

2

LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS

Félix Serrano Delgado
Subdirector General Adjunto de Sistemas de Información
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

EL RETO

La implantación de los servicios públicos electrónicos plantea nuevos desafíos, a la vez que traslada la responsabilidad de la calidad en la prestación del servicio desde los departamentos tradicionalmente encargados de la atención al público a los departamentos de informática. La calidad del servicio sólo puede asegurarse mediante los apropiados procedimientos de gestión de la calidad. Además debe contemplarse desde el inicio, adoptando las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizarla y vigilando de forma continua su cumplimiento.

eADMINISTRACIÓN

En palabras de la Comisión Europea, el Gobierno Electrónico (eGovernment) permite a las Administraciones Públicas mantener y reforzar el “buen gobierno” en la Sociedad de la Información. Esto implica:

1. Administraciones Públicas abiertas y transparentes.
2. La Administración al servicio de todos.
3. El Sector Público productivo que entrega el máximo valor a cambio de los impuestos que paga el contribuyente.

Aunque la tecnología no puede convertir malos procedimientos en buenos, la eAdministración da la oportunidad de hacer las cosas de una manera diferente.

Por ello existe una fuerte apuesta por el uso de la tecnología como medio de prestación de servicios en el ámbito europeo, aunque se insiste en que no basta con la mera aplicación de las TIC: se debe acompañar del cambio organizativo, los procesos democráticos y las políticas públicas (Erkki Liikanen, 2003)

En este contexto, debemos recordar que el estudio “Métrica de la Sociedad de la Información 2003” (<http://www.sedisi.es>) efectúa un análisis comparativo de la evolución de los indicadores propuestos en el Plan de Acción eEurope 2005, entre ellos el correspondiente a la Administración Electrónica. La introducción de métricas y estudios relativos a la implantación de la eAdministración, y en particular en relación a la calidad de los mismos refleja, según la tesis de este artículo, *que estamos saliendo de la fase de experimentación para entrar en la fase de plena madurez de los Servicios Públicos Electrónicos.*

LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La preocupación por la calidad de los servicios públicos es una constante que aparece continuamente en los medios de comunicación, la mayor parte de las veces de forma negativa, cuando por ejemplo se habla de los meses (o años!) que tienen las listas de espera para servicios de la sanidad pública, o respecto a las demoras del funcionamiento de los tribunales de justicia.

Es también una preocupación de las Administraciones Públicas, en el sentido de “Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan”, incidiendo en el aspecto de “servicios a cambio de impuestos” antes citado.

Es sintomático señalar que incluso la reconocida organización de estandarización ISO tiene un comité (ISO/TC 176) que se ocupa de la que se ocupa de la calidad en la administración de

organizaciones en cuanto a los productos y servicios que ofrecen, y en particular en las Administraciones Públicas, sobre todo aplicado a los aspectos de servicio público, entendiendo al ciudadano como cliente.

En palabras de Trevor Smith, presidente del Comité Técnico de ISO TC176, tras la aplicación de la normativa ISO 9000 en los gobiernos se deben esperar al menos los siguientes resultados:

- Mejor servicio a los ciudadanos.
- Administración más transparente
- Costos de servicio más bajos mediante una operación eficiente.
- Sistemas de comunicación y manejo de la información más sólidos.
- Una organización revigorizada.
- Más medidas centradas en el ciudadano.

En España, las diversas iniciativas se apoyan en la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, la cual consagra el concepto de servicio a los ciudadanos como principio básico.

El Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos aboga por:

- Evaluar la calidad de los servicios
- Adoptar un sistema de gestión de la calidad
- Implantar la mejora continua a partir de las evaluaciones
- Establecer compromisos de calidad
- Mejorar la regulación y simplificar los procedimientos
- Aprender de los mejores
- Premiar la excelencia

Como consecuencia el MAP viene desarrollando un Plan General de Calidad, apoyado en tres pilares:

- La elaboración de Cartas de Servicios
- La autoevaluación de las unidades y servicios administrativos
- Los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas

Como medios de apoyo propone varias herramientas como:

- El Modelo E.F.Q.M. de Excelencia aplicado a la Administración Pública, que define los elementos claves que intervienen en la Gestión de la Calidad
- El CAF (**Common Assessment Framework**) que ofrece una metodología de evaluación en términos de calidad necesaria para revisar y corregir los diversos parámetros del modelo EFQM.

