

La transformación de la Administración es una de las premisas para el desarrollo de la sociedad digital. En el caso de Europa, el e-gobierno es un factor necesario para poder crear un Mercado Digital Único. España se encuentra en una fase relativamente avanzada dentro del proceso de innovación del sector público.

El escenario al que se enfrenta el sector público en la actualidad es incierto y muy variable. Resulta mucho más complejo que antaño dar servicio a una sociedad en plena transformación, como la actual, y en un mundo globalizado, en donde las reglas del tablero geopolítico se han roto respecto a los esquemas que rigieron en el pasado. La Administración se ve obligada a gestionar los asuntos públicos para una nueva ciudadanía en un entorno cada vez más confuso. Por supuesto, la revolución digital es una de las principales causas de este cambio en el orden de las cosas, pero no es la única. La pandemia causada por el COVID-19 nos ha demostrado lo frágil y vulnerable que es la realidad que vivimos. Las Administraciones públicas deben estar preparadas para desenvolverse en lo que se denomina entornos VUCA, acrónimo cuyas siglas en inglés corresponden a volátiles, inciertos, complejos y ambiguos. Ello implica que las sociedades actuales deben

hacer frente a riesgos de tipo socioeconómico, medioambientales, geopolíticos y tecnológicos, en la forma de ciberataques de gran envergadura, por ejemplo, como el que sufrió el Ayuntamiento de Jerez en octubre del pasado año.

Pero existen otros factores que explican por qué la relación entre la Administración y el ciudadano debe evolucionar. La atomización de los grupos de interés –cuyo paradigma es el paso del bipartidismo al multipartidismo en la política española- complican la interlocución entre las instituciones y los representantes de los colectivos, haciendo más difícil de anticipar y gestionar los intereses públicos. El envejecimiento de la población y su concentración progresiva en grandes núcleos urbanos son elementos que exigen igualmente nuevas formas de administrar por parte de los poderes públicos. A todo ello hay que sumarle que el gestor se encuentra ante una ciudadanía hiperinformada, gracias a los medios digitales, y a la vez muy desinformada, por la excesiva proliferación de los bulos y las noticias falsas. Finalmente, la crisis de la pasada década ha dejado un fuerte poso de desconfianza en las instituciones, y de descrédito sobre su voluntad y su capacidad para resolver los problemas que sufre el hombre de la calle.

La crisis de la pasada década ha dejado un fuerte poso de desconfianza en las instituciones, y de descrédito sobre su voluntad y su capacidad para resolver los problemas que sufre el hombre de la calle

En este contexto, cobran especial relevancia dos conceptos asociados a la transformación digital: la e-administración y el gobierno abierto. En ambos casos se trata de esquemas basados en la tecnología. El primer caso consiste en digitalizar el funcionamiento del sector público, tanto sus procesos internos como la oferta de servicios al ciudadano. Dentro del gobierno abierto hablamos de una filosofía que parte de los principios de *transparencia*, para que el ciudadano tenga acceso a toda la información sobre lo que se está haciendo y cómo se está haciendo, *colaboración*, entre las empresas, la sociedad civil y la Administración, y de *participación* activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. En una sociedad tan compleja como la que vivimos, estos tres principios solo pueden llegar a cumplirse haciendo uso de las redes y las tecnologías de la comunicación.

Los principios de un gobierno digital

La transformación digital de las Administraciones públicas requiere de un enfoque más amplio que la mera introducción de tecnología en su modo de operar. Se trata de un cambio de mentalidad, que debe alcanzar desde los más altos niveles hasta los funcionarios de base. Naciones Unidas establece nueve principios que deben guiar la digitalización de un órgano de gobierno:

