



LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS: PLATAFORMA SPIGA

José Ramón Mora Viver

Director General de Sistemas de Información

Ignacio Díaz Rodríguez

Miembro del Gabinete

1. PRODUCCIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA

La convergencia, cada vez más acentuada, entre las tecnologías de la información, de las telecomunicaciones y de los contenidos está configurando el entorno económico-social del siglo XXI. En este contexto, las Administraciones públicas se ven obligadas a tener en cuenta en su manera de relacionarse con los ciudadanos, con las empresas y con otras administraciones las nuevas posibilidades que se ofrecen (Internet, telefonía, ...) empujadas por la activa adaptación del sector privado y de los propios ciudadanos.

La prestación de servicios de la Administración "en línea" ocupa ahora un lugar destacado en el discurso político. En los cinco continentes, las Administraciones Públicas reconocen las importantes ventajas que se pueden obtener al trasladar a Internet los servicios tradicionalmente basados en papel y prestados presencialmente. Igualmente, los gobiernos son conscientes de que estos servicios deben estar centrados en el ciudadano, deben ser eficaces en términos de costes, fáciles de utilizar y deben añadir valor para los ciudadanos, las empresas y los propios gobiernos.



La Administración electrónica, incluye como concepto la teletramitación de asuntos, en sentido amplio (consultas y actuaciones) realizada a través de técnicas multicanal.

En el informe de evaluación comparativa de la acción eEurope, COM(2002) 62 final, se cita expresamente que “desde el punto de vista de la demanda, los servicios de la administración son uno de los principales sectores de información solicitados por los usuarios de Internet. Casi la mitad de los usuarios europeos de Internet han visitado los sitios de la administración. Pero la mayoría se limita a obtener información o a descargar formularios. Menos de un 10% de los usuarios ha presentado formularios. Los servicios de la administración deberían convertirse en servicios administrativos plenamente interactivos lo antes posible.”

No obstante, ¿qué progresos reales se han hecho en el desarrollo de la denominada Administración Electrónica?.

La puesta en práctica de la Administración Electrónica requiere tener preparada la producción administrativa para este nuevo entorno. Esta puesta en práctica es mucho más compleja que ofrecer descargas por Internet de modelos normalizados de solicitud o el envío de esos modelos cubiertos por correo electrónico. La reivindicación de que la prestación de servicios públicos no lleve inherente molestias innecesarias en desplazamientos físicos, costes económicos así como retrasos y pase a ser “en línea” suele ignorar la complejidad de los problemas organizativos internos, procedimentales, reglamentarios, legales y técnicos a los que se enfrentan los gobiernos a la hora de modificar sus modelos de prestación de servicios.

En términos generales, la mayoría de los gobiernos y Administraciones que han dado pasos hacia la Administración Electrónica reconocen la complejidad del proceso de cambio.

En numerosos casos se ha producido una única adaptación del “front office” de la Administración incorporando el canal Internet a la oferta de canales posibles de prestación de los servicios. El esfuerzo de adaptación consiste, en estos casos, en diseñar y poner en funcionamiento un “portal” en Internet con las funcionalidades máximas posibles sin que este esfuerzo de adaptación afecte a la organización o a los propios procesos y sistemas internos.

La nueva forma de relación entre administraciones, empresas y ciudadanos se apoya en el formato electrónico (documentos, firmas y sellos de tiempo electrónicos,...) por lo que toda adaptación debe pasar por preparar el “back office” de manera integral para esas nuevas condiciones.

Es evidente que la compleja adaptación de la Administración a este nuevo entorno debe iniciarse en sus procesos y gestiones internas pues un “front office” adecuado con un “back office” inexistente o no preparado no deja de ser una fachada sin contenido.



La solución por la que ha optado la Administración del Principado de Asturias se centra en ofrecer el mejor servicio al ciudadano de la manera más eficaz y eficiente considerando desde su concepción el trabajo con documentación y procesos electrónicos. Esta consideración facilita enormemente la explotación máxima de los canales de prestación de servicios menos aprovechados en la actualidad como son el canal telefónico e Internet.

