

La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro



Erkki Liikanen

Comisario europeo para la empresa y la sociedad de la información
erkki.liikanen@cec.eu.int

Resumen: El sector público europeo se encuentra hoy en un momento decisivo, ya que debe hacer frente a cambios institucionales importantes, a condiciones económicas y sociales que suponen grandes desafíos, y al profundo impacto de las nuevas tecnologías. Cada vez es mayor el convencimiento de que las administraciones públicas pueden tener, y tendrán, un papel mucho más importante en la puesta en práctica de la estrategia de Lisboa para la renovación económica, social y medioambiental.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden ayudar a los gobiernos a enfrentarse a los numerosos retos que se le presentan. Sin embargo, no hay que centrarse en las TIC, sino en la utilización de estas tecnologías *junto con* un cambio organizativo y con nuevos métodos para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. Ésta es la definición de administración electrónica (*e-government*).

Actualmente, las buenas prácticas en muchos países ya han demostrado que la administración electrónica es, sin duda, una manera muy eficaz de prestar servicios públicos de mejor calidad, reducir tiempos de espera y mejorar la relación coste/rendimiento, aumentar la productividad y mejorar la transparencia y la responsabilidad. La administración electrónica puede ayudar al sector público a enfrentarse a las contradictorias exigencias de ofrecer más y mejores servicios con menos recursos. El intercambio de buenas prácticas y la cooperación entre las administraciones en todos los ámbitos puede acelerar su adopción, aportar ahorros mediante la reutilización de conceptos y soluciones de eficacia probada, y acelerar la creación y operatividad de servicios paneuropeos para ciudadanos y empresas.

Pero para que se cumplan las expectativas puestas en la administración electrónica se necesita un liderazgo político fuerte y un compromiso guiado por una visión a largo plazo sobre la contribución del sector público europeo a la sociedad del conocimiento.

1. Introducción

El sector público tiene un papel fundamental en el modelo social y económico europeo, puesto que invierte mucho dinero en el bienestar social de los ciudadanos, asegura la cohesión socioeconómica e impulsa el funcionamiento de un mercado competitivo.^[1]

1. El sector público proporciona actualmente servicios como sanidad, educación, protección al consumidor, seguridad social y protección ambiental. Las actividades para la cohesión socioeconómica incluyen la redistribución de la renta, el desarrollo estructural y la ayuda a los grupos con necesidades especiales. Los puntos fuertes de la economía de Europa (por ejemplo, mano de obra cualificada o liderazgo en las principales industrias) dependen del correcto funcionamiento del sector público.

El sector público europeo se encuentra hoy en un momento decisivo, ya que debe hacer frente a condiciones económicas y sociales que suponen un desafío, a cambios institucionales y al profundo impacto de las nuevas tecnologías. Cada vez es mayor el convencimiento de que el sector público puede tener, y tendrá, un papel mucho más importante en la puesta en práctica de la estrategia de Lisboa para la renovación económica, social y medioambiental, puesto que se trata del principal actor económico que impulsa el crecimiento económico.

Las administraciones públicas tienen ante sí el reto de mejorar la eficacia, la productividad y la calidad de sus servicios. No obstante, todas estas metas deben alcanzarse con los mismos presupuestos o incluso con presupuestos más bajos.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden ayudar a los gobiernos a enfrentarse a los numerosos retos que se le presentan. Sin embargo, no hay que centrarse en las TIC, sino en la utilización de estas tecnologías *junto con* un cambio organizativo y con nuevos métodos para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. Ésta es la definición de administración electrónica (*e-government*)^[1].

Actualmente, las buenas prácticas en muchos países ya han demostrado que la administración electrónica es, sin duda, una manera muy eficaz de prestar servicios públicos de mejor calidad, reducir tiempos de espera y mejorar la relación coste/rendimiento, aumentar la productividad y mejorar la transparencia y la responsabilidad.

La administración electrónica debe tener un enfoque estratégico: la consecución de los objetivos de Lisboa, la reducción de barreras al mercado interno de servicios y la movilidad dentro de Europa, la implantación eficaz de las políticas económicas nacionales y el desarrollo regional o local.

No obstante, introducir la administración electrónica no es fácil. Para poder ofrecer servicios centrados en el usuario y reducir el papeleo, es necesario que los distintos departamentos y niveles gubernamentales compartan la información (por ejemplo, entre el ámbito local y el nacional). Muy a menudo esto supone un cambio organizativo; requiere una disposición a replantear los modos de trabajo ya establecidos, lo que suele crear resistencia. Además, la administración electrónica no es gratis. Y, por lo general, la recompensa no es inmediata.

Hay cuestiones difíciles de resolver para llegar a una implantación total de la administración electrónica. Entre ellas, salvaguardar la confianza en las interacciones en línea con las administraciones, generalizar el acceso a los servicios en línea de modo que no se cree ninguna fractura digital, hacer posible la interoperabilidad para el intercambio de información atravesando fronteras organizativas y nacionales, y desarrollar unos servicios paneuropeos que favorezcan la movilidad dentro del mercado interno y la ciudadanía europea.

Por lo tanto, se necesita un liderazgo político fuerte capaz de vencer la resistencia y las barreras, cambiar la mentalidad, introducir el cambio organizativo, mantener la inversión, tener en mente la perspectiva a largo plazo y, al mismo tiempo, insistir en logros concretos a un plazo más corto.

* De acuerdo con el sentido que el término tiene en el texto y de acuerdo también con la recomendación de los servicios de traducción del Parlamento Europeo (Boletín terminológico número 45^[url]), en esta lección inaugural hemos traducido el término *eGovernment* por *administración electrónica*. (Nota de l'editor).

La administración electrónica es un elemento fundamental del Plan de acción global eEuropa 2005. Es la única área de eEuropa en la que los gobiernos no solo deben garantizar que se reúnen las condiciones necesarias para el cambio, sino que también son los únicos responsables de hacerlo posible. El reciente Congreso de Administración Electrónica, parte del Plan de acción global eEuropa 2005^[2] y su Declaración Ministerial demostraron el interés en hacer que la administración electrónica sea una realidad en Europa.

La Comisión concede mucha importancia a la administración electrónica y la considera la mejor manera de lograr que las administraciones públicas más competentes de Europa contribuyan enteramente con la estrategia de Lisboa a través de nuevos y mejores servicios públicos para ciudadanos y empresas.

2. Los desafíos del sector público europeo

Las administraciones públicas se enfrentan al desafío que suponen los cambios que se producen a su alrededor, lo cual abarca desde las principales tendencias sociales y económicas hasta las expectativas crecientes de lograr unos servicios de mayor calidad para sus clientes, es decir, ciudadanos y empresas. Al mismo tiempo, deben hacer frente a unos presupuestos más ajustados y a las exigencias de sus propios trabajadores. En los siguientes apartados se analizan algunos de estos desafíos.

2.1. Dar respuesta a un mundo en transformación

El sector público tiene ante sí el reto de adoptar un papel clave en la modernización de la economía y la sociedad europeas, de modo que Europa sea más competitiva y dinámica, con un crecimiento sostenible y capaz de crear más y mejores empleos, a la vez que facilita una mayor cohesión social. Estos son los objetivos de Lisboa para 2010. Sin embargo, la consecución de dichos objetivos depende de la capacidad de sostener a lo largo de la década un nivel de crecimiento medio de un 3% o superior –las condiciones económicas actuales han subrayado el desafío que ello implica.^[3]

Es probable que hasta ahora no se le haya dado suficiente énfasis a la importancia del sector público como actor económico para llevar a cabo la estrategia de Lisboa y especialmente para impulsar el crecimiento económico.

El sector público es el comprador individual más importante de la economía, ya que representa entre el 20% y el 60% del PIB en la mayoría de países.^[4] Las administraciones públicas son también principales suministradores de servicios para las empresas e influyen en la capacidad de éstas para competir. Asimismo, ofrecen servicios a los ciudadanos, proporcionándoles educación y formación, trabajo y asistencia sanitaria.

Además, el sector público impone obligaciones a las empresas y a los ciudadanos como la Seguridad Social, la obligación de presentar informes medioambientales y la recaudación de impuestos. Se calcula que el coste de las obligaciones administrativas alcanza un 2-3% del PIB^[5] y suele afectar desproporcionadamente a las pequeñas y medianas empresas. El espíritu empresarial y la innovación se ven influenciados por el tiempo y el coste de constituir una nueva empresa, que pueden variar desde unos días hasta más de un mes y desde 0 hasta 1.500 euros.^[6]

2. Congreso de Administración Electrónica 2003^[ur12].

3. Informe primavera 2003; conclusiones del Consejo; BEPG; previsiones económicas para 2003.

El reciente informe Sapir analiza las estrategias de Lisboa y de la ampliación de la Unión, y hace recomendaciones para aumentar el crecimiento económico que, a pesar de ser discutibles, dan pie a la reflexión.

