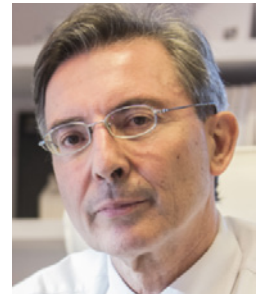


FERNANDO DE PABLO

Secretario General de Administración Digital (junio 2018 - mayo 2020)

La tecnología de la administración en la lucha contra el COVID-19



Los sistemas de información de la administración en la AGE han mantenido la gestión pública en el escenario extraordinario del estado de alarma y el confinamiento.

1. INTRODUCCIÓN

Hay ocasiones en que los países se enfrentan a situaciones extremas que determinan su presente, su fortaleza como sociedad, y condicionan su futuro. La crisis sanitaria causada por el virus COVID-19 ha sido, seguramente, la más importante de las que ha tenido que superar España en las últimas décadas.

Estábamos recuperándonos, al menos en términos de PIB y empleo, de la recesión económica generada por la crisis financiera internacional de 2009-2014, que angustió económicamente a millones de familias y donde emergió la enorme resiliencia de la sociedad española, cuando esta nueva crisis en 2020 (nos hemos sentido vulnerables, **con el drama de los fallecidos, especialmente de nuestros mayores**) vuelve a poner a nuestro país en situación límite.

Tras superar el periodo dramático de **saturación de las infraestructuras sanitarias**, la nueva etapa post-COVID dará paso a otra situación económica muy adversa causada por la paralización de la actividad económica como consecuencia del confinamiento y la caída del comercio internacional: descenso recaudatorio, incremento de gastos sociales, desempleo, incrementos de deuda y déficit,... Ahora es vital que los gobiernos y las administraciones, especialmente en el contexto de Europa, acierten con una respuesta que proporcione ayuda y confianza, **protegiendo a las personas y a las estructuras económicas**, mientras se produce la recuperación y nos fortalecemos para afrontar el futuro.

Y la apuesta por la **digitalización de la economía**, especialmente en Es-

paña, debe ser una parte muy importante de esta política de recuperación post-COVID.

Desde el **punto de vista operativo**, en estos meses, las administraciones públicas se han enfrentado a un **triple desafío**. Primeramente, continuar con la **gestión administrativa interna** desde los domicilios (en un escenario de incremento exponencial del uso de servicios e infraestructuras tecnológicas que soportan esta gestión). En segundo lugar, **relacionarse con ciudadanos y empresas** exclusivamente por medios telefónicos o electrónicos (consecuencia del cierre de todas las oficinas administrativas). Y finalmente, gestionar las **nuevas necesidades sobrevenidas** por la normativa y la gestión de la crisis (que, indispensablemente, **precisan de soluciones de tecnología** para su puesta en marcha).

