

# La Gobernanza TIC en la AGE

*Una cuestión de confianza*

La pasada legislatura ha sido singular y apasionante para los profesionales de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración General del Estado. Por primera vez se reconoce formalmente y con carácter general el papel fundamental de las TIC en el funcionamiento de la Administración, y se aconseja un tratamiento singular respecto a otros servicios comunes a fin de obtener el máximo de eficacia y de optimización de recursos, así como para aprovechar las oportunidades que supone la actuación coordinada de acuerdo a una estrategia común.



**ANDRÉS PASTOR**  
Gerencia de  
Informática de la  
Seguridad Social

Esta es una de las conclusiones del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado al Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013, y se concretan dos medidas específicas que han vertebrado el desarrollo de esta legislatura en el ámbito de las TIC: la creación de la figura del CIO de la AGE (septiembre 2013) y la definición de un nuevo modelo de gobernanza TIC (septiembre de 2014).

Ser capaces de afrontar los desafíos del uso de las TIC y aprovechar las oportunidades que nos proporcionan las tecnologías digitales requiere un claro mandato y establecer un marco de gobernanza adecuado en línea con las directrices y ambiciones del gobierno, de forma que permita un uso coherente de las tecnologías en la puesta en marcha de las diferentes políticas públicas asociando el uso de las TIC a las iniciativas de modernización de la Administración y a los objetivos de las políticas nacionales.

El camino no ha sido fácil. Sólo hay que pensar que desde la elaboración del modelo de gobernanza hasta su aprobación en el Real Decreto 806/2014 transcurrieron nueve largos meses que dejan entrever las dificultades de diversa naturaleza y la inercia organizativa que hubo que vencer para impulsar un cambio de este calado dentro de la administración.

España dispone ahora de un modelo de gobernanza avanzado, tal y como ha indicado la OCDE en diferentes ocasiones y foros. Así, en su último informe sobre la materia, “Gobierno digital en Chile” España aparece como uno de los 10 países que toma la OCDE como referencia.

Sin embargo, no debemos conceder nin-

gún margen a la complacencia, porque hay mucho en juego. Por una parte, el modelo adolece de algunas deficiencias y límites como consecuencia del proceso que se ha seguido en la toma de decisiones para su elaboración, que ha sido básicamente el consenso o, para entendernos, el mínimo común que satisficiera a todos. Por otra parte, la eficacia del modelo de gobernanza depende no sólo de la correcta definición, sino de la correcta implementación de los mecanismos definidos y sobre todo de la capacidad para liderarlo, esto es, para comunicar, convencer, implicar y entusiasmar al resto de la administración, creando un clima de confianza para impulsar el cambio necesario.

## **El CIO y la definición del modelo de Gobernanza**

La figura del CIO, en el caso de España representada por el titular de la Dirección TIC (DTIC), representa la forma más común de coordinar las actividades en el ámbito de la administración digital. Prácticamente todos los países de la OCDE han optado por ello.

Con buen criterio, la DTIC se adscribió inicialmente al Ministerio de la Presidencia, con dependencia dual de la Vicepresidencia del Gobierno y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, recibiendo como primer encargo la elaboración del nuevo modelo de gobernanza TIC de la AGE.

Recordemos que el propósito principal de la CORA era contar con una figura que coordinara las medidas de racionalización y ahorro en el ámbito de las TIC (Red de telecomunicaciones única, consolidación de los centros de procesos de datos de la AGE, servicios compartidos de correo electrónico, puestos de trabajo, etc.)

Sin embargo, la creación de la DTIC creaba una ventana de oportu-

nidad para elevar el carácter de las TIC en la AGE, convertir las nuevas tecnologías en su palanca de innovación y transformación y convencer de que el mayor beneficio y ahorro se conseguirá “con” el buen uso de las TICs no reduciendo el gasto “en” las TIC.

La elaboración y aprobación del modelo de gobierno de las TIC sufrió las consecuencias del propio modelo de organización y funcionamiento de la AGE, dándose la paradoja de que se intentaba dotar a la Administración de un modelo de funcionamiento en el ámbito de las TIC que le permitiera actuar con criterios comunes y unidad de acción, cuando la propia Administración no actúa en general de esta manera.

En efecto, los principios de descentralización funcional y de desconcentración funcional y territorial establecidos primero en la ley de Organización y funcionamiento de la AGE (LOFAGE) y, desde el 2 de octubre de 2016, en la ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, junto con la dinámica de toma de decisiones por consenso llevan en la práctica a que cualquier organismo pueda bloquear un acuerdo, salvo que haya voluntad política en algún sentido concreto.