Debemos señalar por fin la publicación de las **Cartas de Servicios Electrónicos en el portal administracion.es** que, aunque se encuentran aún en sus comienzos, “pretenden informar a los ciudadanos acerca de los servicios de carácter electrónico que se encuentran a su disposición y difundir los requerimientos técnicos de funcionamiento, indicando los compromisos de calidad asumidos en su prestación por los departamentos y los organismos públicos”

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS

Cuando hablamos de la calidad de los servicios, evidentemente debemos distinguir entre dos vertientes que contribuyen de forma coadyuvante al resultado final:

Aspectos finales

Son los aspectos relacionados con la prestación del servicio en sí: en el caso de una consulta médica, por ejemplo, se trataría de si la receta o tratamiento prescrito por el médico consigue curar la enfermedad.

Aspectos instrumentales

Son los medios por los cuales hacemos llegar el servicio al ciudadano. Si retomamos el ejemplo anterior, incluirá una serie de procesos:

- Identificación del enfermo y solicitud de cita con el médico
- Asistencia a la cita (en persona o virtual)
- Elaboración de análisis, pruebas, etc.
- Prescripción de medicinas
- Suministro de las medicinas

Nuevos servicios

Es obvio que la e-Administración, en la mayoría de los casos, cubre sobre todo los aspectos instrumentales. Sin embargo, el horizonte prevé la aparición de nuevos servicios, surgidos como transformación de los actuales, que son sólo posibles gracias a la introducción de las TI :



EL SERVICIO PÚBLICO COMO PRODUCTO

Desde cierto punto de vista, se pueden considerar los servicios públicos como el producto (en un sentido comercial) de la Administración.

Según esa consideración, el servicio público sería susceptible de aplicación de las mismas métricas y estándares de calidad que el producto o servicio equivalente de una empresa cualquiera.

Tal y como hemos visto, el servicio público electrónico podría ser simplemente el ya existente servicio público convencional pero que se facilita por la utilización de medios electrónicos.

Por ejemplo podemos considerar el servicio público de *Solicitud de Becas*:

FASE	Convocatoria	Evaluación	Resolución	Pago
Trámite	Entrega de documentación	Puntuación de candidatos	Lista provisional y trámite de audiencia	Ingreso en C.C.
Trámite electrónico	Formulario electrónico	Aplicación BBDD/Consulta	Notificación electrónica	Pago electrónico

En este ejemplo se puede ver claramente que aun cuando la calidad del servicio público final es realmente independiente de la vía de prestación de los trámites de que se compone, existe una oportunidad de mejora de la calidad objetiva y subjetiva del servicio por medio de la utilización de medios electrónicos.

Las métricas de calidad que podemos aplicar pues a este servicio público como producto serían las siguientes:

- Alcance informativo: el grado de difusión de la convocatoria a los posibles candidatos.
- Sencillez de la convocatoria: Tanto por ciento de los interesados que han conseguido entregar la documentación de la convocatoria en plazo y forma con independencia de su lugar de residencia o posibles discapacidades.
- Plazos de Evaluación, Resolución y Pago: tiempo en que se completan estas fases con las necesarias garantías.
- Seguimiento y notificaciones: posibilidades de que los solicitantes puedan consultar el estado de su solicitud y ser avisados de la finalización de una fase y de los resultados de la misma.

A estas métricas que tienen un carácter más objetivo se deben agregar las correspondientes a una encuesta de satisfacción de usuarios, que refleje también las principales deficiencias como medio de mejora para sucesivas ocasiones.

INICIATIVAS EN LA MÉTRICA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS

Tomaremos dos ejemplos de ámbito europeo que ilustran los pasos que se están dando en este sentido.

Online availability of Public Services: report of the fourth measurement October 2003

Se trata de un análisis de disponibilidad de servicios públicos, destinado a servir como indicador del grado de avance de la eAdministración en Europa.