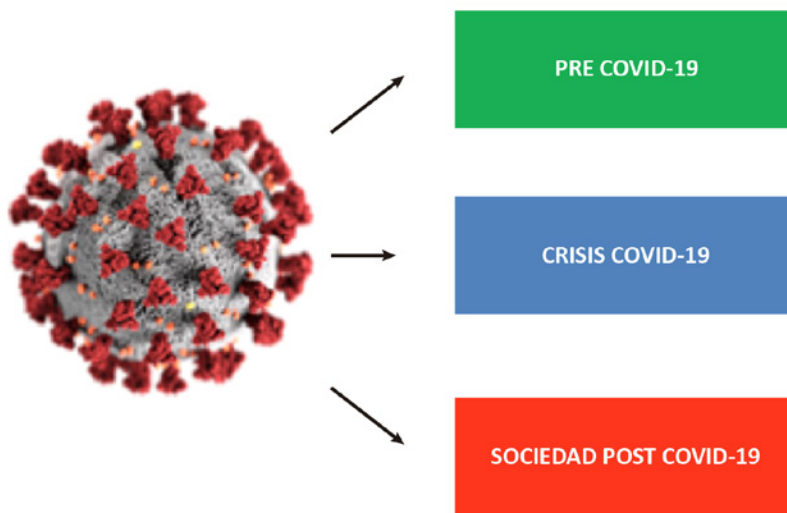


Figura: COVID-19

Un reto para el país, un reto para las administraciones (y todos los compañeros de función pública, especialmente en sanidad), y un **reto especial para las unidades de tecnología**: la “transformación digital” en tratamiento de choque. Nada que ver con **otros momentos de tensión** como los producidos por el efecto 2000, el nacimiento del euro, la entrada en vigor de la Ley 11/2017 o de la nueva normativa administrativa de las Leyes 39 y 40/2015.

Un reto al que se ha respondido de forma extraordinaria, tanto por la **implicación y compromiso** de las personas como por la **eficacia** en los resultados, **garantizando el funcionamiento de la administración en este contexto extremo**. Muy conscientes de que ha habido **importantes problemas** de tramitación en algunos servicios críticos colapsados por la demanda, la percepción global es positiva. Se alaba justamente la resistencia y el funcionamiento de nuestras empresas y redes de telecomunicaciones, estresadas por el incremento de uso (con momentos puntuales de saturación y disminución de la calidad del servicio). Los servicios electrónicos de la adminis-

tración también han sido resistentes, soportando el estrés del incremento de la tramitación a distancia en los momentos en los que eran más necesarios para el país.

2. PLANIFICACIÓN Y ACTUACIONES COVID-19

El **esfuerzo colectivo** ha permitido adquirir equipamiento y **habilitar en tiempo record** sistemas de **teletrabajo, videoconferencia y herramientas de trabajo colaborativo**, garantizando la **ciberseguridad**, y posibilitando el trabajo a distancia de la mayor parte de los empleados públicos. En las reuniones de e-Leaders (OCDE) y CIO-Networks (UE) se ha constatado la dificultad que han tenido muchas administraciones para lograr este objetivo.

Ha sido posible también porque el **estado de alarma** ha **flexibilizado el procedimiento de contratación** de estos sistemas (los presupuestarios restrictivos de los últimos años pasan factura en la obsolescencia de las infraestructuras y en la carencia de equipamiento). Algo que debe llevar a reflexión y, quizás, a una **revisión de los procedimientos actuales** para hacerlos más flexibles y ágiles man-

teniendo toda la capacidad de auditoría y control. Porque no se puede pedir a la administración la flexibilidad de la empresa privada con procedimientos rígidos y lentos.

Por otra parte, esta reacción se ha producido en un **contexto límite de muchas unidades de tecnología**: las mismas **estructuras administrativas**, menor **presupuesto** y menos **profesionales** que hace una **década**, mientras que el trabajo y las responsabilidades se han multiplicado: todo depende ya de la Administración Electrónica, que se ha convertido en una infraestructura crítica. Y cumplir con la normativa y prestar el servicio que demanda la sociedad no es cuestión de voluntarismo, sino que exige de estructuras, recursos y planificación como cualquier otra infraestructura básica del país.

La capacidad de proporcionar servicios y la ausencia de problemas críticos en este periodo extraordinario no ha sido fruto de la buena suerte, ni exclusivamente del trabajo de esas semanas, sino fundamentalmente **producto de la planificación previa** realizada por los responsables. BOLETIC presenta casos de varios organismos, por lo que me referiré fundamentalmente a los servicios de la Secretaria General de Administración Digital, que he tenido el honor de dirigir en este periodo, así como a otros aspectos generales.

3. EL PAPEL DE LA SECRETARIA GENERAL DE ADMINISTRACION DIGITAL

La SGAD, precisamente por ser **responsable de una parte importante de las infraestructuras comunes** que soportan los servicios horizontales de los departamentos y que dan servicio al conjunto de administraciones en España, también ha sido protagonista en este esfuerzo colectivo.

