

VOL.2\_n.º3\_2007\_ Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública.

# administración & ciudadanía.

## Monográfico: La administración en la era digital

### Sumario\_

**\_01\_** MICHAEL BLAKEMORE (Universidad de Durham), «La estrategia sobre administración electrónica en Europa: el bricolaje como respuesta a los cambios sociales».\_**02\_** MARTA CANTIJOCH y JOSEP SAN MARTÍN (Universidad Autónoma de Barcelona), «La oferta participativa de las webs parlamentarias».\_**03\_** RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ (Universidad de La Rioja), «Proceso político y nuevas tecnologías».\_**04\_** JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Universidad de Santiago de Compostela), «Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y brecha digital».\_**05\_** XAVIER FERNÁNDEZ I MARÍN (Universidad Pompeu Fabra), «Modelos de Administración Pública. ¿Sirven los servicios públicos electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?».\_**06\_** JUAN IGNACIO CRIADO (Universidad Autónoma de Madrid), «La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración».\_**07\_** CHRISTINE LEITNER (Universidad del Danubio Krems), «E-participación».\_**08\_** XOSÉ M.º MAHOU LAGO y ENRIQUE VARELA ÁLVAREZ. (Universidad de Vigo), «La e-administración en Galicia: ¿Del gobierno a la gobernanza?».\_**09\_** ADELA MESA DEL OLMO (Universidad del País Vasco), «Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico».\_**10\_** MIQUEL SALVADOR SERNA (Universidad Pompeu Fabra), «La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas del juego?».\_**11\_** DAVID SANCHO ROYO (Universidad Pompeu Fabra), «Estrategias de evaluación de iniciativas de administración electrónica».\_**RECENSIONES\_01\_** ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA (Universidad de Zaragoza): Cotino Hueso, L. (coord.). 2007. *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Albolote (Granada): Ed. Comares.

VOL.2\_nº3\_2007\_ Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública.



administración &  
ciudadanía.

## Consejo Editorial

### **\_PRESIDENTE**

CARLOS SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ.  
Director de la Escuela Gallega de  
Administración Pública.

### **\_DIRECTOR**

RAMÓN BOUZAS LORENZO.  
Profesor titular de Ciencias Políticas y  
de la Administración [Universidad de  
Santiago de Compostela].

## Comité Científico

### **\_Área de Ciencias Políticas**

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.  
Profesor titular de Ciencias Políticas  
y de la Administración [Universidad de Murcia].

### **\_Área de Ciencias de la Administración**

SALVADOR PARRADO DÍEZ.  
Profesor titular de Ciencia Política y de la  
Administración (UNED)

### **\_Área de Derecho Administrativo**

JULI PONCE SOLÉ.  
Profesor titular de Derecho Administrativo  
(Universidad de Barcelona)

### **\_Área de Derecho Constitucional**

EVA SÁENZ ROYO.  
Profesora ayudante de Derecho Constitucional  
[Universidad de Zaragoza].

### **\_Área de Economía**

SANTIAGO LAGO PEÑAS.  
Profesor titular de Economía Aplicada  
[Universidad de Vigo].

### **\_Área de Sociología**

FABRIZIO BERNARDI.  
Profesor titular de Sociología [UNED].

*\_Administración & Ciudadanía* se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, *Administración & Ciudadanía* ofrece un número anual de contenido monográfico.

*\_Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana.

\_Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

### **EDITA:**

#### **ESCUELA GALLEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)**

Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

### **REVISIÓN LINGÜÍSTICA:**

Interlingua Traduccions, S.L.

### **DISEÑO Y MAQUETACIÓN:**

Krissola Diseño, S.L.

### **IMPRIME:**

Gráficas Salnés, S.L.

### **ISSN:**

1887-0279

### **DEPÓSITO LEGAL:**

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los contenidos de esta publicación. Estas opiniones son responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

# Sumario



|  |                |
|--|----------------|
| <b>_ ARTÍCULOS</b>   | <b>[7-208]</b> |
| _ Michael Blakemore. (Universidad de Durham), « <b>La estrategia sobre administración electrónica en Europa: el bricolaje como respuesta a los cambios sociales</b> ».   | [9-25]         |
| _ Marta Cantijoch y Josep San Martín. (Universidad Autónoma de Barcelona), « <b>La oferta participativa de las webs parlamentarias</b> ».  | [27-48]        |
| _ Ricardo Chueca Rodríguez. (Universidad de La Rioja), « <b>Proceso político y nuevas tecnologías</b> »  | [49-61]        |
| _ José Julio Fernández Rodríguez. (Universidad de Santiago de Compostela). « <b>Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y brecha digital</b> ».   | [63-80]        |
| _ Xavier Fernández i Marín. (Universidad Pompeu Fabra), « <b>Modelos de Administración Pública. ¿Sirven los servicios públicos electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?</b> ».                               | [81-94]        |
| _ Juan Ignacio Criado. (Universidad Autónoma de Madrid), « <b>La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración</b> ». | [95-114]       |
| _ Christine Leitner. (Universidad del Danubio Krems), « <b>E-participación</b> ».  | [115-137]      |

|  |                  |
|--|------------------|
| _ Xosé M. <sup>a</sup> Mahou Lago y Enrique Varela Álvarez. (Universidad de Vigo), «La e-administración en Galicia: ¿Del gobierno a la gobernanza?».   | [139-162]        |
| _ Adela Mesa del Olmo. (Universidad del País Vasco). «Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico».   | [163-184]        |
| _ Miquel Salvador Serna. (Universidad Pompeu Fabra). «La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas del juego?». | [185-198]        |
| _ David Sancho Royo. (Universidad Pompeu Fabra), «Estrategias de evaluación de iniciativas de administración electrónica».   | [199-208]        |
| <br>   |                  |
| _ <b>RECENSIONES</b>   | <b>[209-216]</b> |
| _ Enrique Cebrián Zazurca. (Universidad de Zaragoza): Cotino Hueso, L. (coord.). 2007. <i>Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías</i> . Albolote (Granada): Ed. Comares.             | [211-216]        |
| <br>   |                  |
| _ <b>SUMMARY</b>   | <b>[217-219]</b> |
| <br>   |                  |
| _ <b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>   | <b>[221-222]</b> |
| <br>   |                  |
| _ <b>BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN</b>  | <b>[223-224]</b> |
| <br>   |                  |
| _ <b>RELACIÓN DE CONTENIDOS</b>  | <b>[227-230]</b> |
| <br>   |                  |
| _ <b>RELACIÓN DE AUTORES</b>   | <b>[231-233]</b> |



# Artículos



# La estrategia sobre administración electrónica en Europa: el bricolaje como respuesta a los cambios sociales



**&** Resumen/Abstract: *La Comisión Europea continúa ejerciendo una influencia estratégica mediante la vinculación de las estrategias nacionales y subnacionales relativas a administración electrónica. La «marca» de administración electrónica de la Unión Europea (UE) se ha desarrollado mediante un proceso de mediación entre los complejos panoramas de estrategias nacionales y subnacionales, cada vez más diversas debido a la ampliación de la UE. En la actualidad, el desafío consiste en conseguir que la administración electrónica sea una marca que inspire confianza.&*

**&** Palabras clave: administración electrónica, Unión Europea, cambio social, ciudadanía



## 1. INTRODUCCIÓN: MENSAJES CLAVE

La Comisión Europea continúa ejerciendo una influencia estratégica mediante la vinculación de las estrategias nacionales y subnacionales relativas a la administración electrónica. Esto se lleva a cabo mediante los siguientes procesos clave:

- La promoción de los cambios innovadores para gestionar el complejo equilibrio entre la economía y los recursos, el cambio organizativo y la satisfacción de las necesidades y las expectativas de los ciudadanos.
- El apoyo del ciudadano como consumidor de servicios gubernamentales.
- La maximización del flujo, el uso y las buenas prácticas en toda Europa.
- La consideración de la administración electrónica como una marca de servicios en la que se puede confiar.

Una buena administración electrónica permitirá la transformación organizativa y los programas centrados en el ciudadano mediante:

- La promoción de la «diversidad» en una UE en expansión, junto con la síntesis de las principales enseñanzas de todos los niveles de gobierno.
- La actuación ante el «fracaso» del mismo modo en que lo hacen las empresas, es decir, como una experiencia de la que hay que aprender y no como un desastre que hay que ocultar a toda costa.
- El análisis del complejo panorama de la gobernanza en la UE mediante la identificación de tendencias y el establecimiento de programas de desarrollo importantes para los ciudadanos y las empresas.
- La identificación de los procesos importantes del consumo de gobernanza y no su producción tecnológica, con especial atención a la ciudadanía, la dignidad, la inclusión, los derechos y las responsabilidades.
- El apoyo del desarrollo de medidas relativas a la administración electrónica relevantes para el ciudadano, a niveles espaciales que van desde el espacio administrativo al espacio funcional.

## 2. DE LA PRODUCCIÓN AL CONSUMO: CAMBIO DE LA OPINIÓN SOBRE LA MARCA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La «marca» de administración electrónica de la Unión Europea (EU) se ha desarrollado mediante un proceso de mediación entre los complejos panoramas de estrategias nacionales y subnacionales, cada vez más diversas debido a la ampliación de la UE. En los primeros años de esta década los mensajes clave del plan e-Europa<sup>1</sup> se centraban en superar los problemas convencionales del gobierno empleando TIC, en ampliar el acceso a las TIC y en reducir las diferencias en Europa. Se incidía en acelerar los servicios gubernamentales, tanto en eficacia como en respuesta, y en maximizar la movilidad de los ciudadanos y las empresas mediante proyectos paneuropeos de administración electrónica.<sup>2</sup>

Desde los enfoques iniciales de automatización de servicios, los programas sobre administración electrónica se han desarrollado y ahora inciden en la inclusión («ningún ciudadano debe quedarse atrás»<sup>3</sup>), la eficacia (por ejemplo mediante la calidad del servicio), las estrategias organizativas (como la «transformación» de las organizaciones gubernamentales<sup>4</sup>) y en el trabajo conjunto con los sectores privado y terciario para que los puntos fuertes de cada uno se empleen estratégicamente para proporcionar «valor público» a los ciudadanos. La

«transformación» no es un concepto nuevo, ya que constituyó el núcleo de la introducción de los sistemas de información en el gobierno en la década de 1980 y resultó fundamental para la reforma organizativa de la década de 1990,<sup>5</sup> en la que aplicaron enfoques empresariales a la prestación de servicios. No obstante, refuerza los desafíos porque en su nivel más avanzado, la administración electrónica podría reorganizar, combinar o eliminar los organismos existentes y sustituirlos por organizaciones virtuales.<sup>6</sup>

Por lo tanto, la marca general de administración electrónica ha madurado, desde una etapa temprana de atención a la «producción» de una administración electrónica, hasta una en la que se confiere gran importancia y valor a los ciudadanos: el «consumo» de administración electrónica. Se ha avanzado desde el gobierno electrónico a la administración electrónica, a los servicios electrónicos y, recientemente, a la gobernanza electrónica y al consumo por parte de los ciudadanos/consumidores y a la experiencia de servicios. En la UE, los modelos de uniformidad de los primeros años dieron paso a un programa más amplio con miras a «construir» unos servicios paneuropeos.<sup>7</sup> Esto supone darse cuenta de la importancia de la interoperabilidad<sup>8</sup> y de que el programa sobre consumo no debe buscar el «empuje» de los servicios automatizados hacia los ciudadanos pasivos, sino los complejos comportamientos de los ciudadanos y el desafío de los modelos de TIC de crear verdaderas interacciones convencionales entre los ciudadanos y los oficiales públicos expertos en la materia.<sup>9</sup>

Al igual que un servicio comercial, la administración electrónica es una marca en desarrollo dinámico.<sup>10</sup> Las marcas no se imponen, sino que se desarrollan y se concursan, empleando para ello los comentarios de los clientes (gestión de la relación con el cliente) y aprendiendo de los aspectos negativos del consumo, ya sea mediante problemas con un canal de expresión, ya sea mediante las opiniones expresadas por los consumidores.<sup>11</sup> En las redes de comunicación interconectadas de internet la reputación y la confianza son frágiles.<sup>12</sup> Cada vez es más frecuente que los ciudadanos expresen sus opiniones mediante un canal distinto a los oficiales gubernamentales, como por ejemplo a través del envío de correos electrónicos a los políticos y leyendo posteriormente sus respuestas.<sup>13</sup> Por ello, el desafío al que nos enfrentamos ahora es cómo hacer que la administración electrónica sea una marca en la que se confíe, ya que las experiencias previas con el comercio electrónico nos muestran que es necesario un largo periodo de tiempo para crear confianza en una marca.

