

Gracias a Socinfo por la invitación y a todos ustedes por la asistencia. Me disculpo además con los participantes en la mesa anterior, ya que me ha sido imposible acudir a ella.

Cuando acepté participar en esta sesión organizada en torno al tema de las TIC en la AGE en la gestión de medios y recursos comunes y revisé posteriormente la lista de participantes en las otras mesas me pareció que la experiencia del Ministerio de la Presidencia no podía resultar muy significativa, comparada con la los demás ministerios presentes, tanto por razón de su tamaño cuanto por razón de su negocio.

Sin embargo la existencia de una subcomisión dedicada a este asunto dentro de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y la difusión que ha tenido en medios del sector TIC las propuestas de ASTIC a esa misma comisión revelan el interés que el tema provoca, tanto internamente como, lógicamente, en el sector privado de las TIC, para quienes suponemos aproximadamente el 30% del negocio nacional.

Por ello he organizado esta charla en dos bloques: uno centrado en resumir la actividad TIC del Ministerio de la Presidencia y otro, construido alrededor de las diferentes concepciones de los “servicios comunes”, de cuál puede ser la aportación de las TIC a su gestión y de cuáles pueden ser las expectativas de mejora, no solo económicas sino organizativas.

En primer lugar, y por lo que se refiere al Ministerio de la Presidencia se trata de un ministerio pequeño (unos 800 usuarios), ubicado en un único emplazamiento, de naturaleza eminentemente política y cuya misión es doble: coordinar la acción del Gobierno, entre los ministerios y con las Cortes y darla a conocer a través de los medios.

Para soportar esa misión la Subdirección General de Tecnologías y Servicios de Información (SGTIC) del Ministerio de la Presidencia ejecutó en el año 2012 presupuesto total de 2.749.254 €, un 66% (1.811.971 €) de Capítulo VI, inversión, y un 34% (937.283 €) de Capítulo II, gasto, lo que supuso una reducción del 15,6% respecto del de 2011 y del 25,9% respecto del de 2010.

La SGTIC cuenta con 44 personas, lo que supone un coste laboral asociado de 2.148.844 €, lo que hace un total de recursos (capítulo I+ II + VI) de 4.960.815 €, de los que el 43% se dedicaron a servicios comunes, un 17% a servicios al público, un 9% a servicios de la Secretaría de Estado de Comunicación, un 13% a servicios de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y un 17% a servicios de la Subsecretaría.

El coste medio en sistemas de información y comunicaciones por usuario en 2012 fue de 6.585 €, claramente inferior al de 11.900 \$ (aproximadamente 8.880 €) para el sector Gobierno del informe “IT Key Metrics Data 2011” de la consultora Gartner, mientras que el valor de 3.911 € de inversión más gasto TIC por empleado, se sitúa ligeramente por encima del valor medio para la Administración General del Estado, 3.044 € del informe Reina 2011 (datos de 2010).

Vistos los grandes números que caracterizan al Ministerio de la Presidencia desde el punto de vista de los servicios TIC y antes de pasar al segundo bloque de mi exposición quiero resumir algunas cifras a las que me referiré más adelante:

- El presupuesto TIC de la AGE en 2102 (capítulo I, capítulo II y capítulo VI) fue de 1.509 millones de € (23% I, 45% II y 32% VI)
- Esa cifra es, casi casi, la misma de 2005 (1.492 millones €)
- El presupuesto TIC de 2012 supuso el 4,6% del total (I+II+VI)
- Estos servicios soportan la totalidad de la actividad económica de la Administración: toda la actividad recaudatoria, todos los pagos de la Administración pasan por un sistema de información.

Pasemos entonces a la segunda parte de mi exposición ¿de qué hablamos cuando hablamos de servicios comunes y qué podemos esperar de la consolidación TIC de los mismos?

Primero, y dado que el motivo de la existencia de la Administración Pública es servir a los intereses generales, podríamos pensar en servicio comunes como aquellos que soportan, de manera genérica, la relación con los ciudadanos.

Ahí, desde la ley 11/2007 se ha hecho un esfuerzo ingente y, a día de hoy, las cifras son verdaderamente espectaculares: más del 50% de los ciudadanos ha usado algún servicio de e-administración, con un índice de satisfacción superior al 70%, y aproximadamente el 90% de las empresas utiliza ese canal en sus relaciones con la Administración.