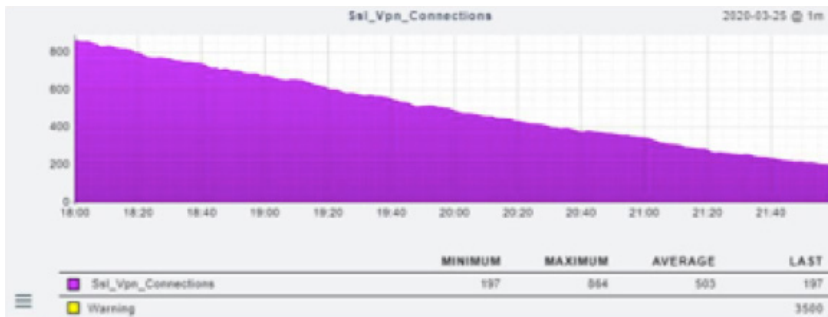


Figura: Teletrabajo en la SGAD

Muy conscientes de que en caso de fallo se hubiera paralizado una parte de la tramitación administrativa del país, tras la declaración del estado de alarma se **implantó el teletrabajo en tiempo record** (dos días) para garantizar la prestación de los servicios comunes. Se ha trabajado sin horario ni días de descanso durante las semanas más críticas de marzo y abril, manteniendo además el objetivo de ayudar todo lo posible a otros centros con menores recursos. Como presencialmente no ha sido posible, aprovecho el artículo para agradecer públicamente por este compromiso a todos los compañeros de la SGAD y también a los compañeros de las empresas con los que compartimos la responsabilidad de desarrollo y operación de los servicios.

Adicionalmente se han acometido otros proyectos importantes, como los de soporte a Sanidad (un ministerio absolutamente infra-dotado en su estructura y recursos tecnológicos para las competencias

que tiene en el contexto nacional e internacional, como ha puesto de manifiesto la crisis). La SGAD se ha encargado de la implantación y despliegue del **App de autodiagnóstico COVID nacional**, cuyo objetivo era descargar la saturación de las líneas de información I12.

3.1. ACTUACIONES PREVIAS A LA PANDEMIA

En referencia a las infraestructuras comunes soportadas por la SGAD, resaltaría algunas **actuaciones previas a la pandemia**, desarrolladas con varios objetivos: incrementar la escalabilidad de los sistemas, maximizar la disponibilidad de los servicios críticos, minimizar el número de errores, detectarlos en tiempo real y disminuir el tiempo necesario para su recuperación. Entre otros podemos resaltar:

- El proceso de **virtualización y modernización de las infraestructuras básicas de sistemas y comunicaciones** como paso previo al crí-

tico **traslado del Centro de Proceso de Datos** desde María de Molina al CPD de Policía en las Rozas, con el respaldo proporcionado por el CPD de Presidencia en Moncloa.

- La puesta en marcha en plazo de la **fase II del contrato de comunicaciones de CORA**, que no sólo ahorrará más de 65 millones de euros a lo largo del periodo, sino que, sobre todo, mejora las capacidades tecnológicas, lo que se ha puesto en valor en esta crisis, con incrementos de infraestructuras, nuevos servicios y capacidades de la mayor parte de líneas de comunicaciones, que soportan el resto de servicios.

- El proceso de **fortalecimiento de los servicios electrónicos básicos** ejecutado durante 2019 (oscuro pero imprescindible) para **incrementar su robustez y escalabilidad** y que ha permitido absorber los incrementos de uso en la crisis.

- La ampliación del **número de administraciones interconectadas a servicios básicos** para posibilitar una tramitación electrónica integral (la identidad electrónica, los registros, las notificaciones, etc.)

- El impulso permanente de la **identidad digital del país** (ciudadanos y PYMES especialmente), pieza básica de los *“building blocks”* de la administración electrónica, que ha permitido partir de una situación más favorable en el confinamiento.

- El desarrollo del portal **FUNCIÓN del empleado público en internet**, que ha liberado tráfico y permitido el acceso a los servicios internos a empleados públicos fuera del servicio activo.