4. El gasto gubernamental representó el 48,5% del PIB en UE-15 en 1995 (Boletín 12-1997 de la UE).

5. Un ejemplo: en el año 2000, en los Países Bajos, los costes administrativos derivados de las obligaciones gubernamentales para las empresas se estimó en unos 10 billones de euros, con un PIB de alrededor de 400 billones de euros.

6. Política de evaluación comparativa empresarial, resultados de 2002, documento de trabajo de la Comisión Europea.

El sector público también tiene una influencia clave en las condiciones de los factores de producción, como en el caso de la oferta de trabajadores cualificados gracias al sistema educativo.

Hacer que dichas actividades del sector público resulten más eficientes (reducir el papeleo) y más eficaces (accesibles, cómodas para el usuario, seguras y con un objetivo definido) impulsará el crecimiento económico de la economía en general.

También se espera que las administraciones públicas estén preparadas para los desafíos que surjan en el futuro.

Los cambios demográficos ponen a prueba a las autoridades. Por ejemplo, la inmigración, condicionada por el marco de la política económica de la UE, ya es un factor de cambio demográfico.^[7] Es posible que al maximizar los efectos positivos de la inmigración se requiera, por una parte, intensificar los esfuerzos en lo que respecta a los servicios de integración, desde la enseñanza del idioma hasta el apoyo a la iniciativa empresarial de las minorías étnicas, y por otra, atender la creciente demanda de acceso multilingüe y multicultural a los servicios públicos generales.

El mejor funcionamiento del mercado interno facilitará la movilidad dentro de Europa tanto por motivos de trabajo como por razones educativas o sociales, aumentando así la diversidad de la demanda de servicios públicos. Las autoridades públicas deben considerar la posibilidad de prestar servicios públicos transfronterizos o incluso paneuropeos.

En el futuro, los ciudadanos esperarán, cada vez más, que las autoridades defiendan la libertad, la justicia y la seguridad en toda la Unión Europea. Para ello es preciso que se produzca una cooperación entre los estados miembros y a nivel internacional, y que se haga frente a nuevas inseguridades provocadas por la tecnología.

El sector público, al igual que el resto de la economía, se enfrenta al desafío de reaccionar ante nuevos avances tecnológicos, en concreto en lo que respecta a la tecnología de la información y la comunicación. Internet ha hecho posible nuevas formas de participación en el diseño de políticas, tales como los grupos de opinión en línea, formados de manera muy rápida, o la exigencia a las autoridades públicas de que revisen su modo establecido de tomar decisiones. Citando a Manuel Castells: "Internet puede servir para que los ciudadanos vigilen a sus gobiernos y no para que los gobiernos vigilen a sus ciudadanos".^[8]

En el ámbito empresarial están surgiendo nuevas maneras de organizar la cadena de valor y las relaciones con los clientes. Esto indica que deben hallarse modos más eficaces y dirigidos al usuario de ofrecer servicios públicos, aprendiendo de los negocios electrónicos pero sin copiarlos, así como nuevos partenariados público-privados.^[9]

7. Recientemente, la Comisión ha formulado el enfoque que va a darle a la inmigración, el empleo y la integración en el documento COM(2003)336 (3 de junio de 2003).

8. CASTELLS, M. (2001) *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society*. Oxford: Oxford University Press. [Versión en español: CASTELLS, M. (2001). *La galaxia Internet: reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Madrid: Plaza y Janés Editores. (Areté Ensayo).]

9. Véase el informe *eGovernment in Europe: state of affairs* ("Administración electrónica en Europa: estado de la cuestión"), preparado por el EIPA para el Congreso de Administración Electrónica de 2003.

Los logros actuales en lo relativo a los servicios públicos en línea se basan en estudios realizados en el pasado. Para que el sector público resulte más activo en la configuración de la sociedad del conocimiento es necesario potenciar la innovación y la investigación para el sector público y con éste.

Más allá del desafío que supone crear una administración pública moderna, existen también otros retos institucionales para el sector público en Europa. Éstos se originan a partir del mercado interno, la convergencia como parte del proceso de la más grande ampliación hacia la Europa de los 25, las tendencias de descentralización, la globalización y la Convención Europea con la exigencia de establecer una nueva gobernanza. Mediante la interconexión creciente de las administraciones locales, regionales y nacionales de toda la Unión Europea para una gobernanza multinivel y las posibilidades que otorgan las nuevas tecnologías, está surgiendo poco a poco un "espacio público europeo" integrado para los ciudadanos y las empresas de la Unión Europea.

2.2. Grandes expectativas de los ciudadanos y las empresas

Los ciudadanos se están acostumbrando a que el sector privado les ofrezca unos tiempos de respuesta cada vez más rápidos y unos productos y servicios de más calidad que nunca. También esperan que el sector público se comporte del mismo modo. Los procedimientos poco transparentes, las largas colas y el tener que darle a la administración una información que ya tiene son prácticas cada vez más criticadas.

Se espera que la prestación de servicios públicos sea cada vez más cómoda para el usuario y más personalizada, y se adapte a las necesidades de cada individuo. Las obligaciones del servicio público generalmente son no excluyentes, todos los ciudadanos necesitan sus servicios, independientemente de su preparación, capacidades, ingresos o localización geográfica. Al contrario que el sector privado, el sector público no puede escoger a sus clientes.

La competitividad de las empresas individuales está fuertemente influenciada por los costes de transacción derivados del trato con las administraciones. A medida que la competencia internacional se vuelve cada vez más encarnizada, las empresas exigen que se elimine el papeleo. También los gobiernos son responsables de muchas de las entradas a los procesos de producción. Por lo tanto, las empresas esperan obtener los servicios públicos a un precio más bajo y de mejor calidad para poder seguir siendo competitivas.

Por último, los ciudadanos y las empresas esperan que las autoridades se responsabilicen más de la gestión del dinero de los contribuyentes. También exigen una mayor transparencia en la toma de decisiones y la participación democrática en todas las fases del desarrollo de las políticas. El "déficit democrático" se ha convertido en un tema electoral: se espera que el sector público restituya el sentido de pertenencia entre los votantes.

2.3. Disponer de recursos limitados: más con menos

Los gobiernos se ven obligados a ofrecer más por el dinero de los contribuyentes. Las administraciones deben aumentar y mejorar el servicio con los mismos recursos o con menos. El gasto público ha disminuido considerablemente en muchos estados miembros debido al lento crecimiento económico y a la necesidad de reducir déficit presupuestarios. La productividad en el sector público debe crecer para poder crear más oportunidades para la mejora del servicio a un coste igual o inferior.

Además, con el envejecimiento de la población, el sector público contará con menos

trabajadores y con menos contribuyentes también,^[10] al tiempo que habrá que seguir ofreciendo la misma cantidad de servicios y mejor calidad.

Los funcionarios exigen trabajos más interesantes, con más oportunidades para su desarrollo y su interacción personal. Pero las garantías de tener un trabajo para toda la vida, los beneficios y la evaluación de resultados se reducen cada vez más. El atractivo de trabajar para el gobierno está en juego.

3. La administración electrónica como respuesta

En estas líneas, la administración electrónica se define como **el uso de la tecnología de la información y la comunicación en las administraciones públicas en combinación con el cambio organizativo y las nuevas técnicas para mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el respaldo a las políticas públicas.**

La administración electrónica hace posible una administración mejor y más eficaz, ya que mejora el desarrollo y la aplicación de políticas públicas y ayuda al sector público a enfrentarse a las contradictorias exigencias de ofrecer más y mejores servicios con menos recursos.

Aunque la tecnología no puede transformar los procedimientos negativos en positivos, la administración electrónica ofrece al sector público la oportunidad de *escoger* otra manera de hacer las cosas.

Por ejemplo, mejorando la eficiencia y la competencia de los servicios públicos a través de un mercado electrónico se pueden ahorrar millones de euros que pueden reinvertirse en bienes y servicios públicos, contribuyendo así al crecimiento económico. Al mismo tiempo, mejoran la transparencia y la responsabilidad de los servicios públicos.

Algunos gobiernos han reducido enormemente el tiempo necesario para crear una empresa y, además, ofrecen registros en línea gratuitos. Esto permite a los empresarios dedicar sus limitados recursos a actividades verdaderamente empresariales. Hoy en día, gracias a la tramitación en línea de la Seguridad Social, las empresas ahorran en gastos administrativos y destinan más recursos a la producción o la innovación.

La disponibilidad en línea de la información del sector público para su reutilización permite a las empresas desarrollar productos más atractivos y competitivos.

La información acerca de la formación y los empleos en la Unión Europea, que se encuentra en un único sitio web en calidad de servicio paneuropeo, disminuye las barreras a la movilidad de los trabajadores en el mercado interno. La información pública, que se ofrece en muchos idiomas a través del sitio web, ayuda a los inmigrantes a orientarse mejor, facilitando así la integración social y económica.

La administración electrónica hace posible que el sector público mantenga y refuerce el buen gobierno en la sociedad del conocimiento. Esto comporta:

Un sector público abierto y transparente. Unos gobiernos comprensibles y responsables ante los ciudadanos, abiertos a la participación y al escrutinio democráticos. Por ejemplo, consultas en línea generalizadas para una mayor calidad de la toma de decisiones en el ámbito público.