### **3. UE25: DIFERENTES CAMINOS, OBJETIVOS CONVERGENTES**

El enfoque de la UE sobre la administración electrónica centrada en el ciudadano se sitúa en un desarrollo complejo en el espacio europeo y con el paso del tiempo se establecen distintos puntos de comienzo y distintas velocidades de progreso.

#### **3.1. Dinámica, incertidumbre, cultura y poder**

En primer lugar, como se ha mencionado en la sección anterior, nos encontramos con los cambios en el programa sobre administración electrónica.

En segundo lugar, nos encontramos con que la ampliación de la UE introduce turbulencias en la estrategia vigente sobre administración electrónica, ya que hay que incluir a estados miembros cuyas economías no son tan fuertes como las de otros estados de la UE<sup>14</sup> y a estados cuya tradición política les ha permitido emprender un enfoque de «página en blanco» y construir nuevas estructuras de gobernanza democrática.

En tercer lugar, nos encontramos con una combinación de resultados lineales y no lineales. Mientras que países como Dinamarca continúan mejorando su estrategia, otros como Estonia dan pasos de gigante y adelantan a otros estados gracias a su rapidez a la hora de poner en práctica la estrategia. Estonia fue elogiada en el 2000 por su estrategia sobre administración electrónica, en la que los políticos votaron en línea y emplearon retransmisiones vía internet.<sup>15</sup> La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), en el estudio realizado en el 2004 sobre la administración electrónica en Europa Central,<sup>16</sup> situó a Estonia, Eslovenia y la República Checa por delante de otros países líderes en esta materia, como el Reino Unido y los Países Bajos, en cuanto a la disponibilidad de servicios en línea. En el 2006, el 80% de los contribuyentes de Estonia realizaron su declaración en línea.<sup>17</sup> El ministro de exteriores de Estonia también reconoció en el 2004 que «Estonia es un país pequeño... Y en un país pequeño se pueden hacer las cosas rápido si existe la voluntad política adecuada»,<sup>18</sup> por lo que el tamaño del país también resulta importante.

No obstante, en el 2006 la UIF<sup>19</sup> elaboró una lista actualizada que demostró que es necesario trabajar todavía más para que Estonia (en el puesto 27 de los 68 estados examinados) se sitúe al nivel de Dinamarca (en el primer puesto con una puntuación de 9,0). La lista de la UE sobre el Servicio Público del 2006 señala que «Estonia ha avanzado del puesto 8 al 3, por lo que ha conseguido situarse entre los tres primeros»<sup>20</sup>. La estrategia de «página en blanco» empleada por Estonia muestra una estrategia «emergente», lo que implica que la estrategia no se diseña, planifica y se pone en práctica exactamente como se había planeado, sino que se va modificando a medida que va avanzando, y los planes maduran y cambian de acuerdo con los desafíos que van apareciendo. Por esta razón el ministro de Economía y Comunicación ha diseñado recientemente un plan sobre cómo incorporar el sistema de información del sector público en un conjunto lógico.<sup>21</sup>

En cuarto lugar nos encontramos con la incertidumbre, provocada por los resultados inesperados o imprevistos producidos por acontecimientos mundiales (el SRAS, el cambio climático o el terrorismo), por cambios demográficos o por acontecimientos locales como un brusco cambio político. Por ejemplo, el debate actual sobre paradigmas como el modelo sueco de gobernanza social y económica, en el que la actividad económica tiene dificultades a la hora de mantener a una población en continuo envejecimiento, muestra que los modelos están sujetos a cambios imprevistos. Sin embargo, los modelos escandinavos de gobernanza continúan demostrando buenas prácticas y siguen mejorando el alto nivel de compromiso del Gobierno con los ciudadanos, siempre con un enfoque centrado en el ciudadano como demuestran, por ejemplo, los ayuntamientos electrónicos en Noruega.<sup>22</sup>

En quinto lugar, existen grandes diferencias culturales entre las administraciones públicas estatales de la UE, lo que supone que el programa de transformación se pondrá en práctica de manera desigual en todas ellas. Como consecuencia, un modelo como la «nueva gestión pública» será interpretado e implementado de maneras diferentes. En Francia, por ejemplo, los fundamentos ideológicos de la nueva gestión pública no encuentran un terreno receptivo<sup>23</sup> y Cole avisa de los factores específicos que determinarán el grado de la reforma, como la ideología y el código del servicio público o la organización en panal del estado francés.

*The Economist* señaló problemas similares en la reforma económica de Francia, ya que indicó que a menos que consiguiera introducir tales reformas, su economía tendría muchas dificultades para recuperarse y todo crecimiento que tuviese lugar iría acompañado de la

ausencia, en gran medida, de puestos de trabajo<sup>24</sup>. Los diversos enfoques de los estados, regiones y partes interesadas perfilan en más profundidad el variado panorama de la administración electrónica. El estado alemán de Renania del Norte-Westfalia está poniendo en práctica su «Plan de Acción 2009», que supone una mayor cooperación con actividades federales, la promoción de una nueva infraestructura de TIC y procedimientos de participación y autorización electrónicas.<sup>25</sup>

Al igual que con las limitaciones de la Administración señaladas anteriormente, los intereses sectoriales podrían fomentar particulares énfasis de poder dentro del programa relativo a la administración electrónica. Por ejemplo, la Sociedad de Gestión de Tecnología de la Información (SOCITM) del Reino Unido está apoyando que sean los oficiales de información jefes quienes dirijan los programas de transformación, ya que cuentan con una combinación de habilidades empresariales, organizativas y de gestión del cambio.<sup>26</sup> La industria de TIC promueve amplios proyectos informáticos centralizados como fundamento de una vasta transformación. Un ejemplo fructífero de este enfoque es el proyecto del Sistema de Contabilidad y Presupuestación Federal de Austria, que fue parte de un esfuerzo mayor para implementar tecnologías de ERP en el gobierno federal austríaco como parte de un esfuerzo de reforma de la gestión pública en todo el gobierno.<sup>27</sup>

### 3.2. «Fracaso», asociaciones, redes y complejidad

Los rivales políticos y los medios de comunicación técnicos suelen incidir en lo que ellos perciben como fracasos de las reformas o de proyectos de TIC. Es necesario reflexionar de manera más razonada sobre los proyectos de TIC que no cumplen las expectativas iniciales. Por ejemplo, los centros de atención telefónica del Departamento de Trabajo y Pensiones de Reino Unido solo respondieron al 84% de las llamadas en 2005-2006. No obstante, el principal problema no es la tecnología o el personal, sino la desconcertante cantidad de 55 números de teléfono que están a disposición del ciudadano y que es imposible usar porque la tecnología del departamento no permite que las llamadas se transfieran al servicio adecuado.<sup>28</sup> Aunque tal y como se puede ver, el diseño de la solución de TIC puede estropear las intenciones del servicio, también pueden ocurrir problemas de falta de inversión en aspectos relacionados con los recursos humanos del cambio organizativo, como son la formación y la innovación.<sup>29</sup> Igualmente, de manera más directa también resulta problemática la falta de consecuencias del fracaso, ya que los funcionarios de nivel más alto sienten que no tienen que rendir cuentas a nadie si el resultado es deficiente y que el escrutinio parlamentario que se realiza sobre ellos es ineficaz.<sup>30</sup>

Se han puesto en práctica enfoques que vuelven a conceder importancia a las asociaciones, como por ejemplo aquellas entre los sectores público y privado o con la participación de un tercer sector, como pueden ser las ONG y las organizaciones de voluntarios. La gobernanza de las asociaciones está formada por tres subdiscursos que compiten entre ellos: la gestión y la cuantificación de la participación, los aspectos «consociativos» de trabajar juntos y de ejercer influencia y el grado en el que participan todas las partes.<sup>31</sup> Esto suele suponer una gobernanza mediante lo que Pattberg denomina «relaciones a distancia», que requieren un ajuste del comportamiento para conseguir objetivos comunes pero también reglas, principios y funciones comunes.<sup>32</sup> Hasta la fecha, el énfasis en tales proyectos ha recaído con frecuencia en la gestión mediante auditorías y la gestión de la ejecución, y a veces las asociaciones entre el sector público y el privado pueden resultar confusas, ya que se plantean preguntas como

¿cuál es la prioridad: gestionar el flujo de fondos públicos o proporcionar unos servicios de mejor calidad? y ¿sobre quién recae la responsabilidad: sobre el sector público, el sector privado o los terceros socios?<sup>33</sup> El proyecto *Breaking Barriers to eGovernment* (eliminando barreras hacia la administración electrónica) profundiza en las limitaciones de la prestación de servicios en la administración electrónica.<sup>34</sup>

Las estrategias a nivel de la comunidad y las asociaciones locales pueden implicar colaborar con organizaciones que favorecen a sectores excluidos para enriquecer las relaciones entre el sistema representativo y el participativo y fomentar así los procesos políticos locales,<sup>35</sup> lo que resulta en la vinculación de los procesos de producción y de consumo y en la evolución, más allá de las actividades democráticas participativas, hacia las asociaciones en la creación y la prestación de servicios. No obstante, existe el riesgo de que el programa central choque con estas actividades si se incide más en las necesidades y problemas locales, lo que requeriría un gran esfuerzo para acercar estas cuestiones antes de poder mirar más allá del ámbito local.<sup>36</sup> En Irlanda, la creación de comités de políticas estratégicas a nivel local también identificó problemas como el papel de los grupos marginales, la igualdad de participación y la necesidad de que las personas encargadas de tomar decisiones rindan cuentas.<sup>37</sup> En resumen, el mundo del ayer estaba formado por organizaciones aisladas e islas de información, mientras que el mundo del mañana estará formado por ecosistemas y redes colaborativas.<sup>38</sup>

El panorama de las estrategias sobre administración electrónica en toda la UE sigue presentando un complejo conjunto de enfoques, entre los que se incluyen la centralización, la descentralización, las asociaciones y la privatización. La gestión y la propiedad de la estrategia, a medida que se va poniendo en práctica, se lleva a cabo mediante un conjunto de gestiones burocráticas, ámbitos reglamentarios, contratos y asociaciones y evaluación de los criterios de medición y de la ejecución. Las razones para elegir uno de estos enfoques también son complejas y van desde la presión económica y la mejora del rendimiento al desplazamiento de la responsabilidad desde el Gobierno a otro sector, por ejemplo mediante la privatización.

