

REPENSANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ADMINISTRACIÓN DIGITAL E INNOVACIÓN PÚBLICA

REPENSANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN DIGITAL
E INNOVACIÓN PÚBLICA

Carles Ramió

(coordinador)

Carles Ramió

J. Ignacio Criado

Concepción Campos Acuña

Miquel Salvador

Lorenzo Cotino Hueso

Andrés Pastor Bermúdez

Lucía Escapa Castro

Luis F. Aguilar

Amalio Rey

María Dapena Gómez

Mikel Gorriti Bontigui

Michael Donaldson Carbón

Guillem Ramírez Chico

Fermín Cerezo Peco

Àngel Cortadelles i Bacaria

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2021

Colección: INNOVACIÓN PÚBLICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

REPENSANDO la Administración pública. Administración digital e innovación pública / coordinador, Carles Ramió ; [autores, J. Ignacio Criado... et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2021. – 439 p. ; 24 cm. – (Colección INNOVACIÓN PÚBLICA)

Bibliografía

ISBN 978-84-7351-711-9 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-712-6 (formato electrónico). – NIPO 278-21-001-6 (formato papel). – NIPO 278-21-002-1 (formato electrónico)

1. Internet en la administración pública-España. 2. Administración pública-Innovaciones tecnológicas-España. I. Ramió, Carles, coord. II. Criado, J. Ignacio. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España). IV. Serie

35(460): 004.738.5

Primera edición: enero 2021

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-711-9 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-712-6 (formato electrónico)

NIPO: 278-21-001-6 (formato papel). – NIPO: 278-21-002-1 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-1730-2021

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

Prólogo	19
<i>Mariano Fernández Enguita</i>	
Introducción	29
<i>Carles Ramió</i>	
1. El Estado como proveedor de bienestar en la encrucijada	29
2. La insoportable levedad de la innovación pública: una diáspora.	32
3. Avancemos más allá de las imposturas, los eufemismos y las dinámicas de Sísifo y de Penélope	35
4. Capturas, retos y reforma de la Administración Pública	37
5. Estructura y aportaciones del libro	39
6. Conclusiones	42
Bibliografía	44
I. Nuevas administraciones digitales e innovadoras y el impacto de las tecnologías emergentes	
Capítulo 1. La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030	47
<i>Carles Ramió</i>	
1. Introducción: los retos de una década crucial.	47
2. Balance de cuatro décadas de gestión pública democrática . . .	50

3.	Una agenda de transformación integral catalizada por la inteligencia artificial.	55
4.	Una Administración que se adelante al futuro: esfuerzos en definir escenarios de prospectiva.	59
5.	Una Administración con un sofisticado sistema de gestión de la información	61
6.	Una Administración con arquitecturas organizativas que fomenten la gestión del conocimiento y la inteligencia colectiva . . .	65
7.	Un nuevo pacto en la colaboración público-privada.	68
	Bibliografía	70
Capítulo 2.	La política de Administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0	71
<i>J. Ignacio Criado</i>		
1.	Introducción	71
2.	Marco de la política de Administración digital en el caso español.	73
3.	Dimensiones de la institucionalización de la Administración digital	80
	3.1. Europeización del marco nacional de AD.	80
	3.2. Organización y gobernanza de las TIC	82
	3.3. Capital humano	84
	3.4. Recursos económicos y tecnológicos	85
	3.5. Regulación y normativa.	87
	3.6. Cooperación intergubernamental e interoperabilidad . . .	89
4.	Administración digital en perspectiva comparada	92
5.	El futuro de la Administración digital. Gobernanza inteligente en el sector público hacia una Administración Pública 4.0 . . .	97
	5.1. Caracterizando la gobernanza inteligente del sector público	97
	5.2. Propuestas para el futuro. Hacia una Administración Pública 4.0	100
6.	Conclusión	103
	Bibliografía	104