Una administración al servicio de todos. Un sector público pensado para el usuario debe ser inclusivo, es decir, no debe excluir a nadie de sus servicios y debe respetar a todo el mundo como individuo, ofreciéndole servicios personalizados. Por ejemplo, las personas con movilidad reducida se pueden beneficiar de los servicios públicos

10. Se prevé una disminución de la población activa de la Unión Europea de los 25 justo por debajo de los 300 millones de personas en 2020 (en el año 2003, la población ocupada se encuentra ligeramente por encima de esta cifra), suponiendo que haya niveles moderados de inmigración (COM(2003)336).

que se ofrecen en línea. Se ahorra mucho tiempo si los formularios electrónicos para los impuestos están personalizados y rellenados de antemano, llegando incluso a necesitar únicamente un clic para aceptarlos.

Un sector público productivo que ofrezca el máximo por el dinero del contribuyente. Por ejemplo, no es necesario volver a introducir los datos si los sistemas cuentan con enlaces y se automatizan los procedimientos de gestión. Por consiguiente, se pasa menos tiempo delante de la pantalla, se producen muchísimos menos errores y se cuenta con más tiempo para un servicio cara a cara profesional, haciendo que el trabajo del funcionariado sea más gratificante.

En resumidas cuentas, la administración electrónica es un modo de hacer posible un sector público más abierto, inclusivo y productivo, conforme al buen gobierno.^[11] Ésta es la condición previa para un sector público que se prepara para afrontar el futuro.

El buen gobierno en el sentido que acabamos de expresar, conseguido gracias a una combinación adecuada de las tecnologías de la información y la comunicación, a la innovación organizativa y a la mejora de las técnicas ("gobernanza electrónica"), también se puede aplicar a servicios como sanidad, educación y transporte público.

Por lo tanto, la administración electrónica es un concepto más amplio y muchas de las lecciones aprendidas y de las acciones que se identifican más abajo se pueden aplicar también a la oferta de servicios en línea en otras áreas tales como sanidad y educación. Sin embargo, al hablar de administración electrónica, aquí hacemos hincapié en los servicios administrativos y en el apoyo a los procesos democráticos.

4. Estado de la cuestión, problemas y acciones

4.1. Estado de la cuestión

En los últimos años todos los países europeos han estado desarrollando planes y estrategias para una administración electrónica. En todos ellos se han hecho progresos en lo que respecta a la oferta de servicios públicos en línea, con una media de disponibilidad en línea que ha pasado de un 45% a un 60% desde octubre de 2001 hasta octubre de 2002.^[12] En este punto, las diferencias entre los países son tal vez menos importantes que los índices de crecimiento y los compromisos estratégicos para modernizar las administraciones públicas, lo que puede desembocar en un progreso rápido en los próximos años. Por lo general, hay cierta tendencia a pasar de la tecnología a las soluciones, tal como se demostró en el reciente Congreso de Administración Electrónica 2003 celebrado en Como.

11. Estos objetivos reflejan los principios de buen gobierno del Libro blanco sobre la gobernanza europea 2001, COM(2001)428.

12. La disponibilidad de los servicios en línea es una media ponderada de la sofisticación (apoyo a la respuesta informativa, interacción unidireccional y bidireccional y gestión electrónica asistida) de 20 servicios públicos para empresas y ciudadanos definidos por la Comisión Europea y el Consejo Europeo.



Figura 1. Disponibilidad en línea de los servicios públicos, de octubre de 2001 a octubre de 2002; índices de crecimiento de 2002, basados en 20 servicios públicos.

Fuente: CGEY, febrero de 2003.

Por supuesto, la existencia del servicio en línea no garantiza su uso. Tan importante es saber que existen estos servicios como estar dispuesto a usarlos. Lo que cuenta, sobre todo, son los beneficios reales que aportan: cómo se perciben estos servicios, cómo se utilizan, cuáles son los beneficios que notan los usuarios y cuáles los que aporta la administración electrónica a la propia administración. Los datos relativos al uso son todavía relativamente escasos.^[13]

Desde un punto de vista comercial, la administración electrónica ya es un mercado bastante grande. En 2002, se destinaron unos 30 billones de euros a las TIC de las administraciones públicas (solamente servicios administrativos, sin contar sanidad, defensa, educación, etc.). De estos, se calcula que unos 5 billones, que pronto alcanzarán el 15% anual, se destinaron a la administración electrónica.^[14] Sin embargo, esta cifra supone tan solo una fracción de la cantidad total destinada a la administración electrónica, pues a esto hay que añadir una inversión significativa en reorganización y formación.

4.1.1. Servicios a los ciudadanos: mejor calidad de vida

Ya se ha demostrado que la administración electrónica tiene efectos significativos en las vidas de los ciudadanos. Éstos pueden tener mayor acceso a la información que genera la administración, lo cual les permite comprender en qué se gasta el dinero de sus impuestos y cómo se toman las decisiones, con lo que se refuerza la posición del ciudadano. Se trata de una mejora hacia unas instituciones públicas más transparentes, responsables y abiertas que refuercen la democracia. Además, una mayor transparencia ayuda en la lucha contra la corrupción y el fraude. Éstos son beneficios potenciales importantes, no solo en Europa, sino también en los países en desarrollo y en las economías emergentes de todo el mundo.

Favorecer la comunicación directa entre los ciudadanos y los encargados de diseñar las políticas es una cuestión importante. A través de los foros en línea, los foros de discusión y el voto electrónico, los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, hacer preguntas directas a los que toman las decisiones y contribuir así al proceso democrático con una opinión informada. Un ejemplo de una amplia consulta en línea es el sitio web para votos electrónicos (e-Vote), que estuvo en funcionamiento durante la presidencia griega del Consejo Europeo en el primer

13. Hay algunos datos disponibles gracias, por ejemplo, a los proyectos de IST, como el SIBIS^[13], que lleva a cabo investigaciones en diversos países acerca de la disposición del público a utilizar servicios públicos en línea en comparación con el uso tradicional, el conocimiento real de dichos servicios y el uso real.

14. EITO 2002.

semestre de 2003.^[15]

Los portales de ventanilla única están cada vez más extendidos entre los servicios a los ciudadanos. A menudo en el portal se ofrece una orientación en torno a los "acontecimientos de la vida",^[16] y se reúne toda la información relevante para los ciudadanos referente a un momento específico de la vida.^[17]

HELP^[ur17] es un extenso portal de la Cancillería Federal austriaca destinado a los ciudadanos, galardonado con el premio eEuropa 2003 de administración electrónica.

Estos portales para ciudadanos se están sofisticando cada vez más gracias a la incorporación de la identificación electrónica, los pagos electrónicos (lo que plantea preguntas acerca de la elección de los estándares) y una mayor interactividad.^[18] En concreto, su utilización está creciendo gradualmente, aunque aún no está generalizada. A pesar de que están surgiendo servicios en línea dedicados a personas discapacitadas,^[19] el acceso a través de otros medios que no sean el PC, como puede ser la televisión digital o los terminales móviles, y que sean compatibles con el acceso no en línea para garantizar la inclusión, es todavía relativamente poco frecuente.^[20]

La Comisión Europea ha entrado de pleno en la administración electrónica a través de la comisión electrónica (modernización de la administración interna, mejora de la comunicación entre los estados miembros y otras instituciones europeas, y mejora de los servicios públicos para los ciudadanos y las empresas). Entre las actividades que afectan directamente a los ciudadanos se incluyen la disponibilidad en línea de toda la legislación y otros documentos oficiales de la Comisión, así como la introducción de un proceso interactivo de gestión de políticas que abre las puertas a las consultas en línea, y que forma parte de la iniciativa para una mejor regulación. El próximo paso es Europa 2ª. Generación, una nueva generación de portales con una gama completa de información temática y servicios interactivos sobre las políticas y actividades de la Unión Europea, que eliminará las barreras que supone la compleja trama organizativa dentro del marco europeo.^[21]

4.1.2. Servicios a las empresas: impulsar la competitividad en Europa

Hoy en día, en Europa, las empresas trabajan dentro de un régimen regulador que incluye acuerdos frecuentes y obligatorios con los gobiernos, a menudo con

15. <<http://evote.eu2003.gr/EVOTE/en/index.stm>^[ur14]>.

16. El término "acontecimiento de la vida" se refiere a los servicios gubernamentales que se necesitan en momentos específicos de la vida, como puede ser al tener un hijo, cuando éste empieza o acaba el colegio, al cambiar de situación laboral, si uno es víctima de un delito, al cambiarse de casa, al quedarse minusválido, al jubilarse, al perder a un ser querido.

17. Algunos ejemplos son el sitio Irish e-enabling life events^[ur15], que ofrece, entre otros, la tramitación automática de reclamaciones de subsidios familiares por hijos; y CAT365^[ur16], de España, dirigido a la educación y formación, búsqueda de empleo (y un servicio integrado de creación de empresas).

