

Las TIC en la AGE: Gestión de medios y recursos comunes



LUCÍA ESCAPA
Subdirectora General
de Tecnologías
y Servicios de
Información del
Ministerio
de la Presidencia

La existencia de una subcomisión, dentro de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas dedicada a estudiar el papel de las TIC en la gestión de medios y recursos comunes, así como la difusión que ha tenido en medios del sector TIC las propuestas de ASTIC a esa misma Comisión, revelan el interés que el tema provoca, tanto internamente, como lógicamente en el sector privado de las TIC, para quienes la Administración supone aproximadamente el 30% del negocio nacional.

En el presente artículo se abordarán las diferentes concepciones de los “servicios comunes”, cuál puede ser la aportación de las TIC a su gestión y cuáles las expectativas de mejora económicas y organizativas.

Antes de entrar en materia, es importante aportar datos objetivos, tales como que el presupuesto TIC de la AGE en 2012 (capítulo I, capítulo II y capítulo VI) fue de 1.509 millones de euros (23% I, 45% II y 32% VI). El presupuesto TIC de 2012 supuso el 4,6% del total (I+II+VI) **Figura 1**. Estos servicios soportan la totalidad de la actividad económica de la Administración: toda la actividad recaudatoria, todos los pagos de la Administración pasan por un sistema de información. Esta cifra es, casi casi, la misma de 2005 (1.492 millones de euros).

¿A qué nos referimos al hablar de servicios comunes y qué podemos esperar de la consolidación TIC de los mismos?

Primero, y dado que el motivo de la existencia de la Administración Pública es servir a los intereses generales, podríamos pensar en servicios comunes como aquellos que soportan, de manera genérica, la relación con los ciudadanos.

En este sentido, desde la ley 11/2007, se ha hecho un esfuerzo ingente y, a día de hoy, las cifras son verdaderamente espectaculares: más del 50% de los ciudadanos ha usado algún servicio de e-administración, con un índice de satisfacción superior al 70%, y, aproximadamente, el 90% de las empresas utiliza ese canal en sus relaciones con la Administración. Sin embargo, las infraestructuras sobre las que se prestan esos servicios se han construido basadas en el

modelo tradicional de competencias que caracteriza a la Administración: cada ministerio tiene su sede electrónica, su registro, sus expedientes, sus datos... cada una de ellas construida sobre sus propias arquitecturas. Es decir, no hubo una planificación corporativa de la presencia y los servicios de la Administración en internet, pero no porque los responsables TIC así lo decidieran, sino porque la Administración sigue concibiéndose a sí misma como un conjunto de silos estancos dedicado cada uno de ellos a “su competencia”.

Como consecuencia, desde la óptica de los ciudadanos o las empresas, la información que la Administración posee sobre ellos se halla fragmentada y dispersa, lo que puede que

sea una protección para su intimidad, pero es, desde luego, una fuente de ineficiencias.

¿Tendría sentido plantear ahora un modelo de consolidación de estas infraestructuras comunes? A corto plazo no y a largo plazo depende.

A corto plazo no porque supondría una importante inversión y un esfuerzo significativo, al término de los cuales tendríamos... lo que tenemos ahora más o menos (es decir un conjunto de servicios electrónicos funcionando).

Es posible, sin embargo, a corto plazo, adoptar algunas iniciativas en lo que se refiere a servicios AÚN no implantados, como podría ser el archivo de expedientes electrónicos, pero deben ir acompañadas de una regulación organizativa si se pretende que sean eficaces; así por ejemplo, se ha hecho en el punto único de entrada de facturas electrónicas, encomendado en exclusiva a los Ministerios de Hacienda y Administración Pública e Industria.

Y a largo plazo depende. Porque si el modelo organizativo sobre el que se han creado las instancias de sedes y registros no se modifica, aplicando una visión unificadora a los procesos asociados, incluidos los de gestión y operación TIC, pero NO limitados a ellos, las tensiones competenciales terminarán desgajando la iniciativa.

De hecho, ese parece ser el espíritu detrás del ENI: asumir la existencia de un conjunto diverso de sistemas ya en funcionamiento y estandarizar la información intercambiada entre ellos.

No obstante, a largo plazo, una reformulación de los servicios de la administración centrada en el ciudadano y en la empresa, y NO en los procesos de la propia administración, combinada con un cambio organizativo en la prestación de los servicios y con tendencias como la movilidad, el *opendata* y el *bigdata* podría abrir

Cifras globales (miles de euros)

Presupuesto TIC

Capítulo	Presupuesto TIC
Capítulo 1. Gastos de personal	343.970
Capítulo 2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	676.214
Capítulo 6. Inversiones reales	488.444
Total	1.508.628

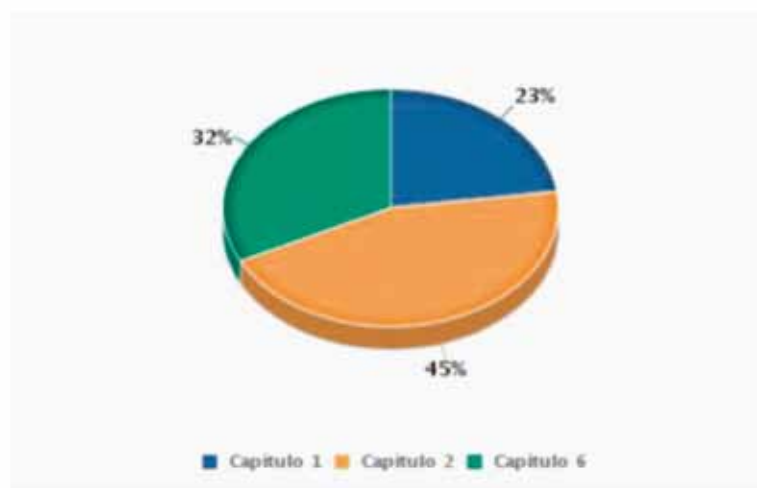


FIGURA 1. Presupuesto TIC de la AGE en 2012

todo un nuevo abanico de servicios de carácter proactivo, que no sólo harían más eficiente a la organización, sino que aportarían valor al sector privado.

El segundo tipo de servicios comunes en los que podríamos pensar son los servicios comunes TIC, es decir, aquellos que cualquier trabajador actual "de cuello blanco" tiene a su disposición en la oficina: un equipo informático, un entorno de ofimática, correo electrónico, capacidad de acceso a internet, a la red SARA, una intranet corporativa, recursos com-

partidos de almacenamiento y un servicio de soporte a usuarios.

Según el tipo de ministerio y lo extensa que sea la definición de servicios comunes, éstos pueden suponer entre un 15% y un 30% del total de recursos de las unidades de informática. Es decir, recordando las cifras a las que aludimos al comienzo, entre el 0,7% y el 1,4% del presupuesto total considerado.

¿Tiene sentido aquí pensar en un modelo único de provisión de estos servicios? Sí, pero fundamentalmente por razones de eficiencia, más que »

por motivos estrictamente de ahorro económico: eficiencia derivada de una mayor homogeneidad y simplicidad en las arquitecturas y por tanto en su adquisición, mantenimiento, operación y formación de usuarios.

Este modelo permitiría, además, contemplar posibles escenarios de provisión en modelos de *cloud*, bien pública o privada.

Riesgos y oportunidades

Los riesgos serían dos. El primero organizativo: si no hay un modelo de gobierno centralizado de estos servicios no se logrará su implantación y extensión.

El segundo, de coste de oportunidad. Los recursos económicos y humanos que se dediquen a esta iniciativa no estarán disponibles para ampliar los servicios de negocio, es decir, los que sustentan el funcionamiento de la Administración. Y el escenario más optimista de ahorro de esta consolidación no pasa de un 20% del coste sin consolidar en el escenario final estable. Lo que supone un 20% de entre el 15% y el 30% del 4,6% del total... La cuenta final es entre el 0,14% y el 0,37% del total; sobre los 1.509 millones, entre 45 y 90 millones de € después de las correspondientes inversiones para sustituir las infraestructuras descartadas por las de la arquitectura elegida.

Llegados a este punto, ¿qué nos queda? El tercer tipo de servicios comunes, es decir, toda la actividad interna de la Administración de carácter horizontal: la gestión económica, de los recursos humanos, de las infraestructuras inmuebles (incluyendo suministro eléctrico, agua, limpieza, climatización, vigilancia), la documentación, la contratación... y, por supuesto, los sistemas TIC que soportan esa actividad. O más exactamente, que no la soportan.

Aquí es donde verdaderamente hay margen para la actuación: mu-

chas de estas actividades NO se soportan en sistemas de información y, las que lo hacen, demasiado a menudo lo están en sistemas aislados, propios de cada Ministerio u Organismo Autónomo. Proyectos integrados, por ejemplo, de gestión automatizada de la iluminación, climatización y videovigilancia de edificios públicos, soportadas sobre las propias redes de datos existentes presentan plazos de ROI inferiores al año y medio y ahorros energéticos del 30%.

El capítulo II en 2012 para la AGE, fue de 7.511 millones de euros, por lo que, suponiendo que el 80% de éste se dedique al pago de ese tipo de servicios comunes, un modesto objetivo de ahorro del 10% de ese 80% da... ¡600 millones de euros!

¿Y cuál podría ser el objetivo de ahorro de una externalización de la gestión agregada de las nóminas de la AGE (que supusieron en 2012 33.150 millones de euros)? Las organizaciones privadas que han adoptado este tipo de soluciones las han financiado a partir de ahorros calculados como un % del monto agregado de las nóminas gestionadas... pensando tan solo en un 0,2% de esa cantidad... ¡salen 663 millones de euros!

¿Cuál es el obstáculo? Fundamentalmente uno: el modelo organizativo de la Administración, que asigna a cada ministerio y organismo autónomo una independencia total en la gestión de este tipo de recursos. Es imposible concebir un modelo eficaz para la transformación de la gestión de estos recursos mientras, cada Ministerio u organismo autónomo, tenga capacidad para rechazar las soluciones corporativas en favor de las suyas propias.

El modelo de gestión, los procesos operativos mismos, tienen que ser únicos y, además, sufrir previamente un proceso de simplificación y armonización. Pretender resolver el desorden por la mera aplicación

de tecnología solo consigue producir más desorden y más rápido.

Por último, aunque he centrado este artículo en los servicios comunes y el posible impacto de la aplicación de las TIC a su gestión, no quiero dejar de dar una pincelada sobre la parte del león: como he señalado antes, los servicios comunes TIC suponen entre un 15% y un 30% de los recursos TIC de los ministerios. El resto, del 85% al 70%, se destina a servicios de negocio.

Y ahí es donde la aplicación de las TIC tiene efectos espectaculares: menos de 10 millones de inversión para la puesta en marcha del pago farmacéutico ha generado, desde julio, más de 1.100 millones de euros de ahorro. ¿Y qué decir del ahorro en tiempo de los contribuyentes y en proceso para la AEAT derivado del envío de los borradores de las declaraciones de Hacienda para confirmar? ¿O del ahorro por notificaciones electrónicas de la Seguridad Social? Las cifras se sitúan en las decenas de millones de euros anuales, con un crecimiento sostenido.

¿Tiene sentido practicar en esta parte medidas de ahorro cortoplacistas? Más aún ¿tiene sentido penalizar esos servicios con una mala elección de qué servicios comunes consolidar o cuándo?

Es posible, por supuesto, obtener mejoras en la gestión de los servicios comunes de la Administración. Pero es preciso tener claro el orden de magnitud de lo que se puede esperar, los obstáculos organizativos existentes y los costes de oportunidad según la elección que se haga.

¿Un CIO para la AGE? Desde luego, pero mucho más para transformar la AGE que para "racionalizar las TIC". Y para terminar, dentro de los "servicios comunes", las TIC son las menos significativas económicamente y las más importantes como palanca de cambio. *