Capítulo 3. Administración digital e inteligencia artificial: ¿un nuevo paradigma en el Derecho público?	109
<i>Concepción Campos Acuña</i>	
1. Introducción	109
2. Un enfoque desde el Derecho sobre la disrupción tecnológica	111
2.1. Regulación, desregulación o autorregulación: el papel de las <i>sandboxes</i> y otras herramientas de nuevo cuño	112
2.2. Instrumentos actuales de ordenación.	115
2.3. La gobernanza de datos como premisa de partida	117
3. Impactos de la inteligencia artificial en la gestión pública.	118
3.1. Clasificación y tipologías comunes de inteligencia artificial	119
3.2. Un estudio de casos de inteligencia artificial alrededor del mundo	120
4. Retos regulatorios: aprendizajes desde la experiencia	122
4.1. Sesgos y discriminación	123
4.2. Transparencia y decisiones automatizadas	124
4.3. Protección de datos, privacidad y seguridad.	125
4.4. Responsabilidad y rendición de cuentas	126
5. Propuestas de experimentación regulatoria	127
5.1. Agenda no tecnológica para un cambio de paradigma.	127
5.2. Pilares básicos del modelo regulatorio para las tecnologías disruptivas	130
6. Conclusiones	134
Bibliografía	136
Capítulo 4. Inteligencia artificial y gobernanza de datos en la Administración Pública: sentando las bases para su integración a nivel corporativo	143
<i>Miquel Salvador</i>	
1. Introducción	143
2. Inteligencia artificial (IA) y gestión de datos en el sector público	145
3. Gobernanza de datos: retos en el sector público.	147
4. Componentes de la gobernanza de datos para impulsar la inteligencia artificial (IA) en las Administraciones Públicas	149
4.1. La orientación estratégica en relación a los datos	150

4.2.	La arquitectura y la infraestructura de datos.	152
4.3.	La organización asociada a la gobernanza de datos	153
4.4.	Las competencias profesionales y la gestión de recursos humanos	155
4.5.	El modelo relacional en la gobernanza de datos.	158
5.	Reflexiones finales a modo de conclusión	160
	Bibliografía	162
Capítulo 5.	Hacia la transparencia 4.0: el uso de la inteligencia artificial y <i>big data</i> para la lucha contra el fraude y la corrupción y las (muchas) exigencias constitucionales	169
	<i>Lorenzo Cotino Hueso</i>	
1.	De la transparencia 1.0 a la 4.0. Poniendo a las «máquinas» a rastrear todos los datos de la Administración, y más allá.	169
2.	Sistemas automatizados e inteligencia artificial contra el fraude. Holanda, Francia y lo poco que sabemos en España	172
2.1.	El sistema holandés de tratamiento automatizado, profundo y predictivo de datos ilimitados SyRI, declarado contrario a los derechos fundamentales	173
2.2.	La automatización de grandes datos por la ley francesa para 2020, declarada constitucional	174
2.3.	Los opacos sistemas automatizados o inteligentes anti-fraude en España y el sistema SALER (o SATAN) valenciano.	175
3.	Tecnologías contra el fraude sí, pero con garantías jurídicas.	178
3.1.	Las tecnologías y la IA en principio son buenas para perseguir el fraude, pero con garantías	178
3.2.	El uso de IA y <i>big data</i> en el sector público no puede huir de la aplicación del Derecho	181
3.3.	Hay que tomar nota de las muchas garantías mínimas exigidas en el caso holandés o del francés	182
4.	Las importantes carencias del sistema valenciano SALER desde la protección de datos y la falta de calidad de la ley	185
5.	«Black box»: la falta de transparencia e información que también viola derechos de defensa y no discriminación, también en el caso valenciano.	189
	Bibliografía	193

