

La Administración Pública y el Mundo Digital: Desafíos para el futuro

VICTOR M. IZQUIERDO LOYOLA

Subdirector General de Coordinación del MAP

Imaginar esto: En toda Europa, las Administraciones Públicas, desde los municipios a las Administraciones de los Estados son vistas por los ciudadanos como entes ágiles, amigables, serviciales, transparentes y como modelo de excelencia en cuanto a los resultados del uso de las tecnologías de la Sociedad de la Información.

Las autoridades públicas comparten y utilizan plenamente toda la información que tienen a su disposición para efectuar un seguimiento constante de las necesidades de los ciudadanos y responder a ellas rápidamente.

Las libertades de movimientos de personas, capital, bienes, servicios e información reciben un apoyo completo y multicultural.

Con ayuda de la tecnología y los mecanismos de mercado, la información y los servicios están disponibles de modo asequible y seguro para todos, en todo tiempo y en todo lugar.

1. Introducción

En 1993, con la llegada al poder en los EE.UU. del Presidente Clinton, se desencadena un amplio movimiento dirigido a aprovechar las ventajas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en los distintos sectores de la actividad humana. Esta iniciativa, planteada inicialmente en los EE.UU. con carácter nacional (Infraestructura Nacional de la Información), pronto se verá que tiene un alcance mundial. Por eso hablamos hoy de la Sociedad Mundial de la Información o de la Infraestructura Global de la Información.

En los cuatro años transcurridos desde 1993 los avances han sido espectaculares, pero sin duda alguna el fenómeno más destacable hasta la fecha lo ha constituido la popularización, de hecho explosión, del uso de Internet.

Europa no ha permanecido al margen de este movimiento. Han constituido dos hitos esenciales en la reflexión europea el Libro Blanco de Delors sobre "Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI" y el Informe Bangemann sobre "Europa y la Sociedad Global de la Información". En ellos ya aparecen referencias al papel de la Administración en la Sociedad de la Información, expresadas bajo la forma de aplicaciones específicas como la "Red transeuropea de Administraciones públicas" o la "Licitación electrónica".

El carácter mundial de la Sociedad de la Información ha hecho que otros foros internacionales, tales como el Grupo de los 7 (G-7) o la OCDE, estén dedicando esfuerzos importantes a estas cuestiones, en las que aparecen como actores destacados las Administraciones. Así, el G-7 ha puesto en marcha un proyecto específico para las Administraciones, denominado "La Administración en Línea" (Government on Line). Del mismo modo, los foros más propiamente administrativos, como puede ser el Consejo Internacional de la Tecnología de la Información en la Administración (ICA), están prestando una atención preferente al nuevo papel que corresponde a las Administraciones en la Sociedad de la Información. En concreto, el ICA dedicó su 30ª Conferencia a "La Administración Electrónica en la Sociedad de la Información" (Budapest, octubre 1996).

El enfoque adoptado en el presente documento es el de tratar de entrever el papel que pueden jugar las tecnologías hoy disponibles, y en particular Internet, para hacer realidad la "Administración electrónica" en la Sociedad de la Información. Para ello, se ofrece en primer lugar un análisis comparativo de las experiencias internacionales en este sector, para a continuación presentar la situación española en relación con el acceso a la información electrónica de la Administración y las principales medidas emprendidas para hacerla más eficaz, entre las que cabe destacar el Proyecto "Ventanilla Unica". Más adelante se trata desde una perspectiva general la cuestión de las aplicaciones Internet y sus implicaciones para las Administraciones, para presentar a continuación unas recomendaciones para la creación y mantenimiento de un centro de servicios Internet en la Administración. La contribución concluye con los Requisitos de la Administración y el Gobierno en la Sociedad de la Información, identificados por el Consejo para los Requisitos Estratégicos del V Programa marco de I+D de la U.E., del que formó parte el autor y que asesoró a la Comisión Europea en este asunto.

2. La situación internacional de la Administración electrónica

Para comenzar este punto, resulta conveniente proponer una aproximación a la Administración electrónica: ¿qué es?, ¿Qué ventajas proporciona?, ¿Qué oportunidades ofrece la tecnología en este sector?. Una buena referencia para ello es la que puede obtenerse en las Actas de la 30ª Conferencia del ICA (Administración electrónica en la Sociedad de la Información):

- ¿Qué es la Administración electrónica? :

- Es la posibilidad de que los ciudadanos accedan a los servicios administrativos de manera electrónica, 24 horas al día, 7 días a la semana, para la obtención de información.