Las distintas actividades emprendidas por el Gobierno del Principado de Asturias para dotarse de una auténtica Administración Electrónica con un “back office” preparado y un Servicio de Atención al Ciudadano, SAC, que haga de “front office” de esa Administración han sido:

- Definición del nuevo modelo de gestión de la Administración del Principado de Asturias que incluye la separación de las unidades administrativas productoras del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) que hace entrega del servicio y que debe dotarse de herramientas adecuadas para controlar, en todo momento, el estado de la producción administrativa.
- Integración natural de todas las gestiones relacionadas con la producción administrativa y su preparación para trabajar con documentación y procesos electrónicos: plataforma SPIGA.
- Desarrollo y dotación de la plataforma tecnológica y operativa necesaria para disponer de un adecuado “front office” multicanal: Servicio de Atención al Ciudadano.
- Elaboración de la necesaria normativa reguladora interna que posibilite el proceso de cambio iniciado: Norma reguladora de la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, tanto por la Administración del Principado de Asturias en el desarrollo de su actividad y en el ejercicio de sus competencias, como por las personas físicas o jurídicas en sus relaciones con aquella.
- Definición y desarrollo de una Política Integral de Seguridad de los sistemas de información de la Administración del Principado de Asturias y de una Política de Validación de Certificados Electrónicos.



Las premisas de partida que de forma ineludible se consideraron en el desarrollo de la producción administrativa electrónica que está siendo utilizada en la Administración del Principado de Asturias podrían resumirse en:

- Inclusión del ciclo administrativo completo, desde el registro (virtual o presencial) pasando por la gestión de expedientes administrativos hasta la transferencia y gestión archivística en el Sistema de Archivos de la Organización. (Véase la figura 1).
- Preparación para el trabajo con documentos electrónicos de todas las gestiones implicadas tanto en generación, incorporación y recuperación, con y sin firma electrónica.
- Transferencia de toda la información electrónica entre las distintas gestiones, desde la gestión de registro a la gestión de expedientes y desde ésta a la gestión archivística.
- Automatización máxima de la generación de documentación administrativa electrónica a partir de la información recogida en las estructuras de datos.
- Gestión documental de la información electrónica generada y recogida.
- Normalización de la información corporativa en base al trabajo con bases de datos corporativas de terceros (personas físicas y jurídicas), territorio, organización y servicios con lo que se consigue el dato único y fiable necesario obligatoriamente en el desarrollo de una auténtica Administración Electrónica.
- Preparación para realizar actividades de comunicación/notificación o transacciones completas con los interesados utilizando múltiples canales como Internet o el telefónico.
- Empleo de tecnología Web en todas las gestiones dejando como alternativa la tecnología cliente-servidor.
- Plataforma tecnológica única basada en estándares del mercado.
- Recogida y aprovechamiento del conocimiento sobre los procedimientos y su tramitación.

