

Alexander Heichlinger
Senior Lecturer y Project Leader
Instituto Europeo de Administración Pública -
Centro Europeo de Regiones (IEAP-CER)

[Las TIC en la Administración Pública Europea: El auge del gobierno electrónico]

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen una influencia en diversos ámbitos de la UE y, por lo tanto, también en la administración pública europea. Por este motivo, desde la Unión se han elaborado múltiples instrumentos para el desarrollo del eGobierno: desde las primeras iniciativas eEurope 2002 y 2005 hasta diversos estudios de *benchmark*, evaluación de impacto, intercambio de buenas prácticas (como el *eGovernment Awards*, *eGovernment Good Practice Framework*, etc), el programa IDABC (*Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services*), etc. En el siguiente artículo, Alexander Heichlinger, Senior Lecturer y Project Leader en el Instituto Europeo de Administración Pública-Centro Europeo de Regiones (IEAP-CER) da detalle de cada uno de ellos.



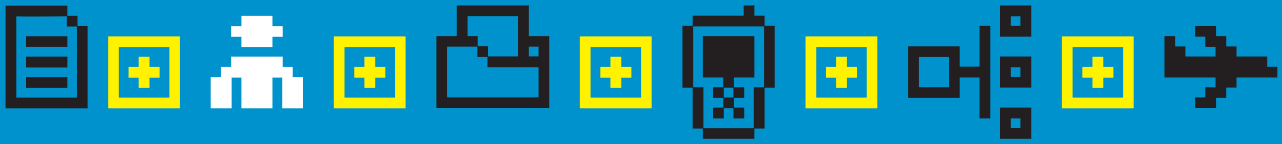
Desde la UE se trabaja para el desarrollo de una sociedad de la información integradora, basada en la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en los servicios públicos, las PYME y la ciudadanía. Estos aspectos quedan reflejados en la estrategia principal de la UE en el ámbito de la sociedad de la información: la iniciativa i2010, que a continuación describiremos brevemente como muestra de las líneas directrices marcadas por la Unión en esta área. Seguidamente, repasaremos los puntos esenciales del nuevo Plan de Acción para el eGobierno (1), centrado en los objeti-

vos en materia de nuevas tecnologías para el sector público, y como parte integrante de la iniciativa i2010, junto con algunos ejemplos de buenas prácticas del ámbito Europeo en eGobierno que encajan con los objetivos del Plan de Acción. Finalmente, concluiremos destacando el papel fundamental de las AAPP, hoy en día, en materia de las TIC y en relación con la "delivery" de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2).

En definitiva, la voluntad de la UE de impulsar las TIC y el eGobierno es evidente y contundente, sin embargo, ¿en qué punto de desarrollo se

encuentra la sociedad de la información en Europa? Siguiendo el *Informe anual sobre la sociedad de la información 2007 (3)* el balance general de 2006 es positivo y la creciente inversión en TIC está transformando la UE en una economía basada en el conocimiento. Sin embargo, el mismo informe detecta nuevas y antiguas necesidades aún vigentes y nuevos retos para la consecución de los objetivos planteados en la iniciativa i2010.

La Iniciativa i2010 para el desarrollo de la sociedad de la información como impulsora del crecimiento y el empleo



La iniciativa i2010 - *Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo* (4) es una estrategia global de la UE, lanzada por la Comisión en 2005, para hacer frente a los principales retos de la sociedad de la información e impulsar su desarrollo. Era la primera de las iniciativas claves de la agenda renovada de Lisboa. A rasgos generales, la estrategia promueve una economía digital y abierta enfatizando las TIC como impulsoras de la inclusión y la calidad de vida así como el crecimiento y el empleo.

En este contexto, la iniciativa i2010 se compone de tres prioridades:

- la construcción de un **Espacio único Europeo de la Información** que promueva un mercado interior abierto y competitivo para la sociedad de la información y los medios de comunicación;

- el refuerzo de la **innovación** y la **inversión** sobre las TIC con el fin de fomentar el crecimiento y la creación de más y mejores empleos;

- el logro de una **sociedad europea de la información basada en la inclusión**, que fomenta el crecimiento y el empleo, en coherencia con el desarrollo sostenible y priorizando la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida.

Observando más detalladamente estas tres prioridades, podemos analizar dónde estamos y cuales son los principales retos/objetivos que se plantean para el desarrollo de la sociedad de la información, detectados y descritos en esta estrategia.

