



Entre el derecho del ciudadano y el ahorro de la Administración

POR FERNANDO DE PABLO

Se cumplen 5 años de la publicación de la Ley 11/2007 (la Ley de Administración Electrónica, LAE, como es conocida por casi todos) y es un buen momento para realizar un balance de situación de su desarrollo, que es lo mismo que analizar el funcionamiento de los servicios públicos. Ya no hay administración electrónica, como no hay administración informatizada, sino buena o mala administración que utiliza las tecnologías que cada vez están disponibles. Es buen momento para realizar algunas reflexiones sobre el futuro desde una perspectiva de experiencia personal en la administración pública.

La publicación de la LAE provocó, para quienes trabajábamos en el mundo de las TIC, un sentimiento de entusiasmo, aunque también una cierta preocupación por lo ambicioso de sus planteamientos. Y no por el corazón de la misma: garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar los trámites de forma no presencial, simplificar los procedimientos, no aportar documentos, sino fundamentalmente por su extensión (lo abarca todo) y por el plazo de cumplimiento que se preveía riguroso, tanto para el desarrollo de los procedimientos y servicios, como, sobre todo, por el cambio organizativo (y la lucha contra las resistencias internas) requerido para realizar un previo rediseño y simplificación de los mismos. Otro tema importante era condicionar su entrada en vigor para comunidades autónomas y entidades locales a la disponibilidad presupuestaria, lo que podía ocasionar diferentes velocidades en el desarrollo de ejecución con el riesgo de generar una nueva “brecha digital” basada, no tanto en las infraestructuras de acceso, situación económica o formación tecnológica, como en el lugar de residencia (CCAA y EELL con/sin servicios electrónicos).

La crisis económica, además, vino a incrementar la dificultad de su implementación. En los años de su tramitación la recaudación se incrementaba a dos dígitos, pero una parte considerable de la LAE hubo de eje-

cutarse con presupuestos muy decrecientes (el capítulo de inversión de las unidades TIC de las subsecretarías cayó un 50% aproximadamente en esos años, un 70% en la actualidad), lo que provocó que, con respecto a la planificación de su memoria económica, fuera necesaria una revisión de los proyectos rebajando, en muchos casos, su alcance.

No quisiera con estas reflexiones dar una impresión negativa sobre la LAE. La realidad es que ha sido, y creo que sigue siendo, un referencia importante para la mejora de los servicios públicos.

Desarrollo de la Ley

Se puede decir sin triunfalismos que el desarrollo de la Ley 11 constituyó un éxito colectivo en la Administración General del Estado (AGE). Siempre, creando sobre lo que otros hicieron previamente. Si el objetivo fundamental era que los procedimientos se pudieran realizar por internet (la Ley va mucho más allá), en la actualidad se pueden tramitar potencialmente más del 90% de los 2500 censados, que representan el 99% de la tramitación total. Además, es posible usar la red de registros electrónicos creada en las sedes de los Ministerios o el Registro electrónico Común para evitar la actuación presencial. El desarrollo completo (normativo, infraestructuras, difusión, uso) ha merecido recientemente un premio otorgado por el Departamento de

Administración Pública de la ONU y permitido una posición influyente de España en los grupos de la UE que dirigen la política de administración electrónica.

Como lo importante no sólo es lo potencial (el derecho), sino el uso (el ahorro) se comenzó a *medir trimestralmente la tramitación electrónica* del 15% de aquellos procedimientos y servicios más importantes que representan el 95% de la tramitación (cuántos comienzan, cuántos por internet) y *sorprendieron los resultados* al constatar que hoy en día en la AGE más de 50% de la tramitación de personas físicas y más del 80% de la de las empresas se realiza por internet. Es simple, pero ya permite analizar cómo se han ido *desplazando las cargas de trabajo desde el canal presencial al telefónico o internet* y cómo es explicable que habiéndose incrementado la población en la última década un 20%, la gestión administrativa un 50% y mejorado sensiblemente los tiempos de tramitación, el número de empleados de los organismos gestores de la AGE se ha mantenido estable (disminuyen desde 2011). Una revolución silenciosa.