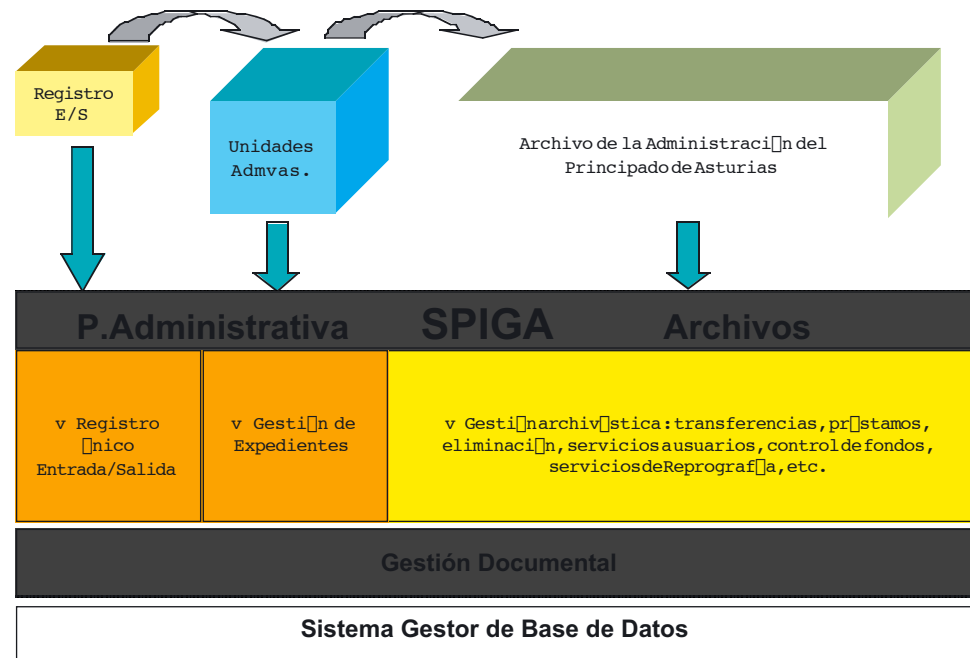


Fig. 1. Ciclo administrativo completo



Estas premisas no aseguran que la integración de gestiones sea de rápida y sencilla implantación generalizada en una Administración Pública, cuestión ésta de suma importancia. La Administración Electrónica no debe quedar en la preparación parcial de la producción de una Administración Pública sino que debe recoger la totalidad de su actividad administrativa.

Las características de la plataforma SPIGA, implantada en la Administración del Principado de Asturias, posibilita la gestión bajo la misma plataforma de toda la producción administrativa en un plazo de tiempo razonable sin necesidad de un gran contingente humano, así como la unicidad de la gestión administrativa relacionada con el servicio prestado, la



normalización de los procesos productivos de una manera natural sin producir trastornos en la Organización y la racionalización de dichos procesos en base al conocimiento obtenido de los mismos.

SPIGA ofrece igualmente la posibilidad de reemplazar cualquier actividad basada en el soporte papel y que utiliza el canal presencial o el correo ordinario por una actividad que se documenta en formato electrónico sobre soporte magnético y que puede utilizar el canal Internet.

En este complejo proceso de cambio debe tenerse en cuenta, desde la definición del modelo conceptual, la participación de los responsables de la custodia y gestión de la información, incluida la electrónica, una vez que se archiva, lo que significa la plena participación de los archiveros en este cambio lo que aporta un valor añadido cuantificable a la racionalización de los procesos de gestión administrativa. SPIGA ayuda a coordinar, regular y normalizar el tratamiento archivístico por parte de las unidades productoras y suministra herramientas para canalizar los procesos de gestión archivística, comenzando por la transferencia ordenada entre las unidades productoras y el sistema de archivos administrativos. No sólo se trata de reemplazar, parcial o totalmente, el soporte papel por el soporte magnético y el formato electrónico sino que se deben resolver cuestiones como acceso, conservación, difusión, etc. de estos documentos a lo largo del tiempo.

En la implantación o despliegue de la plataforma SPIGA como solución a la producción administrativa electrónica de la Administración del Principado de Asturias se está siguiendo, fielmente y con éxito, la estrategia aconsejada para la implantación de la Administración Electrónica pues es aplicable perfectamente. Esta estrategia se muestra gráficamente en la figura 2.

