

Debate OSPI

Experiencia del Ciudadano Clave en los Servicios Públicos Digitales

Noviembre 2021



OSPI ■

Observatorio
del sector público

inetum ■

El **Observatorio del Sector Público de Inetum –OSPI–** ha celebrado un nuevo debate sobre "Experiencia del Ciudadano: clave en los Servicios Públicos Digitales" en torno a los siguientes bloques:

1. Balance de la situación actual de los servicios públicos
2. Necesidad de situar al ciudadano en el centro
3. Visión de futuro
4. Recomendaciones y mejores prácticas

Para debatir estas cuestiones, se ha contado con el siguiente panel de expertos:

- **Ángel Blanco.** Director de Organización, Procesos y TIC (Quirón Salud)
- **Carmen García Roger.** Subdirectora General de Estadísticas de Servicios (Ministerio de Hacienda y Función Pública)
- **Fernando de Pablo Martín.** Director General de la Oficina Digital (Ayuntamiento de Madrid)
- **José María Subero Munilla.** Jefe de Servicio de Diseño y Desarrollo de Servicios Públicos (Servicios Digitales de Aragón)
- **Luis Sotillos Sanz.** Head of User Experience and Service Design (Inetum)

Introducción

La cuestión inicial de este debate sobre la experiencia del ciudadano en torno a los servicios públicos digitales ha sido el problema concreto del acceso de personas mayores a ciertos servicios durante la pandemia, con oficinas y centros oficiales cerrados. ¿Estamos ante un problema de brecha digital? Es este el primer punto en el que divergen las opiniones y experiencias de los panelistas. Asimismo, las brechas mencionadas también son diferentes.

“No hay diferencia en el uso de herramientas on line entre una persona de 75 años y una persona de 20. Evidentemente, hay una diferencia en la estrategia para llegar a uno y otro”, apunta uno de los ponentes. En su opinión, la pandemia supuso un acelerador del que no hay vuelta atrás. Aunque considera que, al margen de la pandemia, estamos en la década del “protagonismo de las personas”. “Este es el mayor impacto, el cambio de usuario, que obliga a la organización a adaptarse a sus herramientas y tecnologías, que demanda inmediatez, transparencia, agilidad y personalización de los servicios. Es la misma persona que usa los servicios de banca *on line*, seguros o agencias de viaje”.

Sí, hay brecha digital, opina otro de los expertos, para quienes en términos generales siempre las ha habido. Afirma que los mayores, porcentualmente, usan menos los servicios electrónicos. Un hecho que confirman las estadísticas de capacitación y uso de dichos servicios. Y cita un ejemplo, los servicios administrativos que requieren autenticación: “Hay muchos millones de personas que no tienen clave PIN. Esas personas, o no se relacionan, o lo hacen otros en su lugar”. Considera, por tanto, que las administraciones deben tener en cuenta que cada vez hay más personas mayores y existen servicios que no están adaptados a ellos.

“Los mayores, porcentualmente, usan menos los servicios electrónicos. Lo dicen las estadísticas de capacitación y lo dicen las propias estadísticas de uso”

Fernando de Pablo Martín. Director General de la Oficina Digital (Ayuntamiento de Madrid)

Apunta, además, el ámbito rural, en el que existen muchas brechas. La conectividad es la primera. También, la escasez de oficinas físicas. “Se trata de otro problema al que las administraciones tenemos que ser sensibles. Es necesario analizar si tenemos capacidades, recursos y foco para llegar a estos segmentos de población”.

“Necesitamos una importante transformación de procesos. Ya no hablamos de usabilidad, es casi un humanismo digital”. Expone un tercer panelista cómo la pandemia de covid-19 supuso el acceso a los servicios on line de muchas personas que antes no lo hacían. “No podíamos ofrecer el servicio que debíamos prestar porque las acreditaciones tenían que ser

presenciales. Llegamos a cierto colapso". Explica que los requerimientos de autenticación que imponen al ciudadano son impuestos por ley, hecho que obliga a segmentar por definición. "Es necesario aprender de nuestros procesos y mejorarlos de una manera sustancial".

Otro punto de vista aportado se centra en las personas concretas, más que en sus edades. "Existen personas con diferentes capacidades, necesidades y contextos de uso". Y expone un ejemplo. "El proceso más problemático que hemos afrontado en el último año estaba dirigido a un público universitario", explica José María Subero Munilla, jefe de servicio de Diseño y Desarrollo de Servicios Públicos (Servicios Digitales de Aragón). "Los jóvenes están acostumbrados a tratar la tecnología de otra forma, con herramientas como TikTok, Instagram... Por tanto, a la hora de diseñar los servicios no solo debemos tener en cuenta a las personas mayores, también los jóvenes de 20 años". En su opinión es necesario conocer qué es lo que quieren las personas que tratan de relacionarse con la Administración y apuesta por centrarse en personas y necesidades concretas más que en franjas de edad "que no conducen a conocer exactamente dónde está el problema".



