

Evaluando la Administración Electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?

Aitor Cubo Contreras

SG de Programas y Estudios para el Impulso de la Administración Electrónica

Emilio García García

Jefe de Área de Cooperación en Tecnologías de la Información

ANTECEDENTES

El desarrollo de la Administración Electrónica es una de las políticas públicas transversales de más reciente nacimiento, conjuntamente con el amplio concepto de Sociedad de la Información. Las primeras definiciones de Administración Electrónica se remontan al comienzo de presente siglo, destacando entre ellas la de la Comisión Europea que la caracterizaba como “la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas, junto con el cambio organizativo y el desarrollo de nuevas habilidades, para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas”¹. Esta dualidad de la Administración Electrónica como servicio de la Sociedad de la Información y proceso interno de las Administraciones Públicas, ha llevado a distintas aproximaciones en la evaluación de la Administración Electrónica. El presente artículo trata de hacer un recorrido por ambas visiones.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO SERVICIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Cómo se ha indicado en la introducción, el desarrollo de la Administración Electrónica ha sido centro de las preocupaciones de la Comisión Europea por más de una década. El uso de las Tecnologías de la Información en las Administraciones era apreciado por ser un elemento clave en su modernización, necesaria para alcanzar en la Unión Europea “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora

cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social»².

Debido al marco competencial de la Comisión Europea, que excluye el ámbito de las Administraciones Públicas, el impulso que desde la Unión Europea se realizó de la Administración Electrónica ha estado siempre enmarcado dentro de las políticas de desarrollo de la Sociedad de la Información, comenzando por el plan “eEurope”³ surgido de la “Estrategia de Lisboa” y terminando, por ahora, con la “Agenda Digital para Europa”⁴ como pilar de la estrategia “Europa 2020”. Consecuentemente, los indicadores sobre desarrollo de la Administración Electrónica evaluados por la Comisión Europea han estado fuertemente influidos por esta visión de los servicios de Administración Electrónica como un servicio más de la Sociedad de la Información, una perspectiva con limitaciones como veremos más adelante.

En noviembre del año 2000, el Consejo de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía estableció dos mecanismos para la evaluación de la Administración Electrónica. De un lado evaluar la oferta, la disponibilidad por medios electrónicos de una cesta de 20 servicios básicos. De otro lado evaluar la demanda, el porcentaje de ciudadanos y empresas que hacían uso de los medios electrónicos para relacionarse con las Administraciones Públicas.

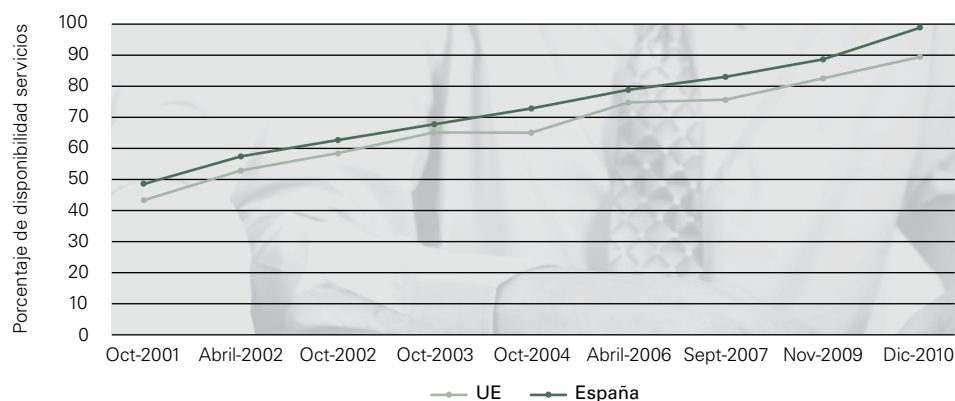
En lo referente a la oferta, los servicios seleccionados abarcaban 12 servicios de ciudadanos y 8 servicios de empresas, si bien en el caso de los servicios ciudadanos la definición era tan amplia que algunos de ellos en realidad eran más de un servicio (ej.: expedición de documentos personales

² Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000

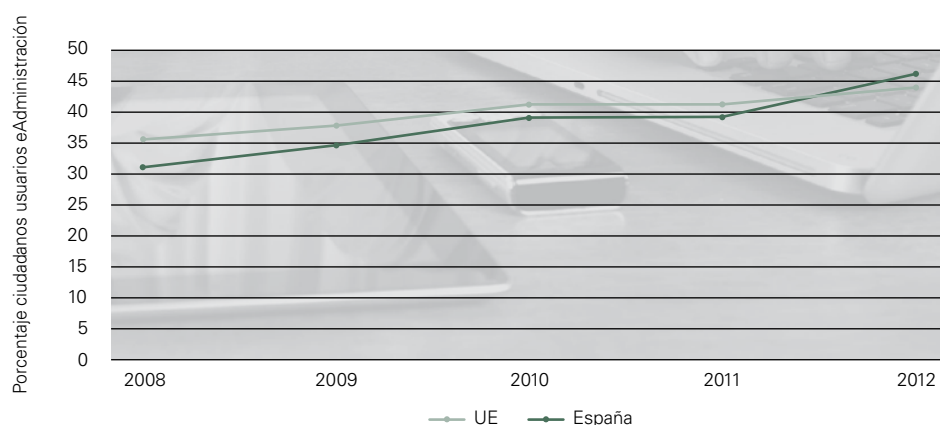
³ Ver http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124221_es.htm

⁴ Ver <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

¹ “The role of eGovernment for Europe’s Future” – European Commission

Figura 1. Evolución disponibilidad de servicios

Fuente: OBSAE (Observatorio de la Administración Electrónica)

Figura 2. Ciudadanos usuarios eAdministración

Fuente: OBSAE (Observatorio de la Administración Electrónica)

incluía licencia de conducir y carnet de identidad). La evaluación de la disponibilidad de los servicios establecía inicialmente una gradación del 0 al 4, siendo 0 la no disponibilidad y 4 la disponibilidad de la transacción completa, si bien más adelante se amplió hasta 5 para considerar elementos de proactividad en los servicios. Esta evaluación se ha realizado en nueve ocasiones⁵, habiendo servido para mantener un termómetro del progreso del desarrollo de la Administración Electrónica a lo largo de una década, en la que España se ha mantenido siempre por encima de la media de la Unión Europea (ver figura 1). No obstante, la última evaluación realizada en 2010 mostraba muestras de saturación de la cesta de indicadores. La media UE de disponibilidad de servicios había avanzado

hasta un 82%, en el caso de España 95%, situándola por encima de la media comunitaria. Ello ha llevado a la Comisión Europea a realizar una redefinición de la evaluación basada en la capacidad de atender los eventos vitales de los ciudadanos por medios electrónicos. Dicha evaluación no ha sido publicada en el momento de redacción de este artículo.

El desarrollo de la Administración Electrónica ha sido centro de las preocupaciones de la Comisión Europea por más de una década

⁵ Todos los informes de evaluación realizados están disponibles en el Portal de Administración Electrónica http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P1600252241340609389891&langPae=es



En la evaluación de la demanda, Eurostat realiza esta labor a través de las Agencias y Organismos Estadísticos de los Estados Miembros, en el caso de España el INE. A partir de sendas encuestas orientadas a empresas y ciudadanos, se mide el porcentaje de ambos que hacen uso de Internet para relacionarse con las Administraciones Públicas. España tradicionalmente se ha situado por debajo de la media europea en lo referente a número de usuarios. Sin embargo, los datos de las mediciones de los últimos años han supuesto un acercamiento a la media UE en el uso de la eAdministración por parte de nuestras empresas, que se situó en 2012 en 85,1%. En el caso de los ciudadanos, España ya registra un uso de la Administración Electrónica por encima de la media Europea con un 45%.

Sin embargo, la evaluación de la oferta y demanda por parte de la Unión Europea ha demostrado carencias con el tiempo. De un lado, la evaluación de la oferta de servicios está claramente saturada, es necesario buscar nuevos paradigmas que reflejen mejor cómo las Administraciones atienden por medios electrónicos a los ciudadanos. La evalua-

ción basada en eventos vitales, cuyos primeros resultados se publicarán en 2013, presenta un nuevo marco teórico para ello. De otro lado, la evaluación de la demanda basada en encuestas ha demostrado no reflejar todo el ámbito de posibilidades de uso de la Administración Electrónica, en concreto el uso indirecto a través de empresas especializadas o familiares. Como medio para superar estas limitaciones, la Comisión Europea iniciará en 2014 un piloto de evaluación basado en las transacciones registradas en los Sistemas de Información de las Administraciones Públicas.