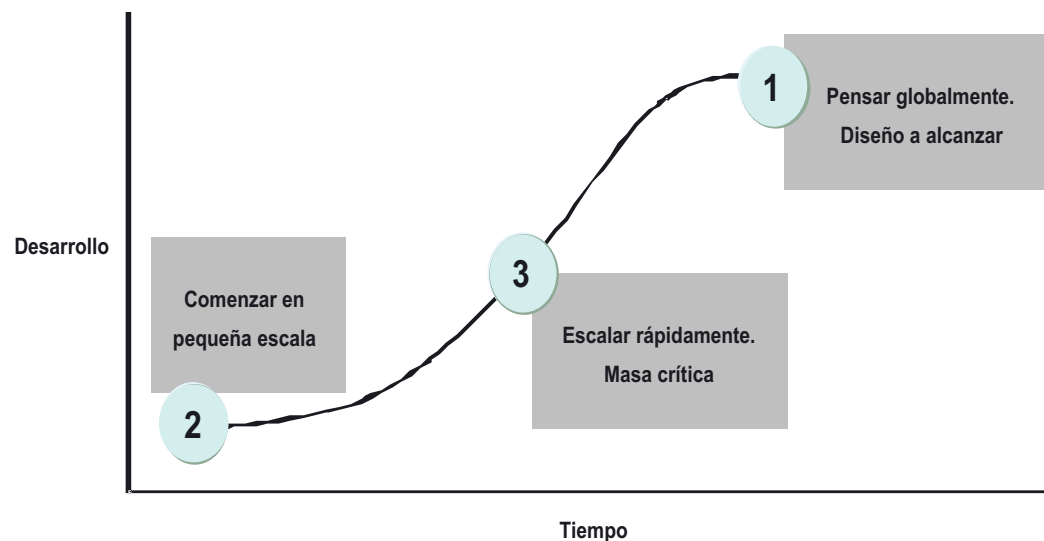


Fig. 2. Estrategia de implantación de la Plataforma SPIGA



Para el desarrollo e implantación de SPIGA se ha partido de un diseño inicial ambicioso pero práctico y alcanzable, comenzando a implantar de manera controlada con la intención de validar la plataforma y una vez que se ha validado y probado se está expandiendo por toda la organización de una manera rápida.

En cuanto a la necesaria securización de las transacciones a realizar entre los ciudadanos y la Administración del Principado de Asturias así como la de los procesos internos, garantizando, en función de las necesidades de cada caso, la autenticidad, confidencialidad, disponibilidad y no repudio, el Gobierno del Principado de Asturias parte del reconocimiento inicial de todos los certificados digitales emitidos por las diversas autoridades de certificación reconocidas en la actualidad y que ya están operando en el mercado. La validación de dichos certificados se realizará en modalidad de outsourcing. El Gobierno del Principado de Asturias no se plantea ofrecer servicios de certificación al ciudadano convirtiéndose en Autoridad de Certificación.

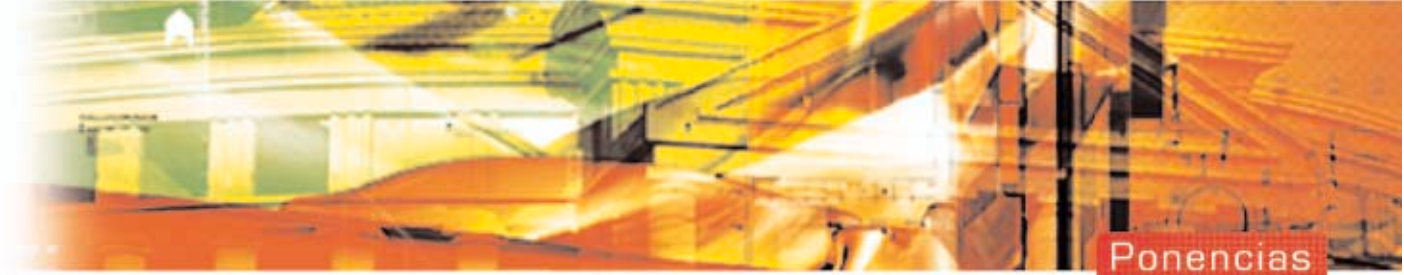
Internamente, la Administración del Principado utilizará una plataforma corporativa de firma digital integrada con los distintos sistemas que harán uso de dicha firma digital del funcionario, entre los que se encuentra la plataforma SPIGA.

2. PRODUCCIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS : SPIGA

En el año 2000, el Gobierno del Principado de Asturias aprobó la implantación de un Modelo de Gestión que, mediante la modernización y la mejora de la calidad de la Administración del Principado de Asturias, sirviese de instrumento para acercar la Administración a los ciudadanos y prestarles, mediante una gestión más ágil y eficaz, unos servicios de calidad que diesen plena satisfacción a sus demandas.