En la práctica, eso significa que los organismos con competencias transversales (contratación, presupuestos, recursos humanos, etc.) pueden bloquear la toma de decisiones o limitar su alcance si no se respetan las políticas habituales en su ámbito competencial, que son actualmente restrictivas (ej. no incremento de presupuesto, ni de personal). Lo mismo aplica a cualquier organismo que se considere afectado negativamente por una decisión, lo que conduce necesariamente a acuerdos de mínimos y explica que tengamos un modelo de gobernanza algo descafeinado.

Esta forma de actuación contrasta

con iniciativas de otros países, como la del Gobierno federal de EEUU que estableció un mandato claro para que toda la administración funcione como una única organización, lo que implicó definir explícitamente líneas de actuación a nivel federal y dotar a una oficina de la capacidad ejecutiva y de decisión sobre todas las agencias, algo de lo que todavía estamos muy lejos en España.

Por otra parte, en el proceso de definición y aprobación del modelo de gobernanza hubo que ceder en un aspecto muy relevante para el buen desarrollo de la misión del CIO, como fue la adscripción de la DTIC a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, lo que en la práctica ha supuesto una pérdida de relevancia en la capacidad de interlocución con otras instancias de la Administración y del Gobierno y, lo que es más importante, una pérdida del impulso político con el que se contaba en su primera etapa en el Ministerio de la Presidencia, ya que en esta nueva dependencia organizativa la misión original de la DTIC se diluye entre otros objetivos de esta Secretaría de Estado y en la cultura organizativa de las unidades que formaban parte de ella.

Países con modelos de gobernanza más avanzados como Australia, Japón, Reino Unido o EEUU han fijado la figura del CIO al más alto nivel de gobierno estableciendo de esa manera su autoridad y significando así el compromiso político con la transformación de la Administración apoyada en las tecnologías digitales.

## **Los Mecanismos de Gobernanza**

El sistema de gobernanza TIC aprobado es un modelo colaborativo, casi voluntarista en el que la Dirección TIC impulsa y coordina, pero no dispone de casi ningún mecanismo real de decisión. Las decisiones en el ámbito de las TIC deben ser adoptadas por la Comisión de Estrategia

TIC pero, dado que desde el principio se coincidió en la dificultad de mantener reuniones periódicas a tan alto nivel, se decidió crear un Comité ejecutivo de la Comisión, un órgano de gobierno que fuera más pequeño y ágil, formado por los representantes de las unidades con competencias transversales en la AGE (Presupuestos, RRHH, Compras, etc.) y actores relevantes en el ámbito de las TICs. Dejando a un lado algunas controversias sobre la idoneidad de la composición, aún no se ha podido demostrar que estos comités cumplan su función, principalmente por su corto tiempo de vuelo dado lo tardío que fue su constitución.

Las decisiones adoptadas en estos órganos colegiados deberán impulsarse desde las Subsecretarías y Secretarías de Estado para asegurar su cumplimiento por los órganos y organismos de la AGE, pero en general es más un mecanismo de voluntad política que de obligado cumplimiento.

Los comités cumplen un papel de punto de contacto e interlocución de la DTIC y las unidades de gestión y decisión de la AGE, si bien hubiera sido deseable y seguramente más efectivo que el titular de la Dirección TIC participase en las reuniones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios como órgano de colaboración y apoyo al gobierno. Aunque se intentó que así fuera, no se consiguió.

Algo parecido ocurre con las Comisiones Ministeriales de Administración Digital (CMADs), que en principio no serían necesarias como punto de contacto entre gestión y responsables TIC si existiera un Comité de Dirección de ámbito Ministerial, pero aquí podemos hacer el mismo razonamiento sobre el funcionamiento de la AGE: cada unidad es dueña y soberana de sus competencias, por lo que parece que no se ha visto la necesidad de contar con este

órgano de coordinación ministerial.

El único mecanismo de gobernanza real, que confiere capacidad ejecutiva a la DTIC, es el informe sobre las contrataciones TIC de todos los organismos de la AGE como mecanismo de racionalización y de control de que las inversiones se ajustan a las políticas y estrategias adoptadas.

### **La Estrategia TIC y los Servicios Compartidos**

Como complemento a los órganos de Gobernanza TIC se establecieron

# PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS PÚBLICOS

(ESTRATEGIA TIC)  
2015 - 2020



dos mecanismos de coordinación y racionalización en el ámbito de las TIC.

Por una parte, la elaboración y aprobación de un Plan de transformación Digital para la AGE que sirviera para marcar los objetivos generales y líneas de actuación de todos los órganos y organismos de la AGE. A partir de este Plan general, cada Ministerio deberá definir y poner en marcha un Plan de acción sectorial de transformación digital en su ámbito de actuación.