- Además, es la posibilidad de efectuar trámites de manera electrónica, con los ciudadanos, con otros órganos o Administraciones, con las empresas.

- También es reducir y sustituir el papeleo, gracias a la extensión del correo electrónico.

- ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que se favorece la introducción de la Administración electrónica? :

- El principal es la demanda de los ciudadanos de servicios similares a los del sector privado.

- Los importantes ahorros en personal y en costes de mantenimiento.

- La simplificación de funciones y procesos.

- La resolución de problemas más rápida con sistemas en-línea que a través de correspondencia escrita.

- La prevención del fraude, mediante una mejor identificación y auditabilidad de las transacciones electrónicas.

- La apertura de nuevas oportunidades para los usuarios. Pueden hacerlo por teléfono o en-línea, en lugar de desplazándose a una oficina.

- La facilidad de uso.

- ¿Qué oportunidades ofrece la tecnología en este sector?:

- El acceso global a Internet, que permite el acceso desde el domicilio, la escuela o localidades alejadas.

- El creciente ancho de banda, que proporciona medios más baratos y más rápidos para compartir la información.

- Las pantallas táctiles, windows, www e incluso el teléfono proporcionan interfaces sencillas para acceder a información y servicios de la Administración.

- La TV interactiva.

- Los almacenes de datos, que nos permiten captar los datos una sola vez y compartirlos.

- El "software" para trabajo en grupo que facilita los flujos de trabajo intra- e interórganos y Administraciones.

- Las tarjetas inteligentes, que proporcionan seguridad en el acceso.

- Las tarjetas de crédito/débito que ofrecen ahorro de costes de transacción.

- El tratamiento de imágenes para reducir el papeleo y mejorar el archivo de documentos.

- Los multimedia para la formación y la información cultural (museos, bibliotecas).

- La traducción automática, el reconocimiento de voz y la respuesta audible.

2.1. Estados Unidos

Ya en la iniciativa del Presidente Clinton sobre la Infraestructura Nacional de la Información (NII) existía un compromiso presidencial de "reinventar la administración, haciendo que ésta trabaje mejor, más y de manera más inteligente", configurándose la tecnología como un medio esencial para lograr el objetivo anterior. La visión que tiene la Administración federal en los EE.UU. de lo que debe ser la Administración electrónica está caracterizada por los siguientes siete principios:

- Proporcionar a nuestros clientes un acceso electrónico sencillo, rápido, en cualquier momento, desde cualquier lugar, a las informaciones/servicios que precisen, cuando las necesiten y en la forma en que las necesiten.

- Rediseñar productos electrónicos para proporcionar un mejor servicio a los clientes.

- Automatizar e integrar sistemas de gestión y de informes, y dirigirse hacia una administración sin papeles.

- Proporcionar a nuestros clientes una Ventanilla Unica de carácter electrónico para todos los servicios de información.

- Organizar la información en función del cliente, en lugar de en función del proveedor. El usuario no debe verse obligado a ser un experto en los sistemas internos de la administración.

- Asegurar la protección de los datos personales de los ciudadanos en todo momento.

- Facilitar el acceso a los ciudadanos con minusvalías.

Algunas de las principales iniciativas adoptadas por la Administración federal en una serie de áreas son las siguientes:

- Infraestructura Nacional de la Información (NII): Internet es el fundamento de la NII en los EE.UU. La Administración federal va a continuar explotando activamente las posibilidades de Internet para mejorar la eficacia en el servicio.

Seguridad: Se trata de adoptar medidas dirigidas a la privacidad/confidencialidad, integridad de mensajes, autenticación y no repudio. Para ello se cuenta con soluciones basadas en "software" comercial, que se considera puede satisfacer las necesidades actuales de la Administración. Se están implementado varios proyectos piloto centrados en cómo la administración puede hacer uso de Internet de una manera segura para comunicar información vital.

- Comercio electrónico, con su enorme potencial de ahorro, incluyendo:

- Servicios de tarjeta de crédito.

- Servicios avanzados de prestación económica con medios electrónicos.

- Soporte técnico a las iniciativas de ámbito global.

- Desarrollo de un prototipo de servicios avanzados mediante tarjeta y de la tecnología que lo soporte.

- Investigación en productos financieros de la Administración basados en tarjeta.

- Transferencia electrónica de prestaciones económicas:

Se trata de proveer un mecanismo unificado y estándar de prestación, en el marco de una asociación entre el Gobierno federal y los Estados.

