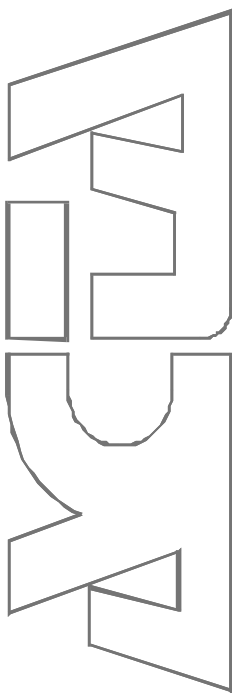




*El estado de la
Administración
Electrónica*

Tecnologías



El estado de la Administración Electrónica

*Rafael Chamorro Marín, Rafael.chamorro@setsi.mcyt.es
Periodista. Funcionario del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información*

INTRODUCCIÓN

En el cambiante mundo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) algunos conceptos aparecen de repente y, en pocos meses, parece que siempre hayan estado allí. Al efecto 2000 le sucedió el eBusiness y, debido a la crisis que afecta al sector, a éste parece que le está sucediendo, como tendencia de moda, el eGovernment o Administración Electrónica. Las razones son claras, se vuelve la vista a los Gobiernos y Administraciones debido a que, en época de crisis, suelen ser los motores que tiran del sector informático. Sucedió así a principios de la década de los noventa, para en tiempos más prósperos, tomar el relevo el sector de las Telecomunicaciones y la Banca. Por tanto, el eGovernment no es más que la inversión inteligente en TIC por parte de las Administraciones Públicas para conseguir mejorar los servicios al ciudadano y al resto de la sociedad y, también sus sistemas internos de gestión. La novedad es además que, por supuesto, Internet se ha hecho omnipresente y cualquier sistema incluye a la red de redes de alguna u otra manera.

Dentro de algún tiempo, esperemos que breve, la crisis del sector tecnológico remitirá, debido a un nuevo adelanto tecnológico como puede ser el WIFI o Internet

inalámbrico o el cambio del ciclo económico, pero indudablemente la Administración Electrónica no debe ser una moda, sino una realidad que poco a poco vaya desarrollándose.

Indudablemente una revolución está en marcha, así lo atestiguan por ejemplo el más de millón de declaraciones que se han presentado por Internet en la última campaña de la renta en nuestro país, o que los médicos puedan pedir e informarse sobre qué plaza les ha correspondido en el MIR a través del servidor Web del Ministerio de Sanidad.

ENTORNO ACTUAL

Indudablemente, una de las necesidades para que la Administración Electrónica sea un éxito es que los ciudadanos puedan acceder a la misma. Y para ello hay que dotar al país de las infraestructuras necesarias para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los diversos servicios ofrecidos por las diversas administraciones públicas.

En España el principal problema para poder acceder a una Internet de calidad lo constituyen las más de 400.000 líneas analógicas, llamadas TRAC, que

todavía quedan en núcleos rurales y que se ha anunciado que se cambiarán, por parte de Telefónica de España, antes del fin del año 2003. Este anuncio tiene mucho que ver con la declaración de Internet como parte del Servicio Universal al que tienen derecho todos los habitantes de la Unión Europea.

En cualquier caso, el avance de Internet es innegable. Según los datos del Estudio General de Medios correspondientes a Abril/Mayo de 2002, el 22,7% de la población española mayor de 14 años había utilizado Internet en el último mes, lo que supone cerca de ocho millones de españoles. Otras fuentes estiman que el número de Internautas es superior a diez millones de personas y que los ciudadanos con acceso a Internet en sus domicilios o trabajos son cerca de un 35% de la población española. Sin embargo, también se observa que a pesar de que el número de internautas se ha duplicado en España desde el año 2000 al 2002, se ha producido un parón respecto a las tasas de crecimiento que se venían produciendo en años anteriores y que todavía está lejana la media comunitaria del 35% de la población como usuarios habituales de Internet.