Para ello categoriza el grado de disponibilidad del acceso a servicios publicos electrónicos en cuatro niveles:

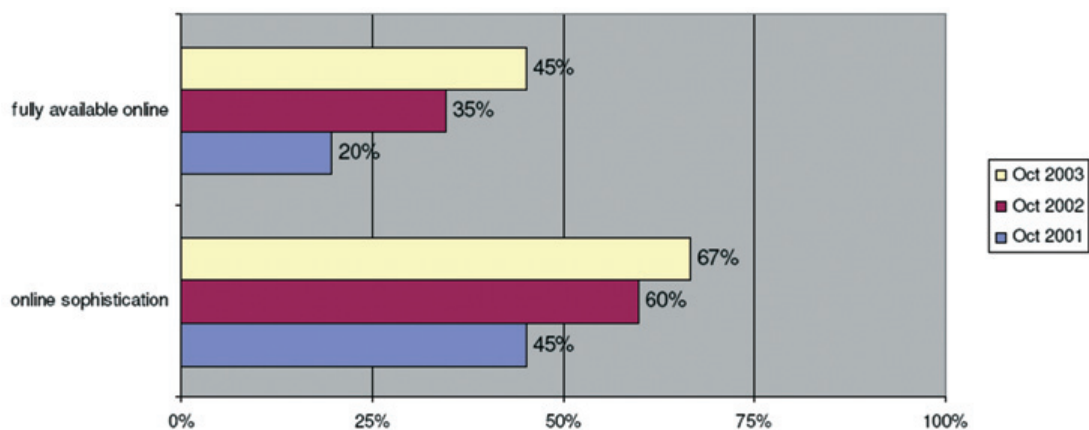
- Sólo información
- Interacción (en una dirección)
- Interacción (en las dos direcciones)
- Transaccional (servicio completo online)

Los servicios analizados son:

Citizens	Businesses
Income Taxes	Social Contribution for Employees
Job Search	Corporate Tax
Social Security Benefits	VAT
Personal Documents	Registration of a New Company
Car Registration	Submission of Data to the Statistical Office
Application for Building Permission	Custom Declaration
Declaration to the Police	Environment-related Permits
Public Libraries	Public Procurement
Birth and Marriage Certificates	
Enrolment in Higher Education	
Announcement of Moving	
Health-related Services	

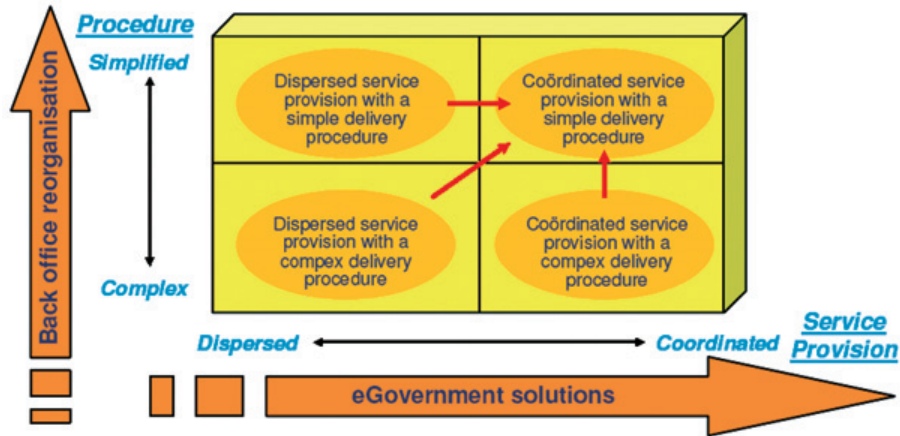
El análisis arroja dos indicadores fundamentales:

- Sofisticación
- Porcentaje de servicios completamente disponibles en línea.



Como conclusión de este análisis se ha establecido un marco de análisis para la mejora de los servicios basado en dos factores fundamentales: la complejidad del procedimiento, y la coordinación en la entrega del servicio:

En conclusión pues se trata de un análisis basado exclusivamente en el aspecto de disponibilidad de trámites electrónicos vía Web



Top of The Web Survey on quality and usage of public e-services

En esta encuesta se aborda sin embargo un enfoque distinto: se trata de evaluar el grado de uso de los servicios (disponibles según muestra el anterior análisis) y el grado de satisfacción o dificultad de uso por los ciudadanos o empresas.