- Contratación electrónica:

Mediante un sistema EDI, denominado FACNET, que presta servicios a toda la Administración, se efectúan las contrataciones de suministros y servicios de bajo coste (de 25.000 a 100.000 \$).

- Tarjetas de crédito y Tarjetas inteligentes:

- Más del 18% (+ 5 millones) de las transacciones de la Administración federal se realizan con tarjeta de crédito, lo que ahorra entre 50 y 100 \$ de costes administrativos por transacción, cuota que se espera que alcance el 64%.

- El objetivo es que cada empleado público disponga de una tarjeta multifunción (Viajes, teléfono, compras, accesos, etc.).

- Compras a través de Internet:

- La GSA ha establecido un sistema de compras basado en Internet. El sistema (GSA Advantage) permite encontrar diversos proveedores para un producto, comparar precios en-línea, negociarlos, hacer el pedido y pagar electrónicamente.

- Mensajería Electrónica:

- Se ha comprobado que la integración de la mensajería en el entorno de trabajo conduce a una reducción significativa de otros medios de comunicación (correo ordinario, llamadas telefónicas, faxes). El Gobierno tiene un programa de ámbito general, responsable de la coordinación, que ha puesto en marcha un proyecto para establecer un directorio global X.500.

2.2. Dinamarca

Dinamarca ha lanzado en abril de 1996 un Plan de Acción titulado "La Sociedad de la Información para todos - el modelo danés". Entre las cuestiones tratadas en este plan de acción, merecen destacarse las siguientes:

- Correo electrónico: Un alto porcentaje de los funcionarios disponen de buzón personal y todas las instituciones públicas tienen un buzón oficial. Han puesto en marcha un servidor de direcciones de correo electrónico a nivel nacional.

- Archivo electrónico, con el objetivo de disponer de un acceso más eficiente a la información y obtener ahorros en el manejo de archivos.

- EDI: Se trata de introducir más ampliamente el EDI en los pedidos y entregas de productos, así como en la facturación, para mejorar la eficiencia.

- Internet y las publicaciones oficiales: Desde 1-1-1997, las instituciones públicas están obligadas a poner a disposición de los usuarios de Internet las publicaciones oficiales a la vez que se efectúa la distribución en papel.

- Liberalización de las telecomunicaciones: Introducción del procedimiento de concurso para la contratación, comenzando por el tráfico internacional de las oficinas de la Administración central en Copenhague.

2.3. Reino Unido

El Reino Unido ha puesto en marcha en 1996 la iniciativa *government direct*, orientada a la prestación electrónica de servicios por parte de la Administración. Esta iniciativa sigue la siguiente orientación estratégica:

- El Gobierno tiene la determinación de que los métodos de prestación directa de servicios que ahora son posibles gracias a la TI, sean utilizados en el Reino Unido para:

- Proporcionar servicios mejores y más eficientes para ciudadanos y empresas.

- Mejorar la eficiencia y transparencia de la administración.

- Asegurar reducciones de costes para los contribuyentes.

- La intención del Gobierno es proporcionar servicios electrónicamente que sean de primera clase en lo que se refiere a calidad, eficiencia y rentabilidad.

- Como los Gobiernos de otros países, de Canadá a Dinamarca, han demostrado, lograr estos objetivos requiere un enfoque estratégico que contemple la totalidad de la Administración. A estos efectos se ha constituido una Unidad Central de TI en la Oficina de la Función Pública.

- En febrero de 1996 se ha constituido un Grupo interministerial para identificar e impulsar iniciativas significativas de ámbito interministerial en el campo de la TI, de modo que se asegure que los desarrollos se explotan al máximo en favor del interés general.

- El Gobierno ofrece su colaboración con las autoridades locales para poder lograr una prestación unificada de servicios.

- El Gobierno está estudiando con el Parlamento el modo de que la TI podría ser utilizada para soportar el flujo de información entre ambas Instituciones.

3. La situación española en cuanto al acceso a la información electrónica de la Administración y el uso de Internet

El volumen, disponibilidad y acceso a la información electrónica de la Administración General del Estado aparecen caracterizados con bastante detalle en el Directorio de Servicios de Información Electrónica de la Administración General del Estado (MAP, 1995). No obstante, el transcurso de algo más de dos años desde su publicación ha hecho que las cifras que ofrece hayan quedado inevitablemente desactualizadas, más si consideramos que en este período es en el que se ha producido la explosión del uso de Internet por parte de las Administraciones Públicas, especialmente para proporcionar información.