Lo que es interesante observar es que sin embargo, el número de conexiones de banda ancha en España es el segundo de toda la Unión Europea, después de Alemania, superándose actualmente la cifra del millón de abonados de banda ancha a través de conexiones ADSL (más de 650.000) y de cable. Esto, también nos aporta un dato, dentro de la Unión Europea, los internautas españoles somos los que usamos con más frecuencia Internet, con sesiones más largas y con conexiones de mayor calidad que la media europea.

Lo que sí parece claro es que el avance, aunque ralentizado en los últimos meses, es imparable y que es razonable pensar que dentro de unos años la totalidad de la población tendrá conexión a Internet de una u otra manera. Por ejemplo, a nivel mundial, a pesar del boom de Internet existen "sólo" 600 millones de usuarios de Internet frente a 1.000 millones de terminales de teléfonos móviles. Por lo que cuando algún sistema de Internet móvil triunfe, previsiblemente, se volverá a doblar la cifra de internautas. Hay que recordar además que en algunos países como Estados Unidos y los nórdicos la cifra de internautas ya supera el 50% de la población y que en algunas franjas de edad supera el 70%.

Por tanto, la Administración no puede perder este tren ya en marcha pero también tiene que ser consciente de la llamada brecha digital. El perfil del usuario típico de Internet, aún sigue siendo una persona de entre 25 y 40

años, varón, y con un poder adquisitivo medio-alto. Por lo que no se pueden crear servicios que creen agravios comparativos y una mayor facilidad de acceso a determinados colectivos, sino se ponen los medios para permitir que cualquier ciudadano tenga acceso a los mismos. Para ello es necesario crear Puntos de Acceso Público (PAP) a la red gratuitos o a un precio muy módico.

En el año 2000 se anunció que Correos iba a dar en sus oficinas dicho servicio pero, posteriormente, dicho plan se abandonó o se postergó sin muchas explicaciones. El nuevo proyecto de la Administración piensa ofrecer dichos PAP a través de Colegios y Bibliotecas, ya que la red de centros públicos escolares y de bibliotecas públicas cubre prácticamente la totalidad del país. La iniciativa "Internet en la Escuela", financiada parcialmente con fondos comunitarios, permitirá conectar los centros educativos del país con banda ancha a Internet antes del año 2006, permitiendo además llegar a un ratio de 12 alumnos por ordenador conectado a Internet.

En cualquier caso es interesante observar que en el estudio Digital Economy 2002 presentado por el Departamento de Comercio Americano se observa que la brecha digital disminuye con el tiempo y que las desigualdades de utilización de la red por motivos de edad, económicos, culturales, etc.. van haciéndose más pequeñas año tras año, al menos en Estados Unidos, y que incluso en la clase baja americana y en las minorías más desfavorecidas las tasas de penetración a Internet son cada vez más altas, debido sobre todo a la utilidad del medio. Es decir, los ciudadanos se conectan a Internet cuando encuentran una razón para ello, por tanto, si los servicios públicos se ofrecen por Internet los ciudadanos se conectarán a la misma.

DIVERSOS TIPOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO - PRIVADA

Otro de los temas de debate más frecuente es sobre la forma de prestar dichos servicios públicos de manera más eficiente y si se deben prestar por las propias administraciones públicas o se deben de prestar a través de terceros por medio de nuevas formas de colaboración.

En el mundo de la cultura numerosas instituciones públicas no tiene presupuesto para poder exponer físicamente sus obras de arte, como le pasa a los grandes

museos como el Prado o el Louvre, donde sólo se exponen un parte ínfima de sus fondos. Por su parte, las grandes Bibliotecas Nacionales tienen sus fondos sólo al alcance de un reducido grupo de investigadores. Pero la digitalización del acervo cultural es un proceso caro y lento y que en muchas ocasiones suponen problemas organizativos y de gestión que los centros no pueden asumir.

Por ello, algunas instituciones, sobre todo en el mundo anglosajón, están procediendo a la digitalización de dichos fondos a través de socios privados que patrocinan determinadas exposiciones o departamentos concretos. Este modelo de mecenazgo no está teniendo sin embargo repercusión en nuestro país y está por ver qué modelo se elegirá para digitalizar y, así poner a disposición de los ciudadanos, nuestro patrimonio cultural.