- El impulso a la **interoperabilidad** para proporcionar soluciones de “administración única virtual”: una administración cooperativa e interconectada electrónicamente que, en el contexto de un país descentralizado como España, es esencial para **automatizar procesos**.

- El fortalecimiento de la **gobernanza**, en el seno de la CSAE y CDTIC, y los elementos de **ciberseguridad**, con la creación en la SGAD de una División específica, participando en el **Consejo Nacional de Ciberseguridad** y coordinando la cooperación del **Centro Criptológico Nacional** en un contexto de ataques permanentes a las AAPPs especialmente de *phishing* y *ransomware*.

En definitiva, actuaciones para incrementar la calidad y capacidad de servicio, focalizadas en **robustecer “lo básico”**: infraestructuras de comunicaciones y sistemas, identidad y firma (CL@VE, @firma, portafirmas...), presentación y pago, intercambios electrónicos de asientos y documentos entre registros (GEISER, SIR, ORVE, REC), intercambios automáticos de datos entre sistemas para automatizar procesos (PID), notificaciones (DEH, NOTIFIC@), facturas (FACe), etc.

Estos componentes básicos (junto con los **servicios departamentales y sectoriales**, evidentemente) han permitido soportar los servicios en un contexto extremo, con **incrementos de uso superiores al 100% y en algunos casos del 500%**. No es el objetivo profundizar en los servicios, pero menciono dos por su importancia durante esta crisis: **identidad y registros**.

3.2. IDENTIDAD ELECTRÓNICA

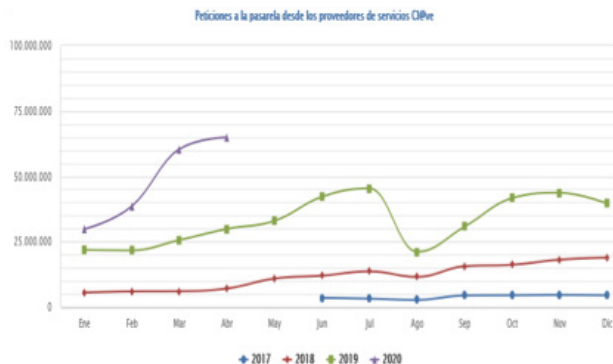
La necesidad de disponer de **identidad electrónica** para realizar la tramitación administrativa ha sido la **primera gran barrera** a la que han tenido que enfrentarse ciudadanos y empresas, especialmente PYMES. Las diversas medidas tomadas para reducir esta barrera han tenido una prioridad absoluta. La paralización de los plazos administrativos decretada durante el estado de alarma, **habilitó el uso de certificados caducados**. Sin embargo, los efectos colaterales y las implicaciones que, en el futuro, podría tener la firma de documentos con certificados caducados condujo a la puesta en marcha de una medida importante: la posibilidad de **renovación de certificados caducados** durante el periodo de alarma (una opción más “limpia” técnicamente y con menos consecuencias a medio plazo).

“Siendo conscientes de los problemas, la percepción global del servicio ofrecido por la AGE en esta situación extraordinaria es muy positiva.”

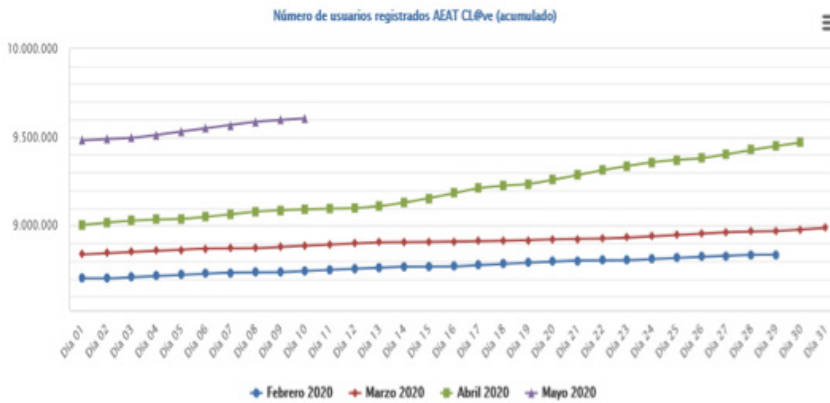
También se habilitó la posibilidad de obtener **certificados cualificados mediante sistemas de videoconferencias síncronas** o en la AEAT obtener CL@VE-PIN mediante un sistema de videoconferencia.

