



Comunicación

382

OBSERVATORIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Mónica Groba López

Consejero Técnico de Sistemas de Información
DG Modernización Administrativa
Ministerio de Administraciones Públicas

Mario Colunga Barrio

Analista Programador
DG Modernización Administrativa
Ministerio de Administraciones Públicas

Palabras clave

Observatorio, Administración Electrónica, Trámites electrónicos, eEurope, Consejo Superior de Administración Electrónica, Unión Europea, Administración Pública, Sociedad de la Información, Acceso a la Información

Resumen de su Comunicación

El Ministerio de Administraciones Públicas, a través del Consejo Superior de Administración Electrónica, tiene atribuidas las funciones de impulso e implantación de la Administración electrónica en la Administración General del Estado.

La determinación de las acciones encaminadas a lograr los objetivos fijados para la Administración Electrónica en la Administración General del Estado, deben tener como punto de partida el conocimiento del estado real de la misma. El Observatorio de la Administración Electrónica se ha creado con el objetivo de proporcionar información y conocimiento sobre el avance de la Administración Electrónica en España, analizando los recursos existentes, para qué sirven, cómo se están empleando y, sobre todo, qué servicios electrónicos están disponibles en la actualidad y cuáles son los resultados que se están obteniendo en cuanto a funcionamiento y prestación a ciudadanos y empresas.

Las actuaciones desarrolladas por el Observatorio se han plasmado en un portal WEB presentado en el primer trimestre de 2006 cuyo contenido y servicios se describen en esta comunicación.

OBSERVATORIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. Antecedentes

El **Observatorio de la Administración Electrónica** es un proyecto de la Administración General del Estado, realizado por el Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Modernización Administrativa, firmemente comprometido con el impulso de la Administración Electrónica, pieza clave de la Sociedad de la Información en la Unión Europea.

El Observatorio de la Administración Electrónica se entiende desde una doble perspectiva: política y organizativa.

Desde un **punto de vista político**, se recuerda que los Estados Miembros de la Unión Europea, en el Consejo de Lisboa del 2000, fijaron el objetivo de hacer de Europa entre esa fecha y el año 2010 «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Es la denominada **Estrategia de Lisboa**. Una de las primeras realizaciones de la Estrategia ha sido la puesta en marcha del Plan de Acción **eEurope**, revisado recientemente en la reunión del Consejo Europeo de primavera de 2005. En efecto, el Consejo, habiendo constatado la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, acordó que cada Estado Miembro presentara su respectivo **Plan Nacional de Reformas**. Fruto de este compromiso ha sido la publicación del **Plan Nacional de Reformas de España**¹, en octubre de 2005.

Para conseguir los objetivos marcados en el Plan Nacional de Reformas se desarrollarán siete ejes de actuación, entre los cuales destacan dos, por su vinculación con la Administración electrónica:

- EJE 4: La estrategia I+D+i (INGENIO 2010)
- EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad

La estrategia INGENIO 2010 no se reduce a una Política Pública únicamente, ya que pretende involucrar al Estado, a la iniciativa privada, a la Universidad y a otros organismos públicos de investigación en el impulso del desarrollo científico y tecnológico en España. **INGENIO 2010** se articula alrededor de 3 programas:

- Programa CENIT (Consortios Estratégicos Nacionales de Investigación Tecnológica): para estimular la colaboración público-privada en I+D+i.
- Programa CONSOLIDER: para incrementar la masa crítica y la excelencia investigadora.
- Plan Avanz@: para converger con Europa en los principales indicadores de la Sociedad de la Información.

En cuanto a las medidas tomadas para cumplir los objetivos del citado EJE 5 hay que destacar, en el contexto que nos ocupa:

- Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.
- Impulso de la Administración electrónica. Dentro del Plan Avanz@, desarrollo del **Plan CONECTA**², Plan Estratégico de Modernización del Ministerio de Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica, con el propósito de facilitar la transparencia, eficiencia y conectividad de las administraciones y de éstas con los ciudadanos.