Fuera ya del mundo de la cultura, otras administraciones públicas están llegando a acuerdos con empresas privadas para que sean ellas las que exploten los servicios públicos electrónicos y se les remunere por ello. Las posibilidades son múltiples, por ejemplo se puede convocar un concurso público para la explotación de un servicio electrónico y la empresa una vez adjudicado comprometerse por el dinero de la licitación al mantenimiento durante un tiempo o que la empresa aporte el dinero para realizar el proyecto y una vez en servicio ésta cobre por transacción realizada por medios electrónicos. Este modelo fue puesto en marcha en varios estados de Norteamérica como Arizona y constituyó una auténtica revolución en el uso, puesto que el Estado ahorra dinero por transacción frente a la forma tradicional de realizar la gestión y esto permite autofinanciar el servicio.

De todos modos, existen problemas que hay que evitar, como que la empresa haga una correcta utilización de los datos públicos, que la situación sea reversible o que no se produzca monopolio. En España existen pocas experiencias de outsourcing, quizás la más relevante sea la de la Generalitat de Catalunya, cuya informática básica está gestionada por un contrato de este tipo desde hace tres años.

Un proyecto de directiva comunitaria pretende que en el futuro los datos públicos tengan necesariamente que ser cedidos a terceras empresas en régimen de competencia para su explotación, siempre que no sean datos que comprometan la intimidad o la seguridad nacional. En el futuro próximo seguramente se producirá un interesante debate sobre este tema.

SITUACIÓN INTERNACIONAL

En los últimos años han tomado relevancia mundial varios proyectos de Administración Electrónica. Se puede destacar por ejemplo UK Online y los diversos servicios Internet del Gobierno de Singapur.

UK Online se anunció en el año 2000 y constituye la apuesta del Gobierno británico por conseguir que los diversos organismos e instituciones gubernamentales estén conectadas entre sí, a través de un entorno común, y que de igual manera sean accesibles por los ciudadanos y empresas a través de Internet. Una de las partes de este proyecto se presentó el año pasado con el nombre de UK Gateway. Con tecnología Microsoft se ha acometido un desarrollo en XML que permite intercambiar datos entre las diversas agencias del Gobierno Británico. Para ello se han definido esquemas de datos que permiten conceptualizar e intercambiar los mismos entre los diversos departamentos. Este es uno de los retos que tienen todavía que realizar numerosas administraciones, entre ellas la central española, para garantizar la coherencia de la información y que los datos se le pidan a los usuarios de los servicios públicos solamente una vez, garantizando además la confidencialidad y las diversas leyes de protección de datos.

Por su parte el Gobierno de Singapur inició hace unos años un interesante proyecto para fomentar la utilización de Internet y de las nuevas tecnologías entre sus ciudadanos. Con el nombre de Singapur ONE han conseguido que su Administración sea una de las más avanzadas del mundo y que prácticamente la totalidad de los servicios públicos que puedan prestarse por medios telemáticos sean accesibles a través de la red. Para ello han creado lo que se conoce como "etapas de vida" que permiten de una manera intuitiva ir cumpliendo todos los trámites administrativos. Por ejemplo, si nos conectamos al web de Singapur ONE y pinchamos en Trabajar en Singapur veremos uno tras otro los trámites necesarios para formalizar un contrato (dependiendo del rol de empleado o empleador) y dichos trámites además pueden realizarse en línea. Para favorecer la conexión de todos los ciudadanos a Internet las calles de Singapur cuentan cada pocos cientos de metros con terminales de conexión gratuita a los servicios de la Administración Electrónica.

Finalmente, en relación a los proyectos relevantes a nivel internacional, resaltar la iniciativa eEurope 2005, sucesora de eEurope 2002, que pretende posicionar la Unión Europea como la comunidad de países más

dinámica en relación con la Sociedad de la Información y del Conocimiento antes del año 2010. Dicha iniciativa, pretende entre otros objetivos, que todos los servicios públicos a nivel europeo estén en red antes de finales del año 2004 y fomentar la utilización de la banda ancha tanto en las diversas administraciones como en el mundo empresarial.