El Directorio recoge 429 servicios de estas características producidos y/o distribuidos por los distintos Centros y Organismos de la Administración General del Estado. Con carácter general (98% de los servicios) el proveedor de información de estos servicios pertenece al ámbito propio de la Administración General del Estado. Como productores de servicios en general ocupan las primeras posiciones, por este orden, los Departamentos de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas, Fomento y Educación y Cultura. Ciñéndonos a los servicios de acceso público, la oferta se concentra en Educación y Cultura, Industria y Energía, Economía y Hacienda y Fomento.

Un primer aspecto a destacar es el bajo nivel de comercialización de los servicios. Únicamente un 34% de los servicios son accesibles al público en general, teniendo en casi el 40% de los casos carácter gratuito. El 44% de los servicios no contemplan cesiones de información fuera del ámbito Departamental y un 28% son de uso restringido al Organismo productor.

Únicamente un 42% de los servicios censados son accesibles a través de redes públicas, mayoritariamente Iberpac (36%). La Red Telefónica Básica (RTB) se utiliza en un 19% de los servicios, mientras que la oferta administrativa de servicios accesible a través de Ibertex e Internet se reduce a un 5% y 3% del total respectivamente. Para los servicios destinados al público en general las cuotas de servicios accesibles a través de Iberpac y RTB ascienden hasta situarse en un 50% y 45% respectivamente, mientras que la cuota de servicios Ibertex alcanza un 14%. Señalar por último, que casi un 40% de estos servicios son accesibles a través de redes públicas.

El área de Instituciones y Administración Pública totaliza un 52% de la oferta administrativa de servicios de información electrónica, el área de Ciencia y Tecnología representa un 15% de la oferta, mientras que únicamente un 5% de los servicios se refieren a Legislación y Jurisprudencia. La distribución temática de la *oferta accesible al público en general* muestra diferencias sensibles con la anterior. Así, la cuota de servicios relativos a Instituciones y Administración Pública desciende hasta el 19% configurando una oferta de acceso público con ligero predominio del área de Ciencias Sociales y Humanidades (27%).

La oferta de productos de información destinados al público en general totaliza 147 servicios que representan un volumen superior a 155 millones de unidades de información: registros, documentos, páginas, etc... lo que representa *sólo* un 4% del volumen de la oferta global de información electrónica de la Administración General del Estado. Según los datos recogidos en el Directorio, estos servicios totalizaron un número de consultas cercano a 4 millones con más de 131.000 horas de conexión. Por número de accesos, las consultas corresponden fundamentalmente a los servicios incluidos en los apartados temáticos de Patentes y Marcas (20%), Libros (19%) y Legislación y Jurisprudencia (10%). En relación a las horas de conexión, de nuevo los servicios de información de Patentes y Marcas ocupan la primera posición, seguidos de los relativos a Meteorología con un 37% y 26% respectivamente del cómputo total de horas de conexión a servicios de información de acceso público en el ámbito de la Administración General del Estado para 1993.

El análisis de la oferta de servicios de información electrónica de la Administración General del Estado recogido en los párrafos anteriores pone de relieve, una vez más, el importante papel del sector público en el mercado de los servicios de información electrónica, en su triple vertiente de productor de datos básicos y de información, proveedor de bienes y servicios de información e

importante consumidor, al tiempo que manifiesta el bajo nivel de comercialización de esta oferta y la escasa utilización interdepartamental de la información.

La situación española en lo que se refiere al acceso de la información electrónica de la Administración no está muy alejada de lo que ocurre en otros países. Sirvan como ejemplo de las cuestiones que se plantean en otros países estas referencias:

- En el documento "Technology for America's Economic Growth, A New Direction to Build Economic Strength" (Clinton y Gore, febrero 1993) se considera como instrumento básico para hacer que la Administración sea más eficaz y más servicial, el facilitar el acceso a la información de la Administración. Así, el citado documento dice: "La información de la Administración es un activo público. Los mercados dependen de decisiones económicas correctas y oportunas. La información geográfica y climatológica permite a los agricultores abonar de una manera más eficiente, a las administraciones locales formular políticas medioambientales, y a los funcionarios de protección civil prepararse ante desastres naturales. La Administración promoverá el acceso oportuno y equitativo a la información de la Administración a través de una serie de medios públicos y privados incluyendo las administraciones de distintos niveles y las bibliotecas. El desarrollo de redes públicas tales como Internet ... contribuirá de manera significativa a esta diversidad de modo que la información de la Administración se difunda a bajo coste a un amplio espectro de usuarios".