1. Visión, liderazgo y cambio de mentalidad, y desarrollo de capacidades digitales en la esfera individual.
2. Creación de un ecosistema institucional a través del marco regulatorio.
3. Transformar la cultura organizativa y su planteamiento.
4. Promover esquemas mentales y aproximaciones integradas a la gestión de políticas, y a la prestación de

servicios.
5. Asegurar la gobernanza de los datos mediante la gestión estratégica y profesional, que permita el desarrollo de políticas guiado por los datos, y el acceso a la información a través de datos gubernamentales abiertos.
6. Disponibilidad de infraestructura TIC: tecnología accesible y sufragable.
7. Movilizar recursos y alinear prioridades, planes y presupuestos, incluyendo la realización de alianzas público privadas.
8. Impulsar el potencial de las escuelas de administración y de otras instituciones.
9. Promover las capacidades digitales entre la sociedad, de forma que nadie quede atrás y se cierre la brecha digital.

También la Comisión Europea contempla la transformación digital de los servicios gubernamentales como una prioridad, y, además, como elemento clave y determinante para la creación de un Mercado Único Digital. Por ello, las autoridades comunitarias han desarrollado una estrategia que persigue proveer de un acceso eficiente al entorno *online* para empresas y ciudadanos. Entre los objetivos perseguidos se encuentran la eliminación de barreras digitales que existen en la actualidad y la reducción de la burocracia administrativa, así como mejorar sensiblemente las interacciones entre los ciudadanos europeos y sus Gobiernos.

La Comisión Europea contempla la transformación digital de los servicios gubernamentales como una prioridad, y, además, como elemento clave y determinante para la creación de un Mercado Único Digital

Los esfuerzos innovadores comunitarios se materializaron en la iniciativa *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020*, que ha perseguido la creación de una Administración abierta, eficiente e inclusiva en los Estados miembros. Este impulso resultó reafirmado en la Declaración de Tallin sobre administración electrónica, en la reunión ministerial durante la presidencia estonia del Consejo de la UE, el 6 de octubre de 2017. Se trata de un documento suscrito por 32 países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

El plan de acción europeo se asienta sobre siete principios que deben guiar la adopción de tecnología por parte de la Administración:

1. *Digitales por defecto*: las Administraciones deben ofrecer los servicios en formato digital como primera opción, manteniendo abiertos otros canales para aquella población no conectada. Por otro lado, todos los servicios deben prestarse a través de un solo punto de contacto, aunque vayan a través de distintos canales.
2. *Principio de solamente una vez*: la Administración pública debe asegurarse de que ciudadanos y empresas suministran la misma información una única vez.
3. *Inclusividad y accesibilidad*: los servicios públicos deben resultar inclusivos por defecto, de forma que se ajusten a las necesidades especiales de los mayores y de las personas con discapacidad.
4. *Abiertos y transparentes*: la Administración debe compartir internamente la información y los datos, y

permitir a ciudadanos y empresas acceder a ellos, corregirlos, y controlar su uso. También deben ofrecer a los usuarios la posibilidad de monitorizar los procesos administrativos que les afecten.
5. *Transfronterizos por defecto*: los servicios públicos más relevantes deben ser digitalmente accesibles más allá de las fronteras del Estado que los presta, para facilitar la movilidad dentro del Mercado Digital Único.
6. *Interoperables por defecto*: los servicios digitales deben ser diseñados de forma que funcionen sin límite a lo ancho y largo del Mercado Único y de los silos organizacionales.
7. *Confianza y seguridad*: todas las iniciativas deben ir más allá del mero cumplimiento del marco legal sobre privacidad, protección de datos personales y seguridad de la tecnología, integrando esos elementos en la fase de diseño.

Cuán digitales son los gobiernos

El proceso de transformación digital del sector público debe ser medido y evaluado para identificar si se está llevando a cabo a un ritmo adecuado y por las mejores vías. En este sentido, Naciones Unidas realiza desde 2001 la encuesta *United Nations E-Government Survey*, cuya última edición ha sido publicada en 2020. Se trata del único informe que refleja el estado de desarrollo del gobierno digital en todos los países miembros de Naciones Unidas, comparándolos en sus distintos estados de avance. Los autores utilizan para ello el indicador sintético *United Nations E-Government Development Index* (EGDI), que mide el grado de preparación y la capacidad de las instituciones nacionales para utilizar tecnología digital con el objeto de prestar servicios públicos.