18. Por ejemplo, el Centro Finandés de Pensiones^[ur18] cuenta con un sitio web que ofrece información sobre pensiones en tres idiomas, que incluye un servicio para que los asegurados identificados que utilicen una tarjeta de autenticación personal puedan acceder a la banca electrónica, y que actualmente utiliza casi el 80% de la población activa.

19. Por ejemplo, el portal francés Handiplace.org^[ur19].

20. Las nuevas tecnologías pueden aumentar el acceso, pero también pueden aumentar la productividad de la entrega del servicio, tal como se ve ilustrado en el ejemplo holandés CareMore^[ur10], en el que las enfermeras del distrito utilizan agendas electrónicas para las visitas a domicilio a sus pacientes.

21. *Towards the eCommission: Implementation Strategy 2001-2005* ("Hacia la Comisión electrónica: estrategia de implantación 2001-2005"), junio de 2001.

entidades administrativas separadas. Todo ello supone una gran carga administrativa y de tiempo para las empresas. La administración electrónica tiene aquí, claramente, un papel que desempeñar, ya que puede ofrecer un "punto de acceso único" a la información y a la tramitación administrativas. Algunos ejemplos de ello son el aprovisionamiento de servicios públicos, las aduanas e impuestos, las cotizaciones sociales y la información geográfica.

Un aspecto importante de la administración electrónica para los servicios para empresas es que si las administraciones públicas prestan servicios más productivos y de mayor calidad, se puede lograr un aumento de la productividad y la competitividad en el sector privado, ya que se reducen los costes del propio servicio público, al igual que los de transacción por parte de la empresas (tiempo, esfuerzo). Todo ello conlleva, además, una reducción de los errores administrativos.

Por ejemplo, los resultados obtenidos de diversos países en relación con los sistemas operativos de gestión electrónica de trámites aduaneros aseguran que la mayoría de las declaraciones se pueden procesar en unos minutos, 24 horas al día, 7 días a la semana, y que ha habido una mejora de calidad significativa.^[22]

La sofisticación de los servicios en línea (es decir, ir más allá de la mera información y respaldar la interactividad y las transacciones) ha progresado más en servicios para empresas que en servicios para ciudadanos.^[23]

Algunos servicios en línea para empresas están fomentando el uso de certificados electrónicos. La introducción de estas nuevas tecnologías a través de servicios públicos en línea para empresas también podría generalizarse, por ejemplo, haciendo que sean de uso obligatorio para la tramitación pública electrónica, o bien eliminando todo el flujo del papel empleado en los informes de la Seguridad Social. De una manera más general, la interacción electrónica con las autoridades se concibe como una carretera hacia "lo digital", en concreto para las pequeñas y medianas empresas.

Bremen Online Services^[url15] permite realizar transacciones y pagos en línea, de un modo seguro y legalmente vinculante, a los ciudadanos, las empresas y los intermediarios (abogados, asesores fiscales, etc.). Este servicio ha supuesto un ahorro considerable para los abogados, las empresas y las administraciones.

4.1.3. Servicios entre las administraciones: fortalecer la cooperación

Las políticas para la implantación de la administración electrónica pueden ayudar a crear una interacción estructurada entre los gobiernos nacional, regional y local y las instituciones comunitarias,^[24] a pesar de tener que superar muchos obstáculos, por ejemplo objetivos contrapuestos, un gran número de regulaciones que a veces resultan confusas, la división de las tareas en las instituciones tradicionales del sector público^[25] y la reforma de un sistema obsoleto de procedimientos y modos de trabajar.

22. La Oficina Virtual de Aduanas de Suecia^[url11] procesa un 90% de todas las declaraciones electrónicamente y es capaz de tramitar el 70% en 3 minutos. El Sistema Integrado de Derechos e Impuestos de Aduanas de Polonia^[url12] llegó a reducir los errores por un factor de 20. La agencia nacional de adquisiciones públicas de Dinamarca^[url13] ha logrado, gracias a la licitación electrónica ETHICS, doblar su productividad y eliminar completamente las reclamaciones. El sistema de adquisiciones del mercado electrónico rumano^[url14] ha obtenido un ahorro del 20%.

23. CGEY, febrero de 2003.

24. Libro blanco sobre la gobernanza europea.

25. Por ejemplo, la implantación del sistema electrónico de Seguridad Social de Bélgica^[url16] supuso la reestructuración de los procesos de 2.000 instituciones de Seguridad Social del ámbito nacional, regional y local.

A menudo, las administraciones regionales y locales se sitúan en la vanguardia de la oferta de servicios públicos en línea.^[26] Sus esfuerzos, que incluyen los realizados a través de sus asociaciones, han contribuido decisivamente a potenciar la administración electrónica. El desarrollo de la administración electrónica en los ámbitos regional y local se está convirtiendo en una prioridad del programa de fondos estructurales europeos, ya que representa alrededor de un 30% de las regiones del Objetivo 1 y un 20% de las regiones del Objetivo 2 en cuanto a gasto en sociedad de la información. Las directrices revisadas de los fondos estructurales para la inversión en la sociedad de la información, 2000-2006, aborda la cuestión de la administración electrónica, entre otras cosas en relación con la consolidación de la demanda y la financiación de contenidos electrónicos, sobre todo en los servicios locales y regionales.^[27]

En la mayoría de los estados miembros, las políticas y los programas nacionales referentes a la sociedad de la información afectan a la administración electrónica y a la organización y programación regionales. Por ello, es necesaria una coordinación eficaz entre los ámbitos nacional y regional,^[28] especialmente en las conexiones interregionales, la cooperación entre asociaciones y el intercambio de buenas prácticas.

La cooperación entre las administraciones es el elemento fundamental del servicio que ofrece la Agencia Tributaria^[uri20], también galardonado con el premio eEuropa 2003 de administración electrónica. Este servicio simplifica y acelera la entrega de certificados fiscales a los contribuyentes mediante comunicaciones electrónicas seguras entre las distintas administraciones y con los ciudadanos.

4.2. Problemas y acciones

Para poder pasar de meros ejemplos aislados a una disponibilidad y uso generalizados de los servicios públicos en línea y para hacer posible unos servicios más avanzados y más cómodos para el usuario, es necesario tratar muchos temas de gran importancia. A continuación, se analizan los temas prioritarios, sin la pretensión de hacer un análisis exhaustivo.

4.2.1. Acceso inclusivo

Acceso multiplataforma

Un aumento en la participación en los servicios en línea significa una igualdad de oportunidades de acceso para todos los ciudadanos. La menor difusión de Internet en algunos países, la disponibilidad limitada de servicios y la falta de accesos pensados para los usuarios con necesidades especiales o con menos conocimientos informáticos son algunos de los posibles obstáculos.

El principio de igualdad de oportunidades de acceso a los servicios públicos es un objetivo importante de las administraciones públicas. La participación se puede

26. Muestra de ello son ENTERPRISE-51^[uri17], una oficina que ofrece asesoramiento y servicios a empresas en 51 municipios de la provincia italiana de Pordenone; Service-Public Local^[uri18], de Francia, que ofrece servicios públicos locales para el desarrollo económico y 3 Islands Partnership, del Reino Unido, que ofrece servicios electrónicos tanto para ciudadanos como para empresas en islas remotas de Escocia con poca densidad de población, evitando así viajes largos y costosos.

27. <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/telecom_en.htm^[uri19]>.

28. Congreso de Salerno de la Sociedad de la Información y el Desarrollo Regional (15-16 de mayo de 2003).

mejorar accediendo a los servicios a través de diversos dispositivos a su elección; entre ellos, un PC, una televisión digital, un terminal móvil o puntos de acceso a Internet públicos, junto con la oferta habitual de servicios presenciales.

El enfoque multiplataforma –es decir, acceso a través de diversas modalidades de interacción y de prestación del servicio– es esencial para poder hablar de inclusión y para evitar una nueva fractura social. El Plan de acción eEuropa 2005 ha formulado un objetivo al respecto: se trata concretamente de que a finales de 2004 los estados miembros garanticen que los servicios públicos básicos, en los casos relevantes, exploten el potencial del acceso multiplataforma. La Comisión Europea (Programa para el Intercambio de Datos entre Administraciones, IDA) llevará a cabo un estudio acerca del enfoque multiplataforma para identificar las mejores prácticas y directrices en la prestación de servicios de administración electrónica.

La implantación de las directivas del grupo de trabajo WAI (Web Accessibility Initiative, "Iniciativa para el Acceso a Internet"), cuyo objetivo es mejorar el acceso para las personas con minusvalías y las personas mayores, debería ser parte integrante de los servicios públicos en línea.^[29]

El acceso multiplataforma inclusivo aún no está muy difundido. El intercambio de mejores prácticas puede servir de estímulo para su desarrollo e introducción.