Esta aceleración de la extensión de identidad digital en CL@VE (un proceso que ya se estaba desarrollando) ha sido evidente, superando los 10 millones de personas con CL@VE PIN, el objetivo de todo el año. Una apuesta imprescindible para elevar la tramitación electrónica.

Por último, se habilitó el procedimiento fijado por el **RDL14/2019** para la autorización de sistemas simplificados de identificación y firma electrónica, en cooperación con la Secretaría de Estado de Seguridad, entre los que se encuentra la posibilidad de proporcionar identidad electrónica limitada con CL@VE, sólo para ciertos procedimientos, a extranjeros sin NIE y españoles sin NIF residentes fuera de España.



Figuras: Estadísticas uso CL@VE y Carpeta Ciudadana



Figuras: Estadísticas número usuarios CL@VE-PIN

3.3. EL SISTEMA DE REGISTROS ELECTRÓNICOS

La SGAD mantiene una serie de infraestructuras claves para el intercambio de documentos y datos entre registros: GEISER, ORVE, REC, SIR, DIR3, etc. El papel jugado por estas infraestructuras ha sido especialmente importante durante esta crisis.

El **registro electrónico común (REC)** ha sido utilizado por ciudadanos y empresas para presentar documentación a cualquier administración desde un punto central. El continuo esfuerzo de integración de oficinas de registro al **Sistema de Interconexión de Registros (SIR)**, acelerado en 2019, ha permitido interconectar a más de 12.600 oficinas de registros, incluyendo 2.500 de Co-

reos, alcanzando a más del 93% de la población.

Esta capilaridad ha facilitado que el REC haya sido utilizado como registro electrónico propio por cualquier administración, ya que la documentación incorporada se transmite en tiempo real a la práctica totalidad de registros del país. El REC, entre otros procedimientos críticos, ha permitido remitir al Servicio Público de Empleo 500.000 expedientes en unos días, fundamentalmente ERTES.

4. DESI-2020 y EUROPA

La política de despliegue de **servicios horizontales básicos** (el resultado del trabajo de diversos equipos con una visión de medio plazo), posiciona a España como referencia en

Europa desde hace una década. En el último informe DESI-2020, donde se alcanza por primera vez la segunda posición en el apartado de “Servicios Públicos Electrónicos”, tras Estonia, se referencia expresamente el modelo español de servicios comunes como una mejor práctica para otros grandes países europeos, incluso para el modelo de “*building blocks*” necesario para construir servicios en el mercado único digital. **Un éxito conjunto de todas las administraciones del país** (AGE, CCAA, EELL), producto de un escenario permanente de colaboración y cooperación.

Pero lo importante no es la posición en el informe, sino el impacto real con el uso. Y la aportación principal para esta posición en 2020 ha sido el **incremento significativo de usuarios y tramitación electrónica**. En dos años, de acuerdo a los datos de Eurostat, nuestro país ha incrementado el uso en 15 puntos porcentuales: otro esfuerzo del conjunto de ciudadanos y empresas del país. Importante para impulsar otros indicadores donde tenemos que mejorar: **capacitación, inserción de tecnología digital en las PYMES y fortalecer nuestro sector industrial**.