Capítulo 6. Innovando con servicios digitales en la Administración Pública	197
<i>Andrés Pastor Bermúdez</i>	
1. ¿Innovar en el sector público?	197
2. El papel de la tecnología en la innovación	198
3. El mundo en el que vivimos: la cuarta revolución digital	199
4. Más allá de la tecnología: la transformación digital	200
5. La digitalización en el sector público	202
6. Nuevos servicios digitales en las Administraciones Públicas. .	203
6.1. Foco en el ciudadano, pero de verdad.	203
6.2. Lanzar rápido	206
6.3. Medir, medir y medir.	206
6.4. Desarrollar con metodologías ágiles	207
6.5. Trabajar con los datos	207
7. Tecnologías habilitadoras digitales	210
7.1. Robots y automatización	210
7.2. Inteligencia artificial	212
7.3. Computación en la nube	214
8. Liderazgo y digitalización	215
9. Talento y digitalización	215
10. Conclusiones	217
Bibliografía	217
Capítulo 7. Innovar es resolver problemas.	221
<i>Lucía Escapa Castro</i>	
1. Introducción	221
2. Algunos estudios sobre la innovación.	222
3. La innovación en la Administración Pública	227
3.1. El problema: encontrar, definir, medir	228
3.2. Resolver el problema.	231
4. La metodología TRIZ	232
4.1. Las contradicciones	233
4.2. Herramientas de trabajo.	235
4.3. Casos de éxito en la innovación.	237
5. Conclusiones	239
Bibliografía	239

II. La complejidad en la toma de decisiones: gestión del conocimiento, inteligencia colectiva y evaluación

Capítulo 8. La gestión del conocimiento en la Administración Pública: una introducción.	245
<i>Luis F. Aguilar</i>	
1. Introducción	245
2. La efectividad y la inteligencia artificial: los motivos de la gestión del conocimiento en la Administración Pública	246
3. La gestión del conocimiento	249
4. La gestión del conocimiento en la Administración Pública	251
Bibliografía	258
 Capítulo 9. Inteligencia colectiva en la Administración Pública	 259
<i>Amalio Rey</i>	
1. Introducción	259
2. ¿Inteligencia colectiva?: para entendernos	260
3. ¿En qué tipos de retos funciona mejor?	261
4. Algunas premisas para la acción	262
5. La inteligencia colectiva es un desafío de diseño.	263
6. Fases o «momentos colectivos» en un proyecto de innovación pública	265
7. Oportunidades y retos específicos en la Administración Pública	266
7.1. Oportunidades hacia adentro	267
7.1.1. Gestión del conocimiento.	268
7.1.2. Diversidad: equipos multidisciplinares	269
7.1.3. Laboratorios públicos y cultura de la experimentación.	269
7.1.4. Retos de formación.	270
7.1.5. Nuevos modelos de liderazgo.	270
7.2. Oportunidades hacia afuera	270
7.2.1. Participación genuina	271
7.2.2. Aprovechar lo emergente	272
7.2.3. Hay personas expertas (desaprovechadas) en todos los sitios	273
7.2.4. Minipúblicos o paneles ciudadanos	273

8. La paradoja del atajo tecnológico	274
9. Conclusiones	275
Bibliografía	276

III. Función pública en la era digital

Capítulo 10. Administración digital y necesidad de renovar la función pública	281
--	-----

María Dapena Gómez

1. Introducción: «Administración» y «digital» desde una perspectiva conceptual y etimológica	281
2. El contexto: un presente incierto rodeado de amenazas tan difusas como poderosas	283
3. La difícil respuesta a una sencilla pregunta: reflexiones sobre la sostenibilidad del paradigma del empleo público en España ...	287
4. Propuesta de actuaciones concretas: construyendo el empleo público del futuro cercano	291
5. Conclusiones	294
Bibliografía	295

Capítulo 11. Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI	297
---	-----

Mikel Gorriti Bontigui

1. Realidades y retos del empleo público actual	297
1.1. Temporalidad	297
1.2. Jubilaciones	299
1.3. Demografía	301
1.4. Crisis fiscal	303
2. Gestión planificada de vacantes	304
2.1. Ideografía para tres productos imprescindibles	304
2.2. Análisis de la demanda ciudadana	306
2.3. Diseño organizativo	308
2.4. Nuevos puestos en la Administración	310
3. Automatización de tareas	317
3.1. Concepto y fases de la automatización	317
3.2. Objetivar la automatización	318