Acceso a Internet

Uno de los factores clave para conseguir una administración electrónica eficaz accesible para todos es el acceso rápido y generalizado a Internet. La difusión de Internet en la Unión Europea ha aumentado de forma rápida desde la cumbre de Lisboa (actualmente están conectados más de un 40% de hogares y un 90% de empresas y escuelas). Este aumento tiene que ver con la introducción de nuevos servicios más interactivos que, a su vez, aumentan la necesidad de una Internet más rápida, por ejemplo, de banda ancha. La transición de las redes de banda estrecha a las de banda ancha es un paso importante hacia unos servicios públicos con más capacidad de reacción y con una interacción más rica e informativa. Con la banda ancha, además, los usuarios pasan más tiempo conectados a Internet.

La comunicación rápida y "permanente" también es un requisito para el acceso continuo a bases de datos compartidas dentro de las mismas administraciones. El motivo es que, a menudo, la implantación generalizada de buenos ejemplos de administración electrónica en la organización administrativa requerirá el mantenimiento de bases de datos y archivos comunes. Y no se debe únicamente a cuestiones de eficacia o a economías de escala, sino también a la necesidad de aumentar la funcionalidad del servicio.

Por ejemplo, para ofrecer un servicio adecuado a los ciudadanos y a las empresas en una región o país, es necesario que se reúna la información mediante la cooperación de diversos departamentos y localidades, por ejemplo, la administración social municipal, regional y nacional, la administración de hacienda, el registro civil y demás. Para poder llevar a cabo todo esto con un tiempo de respuesta aceptable para los clientes, es indispensable que las conexiones entre dichas administraciones sean rápidas. Por lo tanto, la banda ancha es esencial para pasar de las buenas prácticas individuales a una aplicación generalizada en toda la administración.

El objetivo más importante del Plan de acción eEuropa 2005 es "la disponibilidad y el uso generalizados de la banda ancha el año 2005". La comunicación electrónica de la Comisión titulada "Road to the knowledge economy" ("Hacia la economía del conocimiento") plantea como objetivo que la mitad de las conexiones a Internet

29. Para obtener más información acerca de las directrices del WAI, véase el sitio web de eEuropa^[url21].

sean de banda ancha en 2005. La disponibilidad se puede estimular mediante políticas de oferta y demanda interrelacionadas.

Esto incluye el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones, que estimula la competitividad entre las redes de comunicación de un modo neutro desde un punto de vista tecnológico. El crecimiento de la demanda reforzará las inversiones sostenibles en banda ancha y en nuevas plataformas como la televisión digital y las comunicaciones 3G. La Comisión organizará un seminario en otoño de 2003 sobre iniciativas locales e incluirá el tema del crecimiento de la demanda.

La mayor parte de las políticas relacionadas con la demanda de eEuropa 2005 no se centran exclusivamente en la "banda ancha" o la "multiplataforma", sino que abarcan todos los objetivos. eEuropa 2005 exige que todas las administraciones públicas estén conectadas a la banda ancha en 2005. Las políticas relativas a la demanda podrían evaluar la reacción de ciudadanos y empresas ante los servicios a través de los diferentes canales.^[30]

El Programa de I+D sobre tecnologías de la sociedad de la información de la Unión Europea también trata nuevas formas avanzadas de interactividad en los servicios públicos estimuladas por la banda ancha y el acceso multiplataforma.

4.2.2. Confianza

Los servicios públicos solo pueden ofrecerse dentro de un entorno en el que prevalezca la confianza. Dicho entorno debería fomentar la sensación de seguridad de ciudadanos y empresas en lo que respecta al acceso y la interacción.

La privacidad de los datos, la autenticación y la gestión de la identidad son asuntos de primer orden en los que un servicio público jamás debe fallar. Las instituciones públicas deberían garantizar siempre que las transacciones y las comunicaciones digitales sean seguras y que los datos privados estén protegidos. Los ciudadanos y las empresas deberían tener siempre la capacidad de controlar el acceso a sus datos personales y saber el modo en que se utilizan, se almacenan y se accede a ellos. El hecho de no poder ofrecer estas garantías podría suponer costes económicos y sociales significativos.

A raíz de los atentados del 11 de septiembre y de una serie de ataques informáticos, la importancia de salvaguardar la continuidad y la fiabilidad de los servicios públicos (incluidos los que se prestan mediante las TIC) se ha convertido en el tema principal del programa político. Al mismo tiempo, el desafío consiste en encontrar el equilibrio y mantener el respeto hacia el ámbito de la privacidad personal. La protección de datos, la seguridad de las redes y de la información, la lucha contra el ciberdelito y la fiabilidad son condiciones previas indispensables para el buen funcionamiento de la sociedad de la información y, por consiguiente, asuntos claves en las políticas de la Unión Europea. La Comisión, junto con los estados miembros, ha emprendido una estrategia en la que se abarcan todas estas cuestiones.

La adopción rápida de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información supondrá un avance importante en este sentido.

El plan de acción eEuropa 2005 también requiere el desarrollo de una "cultura de la seguridad", lo que es igualmente importante tanto para el sector público como para el privado. Esto también incluirá la disponibilidad de un entorno seguro de comunicaciones para el intercambio de información clasificada entre la Comisión y los estados miembros, tarea que está llevando a cabo el IDA.

30. Véase también la Declaración Ministerial del Congreso de Administración Electrónica 2003.

Es preciso que la confianza en los servicios públicos y en la participación democrática en línea sea parte integrante de las estrategias de la administración electrónica en todos los ámbitos gubernamentales.

A lo largo de los últimos años se han logrado avances significativos en los sistemas electrónicos de identidad y autenticación. El acceso a los datos de los ciudadanos para la obtención de servicios eficaces y personalizados se enfrenta a la preocupación por la privacidad, las prácticas administrativas rígidas, las consideraciones de competencia y los sistemas conflictivos. En la mayoría de países, la acogida y la utilización de estos servicios se encuentra aún en una etapa relativamente temprana, pero cada vez hay más ejemplos y experiencias.^[31] Dada la extensión y alcance del desafío, es un buen momento para mejorar la cooperación en este área y prepararnos juntos para el futuro, sobre la base de las distintas experiencias, los experimentos piloto y los estudios de I+D realizados hasta el momento.

Ejemplo: en Bolonia, Naestved, Prato, Saarbrücken y Sheffield se ha mejorado el uso de firmas digitales tanto entre la administración y sus clientes como dentro de la propia administración. El proyecto SPES^[url22] de redes transeuropeas garantiza la interoperabilidad.

Esto implica lograr un avance en la gestión de la identidad en la Unión Europea al abordar asuntos de interoperabilidad y futuras necesidades. El desafío consiste en tener en cuenta las diferencias que existen en las prácticas legales y culturales, y no tanto en esforzarse por llegar a una solución única para todos. Varios programas de la Unión Europea pueden contribuir a ello; por ejemplo, la prioridad FP6/IST del VI Programa Marco/Tecnologías de la Sociedad de la Información para la investigación y el desarrollo, el Programa de redes transeuropeas y servicios electrónicos eTEN para experiencias piloto y la aplicación de distintos proyectos, y el Programa IDA de intercambio de datos entre administraciones para su implantación.

4.2.3. Mejor utilización de la información del sector público

Los beneficios económicos y sociales se pueden generar a partir de la reutilización de los recursos con los que cuenta el sector público en áreas como la información geográfica, la información turística, la información meteorológica, las estadísticas, etc. Esto no solo contribuirá al crecimiento económico y a la creación de empleo, sino que también aumentará la selección y la calidad de los servicios para los ciudadanos.

Digital Cartography, en el Tirol Sur (Italia), ofrece un sistema de información geográfica (GIS) y mapas interactivos para la planificación ambiental y la construcción teniendo en consideración fenómenos naturales tales como los terremotos. De forma similar, el municipio portugués de Seixas^[url23] promueve el uso de datos GIS entre los técnicos y los responsables de la administración.

31. En dos de cada tres casos la autenticación de los ciudadanos aún se realiza solicitando únicamente la contraseña e identificación del usuario (e-Forum, junio de 2002).

Actualmente, en el mercado europeo existen barreras considerables que dificultan el lanzamiento de servicios informativos basados en la información del sector público para diferentes países europeos. Las normas y las prácticas en los diferentes estados miembros para la reutilización de los recursos del sector público difieren ampliamente. Además, los diferentes niveles de calidad y la multiplicidad de idiomas dificultan la explotación de todo el potencial.

Para tratar las diferencias entre las disposiciones legales en los estados miembros, la Comisión propuso la creación de una directiva sobre la reutilización de los documentos del sector público.^[32] En las conclusiones del Consejo Europeo de primavera 2003 se solicitó la adopción de esta directiva a finales de 2003. Los ministros expresaron su compromiso y animaron a la Comisión a aumentar las actividades en este área.^[33]

Los proyectos piloto que reducen las barreras fronterizas y la difusión de las buenas prácticas en toda la Unión Europea podrían aprender de la experiencia adquirida en el programa IDA y en la prioridad IST del VI Programa Marco.

