

20

EL VIAJE HACIA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: PRIMERA PARADA EL DATO ÚNICO

Eva Labarta Herráez

Directora de la División de Sistemas de Información
Agència Catalana de l'Aigua, Departament de Medi
Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya

SINOPSIS

Las administraciones públicas dedicamos una parte importante de nuestro tiempo a dar entrada a documentos del ciudadano generados por otras Administraciones. La validación de esa documentación y su incorporación a los expedientes, así como la generación de documentación similar para otros organismos, ocupa entre el 5 y 10% de los recursos útiles (estimación propia). Esta dedicación no aporta ningún beneficio a la cadena de valor del organismo, no garantiza la vigencia de los documentos y genera en el ciudadano una percepción de falta de eficiencia y comunicación, que ha de cubrir él mismo. Las ineficiencias producidas por la inexistencia del dato único en la Administración son cuantiosas. ¿Por qué me piden una fotocopia del DNI al iniciar cualquier trámite? ¿Por qué necesito aportar un certificado que justifique que estoy al corriente del pago de deudas con la Administración con la que estoy interactuando? ¿Por qué tengo que preguntar en cinco mesas diferentes para saber el estado de otros tantos trámites? ¿Por qué tengo que presentar las escrituras y poderes de mi empresa cada vez que solicito ciertos trámites en la misma administración? ¿Por qué debo informar individualmente a más de diez administraciones cuando cambio de residencia? La existencia del dato único es el cimiento para la integración de la información entre las diferentes administraciones, en el camino a la Administración Electrónica... es el “arreglar la casa por dentro, antes de enseñársela a las visitas”. El mismo camino que lleva a la excelencia en la prestación del servicio al ciudadano. La exposición de la necesidad de un dato único, se ejemplifica con el caso práctico de su introducción en la Agència Catalana de l’Aigua, durante la implantación de su Plan Director de Sistemas. El ejemplo del proceso seguido en la Agència tiene un gran número de paralelismos, con lo que sería la implantación del dato único en toda la Administración, debido a su origen y a las competencias, que la convierte en un modelo a pequeña escala del conjunto de las administraciones públicas.

“I HAD A DREAM...”

Esta ponencia gira alrededor de una idea que hoy es sólo un sueño: el dato único en la administración pública. En ese sueño los ciudadanos accedemos a las administraciones públicas, y vemos cuándo y cuánto IBI pagaré este año, el estado actualizado de mi informe de vida laboral, si la playa en la que veraneo tiene bandera azul o si ya es efectivo a todos los niveles mi cambio de dirección,... y en el sueño, todo pasa desde un hogar conectado a Internet y en una única web, ¡en la que sólo hay que registrarse una vez!

ADMINISTRACIÓN DEL DATO ÚNICO

Para abordar la comprensión de la situación actual del dato único, un caso claro es la perspectiva que tienen los actores de un trámite, en el que interviene información de diferentes administraciones.

La perspectiva del ciudadano: Al realizar el trámite, el ciudadano es el responsable de aportar toda la documentación o certificados necesarios, realizando múltiples pasos y/o visitando diferentes Administraciones.

La perspectiva de la Administración: La Administración no dispone de una visión global de la información relativa al ciudadano, dado que esta se encuentra dispersa en diferentes organismos.