El modelo conceptual es similar al del caso anterior, señalando de nuevo la existencia de un factor de *integración de procesos* (*back office*) y uno de *entrega de servicios* (*front office*) necesarios ambos para conseguir alcanzar el grado óptimo de calidad en la provisión del servicio público.

Los resultados de esta encuesta son:

Over all user evaluation	<ul style="list-style-type: none"> 65% of the users are very satisfied with the public e-services 80% of the users will recommend it to others
Benefits for the user	<ul style="list-style-type: none"> 70-80% saves time and gain flexibility Real service improvements are only experienced by 30-40% of the users The most important action item in order to improve value for citizens is to provide better help regarding the e-service on the website The most important action item in order to improve the value for businesses is to provide a faster service/ reply
Usability problems	<ul style="list-style-type: none"> Usability is still an important issue for improvement of public e-services Not being able to find the right service and in-formation is the most common usability problem The most important action item in order to im-prove usability on citizens services is to make the website easier to use The most important action item in order to im-prove usability of businesses services is to make it easier to find the website
Usage	<ul style="list-style-type: none"> 75% of the webmasters/e-service providers do not know how many users or how many trans-actions they have on-line
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> Off-line information is the most used source to inform about the website Public PC's with access to the service and in-formation on other websites is used by almost 60%

Vemos pues que en este análisis se estudian sobre todo aspectos de opinión del usuario sobre aquellos servicios actualmente disponibles, incluidas las principales dificultades y las sugerencias de mejora.

EL CAMBIO DE PAPELES

La administración pública tradicionalmente ha cubierto las necesidades instrumentales en la prestación de servicios por medio de una serie de recursos bien conocidos: formularios, sellos, ventanillas, y más recientemente, el teléfono como medio de agilizar algunos de los trámites. La más reciente sublimación de los servicios administrativos telefónicos consiste en la utilización del teléfono móvil como medio de información (por medio de mensajes SMS) e incluso de pago.

Obviamente las Tecnologías de la Información son especialmente útiles para resolver la mayoría de los aspectos instrumentales. De hecho, las iniciativas de la e-Administración persiguen justamente eso: mejorar el servicio al ciudadano, dentro de sus posibilidades.

Hace ya tiempo que en el interior de las Administraciones Públicas se han venido utilizando las TI para el apoyo al funcionamiento interno de la mayoría de los procesos, desde la creación y gestión de documentos hasta el desarrollo de aplicaciones a medida para muchos de los cometidos específicos de las AAPP.

Hasta la fecha estas necesidades han sido cubiertas por medio de unidades, generalmente Subdirecciones Generales de Informática o similar, dotadas de los medios apropiados para este tipo de servicios.

La explosión de Internet y del Correo Electrónico, producida a mediados de los 90, ha cambiado las cosas, la percepción y las expectativas, tanto del funcionario como del ciudadano, usuarios ambos de las Tecnologías de la Información.

Pero sobre todo ha cambiado el papel de las unidades encargadas de los servicios informáticos, en una serie de aspectos críticos que alteran la naturaleza esencial de su función y de los servicios prestados. Estos aspectos son:

Aspecto	Antes	Ahora
El cliente	Funcionario	Ciudadano
El horario	8 a 3, lunes a viernes	24 x 7
La información	Custodiada en CPD	Abierta a Internet
La garantía legal	Órganos especializados	Sistemas Informáticos

Como consecuencia, ha cambiado también el impacto en el funcionamiento de los servicios al ciudadano de los problemas o dificultades que surgen en los Sistemas de Información.

Debe citarse también que todas las nuevas tecnologías utilizadas en este ámbito son necesariamente jóvenes y en constante evolución. Por ello es de esperar un mayor grado de incertidumbre en su implantación y utilización.

LOS FACTORES TECNOLÓGICOS A CONSIDERAR

Hemos visto pues que para la mejora de la calidad de los servicios públicos electrónicos, se precisan tanto aspectos de rediseño de procesos, simplificando los procedimientos, como de

mejora del canal de entrega, así como de la integración entre los diferentes agentes implicados, de forma que se simplifique el uso y se amplíe el alcance de los servicios al ciudadano.