Este Modelo de Gestión se caracteriza, entre otros, por los siguientes elementos :

- 1.- Una función de entrega o prestación de servicios administrativos de calidad a los ciudadanos, a desarrollar, con carácter general, por parte de una unidad especializada (Servicio de Atención al Ciudadano), común a toda la Administración del Principado del Asturias, y encargada de gestionar y optimizar los diversos canales de comunicación y relación con los ciudadanos (presencial, telefónico, Internet, etc.)



2.- Una función de producción de servicios públicos en cuyo seno se implanten adecuados sistemas de gestión, información y seguimiento, junto con objetivos concretos de mejora continua en la calidad de cada bien o servicio público destinado a satisfacer el interés general y las necesidades de los ciudadanos.

En definitiva, se aprobaba la distinción entre la función de producción de servicios por parte de las unidades productoras con su “back office” y la función de entrega o prestación de dichos servicios con su “front office” multicanal.

Para dotarse de un “back office” sólido, práctico y con futuro se decidió implantar, con carácter general en toda la organización, una herramienta que permitiese a la Administración del Principado la integración de toda su actividad administrativa, sirviese de soporte adecuado para el desarrollo de sus procesos y proporcionase información suficiente, desde una perspectiva tanto interna como externa, de la gestión realizada.

Más concretamente, el proyecto se planteó como un proceso de selección, parametrización y adaptación a la Administración del Principado de Asturias de una herramienta para la gestión y el conocimiento de la producción administrativa que proporcionase las siguientes utilidades:

- Servir de soporte a la operativa administrativa interna, manteniendo no obstante la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación a las situaciones y circunstancias particulares.
- Generar información integrada de la actividad realizada, adaptada en cada caso a las necesidades de los diversos niveles de la organización y con especial atención a las necesidades del nivel directivo.
- Dar respuesta segura y normalizada, y desde cualquier punto y canal de atención al ciudadano, a sus demandas de información particular.
- Reducir y simplificar los procesos que se llevan a cabo en la organización, entendiendo por proceso el conjunto de actividades lógicamente relacionadas que a partir de ciertos “inputs”, crea un producto de valor añadido para su destinatario, ya sea este interno o externo a la organización.
- Integrarse con otras herramientas de gestión y, especialmente, con el Registro y la gestión documental y archivística del conjunto de la organización.



La novedosa materialización de esta solución fue encargada a un socio tecnológico nacional con tecnología propia y capacidad contrastada que compartió el riesgo y coste de esta solución. La plataforma obtenida se apoya en herramientas comerciales del socio tecnológico con amplia implantación en el mercado con lo que se asegura su futuro desarrollo como producto comercial.

La preparación de SPIGA, desde su concepción, para trabajar en el entorno Internet y con documentación en formato electrónico está favoreciendo el desarrollo de la Administración Electrónica del Principado de Asturias y, como consecuencia, el de la Sociedad de la Información en nuestra comunidad autónoma.

En la figura 3 se muestra el papel de SPIGA dentro del modelo de gestión de la Administración del Principado de Asturias.