3.3. Puestos a no reponer	322
4. Retos en materia de recursos humanos	323
4.1. Retos para el Análisis de Puestos de Trabajo (APT) . . .	324
4.2. El concepto de perfil y su evolución.	325
4.3. Nuevas destrezas horizontales y grandes destrezas . . .	326
4.4. Retos para la formación y la carrera	329
5. Condicionantes y limitaciones.	332
Bibliografía	335

IV. Experiencias: tecnología, nuevas dinámicas institucionales y nueva organización del trabajo

Capítulo 12. La apuesta del Ayuntamiento de Barcelona por la innovación urbana y la innovación digital	341
--	-----

Michael Donaldson Carbón

Guillem Ramírez Chico

1. Introducción	341
2. La apuesta por la innovación urbana del Ayuntamiento de Barcelona	342
2.1. La gobernanza de la innovación	343
2.2. Los instrumentos para impulsar la innovación	347
2.3. Y llegó la covid: «La Ciudad Proactiva»: innovación urbana para una recuperación resiliente e inclusiva . . .	350
3. Innovación digital: de la <i>smart city</i> al humanismo tecnológico.	351
3.1. Innovación digital en tiempos de pandemia	352
3.1.1. Ateneos de Fabricación Digital y la comunidad «maker»: cooperación tecnológica contra la pandemia.	353
3.1.2. El Plan de Choque para la Inclusión Digital: reduciendo la brecha digital en contexto de emergencia social	354
3.2. Tecnologías emergentes y servicios públicos	358
3.2.1. Aplicaciones de «contact-tracing» y consideraciones éticas	360
3.2.2. Control del aforamiento en las playas durante la pandemia.	361
Bibliografía	362

Capítulo 13. La innovación orientada a misiones que mejoran la vida de las personas	365
<i>Fermín Cerezo Peco</i>	
1. Introducción y contexto	365
2. La idea de una innovación orientada a misiones	366
2.1. El origen de la idea	366
2.1.1. La oportunidad viene desde Europa	366
2.1.2. Los aprendizajes europeos en investigación e innovación	367
2.1.3. Las recomendaciones para el futuro: la orientación a misiones	369
2.2. Horizonte Europa, el giro europeo en investigación e innovación	370
2.3. ¿Qué es una misión? Las misiones europeas	373
2.3.1. Lucha contra el cáncer	375
2.3.2. Adaptación al cambio climático	376
2.3.3. Ciudades inteligentes y climáticamente neutras	376
2.3.4. Salud de océanos, mares y aguas costeras y continentales	377
2.3.5. Salud del suelo y los alimentos	377
2.4. Las claves para unas buenas misiones de innovación ..	378
2.4.1. Inspiradoras y con amplia relevancia para la ciudadanía	379
2.4.2. Una dirección clara: orientadas al resultado, medibles y acotadas en el tiempo	380
2.4.3. Ambiciosas pero realistas	381
2.4.4. Cruzar disciplinas, cruzar sectores, mezclar agentes de innovación	382
2.4.5. Soluciones de abajo hacia arriba y por distintos caminos	383
2.4.6. Ejemplo de misión	383
3. Missions València 2030	385
3.1. ¿Qué es Missions València 2030?	385
3.2. La gobernanza de las misiones de innovación de València	387
3.2.1. Implicación social con Missions València 2030	387
3.2.2. Las cuatro ciudades sobre las que imaginar y consensuar misiones	388