DIVERSOS INFORMES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

En los últimos meses han aparecido varios estudios sobre la Administración Electrónica y los servicios de información ofrecidos a través de Internet por los Gobiernos. Los resultados que se obtienen de los mismos son a veces contradictorios y pueden causar perplejidad entre los ciudadanos al recibir mensajes con notables discordancias.

Por ejemplo, en el primer trimestre de 2002 se hacían públicos los informes de Accenture y World Markets sobre los webs de los diversos Gobiernos y publicaban que España ocupaba los puestos 15 y 51 respectivamente entre los países objetos de los informes. El estudio de Accenture se realiza sobre 22 países y el segundo sobre 198. Estos datos provocaban por ejemplo que El País publicara que nuestro país ocupa puestos mediocres en la clasificación de los webs gubernamentales, e indudablemente a la vista de estos datos así parecía.

Sin embargo, otro informe, que se hacía público en abril, estaba en abierta contradicción con los anteriores. Según el segundo informe semestral de la Comisión Europea sobre el avance de la Administración Electrónica, realizado por Cap Gemini Ernst and Young, más de la mitad de la información administrativa de España se encontraba ya en línea y nuestro país era el quinto de entre los 17 donde se había efectuado el estudio que, incluía los quince de la Unión Europea más Noruega y Suiza.

Otros estudios adicionales como el informe eEspaña 2002 de la Fundación Auna o el informe sobre Gobierno Electrónico de IDC de finales del pasado año 2001 daban informaciones contradictorias sobre el estado de la evolución de la Administración española.

Evidentemente existía y existe un problema de falta de datos fiables y sobre todo de comparar conceptos

homogéneos. Después de estudiar los diversos informes surgen inevitablemente diversas conclusiones. La primera y más evidente es que analizan realidades diferentes, en el caso de los informes de Accenture y World Markets exclusivamente los webs y, en el caso del informe de la Comisión Europea la disponibilidad de los servicios públicos sobre un baremo limitado que va del 0% al 100% con sólo tres estados intermedios. Por tanto, ni la metodología ni los resultados son comparables.

La segunda conclusión es que la nota de la Administración española sube mucho en el caso del informe de CGEY y de otros informes debido a aplicaciones puntuales y, como reconoce por ejemplo el informe eEspaña 2002 de la Fundación Auna, el puesto relativamente alto de nuestro país frente a otras administraciones es debido casi exclusivamente al alto grado de automatización alcanzado por la Agencia Tributaria.

También es de destacar que España es un país fuertemente descentralizado, incluso uno de los más del mundo según el Ministerio de Administraciones Públicas, y muchos de los estudios reseñados sólo analizan la Administración General del Estado por lo que sus resultados no son extrapolables a los del resto de países.

Por tanto, es difícil establecer un baremo que permita decir si estamos en la cabeza o en la cola, hasta que no se realice un estudio metodológicamente más uniforme. Donde sí se hace por ejemplo, es a nivel de encuestas como el euro barómetro y según el mismo, el grado de acceso de los ciudadanos a la Administración Electrónica por parte de los españoles está en la línea de la media europea.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

En los últimos años han sido dos los proyectos de Administración Electrónica que han tenido una mayor repercusión mediática y de conocimiento por parte de los ciudadanos: la Agencia Tributaria y la Seguridad Social.

La Agencia Tributaria ha ido aumentando paulatinamente sus servicios a través de Internet en los últimos años y aunque ya son numerosos las transacciones que pueden hacerse a través del web (www.aeat.es), el más conocido es por supuesto la presentación de la declaración de la renta a través de Internet. Del año 2001 al 2002 ha habido un incremento de un 100% de las declaraciones presentadas a través de este medio, que

han superado ya el millón en el último ejercicio. Curiosamente la percepción del servicio sigue siendo muy buena pero los ciudadanos han bajado su valoración ligeramente. Esto puede dar una idea de que estos servicios son ya percibidos por la opinión pública como una necesidad. Es decir, no basta con ofrecer un servicio sino que éste tiene que mejorarse continuamente para conseguir la satisfacción de los ciudadanos.