- La Comisión Europea ha puesto en marcha la iniciativa de elaborar un "Libro Verde sobre el acceso y la explotación de la información del sector público en la sociedad de la información".

Junto a estas consideraciones, las significativas cifras de créditos destinados a lo largo de los últimos ejercicios presupuestarios a la recolección, proceso de información (económica, tecnológica, legislativa, etc...), creación de Bases de Datos e informatización de archivos y elaboración de productos de información electrónica, refuerzan la necesidad de un compromiso por parte de los poderes públicos de poner las nuevas tecnologías al servicio del ciudadano para acercarle estos bienes y servicios de información que constituyen un importante activo público. Este compromiso de los poderes públicos con los potenciales usuarios se materializa fundamentalmente en el logro de dos objetivos básicos:

Primero.- Facilitar el conocimiento de la existencia, la disponibilidad y los medios de acceso a los productos de información elaborados a partir de los datos del sector público.

Segundo.- Promover políticas orientadas a asegurar que la información llegue al mayor número posible de usuarios y en las condiciones más favorables de tiempo y coste contribuyendo de esta manera al crecimiento de la industria de la información electrónica.

Para hacer que estos objetivos sean una realidad práctica, la tecnología Internet puede proporcionar una serie de ayudas que se materializan en el Proyecto de Hipercentro de Información Administrativa, puesto en marcha por el Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración (GTA), cuyas características principales se recogen a continuación:

- La aplicación de usuario World Wide Web (WWW) de Internet se ha convertido en un corto espacio de tiempo en una herramienta ágil y cómoda para moverse por cantidades de información enormes. El número de servidores de información basado en WWW crece vertiginosamente y muy especialmente los asociados al sector público, lo que ha llevado a las Administraciones de muchos países a desarrollar un servidor principal que sirva de directorio o entrada a los diferentes recursos de la Administración.

- Internet puede convertirse en inservible si no se dispone de pautas para moverse por la información. No existe ningún servicio *centralizado* que facilite catálogos, listines de bases de datos, o un índice con todos los temas sobre los que pedir información y que se refiera a todos los servidores conectados a Internet. Aunque sí existen servicios especializados de este tipo. El Hipercentro de Información Administrativa (HIA) realiza estas funciones para los servidores de las AA.PP. del Estado español enlazados a él.

- La utilización de servidores WWW por los diversos centros de la Administración para la difusión, información e implantación de servicios administrativos puede no cubrir las expectativas pretendidas si no existe una entrada maestra que facilite la navegación sobre la información de las Administraciones Públicas. Se hace necesaria una entrada maestra a los servidores o recursos WWW del sector público en nuestro país que permita a los ciudadanos identificar con una única localización el acceso a toda la información de titularidad pública en servidores WWW.

- Algunas de las ventajas asociadas a la implantación de un punto central de acceso para obtener y localizar fácilmente las diferentes fuentes de información pública disponibles son:

- Proporcionar a los distintos agentes sociales un conocimiento exacto de la realidad del sector público en materia de servicios de información electrónica en términos de contenido y disponibilidad de los mismos.

- Evitar duplicidades en la producción y explotación de la información.

- Mejorar la transferencia de información entre el sector público y el sector privado.

- Fomentar la utilización y la explotación de datos del sector público y el desarrollo del mercado de la información.

- Mejorar la coordinación entre productores y distribuidores de servicios de información electrónica.

- Los puntos anteriores justifican el impulso y extensión del Hipercentro de Información Administrativa que tiene la identificación URL: <http://www.map.es>, y del que a continuación se ofrecen sus características principales.

En la actualidad (septiembre 1997) el HIA contiene referencias a 281 puntos de información, cuya distribución se muestra a continuación:

- Administración General del Estado	76
- Administraciones de las CC.AA	43
- Administración Local	
- Diputaciones	17
- Cabildos y Consejos Insulares	5
- Municipios	130
- Otros organismos e instituciones oficiales	10

Total 281

El número de consultas que se realizarán a través del HIA durante 1997 se prevé que supere el millón.