3.2.3.	Áreas de relevancia para Missions València 2030.	389
3.2.4.	Proceso de selección de las misiones de innovación de València	390
3.2.5.	Algunos ejemplos más de misiones para València	394
3.3.	Los elementos de una misión de innovación para València.	395
3.3.1.	Definición	396
3.3.2.	¿Cómo lo haremos?	397
3.3.3.	Indicadores clave	397
3.3.4.	Alianzas.	397
3.3.5.	Comunicación social.	398
3.3.6.	Alineamiento estratégico	398
3.3.7.	Caja de herramientas políticas de la misión	398
3.3.8.	Asamblea social de la misión.	399
3.4.	Nuestra propia transformación como organización pública	399
3.4.1.	Las cinco estrategias y los doce compromisos de Missions València 2030	399
3.4.2.	La Constelación Missions de proyectos de investigación e innovación	401
4.	Conclusión y aprendizajes	403
4.1.	Primer aprendizaje: transversalidad.	403
4.2.	Segundo aprendizaje: implicación social	404
4.3.	Tercer aprendizaje: viaje colectivo	404
	Bibliografía	404
 Capítulo 14. La experiencia del nuevo Distrito Administrativo de la Generalitat de Catalunya.		405
<i>Àngel Cortadelles i Bacaria</i>		
1.	Introducción	405
2.	Antecedentes	406
2.1.	Proyecto racionalizador y transformador: ahorro y oportunidad	407
2.2.	Escenarios de transformación: que se «gestaba» dentro de la organización.	409
2.3.	Un modelo de Administración más atractiva	410
2.4.	La reacción de amplio rechazo entre el personal	410

2.5.	El Programa de puesta en marcha del edificio del Distrito Administrativo (1. ^a fase)	411
3.	El proceso de trabajo para llegar a la concreción en todos los ámbitos	412
3.1.	Los grupos de trabajo	414
4.	La Nueva estrategia de ocupación de espacios (NEOE).	417
4.1.	Como se definió.	418
4.2.	Principios fundamentales de la NEOE	420
4.2.1.	Salud y bienestar.	420
4.2.2.	Colaboración y transversalidad	421
4.2.3.	Transparencia	421
4.2.4.	Variedad y flexibilidad	421
4.2.5.	Equidad	422
4.2.6.	Eficiencia	422
4.2.7.	Valores institucionales	422
4.3.	Tipología de espacios contemplados en la NEOE	423
4.4.	Factores estratégicos	423
5.	El complejo de oficinas	424
5.1.	Tipología de espacios en plantas	425
5.1.1.	Trabajo individual.	426
5.1.2.	Espacio de concentración/cabina	427
5.1.3.	Despachos de altos cargos	427
5.1.4.	Espacios de colaboración	427
5.1.5.	Espacio vagón.	427
5.1.6.	Salas de reuniones	427
5.1.7.	Talleres	428
5.1.8.	Laboratorio de ideas	428
5.1.9.	<i>Office</i> de planta.	428
5.1.10.	Aula de formación	428
5.1.11.	Reprografía	428
5.1.12.	Taquillas personales	429
5.2.	Tipología de espacios en planta baja.	429
5.2.1.	Zona de restauración.	429
5.2.2.	Oficina de atención a la ciudadanía (OAC).	429
5.2.3.	Salas de reuniones/formación.	430
5.2.4.	Sala polivalente o de prensa.	430
5.2.5.	Auditorio.	430
5.2.6.	El rincón de soporte TIC (Ayuda TIC)	430
5.2.7.	Almacenes, aparcamiento y salas técnicas.	430

5.3.	Elementos de soporte	431
5.3.1.	El portal de peticiones y servicios de los edificios	431
5.3.2.	Cartelería digital	431
5.3.3.	Control de accesos, de presencia y seguridad	432
6.	Las nuevas formas de trabajar	432
6.1.	Una nueva filosofía del espacio centrada en el bienestar	432
6.2.	Diversidad de espacios para diversidad de funciones.	433
6.3.	Un código de uso de los espacios adaptado a los tiempos actuales.	433
6.4.	Una Administración sin papeles	434
6.5.	<i>Hardware</i> , infraestructura tecnológica y espacios	435
6.6.	Colaborativos por naturaleza.	435
6.7.	Iniciativas para la transversalidad y la gestión del conocimiento	436
7.	Transformaciones esperadas y reflexiones covid-19.	437
	Bibliografía	439