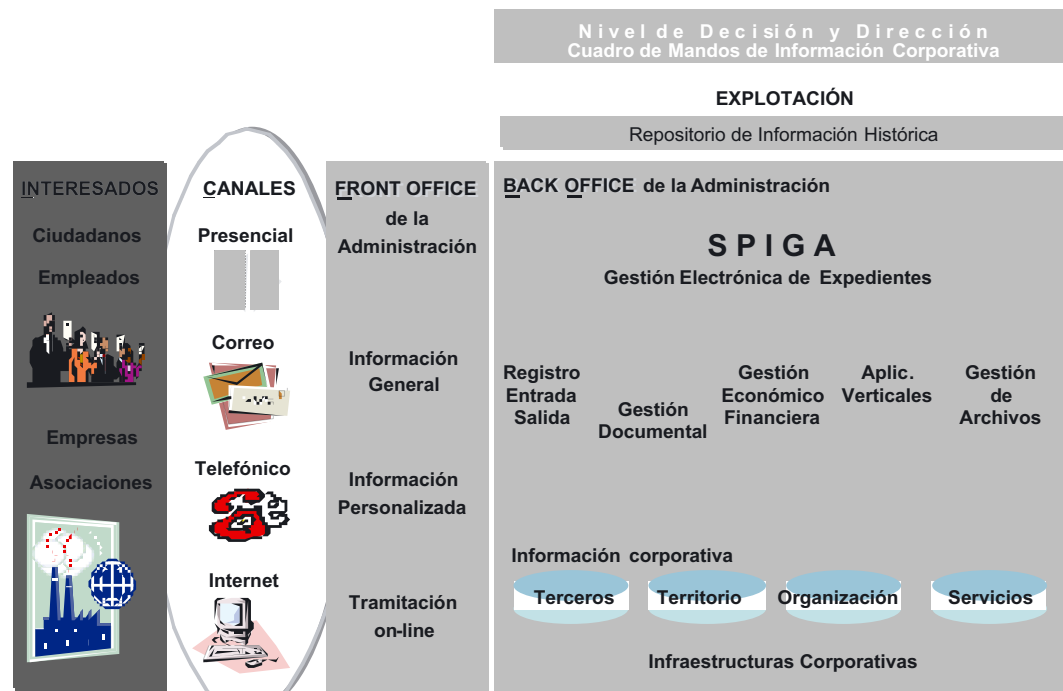


Fig. 3. SPIGA en el modelo de gestión de la Administración del Principado de Asturias





Las realidades asumidas de partida para el establecimiento del modelo conceptual fueron:

- No existe, en la realidad, el procedimiento administrativo claramente definido que se pueda reglar dentro de un flujo concreto
- La producción administrativa tal cual se realiza en la actualidad es
 - una carga excesiva de trabajo
 - una duplicación de esfuerzos y tareas
 - un cuello de botella en la prestación del servicio
 - causa de descoordinación y desinformación
- No facilita el conocimiento de los recursos humanos necesarios ni la obtención de indicadores de gestión
- Obstaculiza la implantación de la Administración Electrónica

La solución implantada en la Administración del Principado de Asturias se aleja de la vía que afronta cada procedimiento administrativo como un proyecto particularizado, reglando con una herramienta workflow generalista un proceso que no sigue una regla fija, con lo que ello representa de proyecto con un alto riesgo de fracaso, costoso y dilatado en el tiempo. Teniendo en cuenta que cualquier Administración Pública gestiona varios cientos de procedimientos administrativos correspondientes a varios cientos de servicios, esta vía es muy poco práctica y realista.

El modelo conceptual de SPIGA parte de premisas no consideradas con anterioridad por otras soluciones entre las que se encuentran:

- Explotación de bases de datos corporativas (terceros, territorio, organización y servicios) que facilitan el dato único.
- Consideración del ciclo productivo completo desde el registro de entrada/salida hasta el archivo histórico.
- Máxima flexibilidad para definición y mantenimiento de procesos productivos en base a la no consideración de parametrizaciones rígidas.



- Agilidad y rapidez en la puesta en producción de los procesos productivos.
- Normalización y racionalización de los procesos productivos sin actuaciones traumáticas en base a la definición y validación con los propios gestores de modelos genéricos de procedimientos.
- Recogida de toda la información y documentación electrónica necesaria para producir y para gestionar.
- Explotación del conocimiento que se va adquiriendo y que retroalimenta al sistema de gestión.
- Consideración de cualquier canal de interacción con el interesado incluido Internet.

El modelo conceptual de la plataforma SPIGA se sustenta sobre cuatro pilares fundamentales como son las bases de datos corporativas de Terceros (personas físicas y jurídicas), Territorio, Servicios (inventario de procedimientos administrativos) y Organización.

En la figura 4 se muestra gráficamente el modelo conceptual de SPIGA en cuanto a estos cuatro pilares.