En primer lugar, en relación al **Espacio único Europeo de la Información**, la Comisión constata el desarrollo realizado en este ámbito que ha venido impulsado por los progresos tecnológicos y el despliegue de las TIC. Aparecen contenidos multimedia, en formatos nuevos y diversificados que se adaptan al lugar, al momento y las preferencias o necesidades de los ciudadanos. A nivel técnico nos encontramos en plena convergencia digital y la mejora de las

redes crea canales de distribución nuevos y más rápidos además de hacer posibles nuevos formatos y servicios de contenidos. Esta creación de nuevos contenidos, servicios y modelos de negocios impulsan a su vez el crecimiento y el empleo. Todo este sector representa, ya hoy, el 8% del PIB de la UE. Sin embargo, la convergencia digital se produce a nivel mundial lo que provoca un aumento de la competencia internacional y presiona a Europa a tomar una postura proactiva en favor de la promoción de la sociedad del conocimiento.

Los principales retos que debe abordar la UE para la creación de un espacio único europeo de la información son la velocidad (aumentar la velocidad de los servicios de banda ancha para entregar contenidos enriquecidos), la riqueza de los contenidos (incrementar la seguridad jurídica y económica para fomentar nuevos servicios y contenidos), la interoperabilidad (potenciar dispositivos y plataformas capaces de "hablar entre sí" y los servicios que se pueden llevar de una plataforma a otra), y finalmente la seguridad (hacer Internet más seguro frente al fraude, los contenidos nocivos y los fallos tecnológicos, para aumentar la confianza de inversores y consumidores).

Cabe mencionar la posición especialmente rezagada de España en este ámbito. El porcentaje de población con acceso a banda ancha se sitúa por debajo de la media europea (25 países) con un 13,2% frente al 14,8% (5), el mercado de contenidos digitales aún no ha crecido en todo su potencial, el eGobierno en España queda atrás respecto a los países europeos -aunque tiene aplicaciones singulares que son de las más avanzadas- y en servicios a los ciudadanos también se encuentra por debajo la media europea. Además, según el último informe de la OCDE (6), las tarifas españolas de conexión a Internet se sitúan entre las más caras y con una velocidad aún muy baja.



La iniciativa i2010 - *Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo* es una estrategia global de la UE, lanzada por la Comisión en 2005, para hacer frente a los principales retos de la sociedad de la información e impulsar su desarrollo

| I+D sobre TIC ⁸ | UE-15 | EE UU | Japón |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Inversión del sector privado | 23 millardos de € | 83 millardos de € | 40 millardos de € |
| Inversión del sector público | 8 millardos de € | 20 millardos de € | 11 millardos de € |
| Habitantes | 383 millones | 296 millones | 127 millones |
| Inversión / habitante | 80 € | 350 € | 400 € |
| I+D sobre TIC como % de la I+D total | 18 % | 34 % | 35 % |

Fuente: IDATE (para UE-15); OCDE

GRÁFICO 1. Inversión en Investigación sobre las TIC

Estos datos muestran la necesidad de incidir en el ámbito de las TIC de una manera contundente para alcanzar los objetivos marcados por la UE.

La segunda prioridad de la iniciativa i2010 se refiere a la **innovación e inversión en investigación**. En este ámbito, las TIC realizan una importante contribución al crecimiento y el empleo en Europa. Es necesario constatar que una tercera parte de las ventas de TIC en el mundo corresponde a Europa, además de ser líder mundial en comunicaciones electrónicas y ser un productor destacable en nano-electrónica, microsistemas y sistemas incorporados. Sin embargo, la inversión europea en TIC, esencial para que el sector siga generando crecimiento y empleo, es insuficiente, por debajo del objetivo propuesto en Barcelona de destinar 3% del PIB en inversión a I+D y por detrás de sus competidores a nivel internacional, tal y como muestra el cuadro inferior. Sobre todo las cifras en relación de inversión por habitante demuestran que Europa (EUR 80) está hasta 5 veces por debajo de EEUU (EUR 350) y Japón (EUR 400). Estos datos quizás no sorprenden a los "insiders" (universidades, centro de investigación i excelencia etc.), es decir los que ya una vez solicitaban inversiones para sus investigaciones, el camino administrativo para obtener los fondos es frecuentemente largo y "pedregoso". También, y de nuevo, España se sitúa

entre los últimos puestos en cuanto a I+D destinado a TIC por parte del sector empresarial, concretamente supone un 0,1% del PIB, por detrás del ya reducido 0,3% de media de los países de la UE.

