

MESA REDONDA FESABID 2005. Madrid 14 y 15 de abril de 2005

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA

INTERVENCIÓN DE SALVADOR ZAMBRANO SILVA

Agradezco la oportunidad que me ofrece la organización de estas Jornadas al invitarme a participar en esta Mesa Redonda. La verdad es que no soy un experto en administración electrónica, ni tengo experiencia en la implementación de aplicaciones de este tipo. Mi contacto con este tema es más bien como usuario, más o menos informado. Esto, unido a mi interés profesional por el tema del acceso a la información pública y las características de la Institución en la que trabajo, pienso que es lo que llevó a la organizadora de esta mesa redonda a plantear mi participación de manera que desempeñara un papel definido: poner de manifiesto aspectos negativos de la administración electrónica. Desde esta óptica, al menos, voy a intentarlo. Dicen que para solucionar un problema primero hay que ser consciente de éste. Pero ¿cómo se consigue ser consciente de un problema?... el primer paso es tener dudas, dudas de que las cosas pueden ser que no sean enteramente como pensamos. Mi propósito es sembrar dudas.

Antes de empezar quisiera realizar cuatro consideraciones:

En primer lugar, me refiero a administración electrónica englobando distintas denominaciones, aun siendo sabedor de las diferencias entre algunas de éstas. Se trata de términos como administración en línea, administración a distancia, administración digital, gobierno electrónico, gobierno en línea, e-governance, e-government, democracia digital, etc.

En segundo lugar, he de señalar que muchas de mis consideraciones van referidas a aquellas aplicaciones de administración electrónica que requieran una interrelación entre la ciudadanía y la administración pública.

En tercer lugar, hemos de considerar que la administración electrónica es un componente más de otros fenómenos más amplios como la globalización, la revolución tecnológica y la sociedad de la información o del conocimiento. De esta forma, al analizar los inconvenientes, veremos como muchos de ellos son aplicables o son producto de esos fenómenos.

En cuarto lugar, muchos de los inconvenientes que vamos a observar no son producto únicamente de la administración electrónica, sino también de muchas situaciones ajenas a la administración electrónica e incluso a lo digital.

La administración electrónica en sí no constituye un obstáculo para la mejora de los servicios y el acceso a la información pública y, consecuentemente, para la transparencia administrativa y la participación ciudadana; todo lo contrario. La puesta en marcha de esta forma de prestar los servicios a la ciudadanía tiene, asépticamente, múltiples ventajas para ésta, de las que dan cuenta la práctica totalidad de la bibliografía que se puede encontrar sobre este tema, cuestión que no ocurre con los inconvenientes. Pero también hay que reseñar que para la administración pública tiene sus beneficios: fundamentalmente los servicios son más rentables y más eficientes. Prueba de esto es que los servicios que más y mejor se han desarrollado en administración electrónica son los de recaudación de impuestos. Y, por supuesto, también tiene su provecho para el sector privado como comentaremos más adelante.

Ahora bien, todo depende de la finalidad con la que se crea – o más bien de todas las finalidades-, de cómo se planifique y se elabore, de cómo se ofrezca y cómo se use. En aquellas aplicaciones, que cada vez son más, en las que ya se establece un intercambio de información en las dos direcciones, administración-ciudadanía y ciudadanía-administración, ese “depende” adquiere mucho más valor.

1) LA INTIMIDAD DE LAS PERSONAS Y LA SEGURIDAD DE LOS SISTEMAS

Efectivamente, la preocupación más evidente se centra en la fiabilidad de los sistemas informáticos, cómo percibimos esa fiabilidad y los ataques que puedan darse contra nuestra intimidad.

- **La información que la ciudadanía le da a la administración la aprovecha la Administración Pública para beneficio propio y fines distintos.**
 - Se establecen repositorios centrales de información con lo que es más fácil controlar la información de los ciudadanos y establecer perfiles
 - La administración electrónica permitirá a la administración pública tener con mayor facilidad un acopio de datos personales que, convenientemente tratados, posibilita un profundo control de la ciudadanía y una información inmejorable con la que elaborar estrategias de marketing y manipulación de la opinión pública.
- **La información que la ciudadanía le da a la administración la aprovechan personas o empresas privadas.** Esta cuestión se agrava si intervienen en la prestación del servicio empresas privadas. Recordad el tema de la custodia de historias clínicas.

2) REQUISITOS PREVIOS E INELUDIBLES

Esto a lo que nos hemos referido es lo más evidente, la punta del iceberg, pero si nos sumergimos veremos otras cuestiones. Partamos de ciertos elementos que hay que considerar como previos y necesarios - al menos tenerlos en cuenta- a cualquier implantación de servicios de administración electrónica.