Y sin embargo, las infraestructuras sobre las que se prestan esos servicios se han construido sobre el modelo tradicional de competencias que caracteriza a la Administración: cada ministerio tiene su sede electrónica, su registro, sus expedientes, sus datos... cada una de ellas construida sobre sus propias arquitecturas. Es decir no hubo una planificación corporativa de la presencia y los servicios de la Administración en internet, pero no porque los responsables TIC así lo decidieran, sino porque la Administración sigue concibiéndose a sí misma como un conjunto de silos estancos dedicado cada uno de ellos a “su competencia”.

Como consecuencia, desde la óptica de los ciudadanos o las empresas la información que la Administración posee sobre ellos se halla fragmentada y dispersa, lo que puede que sea una protección para su intimidad, pero es, desde luego, una fuente de ineficiencias.

¿Tendría sentido plantear ahora un modelo de consolidación de estas infraestructuras comunes?

Pues a corto plazo no y a largo plazo depende.

A corto plazo no porque supondría una importante inversión y un esfuerzo significativo, al término de los cuales tendríamos... lo que tenemos ahora más o menos (es decir un conjunto de servicios electrónicos funcionando).

Es posible, sin embargo, a corto plazo, adoptar algunas iniciativas en lo que se refiere a servicios AÚN no implantados, como podría ser el archivo de expedientes electrónicos, pero deben ir acompañadas de una **regulación organizativa** si se pretende que sean eficaces; así por ejemplo se ha hecho en el punto único de entrada de facturas electrónicas, que se ha encomendado a los Ministerios de Hacienda y Administración Pública e Industria.

Y a largo plazo depende porque si el modelo organizativo sobre el que se han creado las instancias de sedes y registros no se modifica, aplicando una visión unificadora a los procesos asociados, incluidos los de gestión y operación TIC, pero NO limitados a ellos, las tensiones competenciales terminarán desgajando el invento.

De hecho ese parece ser el espíritu detrás del ENI: asumir la existencia de un conjunto diverso de sistemas ya en funcionamiento y estandarizar la información intercambiada entre ellos.

No obstante, a largo plazo, una reformulación de los servicios de la administración centrada en el ciudadano y en la empresa y NO en los procesos de la propia administración, combinada con un cambio organizativo en la prestación de los servicios y con tendencias como la movilidad, el open data y el big data podría abrir todo un nuevo abanico de servicios de carácter proactivo que no sólo harían más eficiente a la organización sino que aportarían valor al sector privado.

El **segundo tipo** de servicios comunes en los que podríamos pensar son los servicios comunes TIC, es decir, aquellos que cualquier trabajador actual “de cuello blanco” tiene a su disposición en la oficina: un equipo informático, un entorno de ofimática, correo electrónico, capacidad de acceso a internet, a la red SARA, una intranet corporativa, recursos compartidos de almacenamiento y un servicio de soporte a usuarios.

Según el tipo de ministerio y lo extensa que sea la definición de servicios comunes éstos pueden suponer entre un 15% y un 30% del total de recursos de las unidades de informática. (O sea, recordando las cifras del comienzo entre el 0,7% y el 1,4% del presupuesto total considerado)

¿Tiene sentido aquí pensar en un modelo único de provisión de estos servicios? Sí, pero fundamentalmente por razones de eficiencia, más que por motivos estrictamente de ahorro económico: eficiencia derivada de una mayor homogeneidad y simplicidad en las arquitecturas y por tanto en su adquisición, mantenimiento, operación y formación de usuarios.

Este modelo permitiría además contemplar posibles escenarios de provisión en modelos de cloud, bien pública o privada.

¿El riesgo? Dos. El primero organizativo: si no hay un modelo de gobierno centralizado de estos servicios no se logrará su implantación y extensión.

El segundo de coste de oportunidad: los recursos económicos y humanos que se dediquen a esta iniciativa no estarán disponibles para ampliar los servicios de negocio, es decir los que sustentan el funcionamiento de la Administración. Y el escenario más optimista de ahorro de esta consolidación no pasa de un 20% del coste sin consolidar en el escenario final estable. Es decir un 20% de entre el 15% y el 30% del 4,6% del total... no se pierdan, la cuenta final es entre el 0,14% y el 0,37% del total, o sea, sobre los 1.509 millones, entre 45 y 90 millones de €.