32. COM(2002)207.

33. Declaración Ministerial, Congreso de Administración Electrónica 2003, celebrado en Como el 7 y 8 julio de 2003.

4.2.4. Aprovisionamiento público de bienes y servicios

Un área en la que se pueden conseguir ganancias significativas es la de la adquisición pública de bienes y servicios. Las operaciones tradicionales de los aprovisionamientos públicos son complejas, requieren mucho tiempo y recursos y, por tanto, contribuyen a disminuir considerablemente la productividad. La utilización de las TIC en el aprovisionamiento público puede incrementar la eficacia, mejorar la calidad y el valor del dinero de las compras públicas y generar importantes ahorros para los contribuyentes (véase cuadro). Puede contribuir a la mejora de las relaciones con los proveedores, a una mayor satisfacción de los usuarios, a una mejor utilización de los recursos humanos en el proceso de adquisición pública de bienes y servicios y a una mejora en las auditorías de gasto público. Para lograr tales beneficios es preciso realizar cambios fundamentales en el ámbito del aprovisionamiento público dentro de las administraciones y en las relaciones entre las administraciones y los posibles proveedores.

En el Reino Unido, por ejemplo, el Departamento de Comercio del Gobierno (Office of Government Commerce) se ha propuesto ahorrar 350 millones de euros durante los próximos tres años en las compras del gobierno civil central mediante la implementación de su nueva estrategia de aprovisionamiento electrónico. De forma similar, el Gobierno irlandés espera ahorrar más de 400 millones de euros en los próximos cinco años o aproximadamente un 2% de los gastos en aprovisionamiento público.

Hasta ahora, la falta de normas comunitarias claras ha sido un obstáculo para que Europa aceptase el aprovisionamiento público electrónico. La próxima adopción del paquete legislativo de directivas sobre aprovisionamiento público, que incluyen normas específicas sobre el aprovisionamiento público electrónico, debería ser un factor decisivo para su difusión en Europa. Los servicios de la administración electrónica que respaldan y facilitan la interacción entre empresas y gobiernos, tales como la provisión de certificados en formato digital y la disponibilidad de firmas electrónicas en toda Europa, pueden contribuir positivamente a que el aprovisionamiento basado en papel se transforme en aprovisionamiento electrónico.

La adopción de la nueva legislación sobre el aprovisionamiento supone una gran oportunidad para modernizar este ámbito en el sector público. Es imprescindible que exista un enfoque comunitario capaz de integrar el mercado interno para evitar una posible fragmentación del mercado de aprovisionamiento a causa de sistemas y estándares electrónicos de aprovisionamientos incompatibles en Europa, y también para evitar desequilibrios en el desarrollo económico debido a una difusión más lenta de las nuevas tecnologías en determinados países o regiones.

La Comisión considera la posibilidad de proponer, en 2004, un extenso plan de acción de tres años para acompañar la implantación de las nuevas disposiciones sobre aprovisionamiento público electrónico. El plan presentará una estrategia e identificará todas las medidas legislativas y no legislativas imprescindibles para eliminar los obstáculos que comporta la implantación de un sistema transfronterizo de aprovisionamiento público electrónico y para garantizar la interoperabilidad de estos sistemas.

4.2.5. Reforzar el mercado interno y la ciudadanía europea mediante los servicios paneuropeos

Los ciudadanos son libres de trabajar y trasladarse a otro país dentro de la Unión Europea. Las empresas pueden llevar a cabo su actividad comercial en toda la Unión. A menudo, tanto unos como otros tienen que tratar con las administraciones públicas nacionales, en su país o en otro estado miembro. Un mayor desarrollo de la economía basada en el conocimiento, un mercado interno cada vez más intenso, en especial en el área de servicios, y la ampliación de la Unión exigen cada vez más que las relaciones con las administraciones públicas sean transfronterizas e incluso paneuropeas. Ejemplo de ello es el acceso a la información administrativa general, el cumplimiento de las regulaciones y el intercambio de transacciones administrativas entre las instituciones de los diferentes países.^[34]

Algunos servicios paneuropeos ya están funcionando y se encuentran en constante evolución. EURES^[url25] y PLOTEUS^[url26] son servicios paneuropeos, desarrollados dentro del programa IDA, que informan acerca de la capacidad de empleo de la Unión Europea y de los servicios educativos relacionados; es decir, si un ciudadano desea saber qué puestos de trabajo hay en determinados estados miembros, si se reconocerán sus calificaciones, de qué instalaciones educativas dispone, etcétera. El servicio de mercado interno SOLVIT^[url27] ayuda a los ciudadanos a salvar los obstáculos administrativos en las gestiones transfronterizas. A través del IDA, se ha creado un portal de la administración de la Unión Europea como punto de acceso a los servicios paneuropeos de administración electrónica.^[35]

No obstante, existen dos posibles problemas. En primer lugar, si estos servicios se han desarrollado teniendo en cuenta la tradición y perspectiva nacionales únicas de los estados miembros (por ejemplo, la lengua), es posible que su acceso resulte difícil para ciudadanos y empresas de otros estados miembros. En segundo lugar, existe el riesgo de que, accidentalmente, la creación de estos servicios dé lugar a nuevas barreras para el mercado interno por cuestiones técnicas o de procedimiento.^[36]

Lo ideal sería que el punto de acceso único a las administraciones ("ventanilla única") fuera igual para ciudadanos y empresas en todos los estados miembros. Los servicios de la administración electrónica deberían diseñarse de modo que estuvieran abiertos a los usuarios en otros estados miembros y fueran totalmente accesibles, al margen de si la responsabilidad del servicio corresponde a la administración pública local, regional o nacional, o a una institución o agencia europeas.

La prestación de servicios comunes paneuropeos puede ser un asunto delicado. Muchos estados miembros exigen que el encargado de los servicios gubernamentales sea la entidad administrativa más cercana al cliente, la cual puede estar en el ámbito local o regional de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Esto requiere un alto nivel de cooperación entre las administraciones de toda la Unión Europea, e implica también al sector privado.^[37]

Los servicios paneuropeos pueden impulsar el mercado interno y la libertad que éste conlleva, así como la ciudadanía europea, siempre que exista una inclusión

34. Un ejemplo de gestión transfronteriza es Transcards^[url24], que permite a los ciudadanos de la región de Thiérache utilizar las instalaciones sanitarias que más les convenga, independientemente de si viven en el lado belga de la frontera o en el lado francés.

35. <http://europa.eu.int/public-services/index_es.htm>.^[url28]

36. Por ejemplo, una posible barrera a la participación transfronteriza en los servicios públicos electrónicos es la posibilidad de que un certificado electrónico emitido en un estado miembro no sea aceptado como firma electrónica para un contrato con la administración pública de otro estado miembro.

37. Los servicios comunitarios en línea en el ámbito europeo no deben realizarlos necesariamente las instituciones europeas. También lo pueden hacer asociaciones de comerciantes, entidades profesionales o en colaboración con el sector privado. Un ejemplo de ello es el procedimiento de ventanilla única para licencias de satélite y autorizaciones proporcionadas por la CEPT^[url29] (Conférence Européenne des Postes et Télécommunications).

de las necesidades de los usuarios transfronterizos, la cooperación de las administraciones de los estados miembros, la provisión de infraestructuras interoperativas y la oferta de servicios públicos específicos en el ámbito europeo.

Ahora, el cometido de los estados miembros y las instituciones europeas es garantizar que los servicios paneuropeos estén definidos, que se utilicen, se apliquen, se amplíen mejorando su contenido y se promuevan. Llegados a este punto, la Comisión ha propuesto al IDA que lleve a cabo un programa de seguimiento, el programa IDA^{38]} para la implantación de los servicios paneuropeos que ayudan a aplicar la legislación comunitaria para administraciones, empresas y ciudadanos. Otro paso será acelerar la utilización de los servicios paneuropeos mediante el programa eTEN, para el cual la Comisión ha propuesto ampliar la financiación hasta un 30%.

4.2.6. Interoperabilidad

En Europa, los servicios públicos están bastante fragmentados, lo que obliga a los usuarios a ir de un mostrador a otro. Las empresas y los ciudadanos se beneficiarían mucho si hubiera unos servicios públicos ofrecidos en línea de manera integrada,^{39]} de modo que no fuera necesario saber cuáles son los diferentes departamentos involucrados.

También prefieren contar con servicios e información que se adapten a sus necesidades. Sin embargo, para ofrecer servicios personalizados es necesario integrar y compartir los procesos y el conocimiento en todos los departamentos e instituciones. Esto requiere que los sistemas de TIC de las diversas entidades administrativas se interconecten y que la información y los procesos administrativos se "integren", es decir, "interoperen".

La interoperabilidad es el medio por el que se producirá esta interrelación de sistemas, información y maneras de trabajar: dentro de las administraciones o entre ellas, a escala nacional o por toda Europa, o bien en el sector empresarial.

En el ámbito técnico, los estándares abiertos y las soluciones de código fuente abierto ayudan a que se produzca esa integración. Además, las administraciones están experimentando con código fuente abierto teniendo en cuenta aspectos intrínsecos como el coste, la seguridad y los beneficios a partir de condiciones externas.