Además, en el proceso de desarrollo e implantación de servicios electrónicos es preciso contemplar diversos aspectos tecnológicos que inciden directamente en su calidad final. Estos aspectos son:

- Accesibilidad
- Disponibilidad
- Seguridad y Confidencialidad
- Archivo y recuperación
- Certificación

Examinaremos brevemente cada uno de ellos.

ACCESIBILIDAD

Entendemos por accesibilidad la posibilidad de los ciudadanos de acceder al servicio independientemente de su lugar o condición. Asegurar la accesibilidad requiere muy diversas medidas, no todas en manos del técnico. Entre los aspectos de la accesibilidad hay que contemplar los siguientes:

- Acceso universal a Internet, lo cual requiere disponer medios de conexión no sólo en las ciudades sino también en zonas rurales con dificultades de comunicación.
 - La accesibilidad a Internet, así como el grado de penetración de los accesos de los ciudadanos a las TI se pueden medir y por lo tanto evaluar en términos de calidad.
- Diseñar los sistemas y sitios WEB para que puedan ser utilizados con la mayor gama posible de equipos de usuario y programas clientes, de los disponibles en los diversos fabricantes de software, tanto gratuitos como de pago.
 - La compatibilidad con navegadores y sistemas se puede verificar a priori y a posteriori y por lo tanto evaluar en términos de calidad.
- Diseñar los sistemas y sitios WEB para que puedan ser utilizados por personas con discapacidades, auditivas, visuales o motoras.
 - Las recomendaciones de accesibilidad para personas con discapacidades han sido definidas por Web Accessibility Initiative (WAI). El nivel de accesibilidad WAI se puede verificar y por lo tanto evaluar en términos de calidad

Por mucho que se intente, siempre habrá casos en los que el servicio electrónico no sea accesible por el ciudadano. En ese caso se precisa establecer medidas adicionales de apoyo, como pueden ser:

- Caber-cafés gratuitos para el acceso a los servicios de e-Administración
- Servicio telefónico de apoyo e información.
- Servicios de apoyo presencial.

DISPONIBILIDAD

La disponibilidad, aplicada a un servicio concreto que se implanta “en línea”, consiste en asegurar que el servicio está disponible siempre que sea requerido. Esta disponibilidad, recientemente bautizada como “24x7” tiene dos aspectos:

- En sistemas o trámites sujetos a plazos
- En sistemas o trámites no sujetos a plazos

La distinción es necesaria porque evidentemente los sistemas sujetos a plazos tienen una complejidad adicional, derivada de la existencia de fechas límite, que por un lado someten a los sistemas y redes a esfuerzos muy concentrados en un periodo muy breve de tiempo, y por otro exigen la certificación y almacenamiento de la información de fecha y otra de las transacciones.

- La disponibilidad como tal puede y debe ser definida y medida, y por tanto evaluada en términos de calidad.

La medida de la disponibilidad se debe realizar de forma que:

- Verifique la disponibilidad real del servicio, no únicamente del servidor o equipo donde reside la aplicación.
- Tenga en cuenta las limitaciones no sólo del entorno del servidor, sino también de la red y del equipo de usuario final.
- Defina claramente las condiciones de la medida, así como del intervalo de muestreo.

Alcanzar la disponibilidad absoluta del 100% es prácticamente imposible y cuanto más nos intentemos aproximar a ella, los costes aumentan exponencialmente. Por ello, es preferible establecer unos objetivos de disponibilidad realistas y alcanzables que otros que simplemente sean imposibles.

SEGURIDAD Y CONFIDENCIALIDAD

Se trata de uno de los aspectos más difíciles de tratar en términos de calidad. De ellas siempre se dice lo mismo: sólo son valoradas cuando se pierden.

En el otro lado de la balanza, las medidas de seguridad han de ser las suficientes, pero nunca tan estrictas que impidan que un sistema funcione de forma que cumpla sus objetivos.

La existencia de estas medidas de seguridad puede servir de apoyo a la calidad del servicio si están correctamente diseñadas, y se difunde entre los usuarios la política de seguridad que se aplica y sus beneficios.

ARCHIVO Y RECUPERACIÓN

Nos encontramos en este punto ante uno de los grandes retos actuales de los sistemas de información electrónica, ya que al igual que con los servicios de atención al público, los sistemas de archivo y la necesidad de almacenamiento y recuperación de la información han cambiado de manos, desde los grandes centros especializados en el almacenamiento de documentos en papel, libros de registro y legajos, hasta los centros de proceso de datos.

Se trata de un tema que no está ni mucho menos resuelto, pues tiene varios puntos importantes que garantizar:

- Perdurabilidad de la información (hasta 50 años o más)
- Garantía de que no ha sido manipulada o modificada
- Garantía de que se puede recuperar y consultar tras mucho tiempo, de forma independiente de la plataforma tecnológica en que fue creada.

- Control de accesos para su consulta
- Servicios de eliminación transcurrido un plazo fijado

CERTIFICACIÓN: FIRMA ELECTRÓNICA E IDENTIDAD DIGITAL

No decimos nada nuevo si afirmamos que la existencia de procedimientos de identificación electrónica, validación y firma de documentos, junto con las garantías legales correspondientes, son la base de la tramitación on-line de la mayoría de los procedimientos en que se basan los servicios públicos electrónicos.

El concepto de identidad digital es pues la base sobre la que apoyarse para el desarrollo de sistemas transaccionales electrónicos, tanto los basados en WEB como en otros dispositivos (móviles, etc.).

Aunque se puede considerar que las tecnologías básicas de certificación ya están disponibles, quedan por consolidar varios aspectos que se precisan para garantizar la calidad de las transacciones y sistemas de tramitación electrónica:

- Fechado de tiempo
- Sello electrónico
- Certificados de personas o entidades jurídicas
- Certificados de poderes
- Reconocimiento de entidades de certificación distintas de la propia
- Caducidad de los certificados y conservación de los mismos.

ACTIVIDADES DE VERIFICACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

En el marco de la mejora de los servicios públicos electrónicos, desde hace dos años se ha creó un grupo de verificación de calidad en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, cuyas funciones son ahora asumidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Las actividades de este equipo de verificación se centran en la calidad del servicio de las aplicaciones WEB, disponiéndose hasta el presente de los siguientes servicios:

1. Pruebas de compatibilidad WEB (navegadores y plataformas, soportándose Windows, Linux, Macintosh, navegadores Internet Explorer y Netscape)
2. Pruebas de carga WEB (simulación de usuarios concurrentes, hasta 500 simultáneos)
3. Pruebas de Accesibilidad (conforme a WAI nivel A)
4. Servicio de vigilancia WEB (disponibilidad y tiempos de respuesta)

Hasta la fecha se han realizado:

- 18 pruebas de carga de aplicaciones WEB sobre diversas plataformas, principalmente servidores J2EE o Microsoft .NET
- 3 pruebas de compatibilidad de aplicaciones WEB
- Revisión total de la Accesibilidad del sitio WEB www.mcyt.es
- Se ha realizado vigilancias de servicio de aproximadamente 10 servidores WEB situados tanto en Internet como Intranet.

CONCLUSIONES

- El desarrollo de la eAdministración permitirá a los gobiernos mejorar el servicio a los ciudadanos.
- Este desarrollo se realizará mediante el despliegue de los servicios públicos electrónicos.
- La calidad de estos servicios es esencial para garantizar la consecución de los objetivos de servicio público.
- La calidad de los servicios se conseguirá combinando la simplificación de procedimientos con la mejora de los canales de acceso para el ciudadano.
- Los objetivos de calidad deben ser explícitos y públicos, a través de las Cartas de Servicios.
- La creación de catálogos de buenas prácticas y su difusión permiten la mejora de calidad general reutilizando los conocimientos adquiridos en experiencias anteriores.
- Para la consecución de la calidad se precisa la implantación de un sistema de gestión de calidad. Este sistema debe ser integral, afectando a toda la organización.
- También se precisa desarrollar un sistema de medidas de calidad que realimenten y mejoren los servicios. Las métricas deben incluir tanto parámetros objetivos como de satisfacción de los usuarios/ciudadanos.
- Los servicios públicos electrónicos requieren también especiales consideraciones en aspectos tecnológicos que inciden en la calidad de cada servicio en particular.