España sigue siendo una **referencia en conectividad** (el país de mayor despliegue de fibra), en identidad y

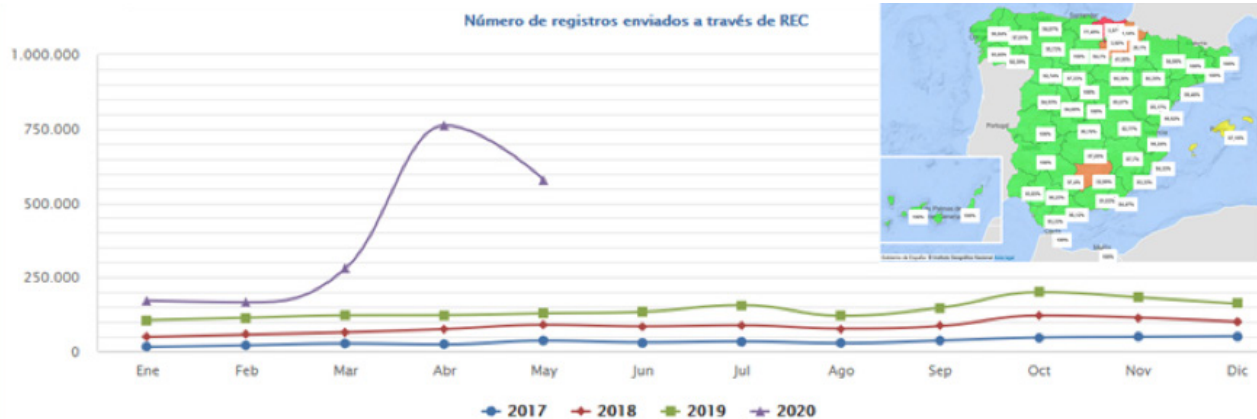


Figura: Estadísticas uso Registro Electrónico Común

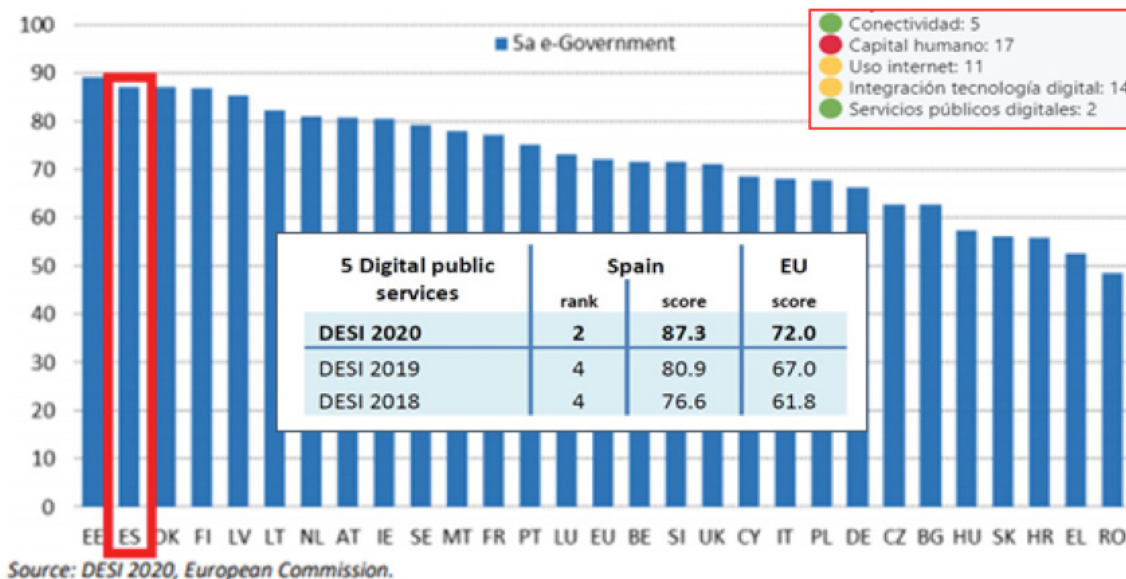


Figura: Digital Economy and Society Index 2020 – Datos generales Servicios Públicos Digitales

La situación de liderazgo de España en Europa es un éxito conjunto de todas las administraciones del país, producto de un escenario de colaboración mantenido a lo largo de los años.

firma electrónica, interoperabilidad (total alineamiento con el *European Interoperability Framework*, EIF), factura electrónica, Open Data o en adaptación a los *Principios de Gobierno Digital* de la OCDE como esperamos ver reconocido en los informes internacionales pendientes de publicar.