Al ayudar a los estados miembros a compartir sus experiencias y a identificar una base común y una estrategia futura, resulta importante que la UE continúe analizando el complejo panorama de la gobernanza en la UE, identificando tendencias y estableciendo programas de desarrollo importantes para los ciudadanos y la economía. También puede seguir identificando los procesos importantes desde el punto de vista estratégico del consumo de gobernanza en lugar de la producción de uniformidad tecnológica. En ello se incluirán la ciudadanía, la dignidad y la importancia tecnológica (inclusión) y los derechos y deberes (contenido de la información, ética y privacidad). Asimismo, es necesario realizar una evaluación reflexiva del programa de inclusión, como por ejemplo de la importancia del acceso a las TIC por parte de las personas mayores, lo cual es un objetivo tanto político como de inclusión, ya que este sector de la población se está convirtiendo en un influyente grupo de presión electoral. Existe por ello un riesgo de distorsión, algo sobre lo que *The Economist* expresó su preocupación en el Reino Unido al decir que no se puede culpar completamente a los partidos políticos, siempre a la caza de votos, por conferir más importancia a las demandas de los mayores que a las de los jóvenes, pero que es una medida con poca visión de futuro, perjudicial para la democracia y equivocada en sí misma.<sup>39</sup> La inclusión tiene la capacidad de crear nuevas exclusiones.

#### 4. ¿BUENAS PRÁCTICAS O LAS MEJORES PRÁCTICAS?

El intercambio de experiencias ha sido un ejercicio fundamental para la UE, llevado a cabo mediante iniciativas como la del Marco de Buenas Prácticas.<sup>40</sup> Ha sido una iniciativa importante a la hora de estimular el intercambio estructurado de experiencias en toda Europa, pero las metodologías mediante las cuales se evalúan las buenas prácticas han constituido un difícil proceso de equilibrio entre la objetividad y la cuantificación: ¿son genéricas la innovación y la excelencia o son, por el contrario, sensibles al contexto y al ámbito geográfico? y ¿dónde y cómo pueden transferirse las buenas prácticas? Sigue existiendo una gran lógica geográfica en una actividad como esta a medida que la UE se amplía para incluir a nuevos miembros (la lógica temática para la actividad se proporcionó anteriormente en el contexto del cambio de las prioridades estratégicas nacionales). Sin embargo, la puesta en práctica de la comunicación de las buenas prácticas requiere un difícil equilibrio entre el intercambio de experiencias, el asesoramiento, la prescripción y el juicio.

##### *El intercambio de experiencias: animando a las comunidades a practicarlo*

Este es en gran medida el enfoque del Marco de Buenas Prácticas, que equilibra un proceso de autopresentación con una aplicación de búsqueda de contexto y palabras clave. Este enfoque se basa en la predisposición de los proyectos a presentar sus detalles, pero no proporciona juicios de valor sobre la calidad de los proyectos. De igual manera, la promoción de las «historias de éxito»<sup>41</sup> favorece el intercambio de experiencias sin el miedo a las evaluaciones y a los juicios. No obstante, sigue existiendo una relación difícil entre el uso del término «buena práctica» y la adjudicación de una etiqueta de calidad formal a un proyecto que se considera una «buena práctica».

##### *El asesoramiento: investigación*

Además de las actividades nacionales, aquí se incluyen el Observatorio sobre administración electrónica del Programa IDABC<sup>42</sup> de la UE, la investigación sobre administración electrónica de la OCDE<sup>43</sup> y, a nivel mundial, la División de las Naciones Unidas de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo.<sup>44</sup> Las actividades se centran en simposios, seminarios, investigación financiada, pasarelas y revisiones a nivel nacional.

##### *Prescripción estratégica*

Se lleva a cabo mediante iniciativas para recaudar fondos como la financiación en el Marco de la UE, que ha incluido recientemente líneas de financiación de la administración electrónica, e-Ten, e-Inclusion, el Programa Marco de Competitividad e Innovación<sup>45</sup> y ahora e-Participation.<sup>46</sup>

##### *Los juicios: premios*

Para ello es necesario fomentar, recompensar y ofrecer oportunidades de establecer redes sociales y profesionales entre proyectos en conferencias y ceremonias de entrega de premios. En el 2001, 2003 y 2005 y en lo que respecta a la administración electrónica en la UE, esto se refiere a los premios e-Europe Awards.<sup>47</sup> Los concursos tienen lugar regularmente a nivel nacional o en función de las buenas prácticas; por ejemplo, en la República Checa se evaluó la innovación o la originalidad, la contribución a mejorar el servicio al público o a reducir los

costes administrativos, la contribución para los empleados de organismos administrativos locales y el uso de fondos de la UE o fuentes inusuales de financiación.<sup>48</sup> En Alemania se persiguieron las mejores prácticas técnicas: en el caso alemán, junto con la información sobre los antecedentes sobre la ITIL y la gestión del servicio informático, el KBSt ha publicado en línea dos estudios: *Standards für IT-Prozesse* (normas para procesos informáticos) y *ITIL und Informationssicherheit* (la ITIL y la seguridad de la información).<sup>49</sup>

*Los juicios: evaluaciones comparativas, clasificaciones y cuantificación de las «mejores prácticas»*

Esta actividad se basa en lo indicado por Lotti: si no se puede medir, no se puede gestionar.<sup>50</sup> Las clasificaciones se llevan a cabo mediante la evaluación comparativa, es decir, mediante la comparación de proyectos con un conjunto de reglas predeterminadas, por lo que el resultado lógico es que aquellos situados en lo más alto de la clasificación demuestren las «mejores prácticas». La OCDE está elaborando una estrategia global para la creación de la iniciativa Gestión en el Gobierno: Datos Nacionales Comparativos,<sup>51</sup> e incide en que existe un consenso limitado sobre las relaciones causales. Consecuentemente, existe un debate sobre las limitaciones de la evaluación comparativa: se comparan conceptos muy diferentes, se pasan por encima el contexto y los procesos y se olvida la transferencia y el aprendizaje de políticas, lo que podría evitarse si se emplea un proceso de aprendizaje mediante el que se cree capacidad transformadora,<sup>52</sup> por ejemplo en el contexto de las Tecnologías de Interoperabilidad de Contenido.<sup>53</sup>

Los resultados de las clasificaciones suelen tener efectos e influir más allá de la solidez de la metodología. Suele existir una amplia cobertura en los medios cuando se publica la clasificación global anual de la Universidad Brown,<sup>54</sup> la clasificación Accentures de programas de prestación de servicios de más de 20 gobiernos nacionales<sup>55</sup> o la encuesta de la UE sobre disponibilidad en línea de los servicios públicos.<sup>56</sup> Las evaluaciones comparativas y las clasificaciones han importado más en lo que a la producción de la administración electrónica se refiere y, aparte de los informes en los medios de comunicación, solo han tenido efectos limitados en la percepción de los ciudadanos. Consecuentemente, ha existido un distanciamiento gradual de estos criterios de medición y se ha intentado entender de manera razonada qué es lo que los ciudadanos, como clientes y consumidores, piensan realmente sobre la administración electrónica.

Los enfoques de la clasificación y la evaluación comparativa han ido desde el matemático hasta el subjetivo. Wang et al. proponen una derivación matemática, ya que evaluaron el consumo de servicios por parte de los ciudadanos mediante la medida de la ejecución de la búsqueda de información en internet, lo que implica la interacción de tres vectores de medidas: las características del ciudadano, las características de la tarea de información y las características del sitio web del Gobierno.<sup>57</sup> Esta precisión numérica no es frecuente y entre otros enfoques más amplios se encuentra el proyecto e-User de la UE, que se basa en la localización del servicio en línea en cuestión, del uso eficaz de los servicios electrónicos y de la gestión de una calidad deficiente del contenido y de las limitaciones de la funcionalidad del servicio;<sup>58</sup> el informe sobre evaluación comparativa de ciudadanía electrónica de Telecities para todos los europeos del 2005 aborda la gobernanza, la reestructuración de servicios, el empleo, la innovación, la educación y el conocimiento<sup>59</sup> (este enfoque reconoce que las experiencias del con-

sumo de administración electrónica por parte de los ciudadanos no se pueden aislar de sus experiencias y acciones sociales más amplias).

Continúa siendo importante la búsqueda del desarrollo de medidas relativas a la administración electrónica relevantes para el ciudadano a niveles que vayan más allá del espacio administrativo y lleguen a un espacio funcional, como la inclusión de la evaluación comparativa, el valor público o los procesos de democracia electrónica. Por ejemplo, solamente se deben comparar estados y regiones si existe una homogeneidad justificable entre estas zonas. Existe muy poca lógica estadística en comparar Luxemburgo y Alemania, ya que ello pone de manifiesto principalmente la «falacia ecológica» y no diferencias estadísticas reales.

## **5. BRICOLAJE: LA ESTRATEGIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA ES COMPLEJA, INCLUSO SI EL MENSAJE ES SIMPLE**

Los mensajes políticos de la Estrategia i-2010 siguen promoviendo los siguientes objetivos sociales europeos: la reducción de la pobreza y de la exclusión, el fomento de la competitividad y la creación de puestos de trabajo, la consecución de una tasa de participación lo más alta posible en los procesos democráticos, la garantía de que el Gobierno proporciona los servicios que necesitan los ciudadanos mediante los canales que ellos desean y no necesariamente la prestación de los servicios en sí mismos y, finalmente, la consecución de los objetivos de una manera rentable.<sup>60</sup> La financiación del cambio y la innovación sigue suponiendo un desafío en un contexto en el que los presupuestos son cada vez más reducidos, los beneficios sobre la inversión son a largo plazo y los costes de las TIC son demasiado altos.<sup>61</sup> El panorama general emergente de la estrategia de administración electrónica podría resumirse en las palabras de Claudio Ciborra «control y deriva». Un plan estratégico original (una declaración de control con objetivos y puntos finales específicos) «deriva», porque los planes raramente se ponen en práctica de manera idéntica a como se idearon, algo frecuente en la economía. Esta conceptualización proporciona un espacio continuo útil entre los extremos políticos opuestos de éxito y de fracaso. Ciborra valora el aprendizaje gradual, el cambio de diseño, los descubrimientos casuales sistemáticos, los avances graduales y el aprendizaje a partir de la experiencia.

Las clasificaciones sobre administración electrónica de la UE del 2006<sup>63</sup> son un ejemplo claro del bricolaje actual. Islandia reconoce la necesidad de llevar a cabo una reforma administrativa. Turquía posee estrategias que se están elaborando e imponiendo de manera centralizada. A Croacia le falta coordinación, dada la heterogeneidad de los sistemas y de los programas informáticos empleados en el gobierno. Rumanía ha incidido en la eficacia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta para con los ciudadanos, a la vez que se reduce la burocracia y la corrupción. Suecia tiene el objetivo de crear una administración pública con servicio de 24 horas que deberá tener como base una cooperación estrecha entre las diferentes autoridades y niveles gubernamentales. Polonia está trabajando en el acceso a internet, la competencia en TIC, el desarrollo de contenido y el acceso a la educación. Dinamarca está contemplando una modernización organizativa que podría no ocasionar un ahorro lineal de costes, ya que se prevé un aumento de estos en el sector público debido a la mayor proporción de ancianos en la población, a la menor cantidad de personas en edad de trabajar y, por ello, a la menor cantidad de personas disponibles que puedan ser contratadas para desempeñar tareas del sector público.

España continúa invirtiendo en infraestructuras de TIC para la sociedad de la información, prestando una atención específica en el 2007 a la inclusión de ancianos y ciudadanos discapacitados mediante el programa de Ciudadanía Digital.<sup>64</sup> Estonia posee un plan que abordará el acceso, el conocimiento, el empleo, la productividad y la reforma del sector público y que establece el objetivo de que en el 2013 la satisfacción de los ciudadanos con los servicios electrónicos del sector público ascenderá al 80%.<sup>65</sup> Las estrategias relativas a la administración electrónica seguirán presentando nuevas características y reforzarán así la heterogeneidad del panorama de la gobernanza en Europa. Es necesario que cualquier «desviación» de las estrategias garantice que el programa sobre «transformación» no regrese al programa de reingeniería organizativa de «reinención del gobierno», sino que promueva la elaboración de una estrategia de TIC que marque la implementación del cambio organizativo.