La principal conclusión de este estudio es que está en marcha un importante avance en el mundo en el desarrollo de modelos de gobierno electrónico. Un 65% del total de países se encuentra en el grupo de valores altos o muy altos del EGDI, mientras que más del 22% de los encuestados ha ascendido de nivel desde 2018 (la fecha en que se llevó a cabo la edición anterior). A pesar de que se detecta una fuerte correlación entre la puntuación alcanzada en el EGDI y el nivel de renta nacional, los recursos financieros no son el único motor de la transformación digital. Otros aspectos importantes son la voluntad política, la capacidad de liderazgo estratégico, y el compromiso firme de expandir la provisión de servicios digitales. Una prueba del cambio que está teniendo lugar es el dato de que el 84% de los países considerados en el informe ofrece por lo menos un servicio público *online* (registrar un nuevo negocio, solicitar una licencia comercial, pedir una copia de la partida de nacimiento y el pago de impuestos son los más comunes), mientras que la media global es de catorce servicios.

Dentro de la clasificación general, España ocupa el puesto 17 del EGDI, por encima de naciones como Francia o Alemania, estando en el grupo de cabeza que presenta los valores más altos del indicador. Considerando solamente los estados de Europa, nuestro país se sitúa en el puesto 11 de la lista.

Dentro de la clasificación general, España ocupa el puesto 17 del EGDI, por encima de naciones como Francia o Alemania

La Comisión Europea también realiza un ejercicio centrado en comparar los avances en administración digital de los Estados miembros, y lo hace a través del estudio *eGovernment Benchmark*. El informe realiza una

