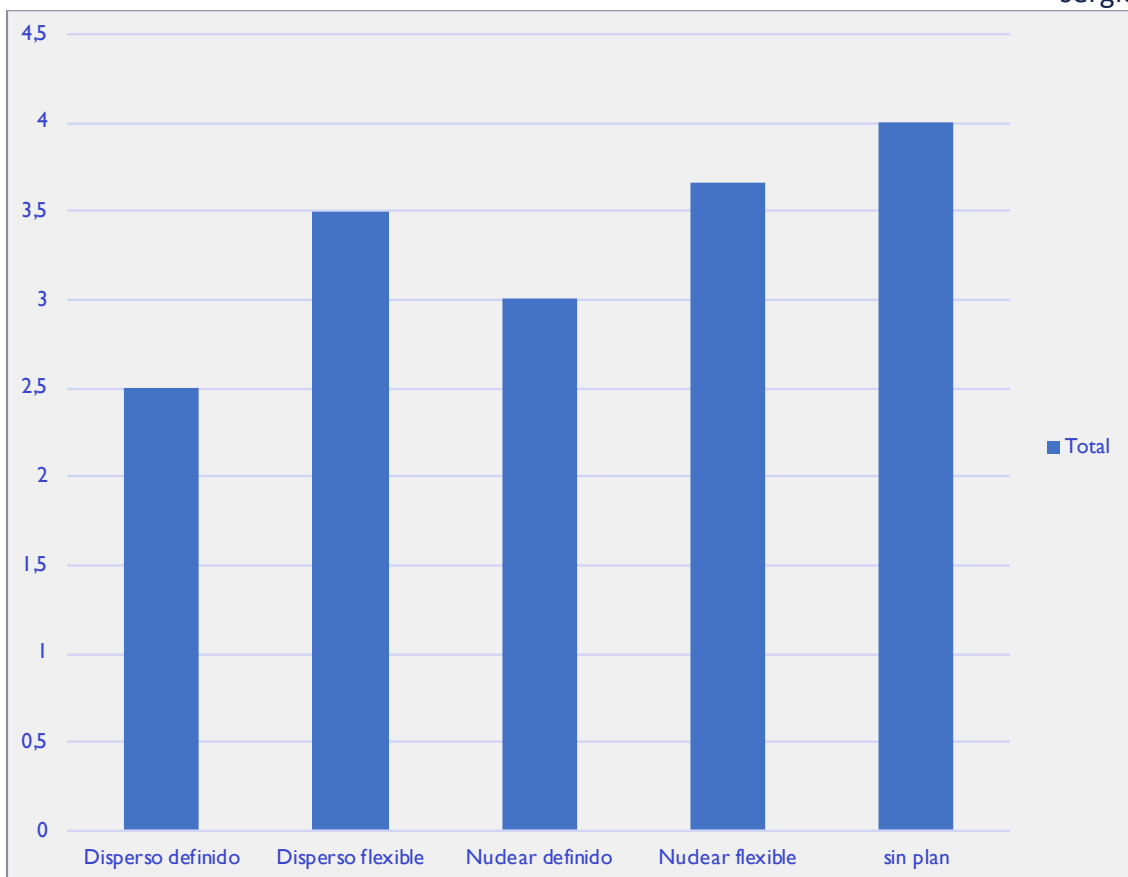


Ilustración 15 Protección de datos según estilo de implementación

En este caso encontramos un mayor éxito entre las autonomías que carecen de plan y en las que tienen enfoques flexibles. Esto nos da que pensar que una estructura muy centralizada puede priorizar aspectos de desarrollo concretos en lugar de aspectos colaterales como ampliar la protección de datos.

**En Analítica Pública te
ayudamos a planificar, entender
y mejorar tu modelo de
eAdministración.
Contactanos en
info@analiticapublica.es**



SERGIO JIMÉNEZ
ANALÍTICA PÚBLICA