- **Toda la ciudadanía no tiene acceso a Internet en condiciones aceptables.** Todo cambio en el orden social produce víctimas y, en este caso, se producen exponencialmente en orden a circunstancias económicas y sociales; los más perjudicados son los más desfavorecidos que aumentan su pobreza y marginalidad al no ofrecerles oportunidades para participar. Los países menos desarrollados y los sectores sociales con más dificultades ensanchan la brecha digital también en lo que se refiere a la administración electrónica, disminuyendo las oportunidades de crecimiento personal, social y económico. Está claro que las nuevas tecnologías ofrecen muchas ventajas y oportunidades pero hay que considerar que toda la ciudadanía no parte de la misma posición para poder aprovecharlas.
 - Políticas públicas que intervienen en las infraestructuras de comunicaciones y la regulación de este sector, para tener una infraestructura adecuada.
 - Políticas directas de fomento de acceso, adquisición y uso
 - Pero también es cierto que el problema a solucionar no es sólo disminuir la brecha digital, hay otros elementos que inciden en las condiciones de desigualdad. Con sólo universalizar el acceso a la administración electrónica no se crean automáticamente los servicios necesarios y los usos apropiados. Al igual que logrando el crecimiento económico no se crea espontáneamente la redistribución de la riqueza. Me estoy refiriendo a usabilidad, creación de contenidos, formación en el uso, equilibrar el poder de participación y decisión entre el gobierno y la ciudadanía-. La conectividad para todos si no va acompañada de otras acciones no conseguirá que la ciudadanía en general use y se beneficie en forma equitativa, universal y solidaria de las ventajas de la administración electrónica.
- **Falta formación a la ciudadanía.** Si bien la administración electrónica puede aportar mejora en la información al ciudadano, la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana en asuntos públicos, no es menos cierto que para que la implementación de administración electrónica sea realmente útil se requieren unos antecedentes en la práctica no virtuales. Este nuevo orden social – revolución tecnológica y de la información- trae consigo considerables cambios que conllevan una necesidad de adaptación de la mano de un aprendizaje permanente. Cuando se requiere, una máquina que no es útil para nuevos procesos se reemplaza por otra; pero es mucho más complicado cambiar en las personas actitudes, procesos cognoscitivos, capacidades y comportamientos.
- **Falta formación a las personas que trabajan en la administración.**

- La puesta en marcha de la administración electrónica conlleva **nuevas situaciones que pueden vulnerar derechos** para los ciudadanos y que deberán ser protegidos por la administración. Me refiero, por ejemplo, a garantizar la posibilidad de acceso a toda la ciudadanía o responsabilizarse de que los datos personales no sean objeto de “otros usos”.
- **Además** de lo comentado, previamente a la implantación de la administración electrónica, hay que contar con:
 - **Fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática.**
 - **El marco normativo para la implantación de las nuevas tecnologías.**
 - **Liderazgo institucional en todo el proceso.**

3) EL DISEÑO, LA ORGANIZACIÓN Y LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS

- **No se cuenta con la opinión directa de la ciudadanía** en los procesos de elaboración de los trámites que se vayan a implementar. Me constan casos en los que no ha participado la ciudadanía, representada ampliamente, en el diseño de los servicios, cuestión que pone de relieve los factores de rentabilidad de la propia administración pública. Asimismo suele ocurrir que en los casos en que sí participan lo hacen sectores acomodados de la sociedad con lo que la demanda de servicios responde sólo a sus necesidades. Asegurar que el proceso sea conducido por la demanda y no por la oferta. Que sean las demandas de los ciudadanos, de todos los sectores, en las que se base el proceso de implementación. Hace falta mayor participación y capacidad de decisión de la ciudadanía en estos procesos y evitar que se realicen consultas, se creen foros u órganos que supuestamente canalicen la participación ciudadana pero que en realidad sirvan de pretexto para legitimar lo que decide la Administración por otro lado. De la forma en que la ciudadanía intervenga seriamente en cuestiones como para qué implantar la administración electrónica, qué implantar, cuándo, cómo, podremos obtener un correlato mayor o menor en las cuotas de acceso y uso.
- Hasta qué punto la interacción con la ciudadanía es real o meramente es un ejercicio de marketing político. Se ofrece la comunicación bidireccional pero la administración no responde adecuadamente a las comunicaciones de la ciudadanía porque **en la organización y puesta en marcha del servicio electrónico no se ha previsto los recursos necesarios.**
- **Los servicios no se adaptan a las características de los usuarios a los que van dirigidos.** Mostramos a continuación una pantalla que se presenta al colectivo de **PERSONAS MAYORES** en el proceso de un trámite de administración electrónica:

Componentes Windows XP

Para el correcto funcionamiento del sistema de Firma Digital en Windows XP es necesario tener instalado el Plug-in de Java. Para saber si lo tiene instalado, debería ver una caja de color verde que diga:

La máquina virtual Java de tu navegador funciona correctamente.

A continuación debería ver la caja verde:



Si visualiza la caja con la información indicada, proceda al .