Por otra parte, se han definido y aprobado 14 servicios compartidos, lo que trasladará la responsabilidad de la provisión de estos servicios desde las unidades TIC a la DTIC (o a la IGAE en el caso del servicio Común de Gestión Económico-Presupuestaria).

## ¿Qué queda pendiente?

No hay duda de que se han dado pasos decisivos hacia una gobernanza efectiva de las TIC, pero aún queda mucho camino por andar. Sin ánimo de ser exhaustivos podemos mencionar las más significativas:

- **Competencias:** La antigua DGMPIAE tenía asignadas, además de las competencias en el ámbito TIC, las correspondientes a organización, procedimientos administrativos y la titularidad de los servicios al ciudadano. Con la reorganización del MINHAP en septiembre de 2015, se asignaron estas competencias administrativas a una nueva Dirección General independiente de la DTIC. Para entendernos, es como separar “Administración” de “Electrónica”, algo que hoy en día no parece razonable, máxime cuando se estaba trabajando activamente en la ya aprobada ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo del Sector Público cuya máxima es que la Administración sea totalmente electrónica.

- **Agencia TIC:** Tampoco se ha cumplido la previsión de la CORA de crear la denominada “Agencia de Servicios Compartidos”, que debía ser el organismo encargado de prestar los servicios TIC comunes en el ámbito de la AGE, lo que denota una evidente falta de impulso político.

- **Presupuesto:** No ha habido un incremento significativo de los recursos económicos asignados a la DTIC para afrontar las nuevas competencias y funciones encomendadas.

- **Personal:** Los recursos humanos asignados a la DTIC son básicamente

los mismos con los que contaba la DGMPIAE para funciones TIC, por lo que el desarrollo de las nuevas competencias de la DTIC se ha visto muy limitado. Es notable el hecho de que, incluso asumiendo la gestión de una gran parte de la red de telecomunicaciones de la AGE, no haya habido un refuerzo significativo de personal para la prestación de este servicio crítico.

## Una cuestión de confianza

Con todo lo indicado anteriormente, ¿cuál es el estado real de la Gobernanza TIC y en qué dirección haría falta avanzar?

Para dar una respuesta acertada a estas cuestiones es necesario volver al principio, al concepto y a la motivación de un sistema de Gobernanza en una organización.

No debemos olvidar que la Gobernanza TIC es, ante todo, una responsabilidad de alta dirección de la organización, en este caso del gobierno y de los altos cargos de la AGE, cuyo fin es asegurar que las actuaciones en el ámbito de las TIC (Inversiones, estrategias, decisiones, etc.) se realizan de acuerdo a las políticas y líneas de actuación de la organización.

Si lo vemos con esta perspectiva, la principal misión de la DTIC no debe realizarse en el ámbito tecnológico, sino en el de las relaciones con el Gobierno y con los altos cargos de la Administración (Subsecretarios, Secretarios de Estado, Directores Generales, etc.) con el objetivo de generar confianza en que se está actuando en la dirección correcta.

Los comités son sólo instrumentos para facilitar la interlocución formal, si bien todos sabemos que la labor de generar confianza debe realizarse en el día a día, visitando los despachos, conociendo los planes de los diferentes organismos y presutando la ayuda necesaria para que las unidades de gestión entiendan cómo

se pueden beneficiar de la tecnología para desarrollar sus competencias y alcanzar los objetivos perseguidos.

No se trata por lo tanto de impulsar las acciones técnicas, los productos ni los servicios TIC. Es posible que en estas labores nos encontremos más cómodos como profesionales de las TIC. Y son también una parte necesaria del todo...pero no son el todo. Es necesario salir de la zona de confort y actuar para crear un clima de confianza en las unidades TIC sectoriales y, por supuesto, en la DTIC como órgano de coordinación e impulso.

Generar esta confianza requiere una aproximación global, actuando sobre los diferentes actores que conforman el ecosistema:

*El gobierno y los altos cargos de la AGE* deben tener la certeza de que las actuaciones en materia TIC están alineadas con las políticas sectoriales y de gobierno y que se invierten los recursos necesarios para garantizar la consecución de sus objetivos.

Es importante que no se perciban las actuaciones en materia TIC como una carga adicional de trabajo que impide o dificulta conseguir estos objetivos.

Es importante hacer notar que tan perjudicial es realizar una inversión innecesaria como comprometer objetivos de gestión sin contar con los medios técnicos, económicos y humanos necesarios.

En este sentido, la administración está mal acostumbrada a diseñar grandes actuaciones, pero no comprometer los medios necesarios para hacerlas posibles. Reflexionemos, por ejemplo, sobre las iniciativas de la CORA de consolidar los CPDs de la AGE, proveer servicios compartidos a todos los organismos o poner en marcha una ambiciosa estrategia de transformación digital.

La Gobernanza TIC pasa por disponer de la interlocución y del prestigio necesario como para con-



vencer de que no es posible realizar estas actuaciones a coste cero o con los medios disponibles, que por otra parte son ya escasos para realizar las funciones actuales. De otra forma, las unidades TIC y la propia DTIC perderán la credibilidad y parecerá que no son capaces de alcanzar los objetivos comprometidos.

*Los responsables de las Unidades TIC* deben tener la certeza de que se les tiene en consideración en las decisiones importantes y que tendrán capacidad para modelar el servicio que se preste a sus usuarios por medio de los servicios compartidos.

Para lo primero, las reuniones del Comité de Dirección TIC junto a una relación fluida y sensibilidad hacia los puntos de vista de los demás deberían ser suficientes.

Lo segundo se consigue prestando servicios compartidos de calidad, lo que lleva necesariamente a una organización más robusta de la función TIC en la DTIC y a mejorar entre otras cosas la organización del trabajo, la gestión de la demanda y del servicio, la calidad en el desarrollo de aplicaciones, la seguridad en todos los ámbitos y la gestión de incidencias del servicio.

Son los responsables de las unidades TIC los que tienen criterio sobre si se dan las condiciones para garantizar la calidad del servicio y no olvidemos que su opinión va a influir decisivamente en la opinión que se va a conformar el titular de cada unidad de gestión.

*Los empleados públicos que prestan servicio en la DTIC* deben tener claro cuál es el nuevo modelo de trabajo y conocer qué se espera de ellos. Un cambio de modelo requiere liberar los recursos para que no se dediquen a actividades que han dejado de contribuir a la nueva misión y a producir resultados. Como decía Drucker, no es posible forjar el mañana si uno no se despoja primero del ayer, y eso

implica enjuiciar a cada producto, servicio, procedimiento, proyecto, decisión y hacerle un juicio de vida o muerte para ver si contribuye a la nueva misión o, por el contrario, es un lastre del pasado. Hacer esto requiere valor y liderazgo y sirve para ejemplarizar el camino a seguir. Esta aproximación de “empresa en crisis” es la única solución para afrontar nuevos retos con medios limitados.

*Los profesionales TIC de la AGE*, al igual que el resto de empleados públicos, deben tener información continua de los nuevos objetivos perseguidos, de las acciones emprendidas y de los resultados obtenidos. Un cambio de dirección requiere influir en la cultura de la organización. Cada persona es un micro impulsor o micro opositor del cambio, por lo que debe hacerse todo lo necesario para sumar voluntades y evitar resistencias.

*Las empresas y proveedores TIC* deben percibir que se les va a tratar justamente y que la nueva situación no va perjudicar gravemente sus intereses, al menos de forma injustificada. Evidentemente, la prioridad debe ser el servicio público, no las empresas, pero la industria TIC tendrá un papel de influenciador en todo el proceso y es necesario tenerlo en cuenta.

### **Conclusiones**

La Gobernanza TIC se construye formalmente a través de la estructura organizativa, comités, procesos y el liderazgo que aseguren el uso eficiente y efectivo de las TIC en la organización.

Pero hay que tener presente que estos mecanismos son sólo medios para generar confianza y facilitar el cambio organizativo.

En general, la reforma de las TIC es ante todo un proceso de gestión del cambio, y como tal se debería tratar. Una aproximación a esta transformación que lleve sólo como ingredien-

tes cambios normativos, proyectos de consolidación y racionalización, proyectos/productos de administración electrónica, el discurso de la lógica y la apelación al bien común no va a ser suficiente para conformar una receta ganadora.

Es necesario que se deje de entender la transformación digital de la Administración como algo específico de las unidades TIC.

Por eso, los responsables de la transformación digital deben ser a la vez gestores y líderes; Como gestores tienen que ser capaces de crear agendas con planes creíbles, pero también generar y comunicar una visión motivadora, deben ejecutar planes, pero también crear relaciones, generar confianza e inspirar.

Ejercer el liderazgo consiste en ser capaz de cambiar a las personas y ponerlas de nuestra parte, de ofrecerles una visión retadora, conseguir convencerles de la necesidad y de la urgencia del cambio, gestionar sus expectativas, implicarles en el objetivo común, conseguir su compromiso y colaboración, hacerles partícipes de los problemas, convencerles de las ventajas profesionales y personales del cambio, escuchar sus dudas, apagar sus miedos, confortar, recomendar, tutelar, comunicar constantemente, etc.... y al final, hacerles responsables del éxito conseguido.

Esa es la verdadera Gobernanza TIC, a la que tendremos que dedicar nuestros esfuerzos en la siguiente legislatura. \*