Una revolución silenciosa

Tras esta positiva visión global, hay que considerar las sombras. La más importante es la falta de uniformidad en la velocidad de implementación, usabilidad, normalización, simplificación y calidad entre las distintas »

FIGURA 1. Disponibilidad presupuestaria



administraciones. Consecuencia, en mi opinión, de no haber abordado los cambios organizativos y de gobernanza, complejos pero necesarios, que la Ley demandaba. Porque reducir burocracia no es sólo poner los procedimientos en internet.

Respecto de las estadísticas de uso mencionadas, el porcentaje se centra, como es lógico, en los grandes organismos gestores y una parte significativa es tramitada por colaboradores (asesores, gestores, etc.) que han sido grandes beneficiarios de la facilidad de la gestión (bueno en sí mismo, si se repercuten los ahorros a sus clientes).

Por otro lado, la carrera para cumplir los plazos perjudicó la necesaria normalización y simplificación de los procedimientos. En algunos casos, pareció más una obligación de las estructuras TIC de los ministerios (esfuerzo quizás no suficientemente reconocido) que un objetivo estratégico organizativo. Para muchos de nosotros el día 31 de diciembre de 2009 será recordado como otro día

histórico similar a los del efecto 2000 o la entrada del euro.

Hay que afirmar con rotundidad que el beneficio de su desarrollo acelerado es muy superior a las inconveniencias de estos efectos secundarios, no sólo por los ahorros actuales, sino también porque ya ha cambiado la mentalidad del ciudadano y se ha vencido la resistencia de algunas organizaciones, un proceso complejo que requiere su tiempo. Si la pregunta del ciudadano era ¿se puede hacer por internet?, ahora es ¿por qué aún no se puede hacer por internet como en otros sitios?

Desarrollo normativo

Tras la Ley se realizó un desarrollo normativo muy intenso, que era esencial para avanzar con respaldo jurídico: se publicaron el RD de desarrollo parcial para la AGE, los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad (ENI y ENS), se crearon las sedes y registros electrónicos, Además se aprobó el RD

1495/2011 sobre reutilización de la información del sector público y la Orden que creaba la Dirección electrónica habilitada (DEH), y que permite la notificación electrónica obligatoria para colectivos con capacidades técnicas suficientes. También se avanzó significativamente en los desarrollos normativos y técnicos para poner en marcha los registros de apoderamiento y empleo público habilitado.

ENI y ENS son desarrollos esenciales en España pues, aunque los técnicos preferimos soluciones comunes (horizontales, centralizadas, si se me permite la expresión, que no tiene que ver con centralismo) la situación actual en AGE, CCAA y EELL es bien distinta y constituye un reto importante a abordar en el futuro. Son básicos para permitir la coordinación entre las distintas administraciones (nacionales y europeas, no pensemos que es un problema local) y para reforzar la seguridad de los sistemas de información, un aspecto al que hay que dedicar la atención que se merece. Y debe preocupar especialmente en estos tiempos de recortes presupuestarios, pues la seguridad “vende poco” (como la salud, sólo nos acordamos de ella cuando la hemos perdido).

Infraestructuras técnicas

Por otra parte, sin ánimo de ser exhaustivo, se desarrollaron sistemas de información que soportaban la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS-EUGO), el Registro Electrónico Común (REC), el Portal de Administración Electrónica (PAe), el portal de reutilización datos.gob.es (en estrecha colaboración con la SETSI), se publicaron los primeros informes del observatorio de administración electrónica (OB-

SAE) y las notas técnicas de avance, se multiplicó el acceso de organismos a la red SARA (a finales de 2011 cubría todos los organismos de la AGE y CCAA y unas 3.800 entidades locales que representan al 90% de ciudadanos), así como el uso de las diversas plataformas comunes (@firma, intermediación, centro de transferencia tecnológica, etc.). También se racionalizó el mantenimiento del 060 (imposible sin corresponsabilidad) como punto de acceso general y se avanzó en las aplicaciones de gestión de RRHH (entre ellas un nuevo FUNCIONA que deber servir de base para futuros proyectos comunes en materia de gestión de personal).