"Voy un paso más allá en la brecha. Cambiar la visión de brecha por la visión de personas. No hablar de edades, sino de personas y necesidades concretas"

José María Subero Munilla. Jefe de Servicio de Diseño y Desarrollo de Servicios Públicos (Servicios Digitales de Aragón)

Como cierre a este bloque introductorio, Luis Sotillos distingue **tres tipos de usuarios** en los servicios digitales:

- Practicante. El usuario accede al servicio en primera persona
- Usuario interpuesto. En estadística aparece como practicante, pero no lo es
- Usuario ausente

"Desde el punto de vista de quien diseña los servicios y quien los ejecuta, vemos al practicante y no nos fijamos en los otros dos tipos de usuario", apunta Sotillos. "Si bien el interpuesto no queda huérfano, el ausente, ¿dónde está? ¿Qué hacemos por atraer a esas personas al disfrute de los servicios ofrecidos y al cumplimiento de sus obligaciones? Es necesario replantear el ofrecimiento de servicios para llegar a todas esas personas".

Balance de la situación actual de los Servicios Públicos digitales en España, desde la perspectiva de la experiencia de usuario

De acuerdo con el Informe DESI 2020, España ocupa el 2º puesto en la dimensión "Servicios Públicos Digitales". ¿Nos podemos dar por satisfechos? ¿Hay margen de mejora, especialmente por lo que toca a la experiencia de usuario?"

Apuntan los expertos que existe margen de mejora en usabilidad. "Los ciudadanos demandan que el servicio sea rápido, multidispositivo, con facilidad de uso". También señalan la necesidad de dar más difusión a los canales, servicios y sistemas de la Administración. Y el uso de redes sociales para darse a conocer sería una de las vías para lograrlo. Por último, consideran que deben ser capaces de incluir al usuario en el diseño del servicio. "Aunque la velocidad a la que hay que sacar los servicios a veces lo impide", matizan.

La presencialidad de la campaña de la renta es un ejemplo de esta necesidad de mejora. "La capacidad de hacer la declaración renta con certificado digital sigue siendo limitada en muchos segmentos de la población".

En cuanto al grado de madurez de los servicios digitales, considerando una escala de 1 a 5, nos encontramos en un nivel bajo, debido a que aún no hemos cambiado la forma de pensar. "Estamos en el nivel 1. El problema no es del usuario, es de la Administración".

"El interés de la persona que se conecta es recibir un servicio. Concebir los procesos desde el punto de vista del usuario, y no desde el punto de vista de la Administración que presta el servicio, es la clave"

Ángel Blanco. Director de Organización, Procesos y TIC (Quirón Salud)

Apunta uno de los panelistas que la primera brecha es el acceso con el certificado. Considera que el interés de la persona que se conecta es recibir un servicio y la clave es concebir los procesos desde el punto de vista del usuario y no desde la administración que presta el servicio. Y aporta un ejemplo: "Resolver un problema de factura por WhatsApp sin tener que rellenar un cuestionario y conectarme con un certificado digital. Mientras esta situación continúe no habremos madurado en nuestro concepto de servicio al ciudadano. Decimos que WhatsApp no es seguro, en lugar que decir que agilizamos el 90% de los trámites".

La necesidad de poner al ciudadano en el centro

El segundo bloque se ha dedicado a algo en lo que parece que están de acuerdo todos los analistas. Se trata de la necesidad de poner al ciudadano en el centro.

Un enfoque que el gobierno británico llevan siguiendo desde hace varios años. Entender necesidades del usuario como la primera de sus directrices, con foros y herramientas interactivas. "Parece innovador cuando debería ser una dinámica habitual", apuntan.

"La gente no tiene procesos y trámites. La gente tiene problemas. Además, son problemas concretos, formulados en palabras sencillas". Y la solución está en obtener un cuadro completo de la situación, conocer los pasos desde que se plantea la necesidad hasta que se completa. "Cuando aflora una necesidad, es la punta del iceberg", explica José María Subero Munilla, jefe de servicio de Diseño y Desarrollo de Servicios Públicos (Servicios Digitales de Aragón). "Ante esta situación es necesario preguntar a la persona, al gestor, con el objetivo de configurar el mapa del servicio y conocer la verdadera necesidad a la que intentas dar respuesta". También cree necesario actuar, cada uno en su ámbito. "Habrá momentos en los que podemos actuar, otras veces en las que no podemos hacer nada, debido a que participen más administraciones, bancos o una plataforma digital que aún no tenemos desarrollada". Añade, además, que hay que asumir que "hay leyes que no podemos cambiar. Es necesario decir la verdad al usuario. Dar un trato de igual a igual, en el que primen los problemas de la gente y no nuestros procedimientos".