Si NO visualiza la caja de color verde, instale el Plug-in de Java pulsando sobre o . Cuando lo haya instalado cierre el navegador y acceda otra vez a la página de inicio.

AVISO: En las ultimas versiones de Windows XP la máquina virtual de JAVA JVM 1.1.4 ha sido eliminada del navegador Internet Explorer, aunque esta permanece registrada en el sistema. Como consecuencia es necesario instalar manualmente un Plug-in Java externo. SE RECOMIENDA UTILIZAR EL JRE PROPORCIONADO EN EL LINK ANTERIOR.

- **Distintas Administraciones o departamentos de la misma Administración no se ponen de acuerdo.** Los servicios que se ofrecen a través de la administración electrónica requieren en mayor o menor medida de una interconexión entre varios departamentos de la misma o distinta administración. Pensemos en los trámites para escolarizar a nuestro hijo –que puede ser de la administración autonómica- que a su vez requiere un certificado de empadronamiento –que es de la administración local-.
- **¿Más resultados con menos recursos?** Hemos de tener en cuenta que si los servicios de administración electrónica se obtienen más resultados con menos recursos, hemos de plantearnos qué hacer con los recursos que empleábamos antes. Y a todo esto, ¿bajarán los impuestos con la administración electrónica? ...
- **¿Se construyen los servicios de administración electrónica integrándolos en las políticas generales?** Es bastante frecuente evaluar el desarrollo de unas aplicaciones de administración electrónica en función del tipo de interacción con la ciudadanía y si ésta puede realizar

trámites electrónicos y participar activamente por este medio en las políticas públicas. Creo que es mucho más importante si las diferentes aplicaciones de administración electrónica están integradas con las políticas generales, si la ciudadanía ha participado en el establecimiento de prioridades y en el seguimiento y evaluación de éstas.

- **Servicios que el gobierno presta presencialmente y en los que no aportan ningún valor añadido.**
 - Hay casos en los que irremediablemente se conduce a la ciudadanía a descartar el servicio electrónico y a que se decanten por el presencial; y no ya por la duda que pueda generar en la ciudadanía incrédula la efectividad del trámite por el ordenador, la falta de puntos de acceso o de formación, sino porque la misma administración no modifica la organización del servicio presencial para adaptarlo al trámite electrónico. Sin cambio en las instituciones y en los procesos se corre el riesgo de que la tecnología de la información ayude a hacer más eficiente lo que se hace mal.
 - A continuación se muestra una pantalla de un proceso de administración electrónica que consiste en poder solicitar ayudas para la vivienda y ver el estado en que se encuentra esa solicitud:



CONSULTA DE EXPEDIENTES DE AYUDAS PÚBLICAS

Para la consulta de los expedientes de ayudas de los que sea titular debe disponer de un certificado digital válido de clase 2 CA emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

¿Qué es un certificado digital? ¿Cómo puedo obtener uno? ¿Es válido mi certificado?

Los datos de sus expedientes se transmitirán por Internet de manera segura. 

En caso de disponer del certificado en soporte de tarjeta, introdúzcala en este momento.

Pulse el botón Acceder para autenticarse y acceder a sus expedientes.

Los datos reflejados son los almacenados actualmente en los sistemas de información. Tenga en cuenta que pueden existir retrasos en la grabación de datos en dichos sistemas. Para un conocimiento más detallado y actual de los mismos podrá dirigirse al correspondiente órgano competente.

Las informaciones ofrecidas por este medio tienen exclusivamente carácter ilustrativo, y no originarán derechos ni expectativas de derechos

- **Los intereses privados –“haberlos hailos”-**No debemos dejar de advertir que la actual generalización de Internet debe mucho al interés de las empresas privadas por aumentar sus mercados tanto en lo que se refiere a la producción de equipos y aplicaciones informáticas, al fomento del comercio electrónico como a un mejor acceso a la información pública. No olvidemos que la calidad-cantidad de información y la rapidez en acceder a ésta es un factor muy importante de cara a la competitividad, dándose que la administración pública es uno de los mayores productores de información.”Dime cual es tu interés y te diré cual es tu verdad (o la verdad que quieres venderme)”: La inversión que realizan las empresas privadas en todo lo relativo a redes de telecomunicaciones, hardware y software, debe hacernos reflexionar en cómo van a rentabilizar esa inversión. Observamos constantemente la contradicción entre objetivos y recursos asignados, por ejemplo, en la Unión Europea se encuentra por una parte el texto de los documentos y por otra la realidad que viene

marcada por los lobbies económicos e industriales que deciden el destino final de los recursos; aunque ya hasta el texto de los documentos cada vez se acerca más a los intereses de éstos últimos como podemos comprobar en la llamada constitución europea.

- **No olvidemos que nos comunicamos con ordenadores, no hay posibilidad de confrontación directa.** Bueno, algunos suelen incluir un sitio para hacer reclamaciones y sugerencias.