El intercambio de experiencias en el uso de estándares abiertos y de código fuente abierto entre las administraciones se puede fomentar, entre otros, a través de programas de la Unión Europea tales como IDA, eTEN e IST. El programa IDA ha publicado un estudio sobre la utilización y la puesta en común del software de código fuente abierto de información en administraciones públicas.^{40]} El código fuente abierto se ha convertido también en un importante objeto de investigación, con estudios y diagramas relacionados con el trabajo de investigación.^{41]}

Ahora bien, la interoperabilidad no es solamente una cuestión técnica sobre cómo enlazar las redes informáticas; también tiene que ver con cuestiones organizativas como puede ser la coordinación de procesos que no solo abarcan límites intraorganizativos, sino que también implican a organizaciones cuyos socios bien podrían tener diferentes organizaciones y modos internos de operar.

El fracaso a la hora de introducir sistemas interoperativos de administración electrónica tendrá costes tanto económicos como sociales que incluyen:

38. COM(2003)406, Prestación interoperativa de servicios paneuropeos de administración electrónica a las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos, 8 de julio de 2003.

39. Es decir, ofrecer un servicio sin puntos de ruptura, independientemente de la cantidad de entidades o sistemas administrativos implicados.

40. <<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ida/>>^{[[lur30\]](#)}.

41. Véase, por ejemplo, FLOSS^{[[lur31\]](#)} y Three Roses^{[[lur32\]](#)}.

administraciones públicas estáticas impositivas que resultan caras de costear y son incapaces de aplicar las políticas de la manera más oportuna; incapacidad de desarrollar servicios de administración electrónica de valor añadido; altos costes, mayores cargas administrativas y desventajas competitivas para las empresas locales (por ejemplo, la incapacidad de participar en actividades de aprovisionamiento público electrónico).

Para desarrollar con éxito los servicios paneuropeos de administración electrónica, hay que diseñar políticas dirigidas a la dimensión europea de interoperabilidad.^[42] Es indispensable llegar a un acuerdo sobre los estándares y las especificaciones comunes para fomentar el uso de servicios de administración electrónica en los que se comparta información y datos relacionados con los "acontecimientos de la vida", y para fomentar los estudios de I+D sobre la interoperabilidad de las organizaciones en red que en el futuro ofrecerán servicios públicos nuevos e innovadores. La mayoría de los estados miembros ya se están centrando en este reto, mediante la adopción de "marcos de interoperabilidad de la administración electrónica" nacionales. En el ámbito europeo, esto se complementa con el desarrollo del marco de interoperabilidad europeo y, en el ámbito de las políticas, con el documento de trabajo de la Comisión *Linking up Europe: the importance of interoperability for eGovernment services* ("Interconectando Europa: la importancia de la interoperabilidad para los servicios de la administración electrónica").

Se habilitará un "marco de interoperabilidad como apoyo a la prestación de servicios paneuropeos de la administración electrónica a ciudadanos y empresas", tal como se llamó en eEuropa 2005, con la idea de adoptar una primera versión a finales de 2003.

42. La administración de un estado miembro debería tener la capacidad de acceder a los recursos de información de la administración de otro estado miembro, para validar la situación de una empresa o para comprobar si un ciudadano de otro estado miembro cumple los requisitos para recibir asistencia social, con la misma facilidad con la que lo haría para las empresas con registro nacional o para sus propios ciudadanos. De forma similar, la interoperabilidad técnica y semántica de la información geográfica, por ejemplo, mejoraría la cooperación transfronteriza entre agencias, el control medioambiental y la coordinación de ayudas por catástrofes.

4.2.7. Cambio organizativo

La introducción de las TIC es tan solo uno de los ingredientes de la administración electrónica. Igualmente importante es el cambio organizativo y la adquisición de nuevas técnicas, junto con un cambio de mentalidad. A menudo, la administración electrónica exige cambios significativos en el funcionamiento de las administraciones públicas, en la aplicación de los procesos administrativos, en el desarrollo de las políticas y en el control de los presupuestos.

El cambio hacia una organización centrada en el usuario (dirigida al cliente), concepto en que se basaba el planteamiento de la nueva gestión pública (*New Public Management*), está reforzado por la administración electrónica y se hace visible en la gestión de cara al público mediante servicios personalizados en línea, un enfoque de acceso único y una orientación en torno a los "acontecimientos de la vida" (o a los acontecimientos en un negocio).

La reorganización dentro de las administraciones puede requerir un nuevo diseño de los procesos y procedimientos, formación de personal, desarrollo de nuevas técnicas y competencias, adaptación de normas y legislación locales, y nuevos modelos de gestión de trabajadores.

Una gestión del cambio adecuada es una condición previa para el establecimiento de una mentalidad orientada al servicio, que es la que desean la mayoría de ciudadanos y empresas. También es imprescindible evitar alteraciones en la actual prestación de servicios. Esto debería incluir una evaluación del proceso de cambio: el modo en que las organizaciones públicas pasan de las etapas iniciales de la administración electrónica (información e interacción) a las etapas más avanzadas (transacción y transformación).

La Red Europea de Administración Pública (de los Ministerios de Administraciones Públicas) propondrá recomendaciones organizativas y permitirá el intercambio de buenas prácticas.^[43]

En el mundo del negocio electrónico han surgido conceptos como las redes de valor dinámicas, donde, por ejemplo, la tecnología de servicios en Internet permite establecer asociaciones dinámicas en la cadena de suministro para ofrecer un servicio "de acceso único" óptimo a medida del usuario. En el sector privado, tales conceptos ya están muy avanzados y, en un futuro, también podrían convertirse en realidad en el sector público para ofrecer servicios más potentes de ventanilla única y servicios vinculados a los acontecimientos de la vida de las personas, y aumentar su eficacia.

La interacción entre organización y tecnología es un campo que se viene investigando desde hace muchos años. El programa de la Unión Europea FP6 puede dirigir los estudios de I+D hacia la combinación de innovación tecnológica y organizativa en las administraciones públicas.

43. Los directores generales de las Administraciones Públicas de la Unión Europea también han creado el Marco Común de Evaluación, una herramienta para la autoevaluación organizativa con vistas a un gestión de calidad.

4.2.8. Rendimiento y beneficios de la administración electrónica

El crecimiento de la productividad puede definirse como una salida mayor, mejor o más rápida para una entrada determinada. No obstante, en el sector público se dan problemas de definición y de medición para las entradas y salidas.

Un problema es la tarifa de los servicios públicos, que a menudo no está relacionada directamente con las entradas (la fijación de precios no es específica del servicio ofrecido). Además, dado que muchos de los servicios en línea están basados, en gran parte, en la información, éstos se rigen por las normas de las economías de la información, en las que los precios marginales se están acercando al cero y, por lo tanto, no son un indicador del valor del servicio.

Otro problema es que los precios no se determinan mediante mecanismos de mercado, ya que generalmente no hay competencia. Sin embargo, las economías de la información nos enseñan que existen otros mecanismos que pueden garantizar el rendimiento y, hasta cierto punto, sustituir al precio. Entre estos mecanismos se incluyen los indicadores contractuales y de calidad como, por ejemplo, los expresados por la satisfacción del usuario, que pueden ser representados por marcas de confianza.

Asimismo, en aquellos campos en que no existe competencia o bien existe un monopolio, a la hora de ofrecer servicios públicos, el escrutinio puede ser un buen sustituto.

Hasta ahora, los indicadores se centraban principalmente en los indicadores de suministro (tales como el número de servicios en línea), y no tanto en el uso o en el usuario.

Es necesario establecer nuevos planteamientos de evaluación comparativa en la administración electrónica e investigar en su economía para lograr así una mejor valoración de los beneficios y del rendimiento de la administración electrónica.

5. Acelerar la implantación de la administración electrónica

La administración electrónica puede aportar muchos beneficios, pero también se deben superar aún muchas barreras. No es fácil conseguir una implantación total, ya que se requiere un compromiso por parte de las administraciones públicas de más alto nivel y, sin ninguna duda, del ámbito político. Esto implica que deben tomarse medidas para tratar los asuntos identificados anteriormente y, además, debe reforzarse el intercambio de buenas prácticas en los diferentes ámbitos de la administración electrónica europea y rentabilizar las inversiones en este ámbito en Europa.

5.1. Consolidar el intercambio de buenas prácticas

Para acentuar y consolidar el planteamiento de eEuropa y obtener el mejor aprovechamiento de las buenas prácticas es necesario reforzar aún más el intercambio de buenas prácticas en la administración electrónica.^[44]

El intercambio de buenas prácticas ya ha demostrado su utilidad. Las mejores prácticas abarcan elementos tecnológicos, organizativos, legales y formativos, exigen un compromiso a largo plazo de todos los actores principales implicados, y muestran beneficios y resultados tangibles. El intercambio de experiencias y la reproducción de las mejores prácticas puede suponer un ahorro en la transición hacia una mayor difusión. Además supone una preparación para una futura interoperabilidad.

Las mejores prácticas, además de demostrar el estado de la cuestión, apuntan también nuevas exigencias para marcos regulatorios, control del cambio, organización del trabajo dentro de las administraciones y, generalmente, ayudan a identificar los retos que se plantean en el campo de la investigación, así como a establecer un Área Europea de Investigación en administración electrónica.

Los Premios eEuropa de administración electrónica han fomentado con éxito el intercambio de buenas prácticas. eTEN e IDA se centran sobre todo en la imitación de buenas prácticas en el ámbito transeuropeo. Sin embargo, la continuidad es un factor clave en el proceso de intercambio de buenas prácticas.

No obstante, hay que evitar hacer una simple "copia" de una aplicación premiada, ya que ésta podría no ser adecuada en un determinado contexto sociocultural. Es necesario lograr la continuidad del intercambio, tratar los aspectos legales sobre reutilización de buenas prácticas y propiedad de los sistemas de administración electrónica, y aclarar la compatibilidad con la oferta pública y las sociedades público-privadas para aplicar una solución.

Si se fomenta la participación, es posible favorecer el aprendizaje de las buenas prácticas y la transmisión de las mismas en el ámbito internacional. Esto contribuiría a la cooperación mundial en materia de administración electrónica, que es una de las prioridades de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.^[45]

5.2. Rentabilizar la inversión

Existen una serie de iniciativas y programas europeos que pueden dirigir la administración electrónica desde la investigación hasta su aplicación. Éstos comprenden partes del VI Programa Marco, de los programas eTEN e IDA y de la inversión en prioridades regionales a través de fondos estructurales.

En total, esta inversión en el ámbito europeo es pequeña si la comparamos con la inversión total que se está haciendo –o que debería hacerse– en el campo de la administración electrónica.

El gasto anual de la Unión Europea en TIC en la administración pública es de unos 30 billones de euros, de los cuales una cantidad cada vez mayor, actualmente unos 5 billones, se destinan a la administración electrónica. Esta inversión en TIC debería ir acompañada de una inversión mucho mayor en recursos humanos y organizativos. En comparación, las investigaciones llevadas a cabo por las empresas han demostrado que la inversión total en dicho "capital organizativo" puede ser hasta diez veces mayor que la inversión inicial en TIC, antes de que se obtengan beneficios.

44. Véase también la Declaración Ministerial del Congreso de Administración Electrónica 2003 celebrado en Como.

45. COM(2003)271, Comunicación sobre la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, 19 de mayo de 2003; Declaración Ministerial del Congreso de Administración Electrónica 2003 celebrado en Como.

Por lo tanto, es muy posible que la inversión total necesaria ascienda a miles de millones anuales. Tal inversión es necesaria para fomentar el desarrollo de la administración electrónica y, en concreto, para que Europa cuente con un sector público de talla mundial que permita lograr los objetivos de Lisboa mediante nuevos y mejores servicios públicos para ciudadanos y empresas.

La ayuda europea puede permitir rentabilizar al máximo la inversión en el ámbito de los estados miembros. Mediante la creación de sinergias en todos los estados miembros se puede evitar duplicar el gasto. A pesar de ello, es necesario cuantificar el alcance del incremento de la eficiencia.

5.3. Alcanzar los objetivos de eEuropa 2005

El Plan de acción eEuropa 2005 es un punto de referencia en el compromiso para el progreso de la sociedad de la información en el ámbito europeo.

En lo referente a los instrumentos, este plan se basa en el intercambio de buenas prácticas, en las iniciativas del sector privado y de los estados miembros en todos los ámbitos, y en el mejor aprovechamiento de los recursos y los programas disponibles en la Unión Europea.

eEuropa 2005 ha formulado algunos objetivos específicos de la administración electrónica para:

- Conexiones de banda ancha para las administraciones públicas
- Marco de interoperabilidad para los servicios paneuropeos
- Servicios públicos interactivos (accesibles para todos, acceso multiplataforma)
- Aprovisionamiento público electrónico
- Puntos públicos de acceso a Internet
- Servicios electrónicos de cultura y turismo

El trabajo en la mayor parte de estas áreas está respaldado por las acciones mencionadas anteriormente. En 2004, la revisión a medio plazo de eEuropa permitirá conocer los progresos que se han realizado en este ámbito.

5.4. Conclusiones

Hoy en día la administración electrónica demuestra que puede ayudar a las administraciones públicas a ser más productivas y ofrecer servicios personalizados para todos, de un modo más abierto y transparente.

Los beneficios de la administración electrónica pueden ir mucho más allá de los primeros logros conseguidos por los servicios públicos en línea. Para ello, es imprescindible que la organización y las técnicas del sector público se centren en el usuario, de modo que la tecnología esté al servicio de las personas.

No obstante, existen muchas barreras y obstáculos que hay que superar, y también se necesitan inversiones considerables. Los procesos de cambio en el ámbito de la organización y la cultura requieren un tiempo: pueden pasar muchos años antes de que la inversión en TIC, la organización y las técnicas produzcan beneficios. La

transformación que las administraciones públicas deben llevar a cabo con la implantación de la administración electrónica encontrará numerosos obstáculos.

Por lo tanto, se necesita un liderazgo político fuerte y un compromiso guiado por una visión a largo plazo sobre la contribución del sector público europeo a la sociedad del conocimiento.

El pensamiento avanzado y la innovación deberían combinarse con prestaciones concretas y resultados a corto plazo. El intercambio de buenas prácticas y la cooperación entre las administraciones en todos los ámbitos puede acelerar la adopción y aportar ahorros al reutilizar conceptos y soluciones de eficacia probada.

Un enfoque coherente de la administración electrónica por parte de los actuales programas e iniciativas de la Unión Europea puede fomentar la rentabilización de las inversiones nacionales, regionales y locales y acelerar la disponibilidad de servicios paneuropeos para ciudadanos y empresas.

Los estados miembros pueden ofrecer liderazgo político y reforzar el compromiso en todos los niveles gubernamentales y, por lo tanto, contribuir a brindar a los ciudadanos europeos una administración pública de primera clase que sea totalmente capaz de contribuir al cumplimiento de los objetivos de Lisboa mediante unos servicios innovadores y de alta calidad para todos.

Lista de URL:

- [url1]: http://www.euoparl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/celter/bol45.htm
- [url2]: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/index_en.htm
- [url3]: <http://www.sibis-eu.org/sibis/>
- [url4]: <http://evote.eu2003.gr/EVOTE/en/index.stm>
- [url5]: <http://www.groireland.ie>
- [url6]: <http://www.cat365.net>
- [url7]: <http://www.help.gv.at>
- [url8]: <http://www.tyoelake.fi>
- [url9]: <http://www.handiplace.org>
- [url10]: <http://www.caremore.nl/index.html>
- [url11]: <http://www.customs-vip.info/eGov/>
- [url12]: <http://www.krakow.uc.gov.pl/clogran.htm>
- [url13]: <http://www.ski.dk/>
- [url14]: <http://www.e-licitatie.ro>
- [url15]: <http://www.bremen.de/haupt.html>
- [url16]: <https://www.socialsecurity.be/>
- [url17]: <http://www.amministrazionefuturo.com>
- [url18]: <http://www.servicepubliclocal.net/>
- [url19]: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/telecom_en.htm
- [url20]: <http://www.agenciatributaria.es>
- [url21]: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/
- [url22]: <http://www.spesproject.org/>
- [url23]: <http://srvweb.cm-seixal.pt>
- [url24]: http://www.sesam-vitale.fr/html/projets/transcards/tcd_accueil.htm
- [url25]: <http://europa.eu.int/eures/index.jsp>
- [url26]: <http://www.ploteus.net/ploteus/portal/home.jsp>
- [url27]: http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm
- [url28]: http://europa.eu.int/public-services/index_es.htm
- [url29]: <http://www.cept.org/>
- [url30]: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ida/>
- [url31]: <http://www.infonomics.nl/FLOSS/>
- [url32]: <http://www.prelude-portal.org/3roses/>

Enlaces relacionados:

- ⇒ Congreso de Administración Electrónica 2003:
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/index_en.htm
- ⇒ Estrategia de Lisboa:
http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html
- ⇒ Sitio web de eEuropa:
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/
- ⇒ Programa IDA:
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ida/>

- ➡ Portal de información sobre servicios públicos transfronterizos en Europa:
http://europa.eu.int/public-services/index_es.htm
- ➡ Directrices sobre las modalidades y la implementación de los fondos estructurales para las comunicaciones electrónicas:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/telecom_en.htm
- ➡ SIBIS (indicadores estadísticos para la evaluación de la sociedad de la información):
<http://www.sibis-eu.org/sibis/>

Para citar este documento, puedes utilizar la siguiente referencia:

LIIKANEN, Erkki (2003). "La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro". En: *Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC* (2003: Barcelona) [en línea]. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].
<<http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html>>

[Fecha de publicación: octubre de 2003]