Para Luis Sotillos, la vía fundamental es el móvil. Y lo han resuelto desde dos puntos de vista: *apps* y *webs responsive*. Pero no es suficiente. "Lo primero es rediseñar procesos partiendo del concepto de que el usuario quiere relacionarse con la Administración a través del móvil, algo en lo que el sector privado está más extendido". Y cita como ejemplo la incorporación del carné de conducir en el móvil o el certificado de vacunación COVID en el móvil, un éxito que se ha confirmado con paneles de usuario. "Entender que el usuario es móvil y que quiere esas interfaces con la Administración pública es fundamental.

"Entender que el usuario es móvil y que quiere esas interfaces con la Administración pública es fundamental"

Luis Sotillos Sanz. Head of User Experience and Service Design (Inetum)

Otra cuestión abordada en este bloque del debate es el lenguaje administrativo, ¿es una barrera para la gente de la calle? Aspecto en el que destaca cómo representamos un servicio. "Es necesaria una semantización de los servicios, una orientación al cliente externo, no al cliente interno". Carmen García Roger, subdirectora general de Estadísticas de Servicios (Ministerio de Hacienda y Función Pública) apuesta "por tener muy en cuenta los aspectos semánticos de la relación Administración - ciudadano". "La reformulación nos permite representar entidades y relaciones entre ellas; cómo representamos esa realidad, sin necesidad de llegar a la computación de alto rendimiento. Con el cliente en el centro.

No tiene por qué saber lo que quiere de antemano. Ha sido clave en el diseño de nuestros servicios expuestos y publicados”, expone.

En relación al **Punto de acceso general** y la **Carpeta ciudadana**, Fernando de Pablo Martín, director general de la Oficina Digital (Ayuntamiento de Madrid), plantea cómo eliminar los puntos de fricción con el ciudadano: “En primer lugar, aplicar el criterio de riesgo de la banca. La seguridad depende del trámite requerido”. Aboga por aplicar proporcionalidad a la seguridad, ya que sí existen problemas de seguridad y fraudes, aunque también cree que muchos servicios no requieren un nivel elevado de complejidad en materia de seguridad.

El segundo punto de fricción citado es la interoperabilidad entre administraciones y lograr que el conjunto de administraciones estén centradas en el ciudadano.

“La carpeta ciudadana es algo fundamental para tener, aplicando la ley de Pareto, aquellas cosas que utiliza con más frecuencia cada persona. Ha tenido mucho éxito. En breve se espera el lanzamiento de una versión de carpeta ciudadana más adaptada al móvil. Por otro lado, hay muchos servicios y sedes, por lo que al final usamos los buscadores. Es una buena opción tener buenos buscadores en nuestros sistemas”.

Formular una visión de futuro

Se centra este bloque en los elementos clave para plantear una visión del futuro del conjunto de servicios públicos con el ciudadano en el centro: qué tecnologías pueden contribuir a esa visión, y qué papel juega la participación ciudadana a la hora de diseñar los servicios públicos.


“Los ciudadanos tienen derecho a entender”. Es la primera afirmación en este bloque. Los tests, entrevistas o grupos de trabajo son herramientas útiles para conocer qué piensan los usuarios de los servicios públicos. Así se puede llegar a conocer cuáles son los puntos de fricción en los procesos. “Si no lo hacemos, no haríamos diseño para los ciudadanos”, explica José María Subero Munilla, jefe de servicio de Diseño y Desarrollo de Servicios Públicos (Servicios Digitales de Aragón), que destaca además, la necesidad de medir. Qué pasa en la web, encuestas de satisfacción... “Medimos la tasa de éxito de las interacciones que tiene la ciudadanía al resolver un trámite, lo que nos permite saber qué trámite resulta más complejo, en qué momento la persona abandona. Aplicamos el enfoque empresarial al mundo del servicio, con la introducción de técnicas cualitativas y cuantitativas”.