¹<http://www.la-moncloa.es/ProgramaConvergenciaYEmpleo.htm>

²http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/plan_conecta.html

El proyecto **Observatorio de la Administración Electrónica** forma parte del Plan CONECTA, concretamente de su meta-proyecto denominado **SIMPLIFICA**, cuya misión es configurar una gestión pública racional y eficiente que favorezca un entorno adecuado para el pleno desarrollo personal, económico y social de los ciudadanos, eliminando barreras y cargas burocráticas que lo entorpezcan, y fomente su participación en las decisiones públicas.

Por último, hay que remitirse a la Declaración del lago Como, de julio de 2003. En ella los Ministros de la Unión Europea, responsables de la Administración Electrónica, concluyeron que “la progresiva implementación de la Administración Electrónica conducirá a una dinámica de cambios y nuevas necesidades”, señalando expresamente, entre otras:

- “Un mayor conocimiento y reutilización de las mejores prácticas, tanto a nivel europeo como internacional.
- Una evaluación continuada, el seguimiento y buen control de la evolución de la Administración Electrónica”.

Desde un **punto de vista organizativo**, el proyecto Observatorio de la Administración Electrónica refleja la propia evolución del Consejo Superior de Administración Electrónica, denominado así a partir del **Real Decreto 589/2005**, de 20 de mayo³, **por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica**.

En los últimos años, se han experimentado grandes cambios en todos los Estados Miembros de la Unión Europea, siendo la Estrategia de Lisboa una importante manifestación de ellos; cambios que aconsejan adecuar la estructura, las funciones y los medios necesarios para el desarrollo de la Administración electrónica. En la actualidad se demandan recursos de tecnología que sean capaces de centrarse en los ciudadanos y las empresas para la implantación de Servicios Públicos electrónicos que faciliten y simplifiquen las relaciones administrativas. Las administraciones públicas europeas han evolucionado de una visión interna a una visión externa, centrada en los ciudadanos y en las empresas. En este contexto organizativo se han definido nuevas funciones del Pleno del Consejo Superior de Administración Electrónica. El artículo cuarto del Real Decreto 589/2005 establece que “corresponde al Pleno del Consejo actuar como Observatorio de la Administración Electrónica para conocer su situación y evolución y proponer, en su caso, las medidas correctoras oportunas”.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que los Observatorios existentes en los diferentes niveles de Administración, centran sus objetivos fundamentalmente en “Sociedad de la Información”, era necesario crear un Observatorio de la Administración Electrónica,

2. Situación de partida

El Ministerio de Administraciones Públicas, a través del Consejo Superior de Administración Electrónica, se encarga de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y estrategia del Gobierno en materia de Tecnologías de la Información, así como del impulso e implantación de la Administración electrónica en la Administración General del Estado, tal y como se establece en el artículo 3 del Real Decreto 589/2005. Tiene entre sus funciones la “recogida de información de los recursos tecnológicos, humanos, económicos y de contratación, sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas al Registro público de contratos, relacionados con las Tecnologías de la Información, así como sobre cualquier otro elemento informativo con ellas relacionado.”.

Las actividades que se han venido llevando a cabo en este sentido, comprenden:

³Publicado el 28 de mayo de 2005 en el Boletín Oficial del Estado [<http://www.boe.es>]

- Elaboración de los informes⁴ REINA e IRIA, sobre recursos informáticos referentes a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Estadística de contratación de bienes y servicios informáticos de la Administración General del Estado
- Realización de estudios sobre Presupuestos Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración General del Estado
- Cooperación con otras Administraciones en materia de estadísticas Tecnologías de la Información

Hasta la fecha, por tanto, se ha proporcionado información de carácter meramente estadístico, haciendo públicas las cifras obtenidas de las encuestas antes citadas, que contribuyen a dar una idea de los recursos existentes. Sin embargo, no hay información sobre para qué sirven, cómo se están empleando y, sobre todo, qué resultados se están obteniendo en cuanto al funcionamiento y prestación de los servicios a ciudadanos y empresas.

En estos últimos años, se ha dado un decidido impulso en todas las administraciones públicas en el ámbito nacional e internacional para la implantación de la Administración electrónica. La actividad se ha centrado fundamentalmente en conseguir la disponibilidad en línea de los Servicios Públicos. Una vez conseguido en mayor o menor grado este objetivo, surge la necesidad de conocer, en primer lugar, la situación actual de la Administración electrónica, pero además, es imprescindible realizar de forma continuada el seguimiento de los avances que se siguen produciendo en este área y de los resultados que se obtienen para definir las estrategias y las políticas a desarrollar.