La iniciativa i2010 pretende disminuir los obstáculos que surgen entre los resultados de la investigación y los beneficios económicos. Con el fin de fortalecer la posición de Europa en materia de TIC, la Comisión ha puesto en marcha el Séptimo Programa Marco (7º PM) (7), que propone un incremento del presupuesto de investigación para las TIC llegando a una inversión de más de 9000 millones de euros, y el nuevo Programa para la Competitividad e Innovación (8), de estímulo a la innovación y la competitividad a través de un mejor y mayor uso de las TIC.

En el ámbito del aumento de la inversión en investigación e innovación, la Comisión propone aumentar un 80% el apoyo comunitario a la investigación sobre TIC, definir medidas complementarias de fomento de la inversión privada en investigación e innovación en el ámbito de las TIC, y definir políticas de negocios electrónicos, centrándose especialmente en las PYME. Mirando hacia dentro, el Ministerio Español de Industria ha elaborado el Plan Avanza con el fin de desarrollar la sociedad de la información y alcanzar la convergencia con Europa. Este Plan enlaza con las

principales políticas europeas, y las líneas estratégicas mencionadas en la iniciativa i2010. Por lo tanto, la consecución integrada y coordinada de sus objetivos se convierte en un imperativo dado el retraso español en materia de TIC.

La tercera prioridad de la iniciativa i2010 es la **inclusión, mejora de los servicios públicos y calidad de vida**. Esta prioridad pretende conseguir que las TIC beneficien a todos los ciudadanos, que los servicios públicos sean mejores, más rentables y más accesibles y que mejore la calidad de vida. Cabe mencionar la nueva matiz de la "rentabilidad" de los servicios públicos on-line refiriéndose a los grandes inversiones algunas AAPP han realizado para poner en marcha sus servicios electrónicos, pero con resultados modestos en su "take up" por la ciudadanía y empresas. Enmarcado en este apartado social se elaboró el Plan de Acción para el eGobierno en 2006 que describimos muy breve a continuación.

El Plan de Acción i2010 para el eGobierno en Europa

El Plan de Acción para el eGobierno tiene la finalidad de contribuir a las políticas comunitarias europeas y se compone de cinco grandes objetivos para el eGobierno como catalizador en el proceso de modernización de la administración pública. La Comisión Europea proporciona apoyo a estos



cinco objetivos del plan a través de principalmente dos acciones: **mesurando y compartiendo**.

El primer objetivo anunciado por el Plan de Acción es no dejar de lado a ningún ciudadano mediante la lucha contra la fractura digital y políticas de integración basadas en las TIC. El segundo objetivo —clave— es hacer de la eficacia y la eficiencia una realidad contribuyendo a una alta satisfacción del usuario con los servicios públicos, aligerar la carga administrativa en ciudadanos y empresas, e incrementar la eficacia, la transparencia y la *accountability* del sector público a través del uso innovador de las TIC.

El tercer objetivo, presentado dentro del Plan de Acción es la implementación de servicios clave de gran impacto ("iniciativas insignia"), donde desde nuestro punto de vista la contratación pública o servicios

dirigidos al grupo de los mayores de nuestra población se presentaran como ejemplos prominentes y prometedores. Para ilustrar este objetivo podemos mencionar dos ejemplos de *Electronic Invoicing* en Dinamarca (9) y *eHandel.no* (10) en Noruega, ambos considerados muestras de buenas prácticas por el *eEurope Awards 2005* (11). El proyecto danés se basaba en la facturación electrónica y constituye un exitoso ejemplo de asociación público-privada. Su implementación supuso una mejora de los procesos internos tanto en el gobierno como en las empresas con la utilización de tecnología segura y amplias innovaciones en el *back office*. Un valor añadido de este proyecto es la toma en consideración de las PYME a la hora de facilitar la e-facturación y la proporción de formación a los empresarios para, después, poder utilizarlo. El resultado del proyecto fue la realiza-

ción de 15 millones de transacciones al año con un ahorro de 120-150 millones de euros. En el 2005 la tasa de uso llegó al 95%. Eso sí, la realización del proyecto fue mandada por ley, siendo obligatorio para las todas aquellas organizaciones con relaciones con la AAPP.