“Medimos poco para lo que nos gustaría medir”

José María Subero Munilla. Jefe de Servicio de Diseño y Desarrollo de Servicios Públicos (Servicios Digitales de Aragón)

En cuanto al papel de las tecnologías como habilitadoras, considera Ángel Blanco, director de Organización, Procesos y TIC (Quirón Salud), que las herramientas para ofrecer los servicios a los ciudadanos tienen que ser las mismas que utiliza la sociedad. “Progresar es prestar servicios más ágiles, transparentes y personalizados”. Apunta también la importancia de la orientación a resultados. “En el caso de un portal de servicios on line, debe ser global, accesible... La historia electrónica de Quirón es cien veces más accedida que la de los servicios públicos de salud. La clave está en lo que ofrezco como servicio y cuál es el resultado que obtiene el ciudadano”.

Coincide Fernando de Pablo Martín, director general de la Oficina Digital (Ayuntamiento de Madrid), en que la tecnología es el medio, no el fin. Tiene que solucionar brechas, no crearlas: “Permite ofrecer mejores servicios, pero es necesario centrarse en el servicio”. Destaca, como aspecto positivo, la buena posición de España en cuanto al nivel de uso de nuestros servicios electrónicos. “Un nivel que ha crecido enormemente en los últimos años”, afirma. Y señala, por último, la necesidad de trabajar en la capacitación del ciudadano. “Avanzar en la capacitación general de la población nos permitirá ofrecer mejores servicios”.

 *“Hay que trabajar en los servicios. Pero también hay que trabajar en la capacitación general de los ciudadanos, porque nos permitirá ofrecer mejores servicios”*

Fernando de Pablo Martín. Director General de la Oficina Digital (Ayuntamiento de Madrid)

Apuesta Luis Sotillos, Head of User Experience and Service Design (Inetum), por la consideración del ciudadano como cliente, ya que, en su opinión, existe una “aplicación monopolística” de la prestación de esos servicios desde la Administración. “Desde esta perspectiva, necesitamos un defensor de cliente del servicio público. En este sentido, nos parece innovador el camino seguido por el Gobierno de Aragón, concebir a las personas como clientes”.

Recomendaciones

Bloque en el que se recopilan aquellas recomendaciones que abarquen todo el ciclo de vida, desde el diseño hasta la prestación del servicio en producción. Y que estén basadas en un conjunto de buenas prácticas que los ponentes quieran destacar

Es el momento de las personas

La pandemia ha supuesto avanzar 2 o 3 años de golpe en materia de servicios públicos generales. Pero el momento de la digitalización ya ha pasado. El que ahora está digitalizando va tarde. Es el momento de las personas. La gente viene con problemas u obligados. En este sentido, tenemos que dar un servicio inclusivo y accesible para todos los usuarios. Las personas en el centro del diseño, esa es la clave.

No estamos ante un cambio tecnológico. Estamos ante un cambio social

El cambio en la transformación digital lo están haciendo las personas. Es la primera vez en la historia que sucede. El protagonista es el usuario, la persona. Ello implica un rediseño de procesos desde el punto de vista del usuario. No estamos ante un cambio tecnológico, sino ante un cambio social. La tecnología es un habilitador, pero el cambio es social. Si no lo vemos así, desaparecemos.

Hacia una administración invisible

Pensar en un futuro cercano en el que la administración sea invisible. Al igual que el libro de Donald A. Norman, *El ordenador invisible* que apoya la tesis de que la mejor tecnología es aquella que no vemos. Así debería ocurrir con la administración. Nos ayuda y no nos pone trabas. Para ello es necesario mejorar, minimizar los puntos de contacto mientras rediseñamos procesos para avanzar hacia esa administración invisible.

Hacia una administración más líquida

Un paso previo a la administración invisible consiste en aprovechar la experiencia del usuario para rediseñar los procesos. Si tenemos datos sobre su *feedback* y datos sobre sus interacciones, contribuimos a mejorar los procesos. Es necesaria mayor transparencia con esos datos oportunos y fiables y cambiar la forma de trabajar.

Hacia una administración visible para los servicios

Para creer en una administración al servicio de los ciudadanos es necesario mejorar identidad y acceso a los servicios; una administración que apuesta por "todo en el móvil", es lo que usan los ciudadanos; con el consiguiente rediseño de procesos. "Si no lo hacemos así, no conseguiremos los objetivos mencionados en los puntos anteriores". Y, además, cooperación entre administraciones.



Sobre el Observatorio del Sector Público

Con el foco puesto en la transformación digital de las Administraciones Públicas, el Observatorio del Sector Público lleva a cabo tareas de identificación, ordenación, valoración y difusión de políticas públicas, planes de acción, proyectos y servicios exitosos para la transformación digital, provenientes principalmente del ámbito internacional, a partir de los cuales se pueden efectuar propuestas aplicables al sector público español, dando lugar a un verdadero centro de conocimiento de la Administración Digital.

OTRAS PUBLICACIONES:

www.ospi.es



OSPI ■

Observatorio
del sector público

inetum 