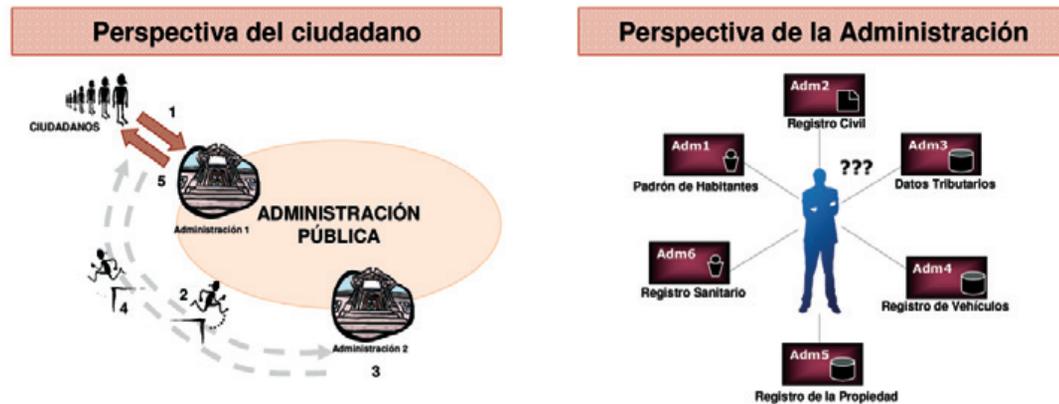


Figura 1 Perspectiva de ciudadano y Administración sin dato único

Tanto la Administración como el ciudadano tienen una necesidad común, quieren verse globalmente, no bajo el prisma exclusivo del trámite que están realizando.

Para cambiar la perspectiva actual, es necesario que la Administración inicie un proceso de racionalización de la gestión de los datos comunes que posee de los ciudadanos, como paso previo a la compartición de información. **El objetivo final de ese proceso es el dato único.**

La racionalización de los datos comunes de los ciudadanos en las diferentes administraciones, precisa de una determinación previa: cuáles y dónde se ubican. **No se trata de unificar toda la información administrativa, sino la de los datos comunes que nos permitirán posteriormente compartir el resto de la información.**

Un ejemplo sería la obligación del ciudadano de justificar la inexistencia de deuda con la Administración para recibir una subvención. La existencia de unos datos comunes sobre ese ciudadano, como puede ser su NIF, permitiría al órgano que subvenciona contrastar con los diferentes órganos tributarios la existencia de deuda. Este proceso permitiría:

- **Eliminar la aportación, por parte del ciudadano, de información en poder de la Administración.**
- Disponer, por parte de la administración de **información de mayor calidad**, actual y completa.
- **Garantizar la vigencia de la información** obtenida de otras administraciones, durante el desarrollo del trámite, evitando cambios en las situaciones administrativas entre el momento de inicio del trámite y el de su resolución.

El proceso descrito requiere la **definición de los datos comunes del ciudadano**. A este conjunto de datos lo denominamos **certificado 0**. Este certificado dispone de la información básica de los ciudadanos y sirve como puente de unión entre los datos específicos que residen en cada Administración. El **certificado 0** contendrá como mínimo:

- El código identificador único del ciudadano.
- El nombre completo del ciudadano.
- La dirección fiscal del ciudadano.

La integración de este certificado entre diferentes Administraciones permitiría relacionar, por ejemplo, el NIF, el código de la tarjeta sanitaria y las inscripciones en el Registro Civil y en el Padrón de habitantes.



Figura 2 Perspectiva de ciudadano y Administración al introducir el dato único

La gestión del dato único entre las diferentes administraciones requiere **protocolos de trabajo consensuados**, y desde el punto de vista de los sistemas, **una integración ágil y segura de la información compartida**. La integración requerirá, necesariamente, la existencia de canales de comunicación rápidos y el uso de estándares para intercambiar datos entre Administraciones.

Algunos ejemplos de los **beneficios** y **aplicaciones** del dato único en la administración pública son:

- Perspectiva completa de los derechos y obligaciones del Ciudadano con respecto a la Administración. Posición global.
- Eficiencia documental: No solicitar al ciudadano información que está en manos de la Administración.
- Formulario único (también interadministrativo).
- Factura única.
- Control de la deuda con la Administración.
- Tramitación por excepción (conceder primero, comprobar después).
- Integración de organismos públicos y privados.

Las **principales barreras** existentes que limitan la implantación del dato único en la administración pública son:

- Ausencia de competencia.
- Ausencia de un promotor interadministrativo.
- Inexistencia del dato único en muchas de las Administraciones individuales.
- El dato único no requiere sólo acciones en los sistemas de información, sino también en la organización de las administraciones.

- Dificultad para definir soluciones sostenibles (con un retorno de la inversión aceptable).
- Legislación limitada y no aprovechada en su totalidad.
- Tratamiento diferenciado de trámites y servicios.
- Falta de estándares.
- Inercias culturales. Resistencia al cambio.
- Incompatibilidad de los sistemas de información actuales.

Son **factores clave de éxito**, para acometer el dato único, los siguientes aspectos:

- Consenso sobre las expectativas y resultados esperados.
- Gestión del impacto organizativo (componente humano).
- Estrategia de despliegue (pe. optimizar la relación esfuerzo/impacto en el ciudadano).
- Reaprovechamiento de **recursos y experiencias ya desarrolladas**.
- Utilizar las sinergias que está aportando la introducción de los certificados y del DNI digital.