El *eHandel.no* consiste en un proveedor privado de servicio de contratación electrónica encajando con una misión pública. El objetivo de esta herramienta, gestionada por un secretariado especial y en coordinación con el Ministerio de Modernización, es la mejora del marco regulador en auditorías, cuentas y presupuestos. Su uso supuso significantes ahorros en trámites administrativos/empresariales y precios del proveedor. El resultado de su implementación comportó, que en 2005, 32 entidades públicas y 233 proveedores usaran *eHandel* con aproxi-

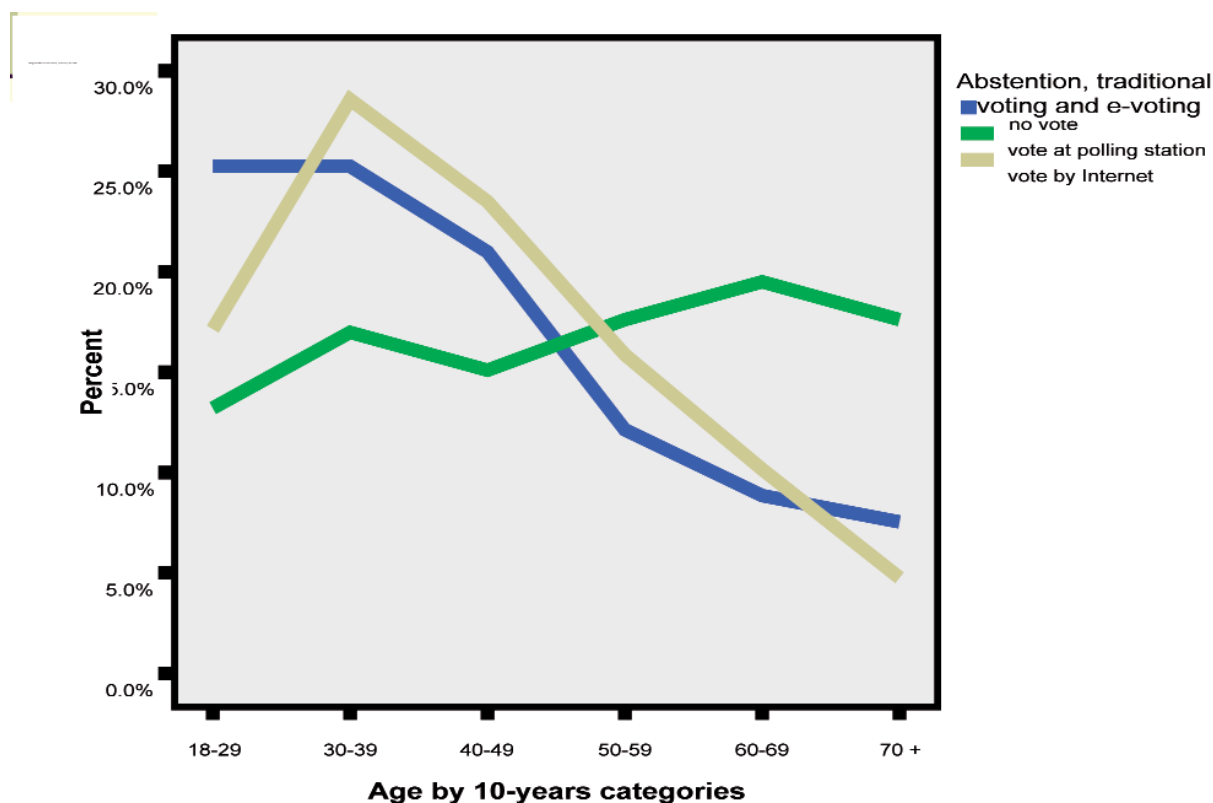


GRÁFICO 1. Edad y modo de participación

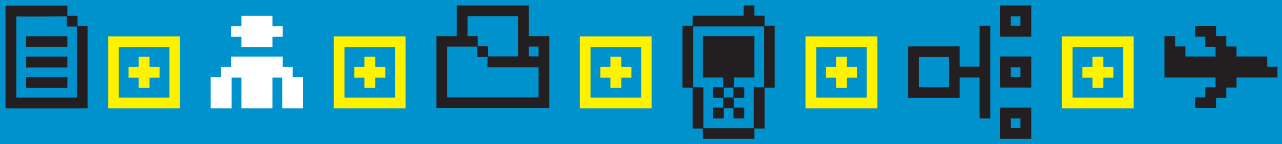


GRÁFICO 3. Productividad Vs. sostenibilidad

madamente 2,9 billones de euros en costes operacionales (20% del total). En diferencia con la práctica danesa, este proyecto se lanzó a base de voluntad, incentivando y convenciendo a los socios de su uso.