En la Unión Europea seguirá habiendo tensión en lo que respecta al desarrollo continuo de las estrategias nacionales relativas a la administración electrónica y se seguirá prestando atención a los servicios transnacionales de administración electrónica. Por ello, por un lado, el cambio organizativo en cada estado miembro contribuirá a la estrategia interna y, por otro lado, el programa transnacional de la UE favorecerá un cambio organizativo para satisfacer las necesidades europeas. Como resultado se establece un complejo «baile» de trabajos sobre políticas nacionales con «protopolíticas», es decir, un programa promovido mediante otras áreas de competencia, como el mercado interior, y mediante programas como e-Europe 2005, i-2010, IDABC y, en menor medida, programas de investigación y desarrollo como IST y e-TEN.<sup>66</sup> Asimismo, todo énfasis realizado sobre el «tercer sector», mencionado anteriormente, desafiará la política actual de la UE de que tales organizaciones no suelen ser «entidades legales» que puedan recibir fondos de la UE.

## 6. CONCLUSIÓN

La transformación de las organizaciones para proporcionar un enfoque centrado en los ciudadanos seguirá beneficiándose de las estrategias flexibles a nivel europeo, especialmente aquellas que contribuyan a entender la complejidad y la diversidad del panorama de la administración electrónica, que favorezcan el intercambio constructivo de buenas y malas experiencias, que promuevan la creación de medidas centradas en el ciudadano y de valor público y, por encima de todo, que estén centradas en los procesos estratégicamente importantes del consumo de gobernanza, en lugar de en su producción tecnológica. En el contexto de heterogeneidad de ciudadanos, organización y economías, ¿debería la parte involucrada de la estructura de la UE dialogar de manera diferente para conseguir un mayor efecto? ¿Qué pueden aprender realmente los estados miembros de las estrategias y experiencias de otros estados cuando el contexto es diferente? Y, finalmente, ¿les preocupa de verdad a los ciudadanos que sea la administración electrónica u otro sistema el que les proporcione unos servicios importantes y sólidos?

## Notas

- <sup>1</sup> EUROPA. 2001a. *eEurope 2002: Impact and Priorities*. Bruselas: Comisión Europea. 13 de marzo, Informe COM(2001)140 Final, pág. 19. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/pdf\\_files/communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/communication_en.pdf)
- <sup>2</sup> EUROPA. 2001b. *Ministerial declaration: eGovernment - a priority for Europe*. 30 de noviembre, Comisión Europea, [citado el 1 de diciembre del 2001]. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc)
- <sup>3</sup> REDING, V. 2005. *eGovernment in i2010 - citizens first*. 24 de noviembre. Comisión Europea, [citado el 3 de junio del 2006]. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/731&format=DOC&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- <sup>4</sup> EUROPA. 2005. *Ministerial Declaration: approved unanimously on 24 November 2005, Manchester, United Kingdom*. 24 de noviembre. Comisión Europea, [citado el 25 de noviembre del 2005]. <http://www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>
- <sup>5</sup> OSBORNE, D. y GAEBLER, T. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison Wesley.
- <sup>6</sup> BONHAM, G. M., SEIFERT, J. W. y THORSON, S. J. 2003. *The Transformational Potential of e-Government*. 3 de enero. Maxwell School of Syracuse University, [citado el 25 de octubre del 2006]. <http://www.maxwell.syr.edu/maxpages/faculty/gmbonham/ecpr.htm>
- <sup>7</sup> <http://www.euregov.eu/index.html>
- <sup>8</sup> EUROPA. 2004. *Working Paper on eGovernment Beyond 2005 - An overview of policy issues*. Bruselas: Comisión Europea. Septiembre, pág. 22. [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/egovement\\_research/doc/working\\_paper\\_beyond\\_2005.pdf](http://europa.eu.int/information_society/activities/egovement_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf)
- <sup>9</sup> RICHTER, P., CORNFORD, J. y MCLOUGHLIN, I. 2004. *The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government*. Volumen 2, número 3. Electronic Journal of e-Government, [citado el 20 de febrero del 2005]. <http://www.ejeg.com/volume-2/volume2-issue3/v2-i3-art7.htm>
- <sup>10</sup> Efectivamente, en noviembre del 2006 el gobierno de Reino Unido puso fin a su marca de administración electrónica para formar parte de la marca de «transformación». <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/C72FDB2D5E1330B802572250042149F?OpenDocument>
- <sup>11</sup> TORRES, L., PINA, V. y ACERETE, B. 2006. E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens. *Governance*, 19, 277-302.
- <sup>12</sup> URRY, J. 2003. *Global Complexity*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press.
- <sup>13</sup> HEARFROMYOURMP. 2006. *HearFromYourMP*. Marzo. HearFromYourMP.com, [citado el 13 de marzo del 2006]. <http://www.hearfromyourmp.com/>, KABLENET. 2005. *Hear from your MP online*. 22 de noviembre. Kable Government Computing, [citado el 23 de noviembre del 2005]. <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/A3A5023D618F2231802570C1003C417D?OpenDocument>, MYSOCIETY. 2005. *WriteToThem.com Beta Test*. Marzo. mySociety, [citado el 23 de marzo del 2005]. <http://www.writetothem.com/>
- <sup>14</sup> De ahí el uso de fondos estructurales a nivel regional tanto para reducir diferencias como para, como señaló la Comisaria Danuta Hübner el 8 de noviembre del 2006, recurrir a la experiencia y a las mejores prácticas empleadas por regiones con buenos resultados y transmitir estas enseñanzas a las regiones que deseen mejorar. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1526&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- <sup>15</sup> PERERA, N. 2000. *The Little Country That Could*. 11 de diciembre. Industry Standard, [citado el 10 de abril del 2001]. <http://www.thestandard.com/article/display/0,1151,20451,00.html>
- <sup>16</sup> EIU. 2004. *E-government in Central Europe: Rethinking public administration*. Londres: Unidad de Inteligencia Financiera. Agosto, pág. 21. <http://www.eiu.com/>
- <sup>17</sup> IDABC. 2006g. *The majority of Estonians submit tax returns electronically*. 28 de agosto. Comisión Europea, [citado el 31 de agosto del 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5770/194>
- <sup>18</sup> FULLER, T. 2004. *In Estonia, e-banking, e-commerce, e-government*. 13 de septiembre. International Herald Tribune, [citado el 20 de septiembre del 2004]. <http://www.ihf.com/articles/538408.html>
- <sup>19</sup> UIF. 2006. *The 2006 e-readiness rankings*. Londres: Unidad de Inteligencia Financiera, pág. 24. [http://graphics.eiu.com/files/ad\\_pdfs/2006Ereadiness\\_Ranking\\_WP.pdf](http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2006Ereadiness_Ranking_WP.pdf)
- <sup>20</sup> EUROPA. 2006b. *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement*. Bruselas: Comisión Europea. Junio, pág. i+88. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)
- <sup>21</sup> BALTIC. 2005. *Estonia's IT development slowing*. 14 de diciembre. The Baltic Times, [citado el 16 de diciembre del 2005]. [http://www.baltictimes.com/hot1.php?art\\_id=14215](http://www.baltictimes.com/hot1.php?art_id=14215)
- <sup>22</sup> NALRA. 2006. *eMunicipality 2009 – the digital leap*. Oslo: Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). 1 de febrero, 39 págs. <http://www.ks.no/upload/77518/eMunicipality%202009.zip>
- <sup>23</sup> COLE, A. y JONES, G. 2005. Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance*, 18, 567-588.
- <sup>24</sup> ECONOMIST. 2006b. *Reforming the unreformable*. 26 de octubre. Economist, [citado el 31 de octubre del 2006]. [http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story\\_id=8048364](http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=8048364)
- <sup>25</sup> IDABC. 2006a. *Action Plan 2009*. 30 de octubre. Comisión Europea, [citado el 2 de noviembre del 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6239/194>

- <sup>26</sup> IDABC. 2006b. *CIOs identified as key players in transformation of public services*. 30 de octubre. Comisión Europea, [citado el 2 de noviembre del 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6232/194>
- <sup>27</sup> SWAN, I. 2006. *Public Return on Investment (ROI)*. 13 de septiembre. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado el 26 de octubre del 2006]. [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- <sup>28</sup> KABLENET. 2006. *DWP computers 'unreliable'*. 2 de noviembre. Kable Government Computing, [citado el 3 de noviembre del 2006]. <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/AD3F5B315A0494B28025721A003391FE?OpenDocument>
- <sup>29</sup> DAVIES, W. 2005. *Modernising with a Purpose: A Manifesto for a digital Britain*. Londres: Institute for Public Policy Research. Julio, pág. vi+79.
- <sup>30</sup> IPPR. 2006. *'No price for failure' in Whitehall*. 7 de agosto. Institute for Public Policy Research, [citado el 29 de agosto del 2006]. <http://www.ippr.org.uk/pressreleases/?id=2257>
- <sup>31</sup> SKELCHER, C., MATHUR, N. y SMITH, M. 2005. *The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy*. *Public Administration*, 83, 573-596.
- <sup>32</sup> PATTBERG, P. 2005. *The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules*. *Governance*, 18, 589-610.
- <sup>33</sup> BBC. 2005. *Tube PPP 'cost public purse £1bn'*. 30 de marzo. BBC, [citado el 31 de marzo del 2005]. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/london/4395621.stm>
- <sup>34</sup> <http://www.egovbarriers.org/>
- <sup>35</sup> RACO, M., PARKER, G. y DOAK, J. 2006. *Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 475-496.
- <sup>36</sup> Ibid.
- <sup>37</sup> CALLANAN, M. 2005. *Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland*. *Public Administration*, 83, 909-929.
- <sup>38</sup> LAMOUCHE, D. 2006. *There are 3 major technological trends that are of fundamental importance to tomorrow's connected world*. 28 de octubre. World eGovernment Forum, [citado el 25 de octubre del 2006]. [http://www.worldegovforum.com/article.php3?id\\_article=1288](http://www.worldegovforum.com/article.php3?id_article=1288)
- <sup>39</sup> ECONOMIST. 2006a. *In defence of the young*. 26 de octubre. Economist, [citado el 31 de octubre del 2006]. [http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story\\_id=8081771](http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=8081771)
- <sup>40</sup> <http://www.egov-goodpractice.org/>
- <sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovement\\_research/success\\_stories/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovement_research/success_stories/index_en.htm)
- <sup>42</sup> <http://europa.eu.int/idabc/egovo>
- <sup>43</sup> <http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf>
- <sup>44</sup> <http://www.unpan.org/egovement.asp>
- <sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/cip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/cip/index_en.htm)
- <sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovement\\_research/eparticipation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovement_research/eparticipation/index_en.htm)
- <sup>47</sup> [http://www.egov2005conference.gov.uk/e\\_awards/index.asp](http://www.egov2005conference.gov.uk/e_awards/index.asp)
- <sup>48</sup> IDABC. 2006h. *'Smart Municipality' competition puts spotlight on local eAdministration*. 23 de octubre. Comisión Europea, [citado el 25 de octubre del 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6217/194>
- <sup>49</sup> IDABC. 2006c. *eGovernment best practice guide*. 23 de octubre. Comisión Europea, [citado el 25 de octubre del 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6218/194>
- <sup>50</sup> LOTTI, S. y MANCINI, C. 2006. *The impact of e-government in the Regions: results and future perspectives*. 9 de septiembre. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado el 26 de octubre del 2006].
- <sup>51</sup> OCDE. 2005. *Management in Government: Feasibility Report on the Development of Comparative Data*. París: OCDE. 29 de noviembre. Informe GOV/PGC (2005) 10, pág. 21.
- <sup>52</sup> CODAGNONE, C. 2006. *Bench-learning in government - reflections from eGEP experience and beyond*. 13 de septiembre. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado el 26 de octubre del 2006]. [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- <sup>53</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5703>
- <sup>54</sup> WEST, D. M. 2006. *Global E-Government*, 2006. Providence: Center for Public Policy, Brown University. 26 de agosto, pág. 26. <http://www.insidepolitics.org/egovt06us.pdf>
- <sup>55</sup> ACCENTURE. 2006. *Leadership in Customer Service: Building the Trust*. Accenture, [citado el 21 de septiembre de 2006]. [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn\\_2006\\_govt\\_report\\_FINAL2.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn_2006_govt_report_FINAL2.pdf)
- <sup>56</sup> EUROPA.. 2006b. *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement*. Bruselas: Comisión Europea. Junio, pág. i+88. [http://ec.europa.eu/information\\_society/europe/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)
- <sup>57</sup> WANG, L., BRETSCHEIDER, S. y GANT, J. 2005. *Evaluating Web-based e-government services with a citizen-centric approach*. Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences - 2005, [citado el 4 de junio del 2006]. <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2005/2268/05/22680129b.pdf>