La consecución del dato único no es un objetivo en sí mismo. Este proceso es la **piedra angular sobre la que edificar la Administración Electrónica**. En el camino hacia la consecución de dicha Administración, un paso previo es la **organización de los back office de cada Organismo, para permitir su comunicación** (base de datos única). Es lo que coloquialmente explicaríamos como “arreglar la casa por dentro, antes de enseñársela a las visitas”.

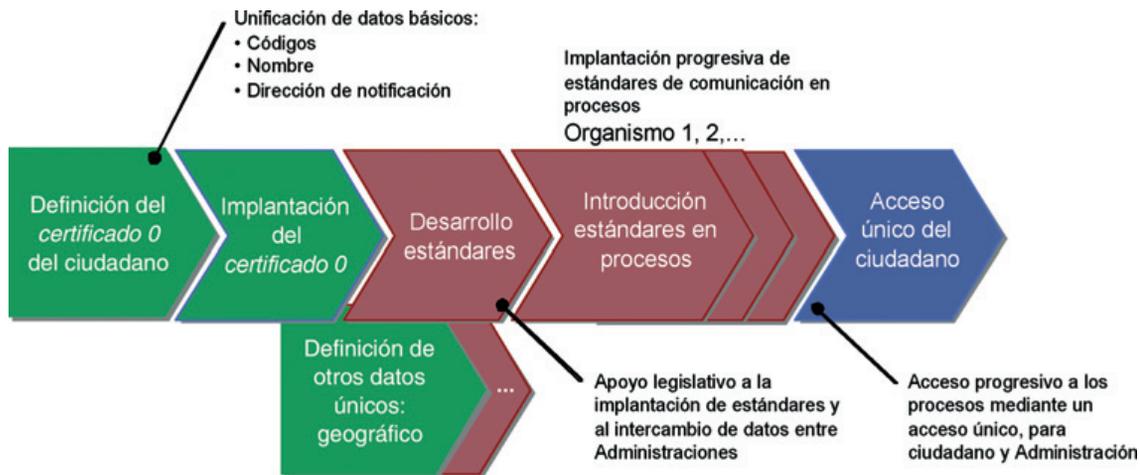


Figura 3 Introducción del dato único

Así, la consecución del dato único pasa por la definición e implantación de una solución de identificación única para todos los ciudadanos ante las Administraciones: el certificado 0. Este concepto, con independencia de su puesta en práctica, permitirá garantizar como mínimo unos datos identificativos comunes del ciudadano, aceptados por todas las Administraciones. A partir de la implantación del certificado y de la definición de estándares de comunicación se iniciará su introducción progresiva en los procesos de las diferentes Administraciones. En este punto será posible empezar a intercambiar información entre Administraciones y ofrecer una entrada única a los procesos del ciudadano.



Figura 5 El proceso de transformación del Plan Director de Sistemas

El ejemplo del proceso seguido en la Agència tiene un **gran número de paralelismos**, con lo que sería la **implantación del dato único en toda la Administración**, debido a su origen (resultado de la fusión de diferentes organizaciones) y a las competencias en un variado número de aspectos (tributación, sanción, inspección y obra pública), que la convierte en un modelo a pequeña escala del conjunto de las administraciones públicas.

Uno de los principales retos planteados en la implantación del Plan Director fue la **compartición de la información y de su gestión**, mediante la concentración de bases de datos y la definición de procesos únicos para toda la Organización. Este trabajo tenía una doble vertiente:

- La solución tecnológica para **integrar** los diferentes sistemas e introducir la gestión única de los datos compartidos.
- La **gestión del cambio** de la Organización para introducir una filosofía de trabajo basada en la corresponsabilización en la gestión de la información común, siendo sensibles a las heterogéneas necesidades de las diferentes áreas.

La consecución de esta dimensión del proyecto requirió una alta dedicación a la gestión del cambio y la *sponsorización* al más alto nivel, dentro de la propia Agència.