El cuarto objetivo del Plan de Acción para eGobierno es fomentar el uso de instrumentos facilitadores clave, entre ellos, los sistemas interoperables de gestión de identificación electrónica. Un ejemplo en este caso es el reciente -y en fase de penetración- ofrecido por España del DNI electrónico (12). Este nuevo DNI permite realizar compras firmadas a través de Internet, hacer trámites completos con las Administraciones Públicas a cualquier hora del día y sin tener que desplazarse ni hacer colas, realizar transacciones seguras con entidades bancarias, y utilizar el ordenador personal de forma segura (el caso de Bélgica es uno de los más avanzados en Europa o la eCard sanitaria que ya está en uso por toda la población Austriaca para sus servicios de salud). Una muy buena noticia (y necesaria) para los ciudadanos Españoles. Y solo queda por ver como, a que nivel y con que rapidez los distintos niveles administrativos

son capaces de armonizar sus sistemas y gestión y, como consecuencia, acelerar la penetración de este "facilitador".

Finalmente, el quinto objetivo del Plan de Acción pretende reforzar la participación y el proceso democrático de toma de decisiones en Europa. Este último objetivo viene impulsado por la demanda de mayor participación por parte de los ciudadanos, que cada vez están más y mejor informados. Aunque hay que diferenciar bastante a quien (grupo de población), como (que instrumentos sea el Internet, el teléfono etc.) o en que momento (tiempo) se dirigen consultas electrónicas, las TIC tienen un gran potencial en este ámbito y pueden ser utilizadas para la implicación de los ciudadanos. Dos ejemplos interesantes son destacados por el proyecto IRIS del Ayuntamiento de Barcelona (13) y el eVoto en Estonia (14).

IRIS BCN abre una puerta a la participación ciudadana en el diseño de políticas. Este caso tiene un impacto potencial alto como facilitador y posibilitador de la interacción entre ciudadanos y administración además de tener un importante reconoci-

miento en la región. Estas características dotan al proyecto de grandes posibilidades de transferibilidad a otras regiones que deseen abordar los temas de democracia, inclusión y confianza ciudadana en la administración. IRIS BCN ha creado 20 canales de acceso diferentes para acceder a más de 1600 servicios, posibilitando forums de acceso público (incluyendo el cara a cara) y acceso por Internet o teléfono.

En último lugar, el caso de eVoto en Estonia, un país líder (sobre todo entre los países de la última ola de llegada a la UE) en el uso de las TIC, es el primer ejemplo de voto por Internet en una contienda electoral de un país, concretamente, las elecciones municipales de 2005. Cabe mencionar que la introducción del eVoto fue posible gracias a la existencia de infraestructuras tecnológicas necesarias para la votación vía Internet. Los resultados de la elección muestran como la edad es una categoría clave en la votación por Internet, ya que mayoritariamente fueron los jóvenes (30-39 años) los usuarios de este nuevo modo de participación, tal y como se puede observar en el **GRÁFICO 2 (15)**.

Otro aspecto interesante que observamos en el gráfico, es la similitud entre la curva de no votantes y los votantes por Internet que nos lleva a la conclusión que el eVoto tiene un impacto significativo en la participación electoral de los jóvenes. El impacto del eVoto entre la población de más edad es, sin embargo, mucho menor. Por lo tanto las nuevas tecnologías, aplicadas en el ámbito de la participación, pueden tener impactos positivos en ciertos sectores sociales como el mostrado en el caso de Estonia.

Cada uno de los objetivos expuestos en el Plan de Acción van acompañados de un conjunto de medidas (y programas) que la Comisión Europea, en colaboración con los Estados Miembros, el sector privado y la sociedad civil, llevará a cabo para la



consecución de las expectativas anunciadas en el Plan. De esta forma, el eGobierno pretende convertir las administraciones públicas europeas en un sector caracterizado por la efectividad y la innovación como base esencial para una Europa competitiva a nivel global.

Las TIC y la administración pública en pro del crecimiento y el empleo: ¿visión o misión?