Así que llegados aquí, ¿qué nos queda? El **tercer tipo de servicios comunes**, es decir toda la actividad interna de la Administración de carácter horizontal: la gestión económica, de los recursos humanos, de las infraestructuras inmuebles (incluyendo suministro eléctrico, agua, limpieza, climatización, vigilancia), la documentación, la contratación... y, por supuesto los sistemas TIC que soportan esa actividad. O más exactamente que **no** la soportan.

Aquí es donde verdaderamente hay margen para la actuación: muchas de estas actividades NO se soportan en sistemas de información y, las que lo hacen, demasiado a menudo lo están en sistemas aislados, propios de cada Ministerio u Organismo Autónomo. Proyectos integrados, por ejemplo, de gestión automatizada de la iluminación, climatización y videovigilancia de edificios públicos, soportadas sobre las propias redes de datos existentes presentan plazos de ROI inferiores al año y medio y ahorros energéticos del 30%.

El capítulo II en 2012 para la AGE, fue de 7.511 millones de €, por lo que, suponiendo que el 80% de éste se dedica al pago de ese tipo de servicios comunes, un modesto objetivo de ahorro del 10% de ese 80% da... ¡600 millones de €!

¿Y cuál podría ser el objetivo de ahorro de una externalización de la gestión agregada de las nóminas de la AGE (que supusieron en 2012 33.150 millones de €)? las organizaciones privadas que han adoptado este tipo de soluciones las han financiado a partir de ahorros calculados como un % del monto agregado de las nóminas gestionadas... seamos modestos y pensemos en un 0,1% de esa cantidad... ¡salen 331,5 millones de €!

¿Cuál es el obstáculo? Fundamentalmente uno: el modelo organizativo de la Administración, que asigna a cada ministerio y organismo autónomo una independencia total en la gestión de este tipo de recursos. Es imposible concebir un modelo eficaz para la transformación de la gestión de estos recursos mientras cada Ministerio u organismo autónomo tenga capacidad para rechazar las soluciones corporativas a favor de las suyas propias.

El modelo de gestión, los procesos operativos mismos, tienen que ser únicos y tienen que, además, sufrir previamente, un proceso de simplificación y armonización. Pretender resolver el desorden por la mera aplicación de tecnología solo consigue producir más desorden y más rápido.

Por último, aunque he centrado esta exposición en el tema de los servicios comunes y el posible impacto de la aplicación de las TIC a su gestión, no quiero dejar de dar una pincelada sobre la parte del león: como he señalado antes, los servicios comunes TIC suponen entre un 15% y un 40% de los recursos TIC de los ministerios. El resto (del 85% al 60%) se va a servicios de negocio.

Y ahí la aplicación de las TIC tiene efectos espectaculares: menos de 10 millones de inversión para la puesta en marcha del pago farmacéutico ha generado, desde julio, más de 1.100 millones de € de ahorro. ¿Cómo cuantificar el ahorro en tiempo de los contribuyentes y en proceso para la AEAT derivado del envío de los borradores de las declaraciones de Hacienda para confirmar? ¿Y el ahorro por notificaciones electrónicas de la Seguridad Social?

¿Tiene sentido practicar en esta parte medidas de ahorro cortoplacistas? Más aún ¿tiene sentido penalizar esos servicios con una mala elección de qué servicios comunes consolidar o cuándo?

Termino: es posible, desde luego, obtener mejoras en la gestión de los servicios comunes de la Administración. Pero es preciso tener claro el orden de magnitud de lo que se puede esperar, los obstáculos organizativos existentes y los costes de oportunidad según la elección que se haga.

¿Un CIO para la AGE? Desde luego, pero mucho más para transformar la AGE que para “racionalizar las TIC”. Y un segundo apunte dentro de los “servicios comunes” las TIC... son las menos significativas económicamente y las más importantes como palanca de cambio.

Febrero de 2013

Lucía Escapa Castro

Subdirectora General de Tecnologías y Servicios de Información

Ministerio de la Presidencia