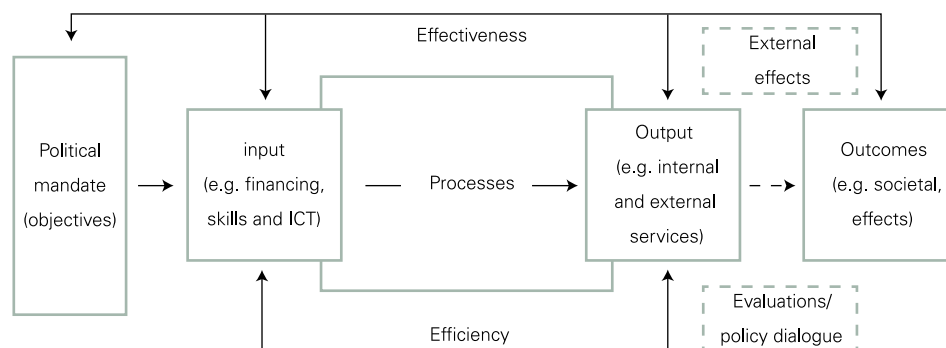
LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO PROCESO DE LA ADMINISTRACIÓN

En el año 2010, cuando ya comenzaban a reflejarse las carencias del sistema de indicadores de la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzó dentro de la red de indicadores oficiales de Administración Electrónica de sus Estados miembros el proyecto de renovación del marco de evaluación⁶. Un esfuerzo al que no fue ajeno nuestro país, que durante la Presidencia de la Unión de ese mismo año promovió el Documento de Madrid de Evaluación de la Sociedad de la Información⁷, donde se reflejaban ya parte de las ideas que la OCDE ha puesto en práctica.

Los datos de las mediciones de los últimos años han supuesto un acercamiento a la media UE en el uso de la eAdministración por parte de nuestras empresas

⁶ Ver <http://www.oecd.org/gov/public-innovation/workshopone-governmentindicators29-30march2010.htm>

⁷ Ver http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/2010_06_14_documento_de_madrid_politicas_y_metricas_si.pdf

Figura 3. Public Performance Management: Input and output relations

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La aproximación de evaluación de la Administración Electrónica que se está construyendo en la OCDE se basa en la consideración de la misma como una política pública. Trata de aplicar a la Administración Electrónica la misma metodología que aplica al resto de políticas públicas que analiza la organización, por ejemplo, Educación. Ello implica la necesidad de identificar cuáles son los inputs, outputs y outcomes de la Administración Electrónica, así como las fuentes de dónde recogerlos. Ello dará un sistema estable de evaluación del progreso de la Administración Electrónica dentro de la organización. Esta visión, se plasma en la figura 3.

La construcción de este sistema de indicadores está siendo laboriosa. Dos años después de iniciados los trabajos, se ha conseguido alcanzar un consenso alrededor de cómo categorizar los inputs de la Administración Electrónica. Aun existiendo un consenso inicial de caracterizar estos como las partidas presupuestarias y recursos humanos dedicados a las Tecnologías de la Información en la Administración, la armonización de los datos disponibles en cada país bajo conceptos comunes ha necesitado de varias rondas de recogida de información y reuniones de debate. Las barreras para alcanzar un consenso en este aspecto se veían acrecentadas por la falta de información en algunos países. Solo España junto a Suiza, Austria y Estados Unidos tenían un proceso regular de recogida de datos de gastos en tecnología, siendo además la de España la serie histórica más larga. Los resultados de este primer esfuerzo se publicarán en el documento bienal de la OCDE "Government at a Glance 2013".

Finalizada la identificación de los inputs de la Administración Electrónica, es la hora de identificar los outputs. Así como existió un consenso inicial en la identificación de los inputs, esta fase parte sin un consenso previo, debido a la variabilidad de modelos de indicadores al respecto, pero

de ámbito parcial dentro del conjunto de países de la OCDE. Un ejemplo de ellos serían los de la Comisión Europea, pero chocaría con la inexistencia de resultados para un importante conjunto de Estados miembros de la OCDE. Otra posibilidad serían los publicados bienalmente por Naciones Unidas, pero su utilización en el seno de la OCDE choca con la oposición de un número importante de países debido a la falta de transparencia metodológica. El objetivo de la OCDE es alcanzar un consenso en esta materia a lo largo de 2013-14 para poder ofrecer datos en "Government at a Glance 2015".

La construcción de este sistema de indicadores está siendo laboriosa. Dos años después de iniciados los trabajos, se ha conseguido alcanzar un consenso alrededor de cómo categorizar los inputs de la Administración Electrónica

CONCLUSIONES

La definición de criterios de evaluación de la Administración Electrónica sigue siendo un trabajo en curso. La definición de los mismos se aborda desde una dualidad como servicio esencial de la Sociedad de la Información y como política pública básica para la creación de una Administración más eficiente y efectiva. La presente década será clave en la conciliación o definitiva divergencia de ambas perspectivas.