El **modelo de integración de datos** desarrollado en la Agència se fundamenta en las siguientes premisas de diseño:

- Consistencia de diseño: la **introducción de datos** ha de ser única y garantizar la actualización en todos los repositorios.
- Existencia de **canales de comunicación** entre los diferentes repositorios.
- Establecimiento de **mecanismos de actualización** de datos.
- Concreción el **momento** en el que se han de realizar las actualizaciones.
- Tener en cuenta los **modelos de datos** propios de las aplicaciones a implantar.
- Considerar los **modelos de integración** de datos de les arquitecturas intermedias.
- Establecer procesos fiables de **migración** de datos.

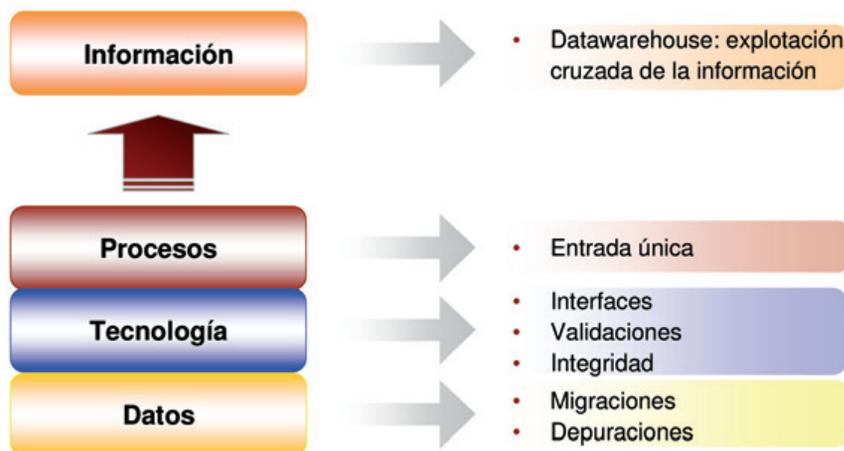


Figura 6 La gestión de la información basada en el dato único

La transformación realizada en la Agència a partir del Plan Director, se puede constatar desde dos puntos de vista: los **datos** y las **responsabilidades**. Tanto la información como las personas que la utilizan, cambian de paradigma pasando de un entorno de concentración de responsabilidades, a uno de distribución del acceso a la información, con datos concentrados (únicos). La experiencia de la Agència se resume en el siguiente cuadro:

	Situación inicial	Situación objetivo
Datos	<ul style="list-style-type: none"> • Dispersión • Desintegración • Fragmentación • Duplicidades • Inconsistencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración • Integración • Compleitud • Unicidad • Consistencia
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración en pocas personas • Ambigüedades en muchas partes del proceso • Poca conciencia de la responsabilidad individual • Organización "menor de edad" 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución en las áreas y divisiones • Claridad en la asignación inequívoca de responsabilidades • Conciencia plena de la responsabilidad de cada uno • Organización "mayor de edad"

Tabla 1 Evolución de responsabilidades y datos

Desde el punto de vista organizativo, la Agència pasa de ser una yuxtaposición de talleres, que trabajan de forma compartimentada, a convertirse en una auténtica **factoría** donde los procesos pasan de una a otra área, de manera natural. En esta nueva forma de trabajo, priman la coordinación, la corresponsabilización en las diversas fases del proceso y una orientación de toda la Organización al servicio al ciudadano, con independencia de las áreas funcionales. Los cambios obrados se resumen en el siguiente cuadro:

Modelo taller	Modelo factoría
• El conocimiento reside en las personas especialistas	• El conocimiento reside en el sistema
• Barrera en la reubicación	• Facilitador de la reubicación
• Autosuficiencia en la información: "Islas de datos"	• Dependencia cruzada de la información: Datos comunes
• Duplicidad e inconsistencia entre los datos de diferentes "talleres"	• Unicidad y congruencia de los datos comunes
• Sistema = conjunto de herramientas de optimización de la productividad individual	• Sistema = homogeneizador de procedimientos, garantía de unicidad y completitud de los datos. Optimiza la productividad global

Tabla 2 Modelo "taller" versus modelo "factoría"

El mapa inicial de sistemas se ha transformado en una solución integrada, que da soporte a toda la Agencia. Los diferentes procesos (*back office* y *front office*) se integran de manera natural, siguiendo los flujos de trabajo, de manera independiente a las aplicaciones que los soportan. Esta integración permite la extensión de los servicios a Internet, para su acercamiento al ciudadano por este canal, garantizando siempre el dato único.