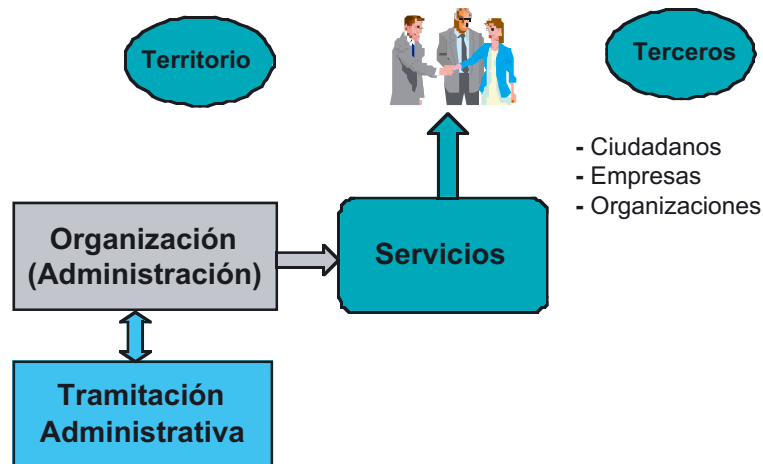


Fig. 4. Modelo conceptual de la Plataforma SPIGA



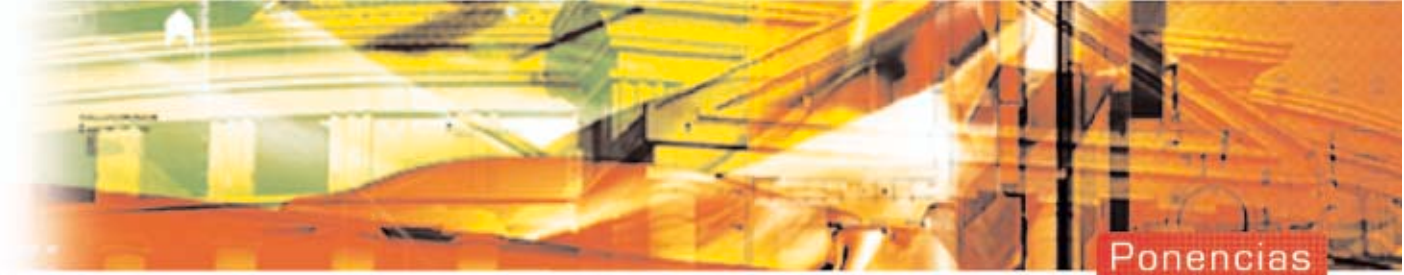
SPIGA, en la actualidad, incluye:

- Dato único de tercero (indispensable para implantar la Administración Electrónica), de territorio, de unidad administrativa de la organización y de servicio.
- Integración completa de las gestiones de registro entrada/salida, de expedientes, archivística y documental con transferencia automática de información electrónica.
- Abstracción de la tramitación administrativa (procedimientos administrativos, fases, actos, documentos electrónicos, ...).
- Flexibilidad absoluta para parametrizar, producir y adaptar un procedimiento administrativo basada en una estructura dinámica de información sobre procesos administrativos.
- Agilidad y mínimo esfuerzo para poner en producción un procedimiento administrativo electrónico.
- Recogida de la información necesaria en cada procedimiento administrativo para tramitación y gestión.
- Preparación para la creación, captura y recuperación de documentos electrónicos en cualquiera de las gestiones.
- Breve aprendizaje, facilidad de uso y mínimo mantenimiento.
- Posibilidades máximas de integración con otros sistemas de gestión como CRM (gestión de la relación con los ciudadanos), contable, tributaria, datawarehouse, etc., en base a automatización.
- Preparación para la incorporación de funcionalidades de firma electrónica avanzada.
- Tecnología Web y cliente/servidor.