La colaboración esencial con el sector privado permitió, a un colectivo significativo de empresas, desarrollar soluciones tecnológicas y generar productos con los que acudir a otros mercados e internacionalizarse. El “know-how” adquirido por nuestras empresas en este campo es un activo para poner en valor pues la demanda de soluciones de administración electrónica en todo el mundo será muy intensa en los próximos años y España, en este terreno, se ha anticipado.

Beneficios inmediatos

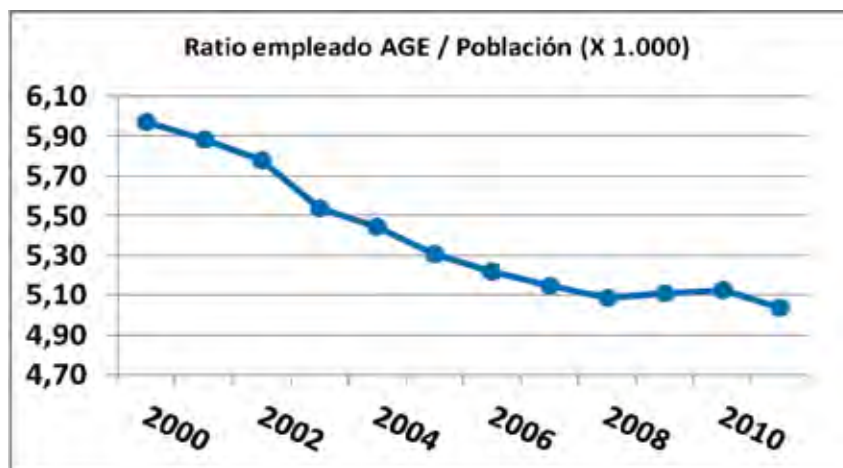
Cinco años después, creo que ya nadie discute la importancia de la administración electrónica como elemento transformador de nuestras administraciones públicas y de su relación con los ciudadanos y empresas.

No hay parámetro de mejora al que no contribuya: ahorra costes al tiempo que mejora servicios públicos, reduce infraestructuras físicas y consumos así como, cargas administrativas a las empresas y las personas, ahorra desplazamientos, mejora parámetros de calidad en la gestión, »

FIGURA 2. Seguimiento procedimientos



FIGURA 3. Ratio empleados AGE/Población



El desarrollo completo de la Ley ha merecido recientemente un premio del Departamento de Administración Pública de la ONU

disminuye tiempos de tramitación, ayuda a modernizar a nuestras empresas, lo que les permite mejorar su competitividad y apoya su internacionalización, también forma a los propios ciudadanos, quebrados tecnológicamente por barreras culturales, económicas y de edad. Es respetuosa con el medio ambiente y permite dar un trato personalizado a colectivos con limitaciones. Su desarrollo será, además, esencial para la puesta en marcha de la Ley de Transparencia y una estrategia de gobierno abierto que acerque la política a los ciudadanos y ayude a incorporar el talento colectivo.

El 65% de las medidas aprobadas en los diferentes acuerdos de Consejos de Ministros sobre reducción de cargas administrativas y un 78% del importe son consecuencia directa o indirecta del impulso de la administración electrónica en la AGE. Sólo el desarrollo que ha proporcionado la Ley 11, va a permitir a nuestro país cumplir con los compromisos europeos de los programas de reducción de cargas administrativas.

Desmaterialización del procedimiento administrativo

Para cerrar el círculo electrónico es necesario llegar a la desmaterialización completa del procedimiento administrativo. Ya se ha conseguido con la mayor parte de boletines y publicaciones oficiales (el BOE es un buen ejemplo), hay que desarrollar todo el ciclo de contratación, con la factura y, lo que ya se está produciendo en algunos casos, la digitalización completa del registro de entrada presencial (en su evolución hacia el electrónico) y la formación interna del expediente electrónico.

Las notificaciones electrónicas y los tablones electrónicos edictales ahorrarán en la Administración Ge-

neral del Estado más de 100 millones de € anuales ya en 2013, a la vez que, mejorarán la tasa de notificación, disminuirán drásticamente los tiempos de tramitación, disminuyendo el fraude inherente a quien no quiere ser notificado en determinados procedimientos y aumentando, por tanto, la recaudación. La DEH ha pasado de gestionar 20.000 notificaciones mensuales en 2009 a superar el millón a principios de 2012. Y todo ello con una inversión muy limitada en TIC.