Esta crisis ha vuelto a poner de manifiesto que la **interoperabilidad es vital en España y en Europa**. No se pueden dar soluciones locales a problemas globales, y aunque el objetivo de construir bases de datos centralizadas puede ser deseable, la interoperabilidad en Europa es clave para

ser capaces de proporcionar servicios transfronterizos, un objetivo aún por alcanzar a pesar de iniciativas como la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS) o el “Single Digital Gateway”.

Las nuevas estrategias europeas de Datos o Inteligencia Artificial son muy importantes, pero sin olvidar que es imprescindible completar la digitalización de las administraciones. Porque todas las estrategias de futuro precisan de datos de calidad, y, si es posible, en tiempo real. Y no podremos tener datos de calidad si no se completa la digitalización desarrollando aplicaciones gestoras de calidad, interoperables...

Si la receta europea a la crisis económica de 2009 fue la austeridad, en ésta se defiende una inversión europea en sectores estratégicos. España tiene una oportunidad de transformación, que no podemos desaprovechar con los nuevos fondos y el programa presupuestario 2021-2027 (MEDE, SURE, recuperación NextGen, ...), para reducir brechas sociales y tec-

	España			UE
	DESI 2018 valor	DESI 2019 valor	DESI 2020 valor	DESI 2020 valor
Sa1 Usuarios de la administración electrónica	67 %	76 %	82 %	67 %
<small>% de usuarios de internet que necesitan presentar formularios</small>				
Sa2 Formularios pre-cumplimentados	72	74	80	59
<small>Puntuación (0 a 100)</small>				
Sa3 Completación de servicios en línea	95	95	96	90
<small>Puntuación (0 a 100)</small>				
Sa4 Servicios públicos digitales para empresas	95	93	93	88
<small>Puntuación (0 a 100) - incluidos nacionales y transfronterizos</small>				
Sa5 Datos abiertos	NP	NP	90 %	66 %
<small>% de la puntuación máxima</small>				

Figura: Digital Economy and Society Index 2020 – Indicadores eGov

“La transformación digital en la administración no se aceleró, sino que llegó de golpe: el objetivo de la tramitación electrónica integral, la virtualización del puesto de trabajo y un nuevo modelo organizativo en las administraciones, que ya tenían en muchas empresas privadas, no basado en el presencialismo y el control horario, sino en la confianza en las personas, la fijación de objetivos, la eficiencia y los resultados.”

nológicas (capacitación, PYMES, infraestructuras, etc.) y acometer proyectos estructurales y tractores, alineados con los objetivos de esta nueva Europa más “competitiva, verde, digital”, que junto al demográfico configuran sus retos más importantes. Sin olvidar las reformas estructurales pendientes y el imprescindible incremento de coordinación-cooperación-colaboración en nuestro estado descentralizado (la crisis también ha resaltado el papel protagonista de CCAA y ayuntamientos) como factor ineludible para reducir la fragmentación y las cargas administrativas que genera.

Otras lecciones europeas de esta crisis: la necesidad de soberanía en el terreno tecnológico, la importancia de la autosuficiencia en la cadena de suministros críticos, y que es mejor prepararse a lamentarse para encarar otras crisis futuras: en salud, medioambientales, de ciberseguridad o de infraestructuras críticas tecnológicas...

5. CONCLUSIONES Y SOCIEDAD POST-COVID-19

Lo que pensábamos que iba a ser el futuro en unos años se convirtió de improvisto en el presente, con el confinamiento de la socie-

dad. La transformación digital en la administración no se aceleró, sino que llegó de golpe: el objetivo de la tramitación electrónica integral, la virtualización del puesto de trabajo y un nuevo modelo organizativo en las administraciones, que ya tenían en muchas empresas privadas, no basado en el presencialismo y el control horario, sino en la confianza en las personas, la fijación de objetivos, la eficiencia y los resultados.