Por otro lado, el Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, atribuye a la Dirección General de Modernización Administrativa, a través de la Subdirección General de Coordinación de Recursos Tecnológicos de la Administración General del Estado, entre otras, la función de normalización, mantenimiento, explotación y difusión de los sistemas de información estadística y de los registros sobre recursos de información electrónica y la cooperación y colaboración con otras Administraciones públicas nacionales e internacionales en esta materia y además, prestar apoyo técnico al Consejo Superior de Administración Electrónica, así como a los órganos de cooperación con las comunidades autónomas.

Impulsado por estas funciones, se ha creado Observatorio de Servicios de la Administración Electrónica, como sistema de información que sirve al objetivo de conocer situación y avance de la Administración Electrónica en España.

3. Misión y objetivos

El Observatorio de la Administración Electrónica tiene como misión la de medir y analizar la implantación de las Tecnologías de la Información en la Administración Pública española, tanto desde su perspectiva interna (madurez de los servicios) como externa (prestación de los mismos), y en relación con las Administraciones Públicas de nuestro entorno, proporcionando al Consejo Superior de Administración Electrónica, y a través de este órgano al conjunto de la sociedad española, datos, información y conocimiento sobre el grado de avance de la Administración electrónica en España.

Los objetivos del Observatorio son los siguientes:

- Medición y análisis de los Servicios electrónicos actuales en la Administración Pública, siguiendo dos líneas de trabajo:
 - Análisis y estudio de mejoras en el funcionamiento de las propias administraciones públicas

⁴<http://www.csi.map.es/csi/pg4101.htm>

derivadas de la incorporación de las Tecnologías de la Información y avances en la prestación de los servicios, haciendo un análisis exhaustivo de las URL´s de los servicios electrónicos y de su nivel de madurez, así como del back-office que los soportan.

- Mediciones y comparativas externas, utilizando el benchmarking como herramienta de mejora de los servicios. Definición de indicadores, prestando especial atención a los establecidos por la Unión Europea en la materia, como marco esencial de comparación.
- Sistematización de la información para crear una herramienta ágil que permita conocer el estado real de la Administración electrónica y realizar un seguimiento sobre su avance
- Identificación de áreas y líneas de actuación de mejora en Administración electrónica al objeto de establecer políticas y estrategias en la materia.

4. Factores críticos de éxito

Actualmente existe una conciencia generalizada en la Administración Pública del camino iniciado hacia una Administración centrada en el ciudadano. Es evidente el impulso creciente dado en las Administraciones Públicas de nuestro entorno a la denominada Administración Electrónica, basada en la utilización de las Tecnologías de la Información para la prestación de servicios públicos. Esta concienciación resulta esencial para asegurar el éxito de estas iniciativas. No obstante, para poder conocer el estado real en el que nos encontramos y el avance de la Administración Electrónica, es necesaria:

- La participación activa de los agentes implicados
- Apoyo al más alto nivel de las entidades responsables
- Rigor en la información obtenida
- Actualización constante de la información

5. ¿Qué ofrece el Observatorio?

El Observatorio de la Administración Electrónica ha sido desarrollado en el último cuatrimestre de 2005, realizando una identificación exhaustiva de los Trámites electrónicos actuales que se utiliza para analizar la situación actual de la Administración Electrónica en España.

6. Metodología utilizada

La definición de Servicios Públicos electrónicos forma parte de un proceso complejo y abierto, íntimamente relacionado con los procesos de Simplificación Administrativa, fundamentales para la Administración Electrónica. En el actual proceso de definición de Servicios Públicos electrónicos intervienen todos los ámbitos de las administraciones públicas: Unión Europea, Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades que integran la Administración Local.

En el modelo de datos utilizado en el Observatorio se ha introducido la entidad Trámite, por su analogía con los Trámites Administrativos, asociándola a la mínima interacción de los ciudadanos y las empresas con las administraciones públicas. Por ello, la entidad Trámite engloba tanto la descarga de un formulario como la utilización de un Registro Telemático. En este sentido, la información y el conocimiento aportado por el Observatorio complementa a la ya ofrecida en el ámbito de la Unión Europea sobre los 20 Servicios Públicos básicos electrónicos⁵ utilizados en los indicadores eEurope.