Sin embargo, aparece la limitación organizativa: existe un sistema horizontal, pero no es utilizado por todas las administraciones (. Es evidente que hay que contemplar los costes de integración entre los sistemas horizontales y los verticales de cada organismo (algo que se obvia en los cálculos de ahorro), pero también que hay que compartir sistemas de notificaciones, subastas, e-learning, videoconferencia, correo, etc. Sobre todo, en la notificación está muy claro, para demostrar con hechos y no sólo con palabras la visión de que la administración, el conjunto de administraciones, están “centradas en los ciudadanos”.

Cambio de contexto

La situación económica en nuestro país ha cambiado dramáticamente desde la gestación y publicación de la Ley: de un contexto de crecimiento económico rotundo (creo recordar que 2007 fue el año de mayor superávit presupuestario, mínima tasa de paro y máxima afiliación a la seguridad social) a una crisis como nunca hemos vivido en democracia que ahoga a las familias y a la propia estabilidad del país.

Y es importante tener en cuenta este contexto económico (y social)

para vivir pegados a la realidad y actuar priorizando el pragmatismo a planteamientos “políticamente correctos” (lo que se lleva). Si la prioridad, en su momento, fue garantizar un derecho, en la actualidad, sin olvidar este principio, debe ser el ahorro, aprovechar la inversión realizada, el potencial latente, para gestionar de forma más eficiente los servicios públicos del conjunto de administraciones.

Y esto requiere una revisión crítica: hacia adentro de la propia administración (cómo organizarnos de forma más eficiente) y hacia afuera, hacia la sociedad a quien servimos (cómo hacer que usen más los servicios electrónicos).

Los ahorros, y la transformación de las administraciones, no aparecen con el despliegue de los servicios electrónicos, sino con el uso intensivo de los mismos, por lo que debe ser una prioridad incrementar este uso para el conjunto de ciudadanos y empresas, apoyándonos en medidas de difusión e incentivación, pero también con medidas de obligación como canal único. Si una tramitación presencial tiene un coste estimado de 80 € y una electrónica 5 € (modelo SCM de la UE), es un esfuerzo que podemos pedir a la sociedad, mejor que otros mucho más dolorosos.

Para aumentar el uso, tendremos que realizar una reflexión de las bondades y barreras de la firma electrónica. Será necesario aplicar el principio de la proporcionalidad en el servicio público, también en el nivel de seguridad requerido en el acceso a cada servicio en función del riesgo. Porque hay que balancear entre la seguridad del acceso y la facilidad actual de uso, sobre todo cuando entran en juego nuevos dispositivos como acceso universal de los jóvenes. Y

reflexionar sobre un potente instrumento español: el DNI electrónico. En múltiples informes se ha mencionado que es un proyecto estratégico de España, que está sirviendo a nuestras empresas para implantar proyectos similares en otros países, pero que necesita una revisión tecnológica permanente para que sirva al objetivo con que fue concebido.

Desde que la Agencia Tributaria permite realizar la declaración con un código en vez de con un certificado electrónico, el número de declaraciones por internet ha aumentado un 50% en dos años (de unos 7,5 millones en la campaña de IRPF 2009 a cerca de 11 millones en el IRPF 2011). También desde que impuso la obligación de notificación electrónica en 2011 (1,1 millones de empresas en la actualidad, 2,5 millones en el medio plazo), ha aumentado más de un 50% el número de certificados electrónicos expedidos de personas jurídicas, lo que ha provocado un importante salto en el uso de internet por nuestras empresas recogido por el INE y Eurostat.

Cambios en la estructura organizativa TIC

También es necesario que se tomen decisiones estratégicas, hacia adentro, en el modelo de prestación de servicios TIC en el conjunto de administraciones públicas en España. Lo vemos de forma evidente en los servicios horizontales de la AGE, pero también en los verticales asociados, por ejemplo, a sanidad o justicia. España tiene un potencial de cohesión a través de la administración electrónica. Pero para ello, hay que tomar decisiones que afectan a la gobernanza y a las estructuras (no sólo las TIC, posiblemente de las subsecretarías en conjunto si hablamos de

AGE). Si hasta ahora ha habido un componente esencialmente tecnológico, este cambio precisa también de replanteamientos organizativos, que llevan aparejados otros en los terrenos presupuestarios, de contratación, de gestión de RRHH... Precisamos de esta reorientación que debe obedecer más a objetivos de flexibilidad, unidad de mercado y aumento de eficiencia que al mero ahorro en el presupuesto TIC (muy corto de vista en mi opinión). Como en todo sistema complejo, el ahorro debe analizarse no capítulo a capítulo, sino, con métricas objetivas y auditadas, en la prestación completa de los servicios públicos.

Un replanteamiento riguroso implica que no caben las simplificaciones a las que estamos acostumbrados a escuchar por actores con intereses externos o con resistencias internas. No valen modelos únicos porque no hay necesidades uniformes. El modelo de la Agencia Tributaria o la Seguridad Social no tiene por qué valer para otros por la dimensión que necesita (incluso por el riesgo inherente al envejecimiento del empleado público que es un reto en la administración en su conjunto, pero más en las áreas TIC).

Como ejemplo, entre las decisiones estratégicas tecnológicas que la Agencia Tributaria ha ido tomando a lo largo de 15 años (y que la han convertido en un ejemplo de “mejor práctica”) están: la centralización de todas sus bases de datos y sistemas de información, la apuesta decidida por los servicios en internet, incluso obligatorios, desde 1998, un servicio jurídico decidido a dar soporte normativo a lo que parecía razonable y técnicamente posible, el mantenimiento de un centro informático potente con jefes de proyectos in-»

FIGURA 4. Porcentaje de ahorro



La Ley 11/2007 constituyó un importante revulsivo modernizador en nuestras administraciones que debe ser reconocido por todos

ternos, un presupuesto TIC siempre ajustado, pero constante, y la presencia permanente en el Comité de Dirección de la Agencia, ofreciendo un camino estratégico de medio plazo para la organización, grande, compleja, con necesidades tecnológicas muy diversas. Un buen momento para agradecer a Santiago Segarra su visión estratégica en la Agencia y la generosidad de sus planteamientos hacia el resto de la administración.

En general, será preciso concentrar unidades e incentivar la externalizar en los servicios más horizontales manteniendo el control del núcleo vertical del negocio. En mi opinión, si se externaliza el negocio se externaliza el conocimiento y ello merece una reflexión. Debemos clasificar a los organismos según su tamaño y especificidad y a los sistemas de información según su carácter vertical u horizontal. A menor tamaño y menor especificidad más fácil y ventajosa es la integración TIC. Entre los extre-

mos, todo un mundo que necesita más de “bisturí que de hacha”.

Externalizar no es directamente equivalente a mejorar la gestión. Quienes hemos trabajado en el sector privado (una gran parte del cuerpo TIC) sabemos que no hay buena gestión privada y mala gestión pública, sino buena y mala gestión, en el sector público y en el privado. Aunque hay que reconocer que las rigideces con que funciona el sector público impiden la flexibilidad y la adaptación rápida a los cambios que son necesarios en este ámbito.

Se deben definir grandes proyectos que se convertirán en grandes infraestructuras TIC, es decir, requerirán planificación, presupuesto, dirección y tiempo de ejecución. Y una estructura organizativa que lo soporte. Porque con infraestructuras críticas no caben los voluntarismos. Y esto no es posible sin el apoyo político al más alto nivel. Y, por supuesto, también con la designación clara de responsables de su ejecución a quienes se dote de las herramientas necesarias para abordar con éxito los retos que asumen. Porque es necesario un profundo conocimiento de la administración y de la tecnología, una acertada planificación y ejecución para llevar a cabo estos cambios, necesarios, pero complejos y no exentos de tensiones, resistencias iniciales (y no me refiero exclusivamente al área TIC) y riesgos.

Tampoco quisiera caer en el estereotipo del responsable que habla de lo que se debería hacer y no hizo. Muchas de estas propuestas se realizaron en el Consejo Superior de Administración Electrónica, junto con un plan estratégico hasta 2015. Pero éstos son planes de inicio de legislatura, porque el encaje en los tiempos políticos es esencial en estos procesos

de medio plazo. Deseo de corazón que los nuevos responsables acierten en los planes que se desarrollen con estos objetivos, para los que contarán con toda la colaboración de los profesionales TIC.

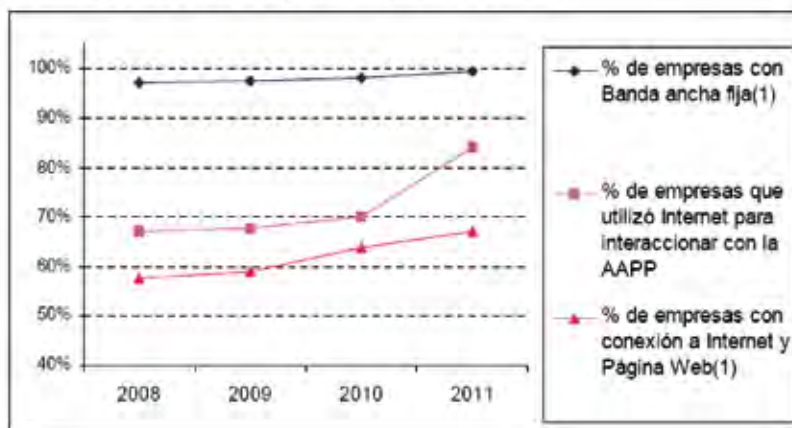
La Ley 11/2007 constituyó un importante revulsivo modernizador en nuestras administraciones que debe ser reconocido por todos. Creo sinceramente en el potencial que tienen las TIC para el futuro de nuestro país. El consenso internacional sobre su importancia como sector productivo en sí mismo y, más aún, como elemento de modernización transversal del resto de sectores le convierte en un elemento estratégico para España. Asumiendo las dificultades, es vital mantener el esfuerzo inversor, tanto para la innovación de los servicios públicos como para el desarrollo, puede que la supervivencia, de nuestro sector privado.

Para finalizar, escribo estas líneas en días los que aumentan las posibilidades de que España tenga que solicitar algún tipo de rescate económico, en medio de esta crisis que angustia a muchas familias. Y como profesionales de las TIC, y servidores de lo público que somos, nos encontramos en la hora de dar lo mejor de nosotros mismos, como tantas otras veces lo hemos hecho, por el país. Es el momento de poner todo nuestro talento, individual y colectivo, y nuestros esfuerzo en la mejora de los servicios públicos. Y de manifestar y demostrar con hechos, como se hizo en el desarrollo de la LAE, que las tecnologías en la administración pública española, y los profesionales que trabajan en ella, son un activo estratégico del que es necesario extraer todo su potencial transformador (que es mucho) en beneficio de unos servicios públicos eficientes,

FIGURA 5. Evolución de las TIC

Evolución de las TIC 2008-2011

(1) Porcentaje sobre el total de empresas con conexión a Internet



para ayudar a superar la crisis en que estamos inmersos. 🙏

(5) La Administración electrónica y la lucha contra la crisis económica (Fernando de Pablo, www.datospersonales.org, revista nº 56, abril 2012)

REFERENCIAS

- (1) Informe sobre el cumplimiento de la Ley 11/2007 (DGIAE, enero-2010, Informes de OBSAE en www.administracionelectronica.gob.es)
- (2) Informe sobre la situación de la administración electrónica en la AGE (DGIAE, septiembre-2011, Informes de OBSAE www.administracionelectronica.gob.es)
- (3) Las TIC al servicio de la transparencia en las administraciones públicas. Fernando de Pablo, www.maspoderlocal.es, nº 2, octubre 2010)
- (4) La Ley 11/2007 palanca de sostenibilidad de administración pública y sociedad (Emilio García y Fernando de Pablo, www.astic.es Boletic nº 58, julio 2011)



Fernando de Pablo Martín
Vocal del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Tributaria.
Director General para el Impulso de la Administración Electrónica 2009-2011