- <sup>58</sup> IDABC. 2006e. *eUser survey reveals governments are only halfway there in user satisfaction*. 9 de octubre. Comisión Europea, [citado el 16 de octubre del 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6189/194>
- <sup>59</sup> EUROCITIES. 2005. *eCitizenship for All benchmark Report 2005*. Bruselas: Eurocities. 25 de noviembre, pág. 34. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5179/5671>
- <sup>60</sup> EUROPA. 2006a. *i2010 – First Annual Report on the European Information Society*. Bruselas: Comisión Europea. 19 de mayo, Informe COM(2006) 215 final, pág. 12. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/annual\\_report/com\\_2006\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/com_2006_215_en.pdf)
- <sup>61</sup> LOTTI, S. y MANCINI, C. 2006. *The impact of e-government in the Regions: results and future perspectives*. 9 de septiembre. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado el 26 de octubre del 2006].
- <sup>62</sup> CIBORRA, C. 2002. *The Labyrinths of Information*, Oxford, Oxford University Press.
- <sup>63</sup> IDABC. 2006d. EU: *eGovernment in the European countries – 6th edition*. 29 de septiembre. Comisión Europea, [citado el 25 de octubre de 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5094/254>
- <sup>64</sup> IDABC. 2006f. *Government gives budget boost to information society*. 30 de octubre. Comisión Europea, [citado el 2 de noviembre de 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6234/194>
- <sup>65</sup> PÜÜA, M. 2006. *Measuring eGov impact in Estonia*. 13 de septiembre. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado el 26 de octubre del 2006]. [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- <sup>66</sup> BAPTISTA, M. 2005. *e-Government and State Reform: Policy Dilemmas for Europe*. Volumen 3, número 4, págs. 167-174. Electronic Journal of e-Government, [citado el 15 de julio del 2006]. [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com)

## BIBLIOGRAFÍA

- ACCENTURE. 2006. *Leadership in Customer Service: Building the Trust*. Accenture. [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn\\_2006\\_govt\\_report\\_FINAL2.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn_2006_govt_report_FINAL2.pdf)
- BALTIC. 2005. «Estonia's IT development slowing». *The Baltic Times*, 14 de diciembre. [http://www.baltictimes.com/hot1.php?art\\_id=14215](http://www.baltictimes.com/hot1.php?art_id=14215)
- BAPTISTA, M. 2005. «e-Government and State Reform: Policy Dilemmas for Europe». *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 3, 4, págs. 167-174. [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com)
- BBC. 2005. Tube PPP 'cost public purse £1bn'. BBC, 30 de marzo. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/london/4395621.stm>
- BONHAM, G. M., SEIFERT, J. W. y THORSON, S. J. 2003. *The Transformational Potential of e-Government*. Maxwell School of Syracuse University. <http://www.maxwell.syr.edu/maxpages/faculty/gmbonham/ecpr.htm>
- CALLANAN, M. 2005. «Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland». *Public Administration*, 83, 909-929.
- CIBORRA, C. 2002. *The Labyrinths of Information*. Oxford: Oxford University Press.
- CODAGNONE, C. 2006. «Bench-learning in government - reflections from eGEP experience and beyond». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06). [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- COLE, A. y JONES, G. 2005. «Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France». *Governance*, 18, 567-588.
- DAVIES, W. 2005. *Modernising with a Purpose: A Manifesto for a digital Britain*. Londres: Institute for Public Policy Research. Julio, pág. vi+79.
- ECONOMIST. 2006a. «In defence of the young». *Economist*, 26 de octubre. [http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story\\_id=8081771](http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=8081771)
- ECONOMIST. 2006b. «Reforming the unreformable». *Economist*, 26 de octubre. [http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story\\_id=8048364](http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=8048364)
- UIF. 2004. *E-government in Central Europe: Rethinking public administration*. Londres: Unidad de Inteligencia Financiera. Agosto. <http://www.eiu.com/>
- UIF. 2006. *The 2006 e-readiness rankings*. Londres: Unidad de Inteligencia Financiera. [http://graphics.eiu.com/files/ad\\_pdfs/2006Ereadiness\\_Ranking\\_WP.pdf](http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2006Ereadiness_Ranking_WP.pdf)
- EUROCITIES. 2005. *eCitizenship for All benchmark Report 2005*. Bruselas: Eurocities, 25 de noviembre. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5179/5671>
- EUROPA. 2001a. *eEurope 2002: Impact and Priorities*. Bruselas: Comisión Europea, 13 de marzo, Informe COM (2001) 140 Final. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/pdf\\_files/communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/communication_en.pdf)
- EUROPA. 2001b. Declaración ministerial: eGovernment - a priority for Europe. 30 de noviembre. Comisión Europea. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc)
- EUROPA. 2004. *Working Paper on eGovernment Beyond 2005 - An overview of policy issues*. Bruselas: Comisión Europea, septiembre. [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/egovement\\_research/doc/working\\_paper\\_beyond\\_2005.pdf](http://europa.eu.int/information_society/activities/egovement_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf)
- EUROPE. 2005. Declaración ministerial aprobada unánimemente el 24 de noviembre del 2005. Manchester, Reino Unido, 24 de noviembre. Comisión Europea, [citado el 25 de noviembre del 2005]. <http://www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>
- EUROPA. 2006a. *i2010 – First Annual Report on the European Information Society*. Bruselas: Comisión Europea, 19 de mayo. Informe COM(2006) 215 final, pág. 12. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/annual\\_report/com\\_2006\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/com_2006_215_en.pdf)
- EUROPA. 2006b. *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement*. Bruselas: Comisión Europea, junio, pág. i+88. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)
- FULLER, T. 2004. «In Estonia, e-banking, e-commerce, e-government». *International Herald Tribune*, 13 de septiembre. <http://www.iht.com/articles/538408.html>
- HEARFROMYOURMP. 2006. HearFromYourMP. Marzo. HearFromYourMP.com. <http://www.hearfromyourmp.com/>

- IDABC. 2006a. *Action Plan 2009*. Comisión Europea, 30 de octubre.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6239/194>
- IDABC. 2006b. *CIOs identified as key players in transformation of public services*. Comisión Europea, 30 de octubre.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6232/194>
- IDABC. 2006c. *eGovernment best practice guide*. Comisión Europea, 23 de octubre. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6218/194>
- IDABC. 2006d. EU: *eGovernment in the European countries – 6th edition*. 29 de septiembre. Comisión Europea.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5094/254>
- IDABC. 2006e. *eUser survey reveals governments are only halfway there in user satisfaction*. Comisión Europea, 9 de octubre. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6189/194>
- IDABC. 2006f. *Government gives budget boost to information society*. 30 de octubre. Comisión Europea.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6234/194>
- IDABC. 2006g. *The majority of Estonians submit tax returns electronically*. 28 de agosto. Comisión Europea.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5770/194>
- IDABC. 2006h. *'Smart Municipality' competition puts spotlight on local eAdministration*. Comisión Europea, 23 de octubre.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6217/194>
- IPPR. 2006. *'No price for failure' in Whitehall*. Institute for Public Policy Research. <http://www.ippr.org.uk/pressreleases/?id=2257>
- KABLENET. 2005. Hear from your MP online. 22 de noviembre. Kable Government Computing.  
<http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/A3A5023D618F2231802570C1003C417D?OpenDocument>
- KABLENET. 2006. DWP computers 'unreliable'. 2 de noviembre. Kable Government Computing, [citado el 3 de noviembre del 2006]. <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/AD3F5B315A0494B28025721A003391FE?OpenDocument>
- LAMOUCHE, D. 2006. «There are 3 major technological trends that are of fundamental importance to tomorrow's connected world». *World eGovernment Forum*, 28 de octubre.  
[http://www.worldegovforum.com/article.php3?id\\_article=1288](http://www.worldegovforum.com/article.php3?id_article=1288)
- LOTTI, S. y MANCINI, C. 2006. «The impact of e-government in the Regions: results and future perspectives». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06).
- MYSOCIETY. 2005 WriteToThem.com Beta Test. Marzo. *mySociety*, [citado el 23 de marzo del 2005].  
<http://www.writetothem.com/>
- NALRA. 2006. *eMunicipality 2009 – the digital leap*. Oslo: Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS).  
<http://www.ks.no/upload/77518/eMunicipality%202009.zip>
- OCDE. 2005. *Management in Government: Feasibility Report on the Development of Comparative Data*. París: OCDE. 29 de noviembre, Informe GOV/PGC (2005).
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison Wesley.
- PATTBERG, P. 2005. «The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules». *Governance*, 18, 589-610.
- PERERA, N. 2000. «The little country that could». *Industry Standard*, 11 de diciembre. <http://www.thestandard.com/article/display/0,1151,20451,00.html>
- PÜÜA, M. 2006. «Measuring eGov impact in Estonia». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06).  
[http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- RACO, M., PARKER, G. y DOAK, J. 2006. «Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 475-496.
- REDING, V. 2005. *eGovernment in i2010 - citizens first*. 24 de noviembre, Comisión Europea.  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/731&format=DOC&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- RICHTER, P., CORNFORD, J. y MCLOUGHLIN, I. 2004. «The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government». *Electronic Journal of e-Government* Vol. 2, 3. <http://www.ejeg.com/volume-2/volume2-issue3/v2-i3-art7.htm>

- SKELCHER, C., MATHUR, N. y SMITH, M. 2005. «The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy». *Public Administration*, 83, 573-596.
- SWAN, I. 2006. «Public Return on Investment (ROI)». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), 13 de septiembre.  
[http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- TORRES, L., PINA, V. y ACERETE, B. 2006. «E-Governance developments in European Union cities: reshaping government's relationship with citizens». *Governance*, 19, 277-302.
- URRY, J. 2003. *Global Complexity*, Cambridge: Polity Press.
- WANG, L., BRETSCHEIDER, S. y GANT, J. 2005. «Evaluating Web-based e-government services with a citizen-centric approach». Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences - 2005.  
<http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2005/2268/05/22680129b.pdf>
- WEST, D. M. 2006. *Global E-Government*, 2006. Providence: Center for Public Policy, Brown University.  
<http://www.insidepolitics.org/egovt06us.pdf>



# La oferta participativa de las webs parlamentarias<sup>1</sup>



**&** Resumen/Abstract: *Este artículo presenta los resultados de una investigación en la que se analiza la oferta participativa de las webs de diversos parlamentos de nuestro entorno. Se propone un inventario de mecanismos que ofrecen los parlamentos para que los ciudadanos puedan participar a través de su web. Se establece una metodología que permite comparar dichos indicadores por una parte y los diversos parlamentos por la otra. Se puede observar cómo a través de una web, los parlamentos disponen de una variedad de mecanismos para abrir canales de intercambio con los ciudadanos con impactos participativos de distinto grado. Se observa cómo los mecanismos participativos más extendidos son aquellos que ofrecen los niveles más básicos de participación. Por otra parte, las puntuaciones de los parlamentos en España (Congreso, Senado y comunidades autónomas) son, en general, inferiores a las de los parlamentos del entorno europeo.&*

**&** Palabras clave: Participación política, parlamentos, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, internet, Europa



## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los resultados de una investigación impulsada por la Fundació Jaume Bofill<sup>2</sup>, en la que se analizan una serie de páginas web de parlamentos de nuestro entorno en relación con su oferta de espacios de participación. El objetivo principal de este estudio consistía en observar cómo resuelven los parlamentos la adaptación a una demanda de participación propia de cualquier sistema democrático actual en un espacio virtual como es su página web. Este análisis se enmarca en las expectativas que se han generado en torno a los impactos políticos de la generalización de las nuevas tecnologías. Pero además, pretende aportar ciertos elementos de reflexión al debate sobre la importancia de la participación política en las democracias representativas actuales.