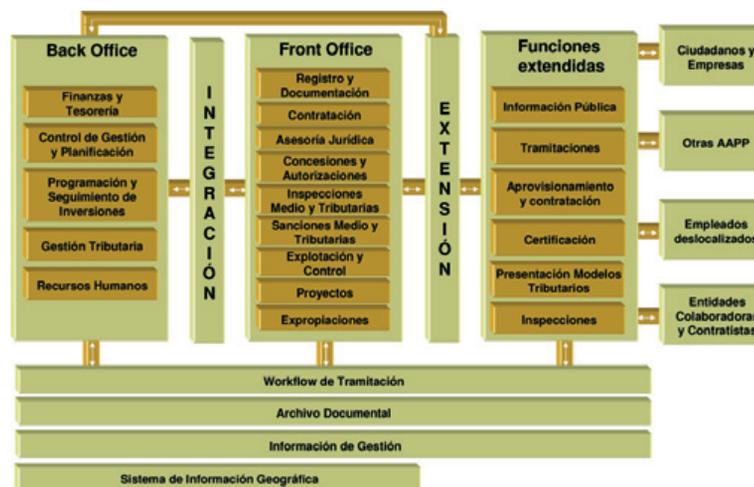


Figura 7 Mapa final de sistemas de la Agencia

Como ejemplos prácticos de la experiencia de la Agencia, en la aplicación del dato único, existen tres iniciativas destacadas:

- Posición global del ciudadano.
- Posición global del territorio.
- Control de la deuda.

- Una **legislación armonizada** para conseguir el Gobierno Electrónico (con 26 compromisos, 113 recomendaciones y un Plan de Trabajo con horizonte 2005),
- Una **organización** diseñada especialmente para dar soporte a la construcción del portal de servicios integrados (los e-Ministers y los e-Champion, un equipo de asesores que dan soporte a Ministerios y Agencias gubernamentales para desarrollar el Plan de Trabajo),
- ukgovtalk, el **estándar de comunicación** para organismos públicos y privados. Es una herramienta de comunicación en crecimiento continuo mediante la presentación y aprobación de nuevos estándares.

La solución de UK Online intentaba promover el acceso, mediante un único portal, a un *middleware* llamado **Gateway** donde se gestionaría la información de registro de los ciudadanos, se **garantizaría la seguridad de la comunicación** y se conectaría con el *back office* integrado por las diferentes administraciones británicas.

La iniciativa británica está en *stand by*. El portal actual **Directgov** es más una agregación de links e información de diferentes webs, que el proyecto ideado inicialmente.