En el programa de trabajos a corto plazo para la mejora de las prestaciones de HIA se incluyen las siguientes actuaciones:

- Mantenimiento y actualización permanente del catálogo de recursos
- Incorporación de herramientas de ayuda a la búsqueda de información relevante
- Implantación de un directorio de órganos administrativos basado en la norma X.500
- Implantación de equipo para proporcionar los servicios a través de InfoVía
- Apoyo y asesoramiento técnico a los órganos de la Administración que lo soliciten para difundir sus servicios de información por Internet o InfoVía.

4. El Proyecto "Ventanilla Unica"

El pasado 14 de abril de 1997, el BOE publicó la Resolución de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 del abril de 1997, para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local.

El Acuerdo mencionado posibilita la formalización entre el Estado y las CC.AA de convenios de colaboración a los que podrán adherirse las entidades locales del ámbito territorial correspondiente. Estos instrumentos de colaboración suponen el inicio de un proceso de intercomunicación de los registros de todas las Administraciones Públicas y de conversión de los pertenecientes a las entidades locales, en auténticas "ventanillas únicas" de acceso al conjunto de prestaciones y servicios públicos, independientemente de cual sea en cada caso la Administración competente.

Los principios complementarios que guían el Acuerdo son los dos siguientes:

- La transparencia de la actividad administrativa
- La participación de los ciudadanos,

De modo que el ciudadano, siguiendo el modelo de Administración propia de un Estado democrático, aparece no sólo como receptor pasivo de los servicios públicos, sino también como copartícipe y protagonista activo de su gestación y en la totalidad de la actividad administrativa.

El proyecto "Ventanilla Unica" tiene su base jurídica en el Art. 38 de la LRJ-PAC, en el cual los registros de las Administraciones Públicas aparecen configurados como verdaderas "puertas de entrada" de los ciudadanos a la Administración, en cuanto lugares en los que los ciudadanos presentan sus solicitudes, escritos o comunicaciones de cualquier tipo, si bien el Proyecto avanza más allá de lo previsto en la Ley, en un doble sentido:

- El Art. 38.4 b) amplía los lugares donde el ciudadano puede presentar los documentos que dirige a cualquier Administración, de modo que puede hacerlo en los registros de cualquier órgano de la Administración General del Estado, en los registros de cualquier órgano de cualquier Comunidad Autónoma y finalmente, si previamente se ha formalizado convenio, en los registros de cualquier Entidad Local.

Pues bien, el Acuerdo del Consejo de Ministros posibilita que, mediante un único instrumento, los registros de las Entidades Locales quedan habilitados para la recepción de los documentos que los ciudadanos dirijan no sólo a la Administración General del Estado, sino también a su propia Administración Autónoma.

- Mientras que, desde un punto de vista de la interconexión de registros la Ley se refiere únicamente al intercambio telemático de los asientos registrales, el Acuerdo del Consejo de Ministros se propone además la transmisión de datos y documentos.

Desde una perspectiva funcional, el sistema de "Ventanilla Unica" recogido en el Acuerdo del Consejo de Ministros presenta tres funcionalidades diferenciadas:

- la intercomunicación de los registros administrativos
- el intercambio de base de datos e instrumentos de información y atención al ciudadano

- la simplificación e integración de los trámites y procedimientos administrativos en que participan las administraciones intervinientes.

5. Aplicaciones de Internet en las Administraciones y sus implicaciones

Antes de entrar en la cuestión de Internet en la Administración, es conveniente categorizar los diferentes modos en que se utiliza Internet y las Intranets (en adelante, I-nets) en todo tipo de actividades:

- **Búsqueda:** Internet se puede utilizar para buscar informaciones entre todas las que están disponibles en la red.

- **Distribución:** Internet es un modo muy eficaz para publicar información, que puede ser utilizado como alternativa o de modo complementario a las ediciones impresas en papel.

- **Transacciones:** Se trata de utilizar las I-nets para realizar transacciones. Sin duda alguna es la actividad de mayor interés a largo plazo.

Desde una perspectiva administrativa, las actividades anteriores pueden llevarse a cabo en una doble dimensión:

- En relación con el mundo exterior: ciudadanos, empresas, otras administraciones

- En relación con la propia administración: otros departamentos ministeriales, otros órganos dentro del mismo departamento.

Centrándonos en aspectos más prácticos, podemos ver que en la actualidad las I-nets se están utilizando para aplicaciones tales como las siguientes:

- **Compras:** Con diversos grados que van desde la publicación de los procedimientos de contratación, a la propia materialización de las compras y su pago.