A la Administración, SPIGA ofrece :

- Un cuadro de mando para la dirección a medida de las necesidades de conocimiento.
- Normalización en base a la parametrización de tipologías genéricas de procedimientos :





- Autorizaciones y Licencias
- Subvenciones y Ayudas
- Sancionadores
- Expropiaciones forzosas
- Contratos, ...
- Información sobre lo tramitado y su estado
 - Información general y específica del expediente
 - Documentos electrónicos administrativos producidos y documentos escaneados
 - Plazos y situación administrativa, ...
- Determinación y eliminación de cuellos de botella (reingeniería)
- Conocimiento sobre la relación producción administrativa - recursos humanos
- Conocimiento sobre la calidad de la actividad administrativa realizada

Al usuario del sistema, SPIGA ofrece :

- Soporte
 - Normativa e información de interés del procedimiento
 - Plena integración con la ofimática utilizada
 - Control sobre la producción (plazos, actos, ...)
- Tramitación flexible y automatizada
 - Automatización de la generación de documentos administrativos





- Automatización de acciones relacionadas (registro de salida, transferencias y petición de préstamo al archivo, ...)
- Localización rápida de la información del expediente independientemente de su estado administrativo (en instrucción, archivado, ...)

Los elementos que maneja SPIGA para parametrizar, de una manera sencilla y ágil, un procedimiento administrativo son:

1. Información de carácter general del expediente administrativo (número de referencia, fecha apertura, ...)
2. Información específica relacionada con el procedimiento particular (importe solicitado de la subvención, partida presupuestaria, ...)
3. Relación de Fases-Actos-Documentos Administrativos para la que se utiliza un catálogo modificable de fases administrativas (Iniciación, Instrucción, Revisión, Archivo, ...), un catálogo modificable de actos administrativos (Requerimiento de documentación, Propuesta de Resolución, Informe Técnico, ...) y los documentos administrativos electrónicos particulares que se producen en el procedimiento. En las figuras 5 y 6 se muestra la interface de administración de procedimientos, fases, actos y documentos administrativos.

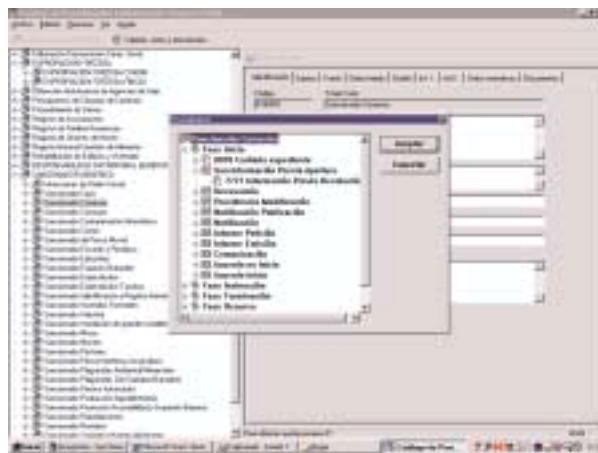


Fig. 5. Interface del administrador de SPIGA (catálogo de procedimientos)

Fig. 6. Interface del administrador de SPIGA (catálogo de actos administrativos.)



En la actualidad SPIGA se encuentra probado y validado en las once Consejerías de la Administración del Principado de Asturias y en fase de rápida expansión en toda la administración autonómica. Tres Consejerías :

- Industria, Comercio y Turismo
- Medio Ambiente
- Administraciones Públicas y Asuntos Europeos

tienen actualmente bajo SPIGA toda su actividad administrativa.

Desde el mes de junio de 2001 y hasta el mes de junio de 2002, se han puesto en producción más de 250 procedimientos administrativos con un número de usuarios que supera los 200. La figura 7 muestra el único interface que tiene el instructor tanto para consultar las solicitudes y escritos presentados a través de registro de entrada dirigidos a su unidad administrativa como para tramitar sus expedientes.



Ayuntamiento de A Coruña



Fig. 7. Único interface del usuario de SPIGA



Los próximos hitos importantes de la plataforma SPIGA son :

Septiembre 2002: Intercomunicación de los registros de entrada/salida de la Administración del Principado de Asturias y del Ayuntamiento de Pravia con envío telemático seguro de los asientos y de los documentos electrónicos creados o presentados con firma electrónica del funcionario.

Octubre 2002: Información multicanal (presencial, telefónica, Internet,...) del estado y resultados de toda la tramitación realizada bajo la plataforma SPIGA.

Abril 2003: Realización de transacciones completas multicanal (Internet incluido) utilizando SPIGA.



Ayuntamiento de A Coruña