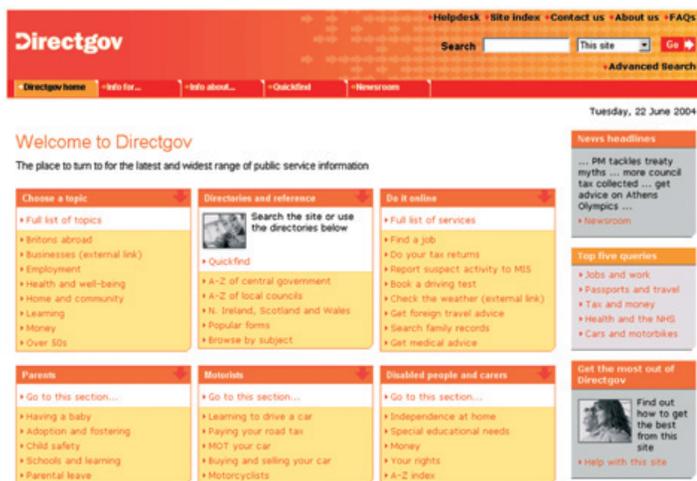


Figura 11 Página de acceso a UK Online

Así pues, ¿podemos aseverar que el dato único ya no es un sueño? El concepto de acceso a un dato único, viendo al **cliente como centro de la relación**, no es nuevo. Desde hace años las **entidades financieras** explotan esta idea. El concepto de cliente como núcleo, se contraponen al de la antigua visión de la cuenta como centro de la relación con los clientes. Es cierto, se trata de un dato único “intraempresarial”, pero no se debe perder de vista las interacciones dentro del sector. Sirva como ejemplo la **transferencia bancaria**, dónde dos entidades intercambian información de un cliente referida a una cuenta. Este ejemplo es fácilmente extrapolable a la Administración, dónde dentro de una operativa habitual se intercambiarían para un ciudadano (cliente) la deuda contraída en un expediente (cuenta bancaria), la matrícula del coche (cuenta bancaria) para el pago del impuesto municipal, ... El Consejo Superior Bancario y sus cuadernos de intercambio de información, representan el papel del **organismo que fija los estándares de comunicación**. La regulación del Banco de España ha permitido desde hace años **fijar criterios**

de base que han permitido la comunicación. El más destacado, en lo que refiere al ejemplo planteado, **la cuenta estándar de 20 dígitos** en España y la adhesión al código IBAN, de hasta 34 caracteres, para las transacciones en Europa ¿Veremos algo así con los códigos de trámite en la Administración Pública?

El trabajo de base relatado ha permitido un rápido desarrollo de la banca electrónica (“arreglar la casa por dentro, antes de enseñársela a las visitas”), facilitando el acceso de los clientes a los diferentes productos contratados (cuentas corrientes, de ahorro, préstamos, títulos financieros o tarjetas de crédito) mediante un único “usuario-password”. La **visión agregada del estado de todos los productos financieros por parte del cliente origina el concepto de posición global**.

La integración de la operativa financiera tradicional con la accesible vía Internet permite, gracias al dato único, manejar una base de datos común en la que se reflejan los movimientos, con independencia del canal por el que se originaron. De nuevo el **dato único, permite obtener siempre la visión actualizada del estado de los diferentes productos financieros, garantizando la calidad y seguridad del servicio**.

RETOS DE FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si el dato único ya no es un sueño, ¿cuáles son los retos de la administración pública para acometerlo? La implantación del dato único debe ser un **reto básico de la Administración**. Su obtención permitirá:

- La simplificación de procesos.
- La reducción de trabas al ciudadano.
- El acceso a información de calidad.
- El uso de información vigente.

En general, la mejora de la eficiencia y de la imagen de la Administración y el abandono de tareas de bajo valor añadido, para **dedicar los esfuerzos a la atención al ciudadano**.

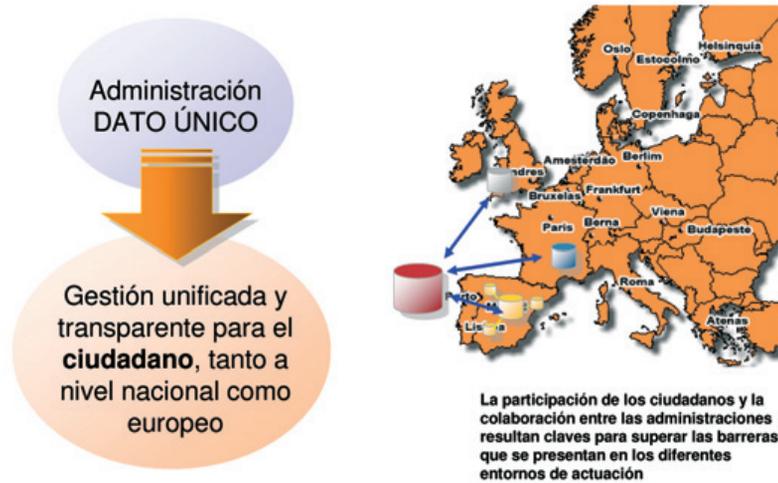


Figura 12 El dato único interadministrativo

Los **pasos a dar** para la consecución del dato único son:

- Trabajo de **desarrollo de las infraestructuras** de conexión entre administraciones, como paso previo a la búsqueda del dato único (“arreglar la casa antes de enseñarla”).
- **Integración interadministrativa** en la Europa de los 25. Desde el Ayuntamiento hasta la Unión.
- **Armonización legislativa** para permitir el dato único.
- Introducción de **estándares para la comunicación** entre administraciones.
- Aprovechamiento de los beneficios que está aportando la universalización del **certificado digital**.
- **Consenso político** para el desarrollo de una administración que centra su prestación del servicio en la comodidad del ciudadano.