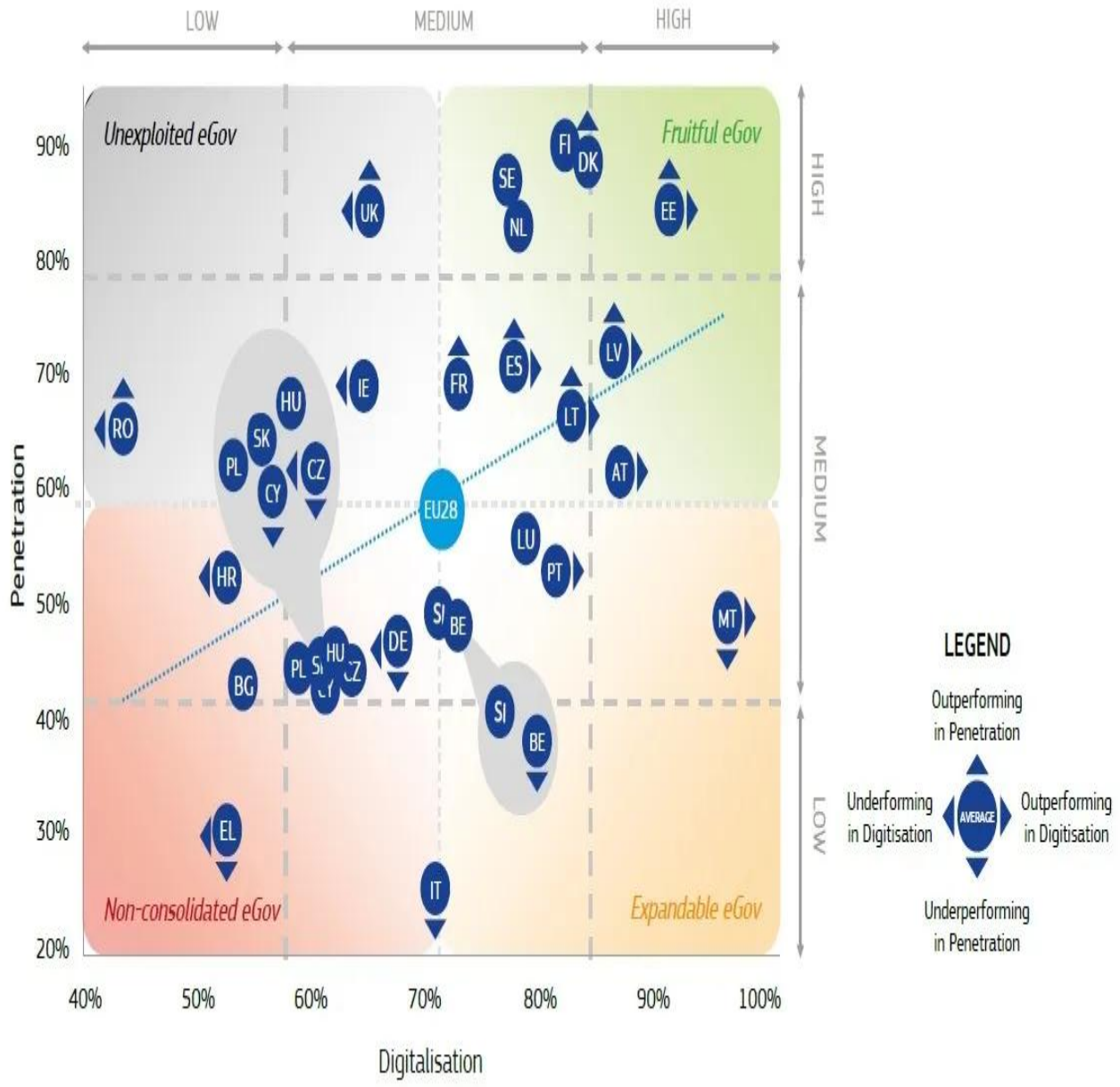
evaluación del estado del arte en cada país –contempla 36, los 27 Estados miembros más Islandia, Noruega, Montenegro, Serbia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Albania y Macedonia-, midiendo la disponibilidad de servicios públicos digitales.

La comparación entre naciones se lleva a cabo en torno a cuatro ejes:

- *El usuario como centro*: ¿hasta qué punto son provistos *online* los servicios? ¿cómo son de amigables en dispositivos móviles? ¿qué mecanismos existen de ayuda *online* y de mejora continua?
- *Transparencia*: ¿están las Administraciones públicas ofreciendo información clara y abierta acerca de cómo prestan sus servicios? ¿son transparentes sobre las responsabilidades y el funcionamiento de las organizaciones públicas, y sobre cómo están siendo gestionados los datos del ciudadano?
- *Facilitadores clave*: ¿qué facilitadores tecnológicos están siendo dispuestos para la prestación de los servicios del gobierno digital (identificación electrónica, comunicados digitales, formularios *online*…)?
- *Movilidad transfronteriza*: ¿qué facilidad tienen los ciudadanos extranjeros para acceder a los servicios *online*?

En la cabeza del *ranking* europeo se encuentran Malta, Estonia, Austria y Letonia, que registran las puntuaciones más altas en los cuatro aspectos evaluados. España, si bien no se encuentra en el pelotón de cabeza, sale positivamente parada en este ejercicio de *benchmarking*. Y es que el informe de la Comisión presenta una comparación gráfica, que no solo toma en cuenta la capacitación de la Administración pública para ofrecer servicios digitales, sino, también, la preparación y disposición de la sociedad para recibirlos. En este sentido, el trabajo tiene en consideración dos ejes, a los que denomina *penetración* y *digitalización*. El primero, la penetración, identifica en qué medida son utilizados los canales digitales para hacer uso de los servicios públicos. Se trata, por tanto, de un factor relacionado con la demanda de los servicios. El segundo aspecto, la digitalización, cuantifica –en función de la clasificación EGDI- la dotación de servicios *online* de que dispone el país en cuestión.