En primer lugar se presenta una síntesis del debate que ofrece la literatura sobre la relación entre internet y la participación política, con especial atención al caso de los parlamentos. A continuación se expone la metodología utilizada en la investigación para puntuar y evaluar las diferentes páginas web. Por último, se exponen los principales resultados de la investigación.

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA E INTERNET: UN NUEVO DEBATE

El debate normativo sobre los modelos de democracia (elitismo frente a participación directa) alcanza desde los años noventa un relativo consenso en que el paradigma dominante pasa a defender una participación activa del ciudadano en la toma de decisiones, pero en el marco de la democracia representativa y con impulso institucional (Sartori, 1992; Anduiza i Bosch, 2004). Los parlamentos continúan siendo instituciones centrales, espacios en los que la delegación del poder se complementa con los principios de responsabilidad y rendimiento de cuentas (*responsiveness* y *accountability*). Sin embargo, para la materialización de estos principios, deben establecerse unos canales de comunicación permanentes entre representantes y representados en dos sentidos (Norris, 2000): por un lado, la información debe vehicularse desde la élite hasta la ciudadanía (en un movimiento *top-down*). Además, la ciudadanía debe encontrar espacios mediante los cuales pueda hacer llegar sus posiciones y preferencias a la élite (transmisión de demandas en sentido *bottom-up*).

Por otra parte, las reflexiones sobre la importancia de la existencia de espacios para la participación ciudadana han topado con un nuevo debate surgido de la constatación de una apatía creciente de los ciudadanos. Este nuevo fenómeno se conoce bajo el nombre de desafección política y ha sido observado por varios autores desde la década de los setenta, cuando se empiezan a poner de manifiesto algunos síntomas de alienación e insatisfacción de los ciudadanos respecto de los actores y los mecanismos de funcionamiento de las democracias representativas (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Se habla incluso de un cambio mediante el cual, según las opiniones más pesimistas, se estaría produciendo una erosión de la concepción del deber de implicación, pasando así de democracias de ciudadanos a democracias de individuos (Lipovetsky, 1994: 203).

Pero en realidad, paralelamente a la constatación de una caída de los niveles de participación electoral en la mayoría de las democracias occidentales a lo largo de las últimas décadas, también se ha observado un aumento de la participación política más allá de los mecanismos convencionales clásicos (Verba et al., 1995; Dalton, 2002). El auge de las plataformas de acción ciudadana y de los nuevos movimientos sociales ejemplifican un nuevo

cambio de valores: se trata de movimientos que defienden los aspectos no materiales del concepto del bienestar y promueven la horizontalidad frente a principios clásicos como el orden o la jerarquía. También bautizado como posmaterialismo (Inglehart, 1990), se trata de un nuevo modelo de valores que estaría impulsando un cambio en las formas de hacer política. El pronóstico no sería tan pesimista, puesto que no existiría un aumento del desinterés por el bien público, sino una búsqueda de nuevos mecanismos como respuesta a la falta de encaje de nuevos tipos de demandas con las formas y los contenidos de la política tradicional y convencional (Innerarity, 2002).

En este sentido, cabe añadir que los valores posmaterialistas destacan precisamente por su alta valoración del ideal democrático (Dalton, 2000). Además, algunos de los análisis sobre desafección política muestran también que las instituciones de carácter más representativo como son los parlamentos no sufren de forma tan pronunciada esta pérdida de confianza frente a partidos políticos, líderes, etc. (Listhaug y Wiberg, 1995; Lusoli, Ward y Gibson, 2006). Entonces, el verdadero reto de las instituciones de la democracia representativa es su capacidad de adaptación a estas nuevas necesidades de los ciudadanos, abriendo espacios de participación que garanticen la consecución de los valores antes mencionados. Si se plantean los mecanismos participativos como un complemento a la práctica política representativa, se podría acortar la lejanía de las instituciones respecto de los ciudadanos, promoviendo así una mayor y más eficaz implicación de estos.

Las nuevas tecnologías permiten retomar este debate a partir de las nuevas posibilidades que ofrecen. Internet puede suplir algunas de las carencias detectadas en las prácticas políticas convencionales dadas sus características, entre las cuales destaca su capacidad de transmisión y difusión de información, la comunicación de forma no lineal y en red, la inmediatez, etc. Ante esta exposición de virtudes se podría pensar que internet puede resolver las carencias que se critican a menudo en las sociedades democráticas. No obstante, cabe recordar la existencia de una fractura digital que limita el acceso a las nuevas tecnologías a una parte de la población, limitación que coincide precisamente con los segmentos con recursos socioculturales menores (Norris, 2001). Además, ninguna de las posibilidades de internet interviene *a priori* sobre las motivaciones políticas del ciudadano. Incluso se puede argumentar que mayor cantidad de información no presupone mayor calidad ni mayor capacidad por parte del ciudadano para seleccionarla y procesarla. De hecho, internet podría haberse convertido en un espacio donde los ya políticamente sofisticados encuentran nuevos mecanismos, ensanchando así los sesgos en cuanto a recursos disponibles para la participación política (Davis, 1999).

Por otra parte, también es cierto que internet introduce un cambio cualitativo en términos de metodología e incluso en actitud y comportamiento, puesto que su impacto va más allá de su vertiente puramente funcional, pues es capaz de generar una verdadera «identidad electrónica» (Wolton, 1999; Rieffel, 2005). Las transformaciones deben entenderse en un sentido amplio, puesto que la tecnología comporta cambios en las propias formas en que los individuos se organizan e interactúan (Mulder, 1999). Esto afecta por una parte al ciudadano, pero especialmente a los diferentes actores que actúan en la esfera política. Las instituciones de la democracia representativa se han adaptado a las nuevas tecnologías probablemente a un ritmo más lento y pragmático que otros actores, como los movimientos sociales (López, Roig y Sábada, 2003; Ward y Vedel, 2006). Inicialmente, la utilización de herramientas como internet respondía a cuestiones de imagen más que de contenido: a menudo se priorizaba el hecho

de estar presente, más que la implementación de una estrategia meditada para aprovechar las posibilidades de internet. Esto ha comportado críticas en cuanto a las verdaderas intenciones de unas élites políticas que no se mostrarían especialmente proclives a dinamizar espacios participativos no convencionales ni a aceptar la legitimidad o fuerza vinculante de formas más nuevas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión (Subirats, 2003).

Pero también es cierto que la evolución en los últimos años en cuanto a usos de internet deja entrever un mayor aprovechamiento de esta herramienta. Hallamos ejemplos claros en el uso de la red que están llevando a cabo candidatos y partidos en época electoral (por ejemplo, utilizando páginas web para transmitir mensajes, captar simpatizantes y voluntarios o incluso recibir donaciones). También fuera del periodo electoral se están desarrollando nuevos fenómenos, como en el caso de los blogs, que demuestran que las élites políticas también están adquiriendo un grado de conocimiento y *expertise* que les permite entrar en contacto con el ciudadano de forma más directa y continuada. Así, varios estudios otorgan al consumo de las nuevas tecnologías una relativa capacidad movilizadora en relación con la política, incluso en su vertiente más institucional o convencional (Norris, 2003 y 2000; Tolbert y MacNeil, 2003). En todo caso, la presencia en la red debe estar basada en una estrategia que tenga presentes las características de internet, que serán las que promuevan una determinada actitud de los ciudadanos en su contacto con las élites.

### **El rol de los parlamentos en este nuevo escenario**

Las nuevas tecnologías, con internet al frente, ofrecen un nuevo escenario para la conexión —nunca mejor dicho— entre representantes y representados (Lusoli, Ward y Gibson, 2006; Norris, 2001). Ante la necesidad de reconducir la alienación ciudadana, y constatada la evidencia de la vigencia de los valores democráticos, los parlamentos aparecen como un espacio privilegiado para tratar de dar respuesta a la carencia de mecanismos que permitan una verdadera articulación de demandas ciudadanas. Como se ha mencionado, en la esfera convencional los parlamentos se caracterizan por el mantenimiento de un relativo prestigio frente a otras instituciones. Su carácter deliberativo y de esfera de creación de consenso constituye un atributo próximo a las características que se destacan de la metodología surgida de las nuevas tecnologías, que se contraponen a las formas jerárquicas de relación de poder. Así, el desarrollo y la utilización de una página web por parte de una institución representativa de este rango suponen mucho más que una anécdota.

En este sentido, hay que diferenciar entre los posibles usos que permite internet a una institución como un parlamento en lo que concierne a sus relaciones con el ciudadano. Existe cierta literatura de evaluación de las webs desarrolladas en el ámbito político: webs de partidos, de gobiernos locales, de la Administración pública, etc. También en relación con los parlamentos se detecta un interés creciente por evaluar las posibilidades de su presencia en la red. Los diferentes autores que han llevado a cabo análisis de este tipo tratan de desglosar o desarrollar tipologías de los servicios ofrecidos por los parlamentos *online* (Campbell, Harrop y Thompson, 1999; Taylor y Burt, 1999; Norris, 2000; Dader, 2003; Marcos y Rovira, 2006). Existen varias propuestas, pero todas ellas comparten ciertos elementos en común. Si dejamos de lado las cuestiones de diseño y accesibilidad, generalmente se pone el énfasis en dos grandes aspectos que deberán estar presentes en una web parlamentaria: la provisión de información por una parte y la posibilidad de una interacción con el ciudadano por otra.

El caso de la información política es especialmente relevante y centra parte de los análisis de esta investigación, dado que forma parte de la propia definición de la democracia actual en la que las instituciones representativas responden ante los ciudadanos que han delegado en ellas la ejecución de su soberanía. La información se halla en la base de la capacidad del ciudadano para ejercer un control sobre este ejercicio. No hay *responsiveness* ni *accountability* sin información política. Precisamente una de las críticas en la constatación del fenómeno de la desafección surge del hecho de que los ciudadanos no perciben que disponen de la suficiente información. La carencia de información implica desconocimiento sobre la gestión de los representantes y este desconocimiento conduce a la desconfianza y la reprobación (Putnam, Pharr y Dalton, 2000). La información implica transmisión de conocimiento, capacidad para explicar la obra legislativa y de gobierno y aporta legitimidad por sí misma, como demostración de transparencia. Cualquier institución que pretenda recuperar la satisfacción de los ciudadanos respecto de su tarea debe tener en cuenta las posibilidades de las nuevas tecnologías en términos de provisión de información.