- **Solicitudes,** tanto de los ciudadanos (p. ej. , una beca, una solicitud para participar en pruebas selectivas), como de las empresas (una licencia, un alta en un registro, etc.).

- Reglamentaciones: Se trata de difundir a través de las I-nets estas reglamentaciones. P. ej., Las que sean aplicables para crear una empresa.

- Resolución de problemas: Los ciudadanos se dirigen a la Administración expresando sus quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos o solicitando aclaraciones o información en relación con algún procedimiento.

- Cuestiones legales: Se trata de utilizar la red para informar y recoger informaciones de tipo legal, sobre el proceso legislativo, etc.

- Desarrollo de políticas: Un asesor de alto nivel puede utilizar ventajosamente Internet para conocer lo que ocurre en un campo específico (p. ej., la Administración en la Sociedad de la Información) en todo el mundo.

- Formación: Todo el proceso de proporcionar información a las personas para que puedan aprender mediante técnicas de enseñanza a distancia puede soportarse en las I-nets. En particular, las Intranets son muy apropiadas para la formación interna de los propios empleados públicos.

A nivel algo más futurista podemos señalar otras aplicaciones:

- Pago de impuestos, incluyendo la cumplimentación de los impresos y el pago propiamente dicho (o la devolución, en su caso) a través de Internet.

- Grupos de consulta y discusión: Los Gobiernos podrían utilizar este medio para recoger propuestas y opiniones directamente de los ciudadanos.

- Voto electrónico: Se trata de dar un paso más allá de lo señalado en la aplicación anterior, de modo que las elecciones y referendos pudieran llevarse a cabo mediante el voto emitido a través de la propia red.

Antes de llevar a cabo la implementación de alguna de las aplicaciones mencionadas más arriba, es conveniente tener en cuenta, como en cualquier otro proyecto, los aspectos de rentabilidad de la inversión, no sólo en términos financieros para la Administración, sino también en términos sociales, esto es, teniendo en cuenta los beneficios/costes que pueden obtener/recaer sobre los usuarios externos (ciudadanos y empresas).

Así, en las aplicaciones de búsqueda, el principal beneficio deriva de la reducción del tiempo de acceso a la información y la mejora de la exactitud. En las

de distribución, el aspecto más obvio es la reducción de costes en impresión y distribución. En las transacciones se ahorran costes de personal, de tiempo, de infraestructura (edificios, oficinas, etc.), y se disminuye la carga impuesta por la Administración a los ciudadanos y empresas que interactúan con ella.

6. Recomendaciones para un punto de servicio Web de la Administración

A continuación se presentan algunas recomendaciones para los promotores de un punto de servicio Web de la Administración, que pueden ser tenidas en cuenta por éstos en su creación y mantenimiento:

1ª.- Facilidad de uso: Hay que facilitar a los usuarios el acceso a la información ubicada en Internet, para que pueda estar al alcance todos, incluso de los menos expertos. Disponer de una ayuda en línea sensible al contexto es muy conveniente para los usuarios primerizos, pero debe evitarse que esta ayuda entorpezca a los más experimentados.

2ª.- Universalidad: El punto debe estar diseñado para que pueda ser utilizado por los usuarios que dispongan de máquinas con configuraciones reducidas. Así, debería evitarse el uso de fotografías o gráficos grandes. También es recomendable proporcionar una opción de sólo texto, de modo que pueda reducirse el tiempo de respuesta.

3ª.- Actualización: Los contenidos deben mantenerse constantemente actualizados. Si no, decae rápidamente el interés de los usuarios. La responsabilidad de esta actualización debe recaer en los propios responsables de los contenidos. También es importante actualizar de vez en cuando el diseño, adoptando las mejoras prácticas que hayamos identificado en la red para aplicaciones similares.

4ª.- Limitación de responsabilidades: A pesar de lo señalado más arriba, conviene incluir en cada página del punto un mensaje claro advirtiendo de que la Administración no acepta ningún tipo de responsabilidad como consecuencia de la falta de veracidad o exactitud de la información proporcionada.

5ª.- Seguridad: Debe considerarse expresamente en el proyecto, bien mediante la instalación de un cortafuegos o manteniendo un ordenador aislado de las redes internas para el acceso a Internet.

6ª.- Publicidad: Para garantizar que el punto es conocido en la red, el mejor camino es registrarlo en los buscadores de Internet más populares o los adecuados al contenido. También conviene publicar el URL del punto en cualquier información impresa o en otros medios en que ello sea apropiado.