Una vez transpuestas las dos variables a la gráfica, conforman dos ejes que sitúan en distintos cuadrantes a los países considerados, cuya posición y tendencia sirven de herramienta para elaborar un diagnóstico de situación. De esta manera, quedan conformados cuatro cuadrantes. El primero –abajo a la izquierda- contiene a aquellos países en los que el gobierno digital no está consolidado, es decir, tanto la oferta de servicios digitales como la demanda por parte de la población son muy bajos. Es el caso de Hungría, Polonia o Bulgaria, entre otros. Alemania se encuentra también en dicho cuadrante, y presenta dos flechas, apuntando a la izquierda y hacia abajo, que indican que su evolución discurre más lenta que la media europea.



Fuente: European Commission (2020) “eGovernment Benchmark 2020. eGovernment that works for the people”

El siguiente cuadrante –arriba a la izquierda- refleja la situación de las naciones en donde la capacidad digital de la población excede la oferta de servicios *online* de las Administraciones. Allí encontramos a Rumanía, a Reino Unido y a Irlanda. La zona de abajo a la derecha indica que el esfuerzo de digitalización de lo público está maduro, pero que la demanda de servicios por vía digital de la población es baja, como ocurre en Portugal, en Luxemburgo o en Malta, cuyas flechas ponen en evidencia que sobresale en el desarrollo de la Administración digital, aunque presenta un uso muy reducido de la misma.

Finalmente, el cuadrante de arriba a la derecha incluye a aquellos países en donde tanto el despliegue de servicios digitales como su utilización por la ciudadanía son elevados. Entre otros, encontramos a los líderes de la transformación, Estonia, Letonia, Lituania y Dinamarca, y también aparece aquí España, cuyas flechas que se dirigen hacia arriba y a la derecha denotan que, tanto en la oferta como en la demanda de servicios públicos digitales, destaca fuertemente sobre los otros países.

España a la cabeza de la Administración electrónica europea

De acuerdo con el informe DESI de este año, España ocupa el segundo puesto en la Unión Europea en materia de servicios públicos digitales, muy por encima de la media de los países. Hablamos de un índice de 87,3 frente a 72 comunitario. Este apartado del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI en su acrónimo anglosajón) está articulado en cinco componentes que establecen el grado de preparación digital de la Administración, así como el uso de servicios *online* por parte del ciudadano.

Nuestro país obtiene muy buenos resultados en el indicador de datos abiertos, y ocupa el segundo puesto, con el 90 % de la puntuación máxima (la medida de este indicador). Por otro lado, el 82 % de los usuarios de internet españoles participa activamente en los servicios de administración electrónica, seis puntos porcentuales más que el año anterior, y quince por encima de la media europea. En 2019 –año de referencia del informe 2020-, España ha seguido mejorando su calificación en el apartado que evalúa la disposición de formularios precumplimentados, que es otro de los indicadores, hasta alcanzar los 80 puntos, también muy por encima de la media de la UE de 59 puntos. Igualmente, con 93 puntos, supera a la media en el apartado sobre la disponibilidad de servicios de Administración electrónica para empresas, y ocupa el undécimo puesto. Por último, España obtuvo 96 puntos en compleción de servicios en línea, y ocupa el octavo puesto en la clasificación, seis puntos por encima de la media comunitaria.

El informe DESI concluye este apartado dedicado al gobierno digital afirmando que España puede ampliar sus buenos resultados en Administración electrónica si logra un consenso entre todas las Administraciones públicas de España para desarrollar la misma infraestructura interoperable y digital por defecto. La interoperabilidad con los niveles subnacionales de la Administración es clave para garantizar una transición fluida a los niveles regionales y locales y evitar solapamientos.

Foto de **Markus Spiske** en **Pexels**