Desde el punto de vista del ciudadano, si bien la provisión o el intercambio de información no se considera participación política como tal (Anduiza y Bosch, 2004), resulta un paso previo imprescindible. El acceso a información representa un componente básico de la sofisticación política (Luskin, 1990). Por una parte, comporta un proceso de contextualización y genera una determinada representación y percepción de la realidad (Mulder, 1999). Pero además, estar informado forma parte de una actitud cívica, puesto que implica interés y responsabilidad. Acceder a información política tiene por lo tanto consecuencias sobre el comportamiento, es la antesala de la participación (Bimber, 2003). La provisión de información es pues un elemento que las élites deben garantizar, no solo en relación al contrato democrático que rige su actividad, sino por ser virtuosa en sí misma para el ciudadano.

Ciertamente, internet permite una transformación de los modos de transmisión de información clásicos (Yildiz, 2002; Vedel, 2003). Por ejemplo, se modifica la disponibilidad de información en términos de cantidad. Pero la red permite también mejorar el nivel de detalle sobre el contenido de esta información. Un parlamento puede poner al alcance del ciudadano información relacionada con el gran número de áreas sobre las que legisla. Esto requiere también que esta información sea actualizada con regularidad, aunque ello comporte dedicación y ciertos esfuerzos (Campbell, Harrop y Thompson, 1999). De este modo, el ciudadano puede acceder a ella prescindiendo de la figura del *gatekeeper* o filtro, ejercido por los medios de comunicación o los líderes de opinión. Internet ofrece un acceso directo a las fuentes primarias de una información, en este caso el propio legislador.

Ahora bien, las tesis de la teoría democrática elitista basan parte de su argumentación en el hecho de que para gestionar la información de las sociedades complejas actuales y utilizarla para generar los *outputs* adecuados, son necesarias unas habilidades específicas y una dedicación exclusiva. De ahí que la actividad de la clase política de las democracias representativas tenga un carácter profesional. Pero si se acepta la necesidad de una intervención del ciudadano complementaria a esta actividad representativa, no solo resulta imprescindible poner la información adecuada a su alcance, sino que es necesario adaptarla a sus características. La información, para generar un impacto en términos de actitud cívica y para promover una transparencia sincera y real, debe ser accesible tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. No se trata pues sencillamente de colgar el máximo de información aprovechando una herramienta como es una página web. La información debe ser ordenada y clasificada y enmarca-

da en el contexto y los antecedentes. Algunos estudios ya han demostrado como el acceso a la información a través de medios *online* promueve la discusión política interpersonal y el *civic messaging*, que a la vez tienen un impacto sobre la participación política (Shah et al., 2005).

El segundo gran componente de toda web parlamentaria identificado por los análisis llevados a cabo hasta el momento entra de forma más clara en su oferta participativa. Se trata de la posibilidad de interactuar o mantener canales de comunicación abiertos entre representantes y representados. Internet no solo permite romper la unilateralidad de los flujos de comunicación, sino que también lo dota de nuevas características y posibilidades. Por una parte, a través del correo electrónico el ciudadano dispone de un mecanismo de bajo coste a través del cual el intercambio puede ser personalizado y se realiza de forma instantánea pese a las distancias físicas. Así, la posibilidad de dirigir un mensaje o demanda a la persona que debe debatir un asunto en una cámara legislativa se convierte en participación política por su clara vocación de intervención o influencia sobre el proceso decisional. Pero además del contacto mediante correo electrónico, internet permite otros tipos de interacción entre representantes y representados que sirven de emisión de opinión y demandas en sentido *bottom-up*, sin estar limitadas a una transmisión de carácter lineal. Servicios como los *chats*, los foros de debate o una simple encuesta *online* introducen un cambio cualitativo al adoptar un sistema comunicacional que permite la participación de múltiples emisores y receptores en tiempo real. Se rompe así con la jerarquía propia de los intercambios lineales y se lleva a cabo de un modo público que contribuye a la demostración de transparencia por parte de la institución que ofrece este servicio.

Aun así, considerar que algunas de estas formas de intercambio (especialmente *chats* y foros) puedan convertirse en un verdadero mecanismo de deliberación en versión *online* resulta todavía dudoso (Davis 1999; Noveck, 2000). Quizás baste con esperar un enriquecimiento del fondo argumental previo a la deliberación (Sunstein, 2002), en este caso el debate parlamentario. De todas formas, la interacción eludiendo formas jerarquizadas de relación sería virtuosa, al permitir romper con la sensación de lejanía detectada por los analistas de la desafección. Al mismo tiempo, esta posibilidad de intercambio entre diputados y ciudadanos encaja una vez más con una definición de participación que pone el énfasis en los objetivos del participante: influir en el proceso de toma de decisiones.

En realidad, se puede argumentar que no forma parte de las tareas de los parlamentarios participar de una comunicación que puede tomar un carácter personalizado y que presupone la capacidad para dar una respuesta instantánea. El mandato imperativo que podría surgir de una demanda concreta de un representado ha sido justamente vetado en favor de la capacidad de deliberación y de consenso que se persigue en una asamblea legislativa. Además, no debe olvidarse la existencia de la fractura digital que deja en manos de solo una parte de la ciudadanía la capacidad para acceder *online* a sus representantes. La participación a través de internet alimentaría la existencia de un *gap* a favor de aquellos que pueden hacer uso de esta herramienta para influir políticamente. Sin embargo, se trata de añadir una nueva posibilidad para que la comunicación sea efectiva también desde la esfera civil hasta la élite, más allá del periodo electoral y paralelamente a otras formas (no) convencionales de participación. Entonces, el diputado, que recordamos que realiza una tarea de carácter profesional, puede hacer uso de los *inputs* que le llegan desde todas y cada una de las vías posibles. Por otra parte, el riesgo de que las demandas expresadas *online* ensanchen un *gap* participativo no ha sido totalmente demostrado. Al contrario, se trata de una cuestión que genera todavía

debate entre los partidarios de las teorías del reforzamiento —internet refuerza las desigualdades de oportunidades al favorecer a aquellos que ya disponen de los recursos para participar— y quienes defienden las teorías de la movilización —internet tiene capacidad para movilizar también a partes de la sociedad apática políticamente mediante otras vías— (Di Gennaro y Dutton, 2006; Gibson, Lusoli y Ward, 2005 y 2006; Krueger, 2002; Norris, 2001).

En todo caso, debe plantearse la duda de si la implementación de estos nuevos mecanismos responde a una voluntad efectiva de abrir espacios de intercambio o, una vez más, a una estrategia de imagen. Como se ha mencionado más arriba, la voluntad política continúa siendo un elemento indispensable. Proveer al ciudadano de una oferta participativa tiene consecuencias sobre el aumento de las demandas y da pie a una necesidad de respuesta y que esta sea adecuada. Por otro lado, la existencia de ciertos mecanismos en las webs de los parlamentos no es por sí misma indicadora de un cambio cualitativo en el propio funcionamiento de estas cámaras. Los impactos sobre las tareas puramente legislativas son difíciles de medir cuando los mecanismos de intervención ciudadana no tienen carácter vinculante, y sobre todo cuando el espacio de transmisión de información y recepción de demandas puede desarrollarse de forma pública (por ejemplo en los *chats*), pero su tratamiento posterior pasa a formar parte de un espacio que deja de ser visible para el ciudadano.

En cualquier caso, esta investigación pretende observar en qué medida los parlamentos se dotan de los espacios que cumplen con esta doble potencialidad de internet: la provisión de información y la posibilidad de una interacción con el ciudadano. Existe un abanico bastante amplio de posibles aplicaciones tecnológicas para implementar estas formas más o menos participativas en una web. Mediante una observación de las principales webs parlamentarias se quiere precisamente inventariar cuáles son las más utilizadas, qué forma de clasificación se puede lograr en términos de consecución de los objetivos participativos y en qué grado unas y otras webs se utilizan en mayor o menor medida.

### 3. CASOS Y METODOLOGÍA

La selección de páginas web que se han analizado responde a un doble criterio: por una parte, se pretende observar la oferta participativa *online* de los parlamentos de nuestro entorno (Cataluña, otras comunidades autónomas de España y países europeos). Por otra parte, se han seleccionado páginas web de parlamentos de países que han destacado precisamente por su apuesta por los espacios participativos (Escocia y Brasil). El acceso a las webs se llevó a cabo durante el mes de abril del 2006. La siguiente tabla presenta el listado definitivo de las páginas web analizadas<sup>3</sup>:

Tabla 1. Casos seleccionados:

| Europa y otras |   |
|----------------|---|
| Alemania       | <a href="http://www.bundestag.de/">http://www.bundestag.de/</a>                     |
| Francia        | <a href="http://www.assemblee-nationale.fr/">http://www.assemblee-nationale.fr/</a> |
| Italia         | <a href="http://www.parlamento.it/">http://www.parlamento.it/</a>                   |
| Bélgica        | <a href="http://www.fed-parl.be/">http://www.fed-parl.be/</a>                       |
| Luxemburgo     | <a href="http://www.chd.lu/default.jsp">http://www.chd.lu/default.jsp</a>           |
| Gran Bretaña   | <a href="http://www.parliament.uk/">http://www.parliament.uk/</a>                   |

|          |   |
|----------|---|
| Irlanda  | <a href="http://www.oireachtas.ie/">http://www.oireachtas.ie/</a>                                   |
| Portugal | <a href="http://www.parlamento.pt/">http://www.parlamento.pt/</a>                                   |
| Escocia  | <a href="http://www.scottish.parliament.uk/home.htm">http://www.scottish.parliament.uk/home.htm</a> |
| Suiza    | <a href="http://www.parlament.ch/f/homepage.htm">http://www.parlament.ch/f/homepage.htm</a>         |
| Brasil   | <a href="http://www2.camara.gov.br/">http://www2.camara.gov.br/</a>                                 |

## España

|                    |   |
|--------------------|---|
| Cataluña           | <a href="http://www.parlament-cat.net/">http://www.parlament-cat.net/</a>               |
| Congreso Diputados | <a href="http://www.congreso.es/">http://www.congreso.es/</a>                           |
| Senado             | <a href="http://www.senado.es/">http://www.senado.es/</a>                               |
| Andalucía          | <a href="http://www.parlamentodeandalucia.es/">http://www.parlamentodeandalucia.es/</a> |
| Aragón             | <a href="http://www.cortesaragon.es/">http://www.cortesaragon.es/</a>                   |
| Asturias           | <a href="http://www.jgpa.es/">http://www.jgpa.es/</a>                                   |
| Cantabria          | <a href="http://www.parlamento-cantabria.es/">http://www.parlamento-cantabria.es/</a>   |
| Castilla-La Mancha | <a href="http://www.cortesclm.es/">http://www.cortesclm.es/</a>                         |
| Castilla y León    | <a href="http://www.ccyL.es/">http://www.ccyL.es/</a>                                   |
| Ceuta              | <a href="http://www.ciceuta.es/">http://www.ciceuta.es/</a>                             |
| Com. de Madrid     | <a href="http://www.asambleamadrid.es/">http://www.asambleamadrid.es/</a>               |
| Euskadi            | <a href="http://parlamento.euskadi.net/">http://parlamento.euskadi.net/</a>             |
| Extremadura        | <a href="http://www.asamblealex.es/">http://www.asamblealex.es/</a>                     |
| Galicia            | <a href="http://www.parlamentodegalicia.es/">http://www.parlamentodegalicia.es/</a>     |
| Islas Baleares     | <a href="http://web.parlamentib.es/">http://web.parlamentib.es/</a>                     |
| Islas Canarias     | <a href="http://www.parcn.es/">http://www.parcn.es/</a>                                 |
| La Rioja           | <a href="http://www.parlamento-larioja.org/">http://www.parlamento-larioja.org/</a>     |
| Murcia             | <a href="http://www.asambleamurcia.es/">http://www.asambleamurcia.es/</a>               |
| Navarra            | <a href="http://www.parlamento-navarra.es/">http://www.parlamento-navarra.es/</a>       |
| País Valenciano    | <a href="http://www.cortsvalecianas.es/">http://www.cortsvalecianas.es/</a>             |

Se ha realizado una observación de cada página web con la intención de disponer de un inventario de las diversas formas de participación que implementan los parlamentos de nuestro entorno. Para ello se ha definido una batería teórica de parámetros para observar en cada una de las webs. Esta clasificación trata de recoger los dos objetivos que puede perseguir un parlamento en la implementación de estos instrumentos: la provisión de información y la existencia de mecanismos que permiten una interacción con el ciudadano. Además, dada la amplitud de este segundo parámetro, se ha diferenciado entre mecanismos de carácter más o menos lineal. Como se ha dicho más arriba, se puede llevar a cabo un contacto entre representantes y representados de forma lineal, directa y privada a través de mecanismos como el correo electrónico. Pero, además, internet ofrece espacios a través de los cuales los ciudadanos hacen llegar su opinión a sus representantes de forma pública y en un intercambio con múltiples emisores y receptores.