7ª.- Integración: Se trata de asegurar que todas las Unidades de la organización sean conscientes de la existencia del punto de servicio Web, de modo que puedan planificar su producción de documentos pensando desde el principio en la existencia de este medio, a la vez que organizar la presentación por esta vía de bases de datos o servicios de información electrónica preexistentes, con el fin de aumentar los beneficios que se pueden obtener gracias al acceso a esta información.

7. Requisitos de la Administración y el Gobierno en la Sociedad de la Información

Con la finalidad de orientar los planteamientos del V Programa Marco de I+D de la U.E. en el sector de la Administración y el Gobierno en la Sociedad de la Información, la DG xm (Telecomunicaciones, Mercado de la Información y Explotación de la Investigación), constituyó en el mes de febrero de 1997 un Consejo de Requisitos Estratégicos formado por expertos de la Administración (tanto a nivel europeo y nacional, como regional y local) y del sector privado, del que el autor formó parte.

El trabajo concluyó en el mes de mayo con un informe elevado por este Consejo a la consideración de la Comisión Europea, cuyo resumen se reproduce a continuación:

"El trabajo del Consejo de Requisitos Estratégicos ha demostrado que aunque hay un esfuerzo masivo de I+DT a nivel global en tecnologías para la Sociedad de la Información, existe una necesidad de esfuerzos cuidadosamente centrados en el desarrollo de tecnologías aplicables para su despliegue en paralelo con los cambios organizativos, de funcionamiento y culturales necesarios para equipar al Gobierno y a las administraciones públicas para la Sociedad de la Información.

El Gobierno, la administración pública y los servicios públicos son esenciales para el desarrollo de una Sociedad de la Información eficaz, eficiente, equitativa, abierta y responsable en Europa. El sector público es básico para crear una masa crítica, formar a los usuarios y suscitar concienciación. Las

administraciones públicas y los gobiernos son esenciales para la extensión de la Sociedad de la Información en los campos de la toma de decisiones democrática, la responsabilidad, el desarrollo comunitario, el desarrollo económico y el soporte a la sociedad civil. Por último, las administraciones públicas son actores clave en la protección de los miembros más débiles de la sociedad y, por consiguiente, son básicas en la prevención de una sociedad de la información dual.

Las Tecnologías de la Sociedad de la Información deben satisfacer las expectativas y requisitos de usuarios y consumidores y la necesidad de proporcionarles acceso, al coste más bajo posible, a servicios de calidad, tanto de propósito general como con finalidad específica. Los ciudadanos ya no aceptan servicios públicos "producidos en masa" y no adaptados a las necesidades individuales; tampoco tolerarán ineficacias o un valor reducido por su dinero; tampoco permitirán que los gobiernos hagan decisiones colectivas importantes sin escrutinio público, consulta y la oportunidad de participación democrática. La disponibilidad de Tecnologías de la Sociedad de la Información hace posible abordar estos desafíos, no mediante la automatización de los mismos procedimientos y procesos que hoy se utilizan, sino a través de una profunda actividad de reingeniería.

Líneas de acción clave de I+DT

La Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Demostración, deberán organizarse alrededor de las siguientes cinco líneas de acción clave:

1. Mejora de la eficacia de las administraciones públicas
2. Mejora de la calidad de la provisión de servicios públicos
3. Democracia en línea e información pública
4. Integración de servicios aislados, incluyendo los de proveedores de información públicos y no públicos
5. Apoyo a la ampliación y profundización de la U.E.: Apuntalamiento de las cuatro Libertades

Recomendaciones para la Implantación

Las cuestiones siguientes serán abordadas en la implementación del Programa:

- La integración de aplicaciones
- Asegurar un valor añadido europeo
- Optimizar los beneficios de la cooperación internacional
- Seguimiento de las consecuencias socio-económicas y minimización de los riesgos socio-económicos asociados
- Asegurar una gestión flexible del programa
- Usar y desarrollar tecnologías apropiadas
- Abordar los aspectos de seguridad, privacidad y autenticación
- Asegurar que el interés de los ciudadanos esté en el centro del programa

La corriente relativa a la administración y el gobierno en el V Programa Marco no puede esperar la resolución de todas las cuestiones, pero ciertamente debe proporcionar una contribución crítica en este contexto, y debe abordar sus objetivos con una visión y comprensión clara del entorno o de los aspectos relacionados, manteniendo el interés del ciudadano en el centro de sus preocupaciones".