El análisis del Observatorio de la Administración Electrónica se ha realizado desde un punto de vista ex-
⁵http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/documents/Overall_report_FINALv2.doc

clusivamente externo, es decir, se contempla la prestación del Trámite desde la perspectiva del usuario, ciudadano o empresa; y no se basa en datos internos que hubiesen podido ser recabados de las diferentes administraciones públicas.

La clasificación de los Trámites identificados contempla una doble taxonomía. La primera responde a la estructura jerárquica de los entes administrativos que prestan los Trámites, estando en su base la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales.

La segunda taxonomía, de carácter igualmente jerárquico a dos niveles, refleja una cierta visión de los ciudadanos, las empresas o las Administraciones. Es el resultado de un proyecto interno de la Dirección General de Modernización Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas, que ha realizado estudios de Mejores Prácticas de Administración electrónica y de Intereses de sus potenciales beneficiarios; y que, para la agrupación de contenidos WEB de las administraciones públicas, ha tenido en cuenta criterios de ergonomía WEB y de flexibilidad en la evolución de los grupos caracterizados.

7. Identificación de Trámites electrónicos

El proceso seguido para la elaboración del Observatorio de la Administración Electrónica, ha sido el siguiente:

- 1) Localización e identificación de la presencia WEB de las Administraciones,
- 2) Caracterización de esta presencia WEB.
- 3) Inventario de los Trámites de cada Administración que pueden ser realizados en parte o totalmente a través de la WEB, así como caracterización y clasificación de dichos trámites. Se ha prestado especial atención a las secciones específicas contenidas en las citadas WEBs: Administración electrónica, Trámites y gestiones, Servicios, Atención al Ciudadano, Descargas de formularios, etc.

Los datos han sido recogidos por un observador neutro que simula las condiciones de un ciudadano común: sin información especial sobre la administración (organismos y/o dependencias, trámites posibles, etc), y sin conocimientos específicos de informática.

Localización de Organismos Administrativos

Para la elaboración del listado de Administraciones se ha usado la información disponible en la Red. En ningún caso se ha hecho uso de informaciones publicadas en diarios oficiales ni ajena a la información disponible en Internet.

En la Administración General del Estado (AGE) el listado de los organismos sobre los que se ha realizado la prospección se obtuvieron del portal www.administracion.es, y se contrastó con la ofrecida en las WEBs ministeriales.

El listado de las Dependencias así generado contiene la Administración General del Estado Virtual a la que el ciudadano accede en línea.

Para la elaboración del Listado de Entidades Locales (EELL) se extrajo el listado de Municipios de la WEB del Instituto Nacional de Estadística, contrastando la información, en la medida de lo posible, con la disponible en la WEB.

8. ¿Cómo ofrece el Observatorio sus servicios?

El Observatorio de la Administración Electrónica ofrece su información y sus análisis a través de una WEB del Consejo Superior de Administración Electrónica, cuya página de entrada⁶ se muestra en la Figura 1.



Figura 1. WEB del Observatorio de la Administración Electrónica

En el menú de contexto de la página de entrada se presentan las siguientes categorías:

- Administraciones en la Web
- Inventario de los Trámites
- Clasificación de los Trámites
- Estadísticas de los Trámites

Administraciones en la Web

En este apartado se presentan dos enlaces significativos. En primer lugar, las Dependencias, es decir información y acceso a los entes administrativos en los tres niveles de Administración con presencia Web. En segundo lugar, las Estadísticas, que presenta un análisis de esta presencia Web y sus principales características:

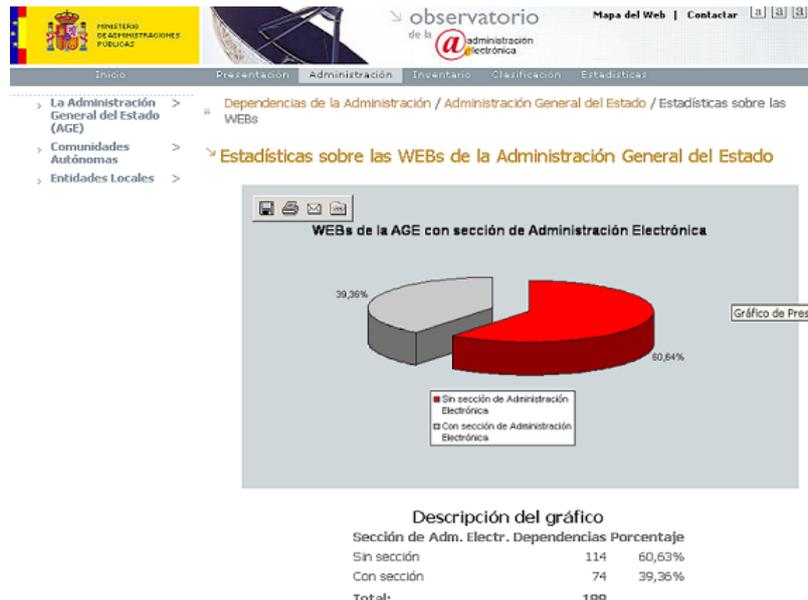
- Sección de Administración Electrónica
- Nivel de Accesibilidad⁷
- Multi-idioma

En la Figura 2 se presenta un ejemplo de estos análisis ofrecido por la WEB del Observatorio.

Figura 2. Estadísticas sobre WEBS de la AGE con sección de Administración Electrónica

⁶<http://www.csae.map.es/Observatorio>

⁷Cualidad de fácil acceso, de forma que personas con discapacidades puedan percibir, entender e interactuar con la Web. La accesibilidad Web se impulsa con la iniciativa WAI, Web Accessibility Initiative [<http://www.w3.org/WAI/>].



Inventario de los Trámites

En este apartado se presentan los Trámites electrónicos organizados por el órgano responsable de los mismos.

Figura 3. Inventario de Trámites en el Ministerio de Administraciones Públicas



Clasificación de los Trámites

En este apartado se presentan los Trámites electrónicos organizados por categorías de interés para ciudadanos, empresas y Administraciones.

Figura 4. Estadísticas según destinatario



Estadísticas de los Trámites

En este apartado se presentan análisis sobre los Trámites electrónicos para los distintos niveles de Administración por el órgano responsable de los mismos y por las categorías utilizadas en la clasificación de los Trámites.

Situación actual

Los datos presentados actualmente por el Observatorio fueron recogidos en los siguientes periodos:

- Las WEBS de las Entidades Locales y de la Administración General del Estado fueron localizadas y caracterizadas en el tercer trimestre de 2005.
- Los Trámites de la AGE fueron prospectados en el cuarto trimestre de 2005.
- Las WEBS de las Comunidades Autónomas fueron localizadas y caracterizadas en el cuarto trimestre de 2005.
- Los Trámites de las Comunidades Autónomas están siendo prospectados en el primer trimestre de 2006, y serán publicados aproximadamente a comienzos de Abril de 2006.

Principales resultados

Un total de 34,01% Ayuntamientos disponen de WEB oficial propia.

Se han identificado un total de 1.881 Trámites electrónicos en la Administración General del Estado a fecha noviembre de 2005, que se distribuyen de la siguiente manera:

- 62,57% descarga de formularios
- 1,97% descarga y envío de formularios
- 35,46% tramitación electrónica completa

9. Perspectivas de futuro

El Observatorio de la Administración Electrónica pretende convertirse en una herramienta estratégica de apoyo en la toma de decisiones para el Consejo Superior de Administración Electrónica con el objetivo último de servir a la identificación de áreas y líneas de actuación de mejora en Administración Electrónica, contribuyendo así a su implantación.

Para lograr este fin, se realizará una actualización periódica de la información proporcionada. Será preciso contar con la participación activa de los agentes implicados para el mantenimiento y actualización de la misma.

Se contempla la elaboración de un Cuadro de Mando Integral que recogerá los rasgos esenciales para desarrollar una estrategia de implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración, definirá los atributos e indicadores clave y dará soporte documental a la información obtenida.

La evolución del Observatorio irá marcada por una mayor riqueza en la información proporcionada, incorporando nuevos datos que permitan una mejor prestación de sus servicios por una parte, y por otra, un análisis completo, adaptado a las necesidades y requisitos de cada momento.