Tal y como hemos indicado anteriormente, la iniciativa i2010 se enmarca dentro del relanzamiento de la nueva agenda de Lisboa, constituyendo un elemento clave de esta política europea. En relación al sector público, éste debe constituir el catalizador de la competitividad y el bienestar de la sociedad, incluyendo todos sus actores: ciudadanos y empresas. En un estudio realizado por nuestro instituto se identificó, y cabe remarcar, que la administración pública hoy en día (en el siglo 22) cumple principalmente 6 papeles en nuestra sociedad y dispone por tanto de los elementos necesarios para lograr estos retos.

En la UE de los 27 y con una población de unos 500 millones de habitantes, un 10% trabaja en las AAPP. Es, por tanto, la "empresa" singular mas grande teniendo un papel importante en cuanto a inversora, compradora y empleadora (ver cuadro abajo). Dentro de estos tres papeles las TIC pueden y deben contribuir a la mejora de "rentabilidad" y como consecuencia a la productividad. Ejemplos como la contratación pública electrónica o fórmulas de tele-trabajo y gestión del conocimiento interno (como empleador) son instrumentos con un gran potencial.

También es elaboradora de políticas y reguladora (en el ultimo tiene incluso "monopolio"). Por eso, es importante, y en relación a las nuevas maneras de consultar (eVoting, eParticipación etc.) con la ciudadanía para mejorar el diseño de las políticas, la medición del impacto de sus regulaciones ("better regulation"), des-

taçar de nuevo el impulso y papel que las TIC tienen que tener. Y por último es proveedora de servicios claves. Están, por lo tanto, en manos del sector público los principales retos del futuro como la productividad, la innovación, el conocimiento y el crecimiento sostenido.

Las TIC, por lo tanto, tienen un papel básico en el impulso del crecimiento y el empleo, estableciéndose una relación directa entre los niveles de inversión, investigación, utilización de las TIC, competitividad de las industrias de la sociedad de la información y medios de comunicación y la evolución económica de los países.

En definitiva, el desarrollo pleno de la sociedad de la información en la UE exige la necesaria participación de los Estados Miembros, las instituciones europeas, la industria, la sociedad civil y otras partes interesadas. Sólo mediante esta asociación es posible el mantenimiento de la iniciativa i2010, como marco de referencia para las políticas europeas de la sociedad de la información y los medios de comunicación. La consecución de los objetivos de i2010, y la superación de los retos ante los que se enfrenta la UE, son condición necesaria para la aplicación de la nueva Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Esta aproximación conjunta ante el desarrollo de la sociedad de la información tiene que ser equilibrada, coordinada y avanzar con paso firme para no entorpecer el buen funcionamiento de la administración pública y caer, por lo tanto, en el efecto contrario, como a menudo se ejemplifica con la metáfora del "eGovernment, eHealth, eLearning... e-nough!". Las TIC deben contribuir a la modernización del sector público, a un funcionamiento más eficiente y eficaz de este sector y, como consecuencia, ser un impulso para el crecimiento y el empleo. Este lema, también es válido para España y solo se puede realizar con el pleno apoyo y liderazgo de la clase política. 

notas

- 1 i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of all, COM (2006) 173
- 2 Ver European Commission: Communication to the spring European Council: Working together for growth and jobs. Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2006).
- 3 Ver i2010 - Informe anual sobre la sociedad de la información 2007, COM (2007) 146
- 4 i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo, COM (2005) 229
- 5 Ver datos de Eurostat en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=Yearlies_new_science_technology&depth=3 y Spain. i2010 Annual Report 2007 en http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-longdetail.cfm?item_id=3303
- 6 Information and Communication Technologies. OECD Communication Outlook 2007, <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9307021E.PDF>
- 7 Ver http://cordis.europa.eu/fp7/home_es.html
- 8 Ver http://ec.europa.eu/enterprise/cip/index_en.htm
- 9 Ver <http://www.oes.dk>
- 10 Ver http://www.ehandel.no/index_en.php
- 11 eEurope Awards promueve el intercambio de buenas prácticas en ámbitos relacionados con el eGobierno y con otras áreas como la eSalud y la eEducación con la finalidad de reconocer y adoptar las mejores prácticas. Ver http://www.eipa.eu/eEurope_Awards/index.htm
- 12 Ver <http://www.dnielectronico.es/>
- 13 Ver <http://www.bcn.es>
- 14 Ver <http://www.vvk.ee/engindex.html>
- 15 Breuer, Fabian y Trechsel, Alexander, E-voting in the 2005 local elections in Estonia, European University Institute, Florence 2007, (http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/00_E-voting_news/FinalReportEvotingEstoniaCoE6_3_06.asp#TopOfPage).