La Seguridad Social por su parte ofrece numerosos servicios a través de Internet tanto al ciudadano, (www.seg-social.es) por medio de certificados digitales que le autentifican, como a las empresas. Uno de los mayores éxitos ha sido el Programa RED para envío de las cotizaciones sociales a través de Internet. A través de este sistema se envían ya la totalidad de las cotizaciones sociales de las grandes empresas y soporta más de un millón de movimientos mensuales.

El gran problema de la extensión de los servicios de Administración Electrónica es que todavía existen muy pocos certificados digitales. Hasta ahora el proyecto de más éxito ha sido CERES, de la FNMT, dependiente del Ministerio de Economía, que ha emitido más de 250.000 certificados digitales, y son los que sirven por ejemplo para conectarse a los servicios Internet de la Agencia Tributaria o la Seguridad Social. El año que viene la puesta en marcha del DNI electrónico permitirá que gradualmente todos los españoles tengan el mismo y por tanto, una manera de autenticarse electrónicamente ante los servicios en red de la Administración.

La entrada de todos los servicios de la Administración es el web que el Ministerio de Administraciones Públicas puso en marcha el año pasado www.administracion.es que ya permite acceder mediante enlaces al resto de los servicios webs de los diversos niveles de la Administración (central, autonómica y local) y realizar más de 50 trámites en línea. Su extensión permitirá que sea un directorio de todas los trámites administrativos y pueda operar como el web ya comentado de Singapur por ejemplo, facilitando la realización de cualquier actividad frente a las Administraciones. Es importante resaltar por ejemplo los avances ya realizados en Ventanilla Única para facilitar la creación de empresas o la presentación de instancias de manera electrónica ante cualquier administración por medio de Internet, para lo que es necesario la firma de convenios que lo permitan.

Otras muchos proyectos están revolucionando poco a poco la forma de relacionarse la Administración con los ciudadanos. El Plan de Acción INFO XXI aglutina dichos proyectos y prevé que con una inversión de 6.000 millones de Euros durante el trienio 2001-2003 permita revolucionar los servicios públicos prestados a través de Internet y la propia informatización de la Administración. Entre los proyectos ya finalizados o puestos ya en marcha destacan, por ejemplo, el Censo por Internet que el Instituto Nacional de Estadística puso en marcha el año pasado y que permitió que nuestro país fuera el primero en permitir cumplimentar en su totalidad el censo por Internet o el portal de Turismo español (www.spain.info) que con una inversión de 9 millones de euros permitirá revolucionar la información que se ofrece sobre los recursos turísticos de nuestro país, facilitando el acceso a la información no sólo a través de ordenadores, sino de teléfonos móviles o en futuro a través de la televisión digital.

¿HACIA DONDE VAMOS?

Inevitablemente seguiremos oyendo hablar sobre eGovernment o Administración Electrónica en los próximos años y cada vez los ciudadanos serán más exigentes. El programa eEurope 2005 obliga a que todos los servicios públicos estén accesibles vía Internet en un horizonte temporal cercano y el grado de penetración de Internet sigue avanzando año tras año, por lo que dentro de unos cinco años lo razonable, si todo sigue como hasta ahora, será que cualquier persona pueda realizar sus gestiones frente a los diversos organismos públicos a través de Internet sin necesidad de desplazarse personalmente. Algunos analistas estiman que el ahorro de costes para la sociedad si todos los trámites se realizarán electrónicamente sería de miles de millones de euros anuales. Sin ser tan optimistas lo que sí es indudable es que se tiene que hacer y que los ciudadanos son cada vez más exigentes y lo que quizás en un primer momento se ve como una novedad, como la presentación de trámites a través de Internet, dentro de poco tiempo deberá ser un servicio que deberá ofrecerse por parte de todos los organismos públicos.