El teletrabajo no es un proceso tecnológico, sino fundamentalmente un modelo organizativo, que tendrá profundas consecuencias en la política de personal (selección, evaluación, capacitación, promoción, ...), en la conciliación de la vida personal y profesional y en la propia reconsideración de los espacios de trabajo en las empresas y el *coworking*, especialmente en áreas de tecnología. También una oportunidad para combatir el despoblamiento en la España rural. Por otra parte, la automatización se va a acelerar aún más, también en las administraciones, para liberar a las personas del trabajo rutinario y concentrarse en tareas de mayor valor añadido, y relanzará el debate sobre sus repercusiones en el trabajo, especialmente en estos momentos de incremento del desempleo.



Haz tu autoevaluación del COVID-19

Evalúa tu salud y recibe instrucciones y recomendaciones sobre el COVID-19 con la aplicación oficial del Gobierno de España, en cooperación con las comunidades autónomas adheridas, por el momento: Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y Región de Murcia.

1 Realiza esta autoevaluación sólo si crees que tienes síntomas. El Ministerio de Sanidad es responsable del tratamiento de los datos y su finalidad es sanitaria.

Entendido. Realizar autoevaluación

Figura: Página inicial Web Autodiagnóstico COVID

La crisis nos ha traído **equilibrios y debates éticos: salud/economía** (“sin salud no hay economía”), **seguridad/privacidad**, que no son nuevos, pero que se han acentuado en este tiempo extraordinario. Las **Apps de autodiagnóstico** y especialmente las de **contactos y seguimiento** provocan recelos en una parte de la población, mientras otra parte las considera imprescindibles. Y emerge un debate entre tecnólogos y epidemiólogos; estéril, puesto que nada es posible sin la colaboración entre ambos en **soluciones técnicamente posibles, útiles para los sistemas de salud y socialmente aceptables** en cada momento. Siempre bajo la supervisión de los organismos encargados de la protección de nuestros derechos digitales, porque para todos es evidente que debemos de salir de esta crisis con los mismos derechos como sociedad con los que entramos.

Cuando se está planificando el proceso de vuelta a la “nueva normalidad”, ya **no se puede volver a una realidad de hace meses que ya**

es el pasado, debemos aprovechar el momento (“la crisis como amarga oportunidad”), convertir lo que ha sido coyuntural en estructural y **repensar la prestación de servicios públicos que España necesita**, especialmente en el terreno tecnológico, que adquirirá un enorme protagonismo.

Y repensarlo es simple. En el caso de la AGE es necesaria la **reflexión** y un **replanteamiento organizativo para las subsecretarías** (ASTIC ha realizado propuestas), donde, entre otros aspectos, se otorgue a la **tecnología el papel protagonista** como palanca de transformación de la administración (un papel “de iure” que ya tiene “de facto”), como ocurre en las grandes multinacionales (banca, energía, infraestructuras) con quien siempre se nos compara. **El momento es ahora.**

Para finalizar me gustaría destacar una **actitud inalterable** en el tiempo: los profesionales de tecnología de las administraciones siguen aportando lo mejor de sí mismos para contribuir, con su trabajo, a la

recuperación económica y social de España, a construir un país mejor preparado para los retos que tendrá que abordar en el futuro. *

Bibliografía

- [1] Informe Digital Economy and Society Index DESI-2020.
URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- [2] Artículo “La administración electrónica y la lucha contra la crisis económica”. 2012.
URL: <https://es.slideshare.net/fdepabloom/la-administracin-electrnica-y-la-lucha-contr-la-crisis-econmica-14223954>
- [3] Colección códigos electrónicos BOECOV1D-19.
URL: https://boe.es/biblioteca_juridica/index.php?modo=r&tipo=C
- [4] OBSAE Indicadores.
URL: https://www.administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Indicadores.html
- [5] OECD Digital Government.
URL: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/>
- [6] Digital Europe.
URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es