De este modo, se han establecido tres grandes dimensiones: transparencia, contacto y opinión. Cada una de ellas se compone de cuatro mecanismos que puede ofrecer una web parlamentaria. Se ha procedido a puntuar cada página web en función de la existencia o no de los mecanismos seleccionados. Cabe decir que en esta primera fase de la búsqueda, las puntuaciones otorgadas no discriminan entre el carácter más o menos participativo de los

mecanismos. Cuando el mecanismo existe, se le otorga 1 punto a la web. De lo contrario, el «marcador» de la web suma 0 puntos. En algún caso, considerando que la oferta en un determinado mecanismo es incluso mejor de lo que se esperaba, la puntuación concedida es de 1,5 puntos. También en alguna ocasión, se otorga una puntuación intermedia de 0,5 puntos cuando no se satisfacen de forma completa los requisitos del mecanismo analizado. Con estos datos, se han obtenido las puntuaciones globales y desglosadas por cada dimensión para cada parlamento. A continuación se presenta la clasificación de los mecanismos observados.

## **Clasificación de los mecanismos que componen cada dimensión**

### *Transparencia*

Esta dimensión mide la voluntad de establecer un flujo de información *top-down*. Como se ha dicho, la transmisión de información, aún cuando no se considera participación como tal, es un paso previo indispensable dado que garantiza que el ciudadano disponga de un mínimo de recursos antes de ejercer alguna forma de participación. Por otra parte, la transparencia es una fuente de legitimidad para el parlamento. Los elementos que se han incluido en este apartado son los siguientes:

- Documentación: se ha comprobado si la web ofrece documentación sobre la tarea legislativa (leyes, proyectos de ley, textos fundamentales, etc.).
- Retransmisión en directo: se ha comprobado si el ciudadano puede seguir en directo la retransmisión de los plenos de la cámara a través de la propia web.
- Proyectos abiertos: se ha verificado si, a demás de la documentación legal básica, la web ofrece información actualizada del estado de las tramitaciones legales en marcha (textos provisionales, agenda, etc.).
- Lista de distribución: se ha puntuado la existencia de un mecanismo de distribución de información a través del correo electrónico del ciudadano que lo solicite.

### *Contacto*

Esta es una dimensión que entra de forma más clara en el concepto de participación. Se trata en este caso de que quien tome la iniciativa sea el propio ciudadano, dándole la posibilidad de entrar en contacto con sus representantes de forma relativamente directa y lineal. En este sentido, se ha diferenciado entre:

- Contacto institucional a través de dirección electrónica y contacto institucional a través de formulario: se ha puntuado la existencia de una dirección de correo electrónico institucional a la cual el ciudadano pueda dirigir sus dudas o sugerencias. En algunos casos, la alternativa (o complemento) consiste en un formulario que el ciudadano puede rellenar y enviar a través de la propia web. Se ha otorgado un punto en cada caso<sup>4</sup>.
- Contacto con miembros del Parlamento (grupo parlamentario): se ha comprobado la existencia y publicidad de direcciones de correo electrónico de los grupos parlamentarios.
- Contacto con miembros del Parlamento (contacto individual): se ha comprobado si los diputados ofrecen una dirección de correo electrónico individual.

### *Opinión*

Esta dimensión aborda de forma más concreta la definición de participación política. A través de los mecanismos que se recogen en este apartado se produce una expresión de opi-

nión y de demandas públicas y directas que no limita el número de emisores ni receptores y que a menudo comporta una respuesta inmediata. A continuación se desglosan los mecanismos de esta dimensión:

- Encuestas/consultas: a pesar de las dudas que puedan generar en cuanto a representatividad y funcionamiento técnico (control de respuesta múltiple), se ha puntuado la existencia de consultas *online* sobre temas políticos.
- Espacio para expresar opinión: más allá de la oferta de formularios o correos electrónicos de contacto personal o institucional, se ha puntuado el hecho que los parlamentos ofrezcan un espacio en el que el ciudadano pueda dejar patente una opinión o sugerencia. La diferencia con los mecanismos de contacto expuestos más arriba se da por dos circunstancias. En primer lugar, estos espacios no tienen por qué dar lugar a comunicaciones hacia un destinatario en concreto sino que constituyen una oportunidad para expresar una opinión de forma más genérica si se desea; y en segundo lugar, se trata de opiniones que quedan publicadas en la propia web y que, por tanto, pueden ser leídas tanto por los miembros de la cámara como por otros ciudadanos.
- Foro de debate: este mecanismo representa una de las principales ventajas que incorporan las nuevas tecnologías a la participación política, puesto que permite una comunicación entre los mismos ciudadanos. Se ha puntuado la existencia de foros de debate relacionados con cuestiones políticas y de actualidad.
- Chat con diputados/as: se trata del mecanismo que permite una mayor proximidad entre los miembros del Parlamento y los ciudadanos, en una comunicación basada en el intercambio inmediato pese a las distancias físicas. Se ha puntuado la celebración previa o anunciada de uno o más *chats* con diputados/as.

Siguiendo este esquema, se ha recogido la puntuación de cada web parlamentaria para cada mecanismo, lo que permite calcular su global por dimensión. Como se ha dicho, se puntuaba cada mecanismo con 0 (no existe) y 1 (sí existe). Y en algunos casos, existe una puntuación intermedia (0,5) o superior (1,5)<sup>5</sup>. De esta manera, se puede observar qué uso hace cada uno de los parlamentos analizados de las diversas posibilidades existentes en internet en cuanto a oferta participativa. Con los datos de cada caso se ha construido una base de datos para contrastar las puntuaciones de manera conjunta y realizar una comparación de las diferentes webs. Los análisis que se exponen aquí presentan los resultados para cada una de las dimensiones y muestran qué mecanismos son los más empleados por los parlamentos y si existen ámbitos geográficos donde determinados mecanismos son más utilizados. La diversidad de las webs seleccionadas permite justamente llevar a cabo una comparación entre Cataluña, el ámbito español (Congreso, Senado y resto de las comunidades autónomas), el ámbito europeo (países europeos y Escocia) y Brasil.

Pero, además, se ha querido distinguir entre los diferentes grados participativos de cada uno de los mecanismos observados. El carácter participativo de ciertos mecanismos, por ejemplo de la dimensión de transparencia, no se puede considerar equivalente a la existencia de mecanismos de contacto o de espacios de debate u opinión. Por ello, se han ordenado los mecanismos en función de su componente participativo y se ha establecido una ponderación para las puntuaciones obtenidas. Se obtiene así una gradación que da lugar a una puntuación final en lo que se ha denominado eje de oferta participativa. El siguiente cuadro muestra las ponderaciones otorgadas a cada mecanismo y su puntuación en el eje de participación:

Tabla 2. Construcción del eje de participación:

| Dimensión / Mecanismo |                                     | Rango puntuación inicial | Ponderación | Puntuación máxima en eje de participación |
|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------|---|
| Transparencia         | Documentación                       | 0 - 1                    | 1           | 1   |
|                       | Retransmisión en directo            | 0 - 1 - 1,5              | 2           | 3   |
|                       | Proyectos abiertos                  | 0 - 0,5 - 1              | 3           | 3   |
|                       | Lista de distribución               | 0 - 0,5 - 1              | 4           | 4   |
| Contacto              | Contacto institucional (formulario) | 0 - 0,5 - 1              | 5           | 5   |
|                       | Contacto institucional (e-mail)     | 0 - 0,5 - 1              | 5           | 5   |
|                       | Contacto con grupo parlamentario    | 0 - 0,5 - 1              | 7           | 7   |
|                       | Contacto con parlamentario/a        | 0 - 0,5 - 1              | 8           | 8   |
| Opinión               | Encuestas y consultas               | 0 - 0,5 - 1              | 5           | 5   |
|                       | Espacio para dejar opinión          | 0 - 0,5 - 1              | 6           | 6   |
|                       | Foro de debate                      | 0 - 0,5 - 1              | 7           | 7   |
|                       | Chat con diputados/as               | 0 - 0,5 - 1              | 8           | 8   |
| <b>Total:</b>         |                                     |                          |             | <b>62</b>                                 |

De este modo, el rango final del eje de participación varía de 0 a 62 puntos, donde 0 equivaldría al mínimo de oferta participativa y 62 al máximo. En todo caso, el eje ha sido estandarizado de 0 a 100%. A continuación se presentan los resultados obtenidos por los diferentes parlamentos en este eje, en su puntuación global y desglosada por dimensiones, de forma que se comparan los diferentes ámbitos geográficos.

#### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La estructura que se ha seguido para exponer los resultados respeta las tres dimensiones básicas en que se ha basado esta investigación. En primer lugar, se hace referencia a los mecanismos que facilitan la transparencia democrática de estas instituciones de representación política. La segunda dimensión analizada es aquella que hace referencia a las facilidades que hacen posible o facilitan el contacto de los ciudadanos con sus representantes políticos. Y, en tercer lugar, se ha estudiado la dimensión que facilita o incentiva la expresión de la opinión ciudadana en el marco de estas instituciones.

##### *Transparencia*

Esta primera dimensión analizada se ha estructurado internamente en cuatro mecanismos que hemos considerado clave y que facilitan la transmisión de información entre la institución política y los ciudadanos. Es decir, se está analizando el flujo de información que se realiza de forma *top-down*. La tabla 3 muestra los datos globales del uso de los diversos mecanismos de la dimensión de transparencia.

Tabla 3. Datos generales de los mecanismos de transparencia.

|                                 | No |      | Algunos |     | Sí |      | Total |     |
|---------------------------------|----|------|---------|-----|----|------|-------|-----|
|                                 | N  | %    | N       | %   | n  | %    | n     | %   |
| <b>Documentación</b>            | 1  | 3,2  | --      | --  | 30 | 96,8 | 31    | 100 |
| <b>Proyectos abiertos</b>       | 11 | 35,5 | 2       | 6,5 | 18 | 58,1 | 31    | 100 |
| <b>Lista de distribución</b>    | 18 | 58,1 | 2       | 6,5 | 11 | 35,5 | 31    | 100 |
| <b>Retransmisión en directo</b> | 10 | 32,3 | --      | --  | 21 | 67,7 | 31    | 100 |

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en esta tabla, la extensión de estos mecanismos de transparencia no es uniforme y existen grados de aplicación bastante diferentes entre ellos. