

Desayunos ASTIC

El papel de la consultoría en el desarrollo de la e-Administración

POR MAOLE CEREZO
 REDACTORA JEFE DE BOLETIC



El segundo desayuno ASTIC, como el primero, convocó a un gran número de asistentes que debatieron en profundidad sobre el tema propuesto

Evento patrocinado por



Ante el reto al que el Cuerpo TIC se enfrenta para lograr alcanzar los objetivos de la LEY 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ASTIC organizó el pasado mes de junio, con la colaboración de EMC, IECISA e INDRA, un desayuno de trabajo en el que se analizó el papel de la consultoría en este proceso.

Temas como el papel del directivo TIC en la consecución de los requerimientos de la Ley, la falta de recursos internos en >>



Africa Cabañas



David Martín



Antonio Lázaro



Carlos García



Blas Cordero



Celia Tenés



Carlos Alonso



Carlos Maza

la Administración, los cambios organizativos que se necesitan demandar su implantación, la creación de equipos de trabajo mixtos constituidos por directivos TIC, interventores, TAC o Directores de contratación, o la necesidad de que las consultoras aporten soluciones estándares para alcanzar el reto, fueron algunos de los que salieron a la luz en este desayuno debate al que asistieron más de un veintena de socios de ASTIC. Inaugurado por Francisco Antón, Presidente de la Asociación, participaron como ponentes abriendo el desayuno Javier Bustillo, Director Comercial para la AAPP de EMC, Epifanio Delgado, Director de AAPP de IECISA y Antonio Lázaro, Director de Modernización y Administración Electrónica de INDRA.

Epifanio Delgado abordó el tema de debate resaltando cuatro aspectos. El primero, el papel central que el ciudadano representa en la LAECAP porque “ahora con la ley, hay aspectos clave a los que se tiene que dar respuesta para lograr una Administración cercana, con procesos eficientes que permitan al ciudadano acceder a cualquier hora. Este hecho tiene unas repercusiones que nos afecta a la Administración y a las empresas de consultoría: se ha de dar un soporte 24 x 7, ello supone recursos, robustez de sistemas...”. Pero algo muy importante, es que no solo el ciudadano será el que demande, sino también “los usuarios internos de la Administración reclamarán los mismos sistemas que se den a los ciudadanos, habrá una convergencia entre los que vamos a dar a los ciudadanos y los sistemas que emplea la Administración internamente”.

Un segundo punto en el que repasa es que “el ciudadano quiere facilidad de acceso. Demanda accesibilidad, facilidad, además, seguridad, transparencia, fiabilidad, confiabilidad, rapidez, eficiencia en los procesos”. Para el directivo de IECISA, “los elementos de acceso que hoy nos

están facilitando la Administración para conectarnos por medios electrónicos (dni electrónico) deben ser transportables a otros entornos ajenos ella para que sean usables e imprescindibles”. El reto consiste en “lograr que se utilicen estas herramientas de forma masiva en el entorno privado” y que la Ley de Acceso Electrónico a los ciudadanos cumpla las expectativas generadas: “que la Administración sea pro activa, se simplifiquen los trámites entre administraciones, se informe al ciudadano... la Administración tiene que dar una imagen fresca, saludable”. Porque, la gestión de expectativas tiene una serie de implicaciones internas muy importantes relacionadas con la Ley 11/2007, “en todos los procedimientos habrá que definir índices de control, en términos de eficiencia al ciudadano, y además se tendrán que poner objetivos internos de procedimientos, de tiempos, para cumplir las expectativas que se han creado en los ciudadanos”. Tiene que haber “herramientas para medir y mejorar, solo si se mide se puede mejorar. La trazabilidad es un elemento clave que nos plantea la Ley, y el concepto de pro actividad, dos elementos que considero ligados”.

Para el Director de AAPP de IECISA la Ley supone un reto tanto para la Administración como para la empresas de consultoría, y en su opinión, “la colaboración entre ambas en una situación de estrés como la que marca el 31 del 12 del 2009, es esencial. Las consultoras, pueden aportar recursos especializados de los que carece las AAPP, experiencias previas que se han vivido en la empresa privada en el ámbito del mundo electrónico, capacidades multidisciplinares, recursos...”

Antonio Lázaro, Director de Administración Electrónica y modernización de INDRA, coincidió con Epifanio

Delgado en que “el papel del ciudadano en la LAECAP es central” porque “cada es vez más consciente de sus derechos, y los exige”. Lo que legitima a la Administración Pública es “la capacidad de dar servicios y hacerlo con calidad”. La Ley de Acceso “impone unos elementos que cambian la forma de relación entre el ciudadano y la Administración, el ciudadano cada vez está más entregado a recibir servicios por vía electrónica”.

Además, el directivo, reconoció “el nivel de madurez de la AGE, reconocido en informes europeos, que resaltan el esfuerzo que se está haciendo en inversión y gasto TIC”. Pero, según este, aún queda mucho por hacer, y en este sentido, puso el acento en los procesos de la Administración, que han de “estar alineados, para ofrecer a los gestores datos que ayuden al control y a la mejora”. Los departamentos TIC y de Calidad o de definición de procesos “han de trabajar juntos”. A la vez, sacó a colación la importancia de trabajar con un plan director para la implantación de la Ley 11/2007, algo que “en la Administración Central no cae de nuevas, pero si en la Regional y que va a permitir determinar el grado de ambición con el que nos enfrentemos a su desarrollo”.

Igualmente, lanzó la idea de que LAECAP va a servir para que se conciba la implantación de un Administración Electrónica plena como “un proyecto corporativo único, de gobierno, en el que se tendrá que trabajar, con equipos mixtos, y desde un prisma político, técnico y organizativo”. Y esto supone un cambio importante que hay que gestionar, y la fórmula que el Director de Administración Electrónica y modernización de INDRA propone es aquella en la que “el usuario aporta como son las cosas, el grupo corporativo —a nivel de gobierno, de

ministerios— establece las pautas que se han de seguir, y los embajadores del cambio —usuarios avanzados— se encargan del despliegue”. Además, recuerda que la Administración Electrónica ha de ser usable, agradable y entendible al ciudadano para evitar la brecha digital.

Donde, según Lázaro, la consultoría nunca puede ayudar para lograr los objetivos marcados es en aspectos tales como la dotación presupuestaria, asignación de recursos de calidad, el liderazgo... Es tarea de la Administración “el liderazgo en la gestión del cambio, que ha de ser ejemplarizante, de personas concretas; el impulso y compromiso político en toda la organización”.

Red Partners

Javier Bustillo, Director Comercial de Administración pública de EMC, centró su exposición en definir los tipos de consultoría que hay en el mercado y en los tipos de proyectos en los que EMC participa y los servicios que ofrece. Aclaró como EMC no queda enmarcada en la consultoría estratégica y en la de negocio, sino su objeto es la consultoría tecnológica. Por el contrario, si es el negocio de esta compañía la “consultoría de diseño y alcance de un proyecto, la implementación, puesta en marcha y, por último, la etapa de explicitación, bien sea por servicios gestionados o modelos de outsourcing o outtasking” donde colaboran con Partners como INDRA o IECISA.

Para cada uno de estos proyectos de consultoría, EMC tiene soluciones siempre centradas en la información, siendo la estrella Documentum “una herramienta cuyos orígenes están en la gestión documental, pero que hoy, tras la incorporación de más de 25 tecnologías a su suite, en 3 años, es >



Diego Mora



Gregorio Valero



Javier Delgado



José Antonio García



Francisco Antón



Ignacio Cudeiro



Jesús González Navarro



José Luis San Martín

una toda plataforma de desarrollo con soluciones para la gestión de contenidos web, herramientas de colaboración virtual, soluciones de digitalización y de gestión de archivos físicos y no físicos”.

Bustillo explicó como en la primera parte de implantación de un proyecto, en las etapas de estudio, “EMC forma parte de las oficinas técnicas”, y en la etapa de implantación y puesta en marcha, el volumen de los proyectos es mayor que el que pueden satisfacer sus recursos —aunque su crecimiento ha sido importante pasando de las 24 personas en 1999 a las 450 que son en la actualidad— “trabajamos con una red de partners como IECISA o Indra, que son expertos en la herramienta Documentum”.

En la etapa de explotación, lo que llaman servicios gestionados, “podemos dar todo un abanico de servicios de consultoría, dependiendo del tipo de proyecto”. Algún ejemplo de colaboración con IECISA o INDRA en la AAPP, que citó Bustillo son los proyectos en: Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno Vasco, Banco de España, Ministerio de Defensa, ICM o Defensor del Pueblo, entre otros. El directivo de EMC resalta como “una de las principales ventajas de Documentum es la cantidad de partners que conocen este producto y que son capaces de desarrollar en distintas áreas de especialización, servicios y proyectos alrededor de esta tecnología”.

José Ramón García del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, respondió a dos de las cuestiones que se plantearon en la fase de exposición del desayuno: la dotación presupuestaria para desarrollar la Ley 11/2008, los recursos humanos con los que se dispone, y quien ha de ejercer el liderazgo en este reto. En su ministerio “en el tema de presupuesto

no tengo problema” pero si lo hay en poder contar con los mejores para ello, “lo hacemos con los recursos que tenemos y los que podemos, no creo que en ningún ministerio sea posible emplear a la mejor gente para desarrollar esta Ley, pues hay que seguir con el día a día, y este proyecto es un añadido más que nos ha surgido”. Además, “a las unidades de informática, siempre se nos supone líderes de temas que no nos corresponden, y este creo que es uno más”. Sin embargo para el directivo, “el liderazgo ha de ser a nivel ministerial, no técnico”, aunque, en su opinión “que las subsecretarías, gabinetes, o inspecciones de servicios, lideren y mentalicen a las unidades gestoras para que ejecuten, como herramientas no es la realidad”, sino que “tenemos que tirar las unidades de informática”.

Al hilo de los recursos que se pueden emplear en este ambicioso proyecto, igualmente, África Cabañas, abunda en la idea de que el trabajo cotidiano consume la mayor parte de los recursos y el tiempo, porque “en el Área de Sistemas del Ministerio de Educación, con las mismas personas, tenemos que dar soluciones para el día del negocio de educación y abordar proyectos como estar acorde a lo que marca la LAECAP, adaptarnos a las tendencias de mercado y, por supuesto, ofrecer mejoras a los servicios al ciudadanos”. ¿Y como logran hacer todo esto? “el 70% del presupuesto lo destinamos a consultoría de servicios y el 30% a infraestructuras, y es difícil obtener partidas para abordar nuevos proyectos”. Y a pesar de contratar un porcentaje importante en consultoría, ésta requiere de unos recursos que sobrecargan a las unidades de informática porque “una consultoría nunca se maneja por si sola, necesitamos los recursos internos para la puesta en

marcha de los proyectos, su seguimiento, el cumplimiento de plazos, objetivos etc...”

Por su parte, David Martín, del Ayuntamiento de Madrid, repara en un aspecto de gran importancia, y es la necesidad de conocer la organización a fondo, para poder hacer los cambios necesarios. Y es que, para el Vocal de ASTIC “no hay otros profesionales en la Administración que tengan la visión global del negocio que tenemos los TICs. Justamente, nuestro perfil es muy adecuado para proponer cambios, ya que para implantar la Administración Electrónica, para llevar a cabo mejoras sustanciales del servicio, hay que conocer el negocio y las TIC. Estamos en la posición idónea para hacerlo”. Martín, lanza una directiva a sus compañeros: “yo plantearía que nuestro cuerpo se centre más en el negocio”.

Esta Ley constituye, según Gregorio González, de MUFACE “toda una revolución que aún está por valorar”. En su opinión, a nivel directivo en la Administración “hay poca visión general del impacto que supone en las organizaciones actuales”. Y una de los motivos, es que “hay una brecha entre la organización y la tecnología que seguirá existiendo, ya que en la Administración no hay figuras –o no ejercen– que se ocupen de renovar y mejorar la organización, sólo de controlar que los procedimientos se ejecutan según las normativa en vigor”. Porque “las reorganizaciones que se han producido en los ministerios han sido generadas por la innovaciones tecnológicas que hemos implantando desde los departamentos TIC’s y han sido estas innovaciones que han obligado a la remodelación”.

El problema que se avecina, es según González “que los departamentos TIC’s, en la actualidad, estamos

completamente saturados. Nos faltaría “talento” (técnicos y organizadores) para poder aplicar la nueva Ley, dado que nuestros recursos los tenemos completamente utilizados con los sistemas actuales”. Por ello, “para adecuar nuestros sistemas a la nueva ley no vamos a poder –como hasta ahora– contratar recursos ni herramientas, debemos contratar soluciones completas, paquetizadas y medibles. Soluciones que deberán ser diseñadas, realizadas e implantadas por consultoras externas, seguramente en régimen de ASP”. Estas soluciones deberían “ser homogéneas para todos los organismos. Para ello debería haber un organismo que emitiera unas normas de estandarización: Un nuevo ministerio de “estandarización” ,con suficiente autoridad y visión como para abordar las soluciones de acomodo a esta ley de forma homogénea para todos”.

José Antonio García Ministerio de Educación va más allá de la propuesta que hace Gregorio González, y propone que fuera un organismo no de estandarización, sino uno que “proporcione las soluciones que requieren el trabajo del día a día a todos los ministerios”, ya que coincidiendo con sus compañeros, este les ocupa casi todo su tiempo. De esta manera, el fondo de la cuestión, para poder cumplir las exigencia de la Ley 11/ 2008, según García, se encuentra “en la automatización de los procesos internos, algo que requiere mucho dinero y tiempo” y que tiene “poca visibilidad”.

Cuerpo de Organización y Sistemas

Si hay un organismo que haga uso de la consultoría, este es el Ayuntamiento de Madrid. Tal y como informa Javier Delgado, “en el ayuntamiento, prácticamente todos los proyectos, se ejecutan a través de consultoría, »



José Manuel Pacho



José Ramón García



Julio Moreno



Manuel Campos



Raúl González



Antonio Rodríguez Agea



De izquierda a derecha, Raúl González y Javier Bustillo de EMC, Diego Mora de INDRA y Julio Moreno de Informática El Corte Inglés

nosotros externalizamos todo". Pero, resalta el hecho de que "en los proyectos, siempre tenemos un analista interno, que es el director del proyecto y controla desde el análisis hasta la implantación que la hace la consultora externa". Y precisamente, por el gran conocimiento que tiene de la contratación de servicios externos, y de los problemas que, en muchas ocasiones conlleva la misma, tales como tiempo que lleva la transferencia de conocimiento etc... Delgado asegura que "para poder llevar a cabo la implantación de la LAECAP, y hacerlo en el tiempo marcado, lo primero que se necesita es que la Administración, alinee a los gestores, con los interventores y con los procedimientos" porque acometer este nuevo reto "con los mismos recursos humanos y con un procedimiento complejo, no se como lo vamos a abordar".

El Vicepresidente de ASTIC, Carlos Maza, ante algunas de las observaciones de sus compañeros, se muestra optimista y asegura que "hemos de tener una visión muy positiva de lo que hemos hecho entre todos, y de la situación en la que estamos". Porque "ya querría el sector privado tener nuestra estabilidad presupuestaria; tenemos profesionales TIC del grupo A suficientes, y lo que hemos conseguido es muchísimo". En la misma línea de lo propuesto por David Martín, Maza asegura que el Cuerpo TIC "debería ser Organización y Sistemas", ya que "la organización es consustancial a nuestro trabajo, los TIC tenemos el conocimiento de las organizaciones y una formación menos jurídica, de ahí que las propuestas organizativas salgan de nosotros".

No tan optimista se muestra en cuanto al papel de la consultoría en el desarrollo de la Administración Electrónica, ya que para él "no debe ser mucho, ya que está emparedada, entre el papel que hacemos los propios TICs, el papel de los analistas que aportan información estratégica y las empresas de servicios".

Su impresión es la de que, con la Ley, “la cuota de consultoría va a crecer, muy despacio”.

Escasez de Recursos Humanos

Jesús González, de Presidencia del Gobierno, coincide con sus compañeros en que los recursos internos son los que van a escasear para poder implantar la Ley 11 y reivindica el lugar que los directivos TICs de la Administración deben tener en la organización, ya que “se toman las decisiones estratégicas sin contar con profesionales que conozcan la organización, al nivel que conocemos la conocemos los TICs”. Según asegura González, en su ministerio, “no hay problema presupuestario a nivel de inversiones, pero sí para incorporar nuevos funcionarios cualificados”. Quizás “hemos llegado a nuestro techo, no abarcamos más” y si hay dificultades para poner en marcha la E Administración, es porque “no estamos encuadrados a nivel organizativo en el lugar adecuado”. La consultoría “no puede suplantar al papel de los TICs en la Administración, solo puede ayudar”. La puesta en marcha de la Ley 11 “no es problema tecnológico, sino organizativo, y veo muy difícil hacerla realidad sin tomar las medidas necesarias desde arriba”.

El concepto de consultoría ha desaparecido como concepto en la Ley 11, se ha incorporado al contrato de servicios, algo que José Manuel Pacho, del Ministerio de Economía y Hacienda, lo ve como “positivo, pues ello permitirá que en futuro no muy lejano, los contratos de consultoría estratégica puedan contratarse de forma centralizada”. Igual de positiva es su percepción del sector TIC, pues a la vista de varios informes, entre ellos el de AETIC “nuestro sector parece que está un poco al margen de la desace-

leración económica”. Pacho invita a sus compañeros a considerar “su papel como consultores internos”.

Papel que Ignacio Cudeiro, del Ministerio de Industria, tiene claro, asegurando que es “en los aspectos técnicos donde necesitamos la ayuda de las consultoras, no en los organizativos”. Sus productos y servicios son los que “han de cumplir los requerimientos de calidad, trazabilidad y seguridad” porque, “no hay que olvidar que la Administración puede ser auditada, y que las leyes las redactamos, en parte, los propios TIC”. Y lanza una pregunta al auditorio ¿hasta que punto se complementa la consultoría interna y la consultoría externa?


Según Carlos García, del INAP, para alcanzar los objetivos de la Ley de Acceso Electrónico “es imprescindible reutilizar los componentes, y las consultoras deberían hacer lo mismo con sus conocimientos, no empezar de cero cada vez que se inicia un proyecto” porque, en tal caso, “no superaremos los retos marcados”.

La escasez de recursos internos para dirigir los proyectos es un aspecto en el que muchos compañeros de ASTIC coincidieron, llegando incluso a afirmar, como lo hizo Carlos Alonso que “en Economía y Hacienda, hay dificultad para obtener los fondos para consultoría, pero si no existieran nos encontraríamos con problemas para encontrar los recursos humanos necesarios”. “No tenemos funcionarios para dirigir los proyectos de servicios”.

Con el símil de un partido de rugby describe Manuel Campos, de la Intervención General del Ministerio de Hacienda, el papel que el cuerpo TIC desempeña en la consecución de los retos de la Ley 11 y otros “hay muchos bloqueos por el camino, pero hay que ganar el partido”. En cuanto al papel

que las consultoras pueden desempeñar, insiste en que “es básico que haya una comunicación de experiencias entre éstas y los funcionarios TICs” y resalta su “experiencia personal muy positiva con IECISA, en cuanto a la trazabilidad de documentos”.

Y no solo se tiene el problema de los recursos humanos en la Administración, también las consultoras lo padecen, y en los últimos 8 años “han bajado su nivel, contratan a gente con poca preparación”. Un hecho que lo evidencia, tal y como señala Javier Delgado, es que “las consultoras se están llevando los proyectos a los Centros de Desarrollo, que hasta están fuera del país” algo que no lo ve de manera positiva el directivo TIC del Ayuntamiento de Madrid “la cercanía con el proyecto es esencial”, con la Ley 11 “vamos a tener que trabajar muy duro, consultoras y quienes las contratamos”.

Un tema que Francisco Antón, del Ministerio de Economía y Hacienda considera esencial para abordar esta Ley es “montar un equipo mixto constituido por TICs, interventores, TACs, Directores de Contratación... Porque, cambiar el actual modelo a otro centralizado es algo que se sale de nuestras competencias, es necesario un nuevo modelo de organización en la AAPP” porque “el intercambio de experiencias conlleva un problema legal, no tecnológico”. El Presidente de ASTIC clausura el desayuno invitando a la Junta Directiva de la Asociación a pensar en cauces informales de cooperación o puesta en común de conocimientos. 

Más información en www.astic.es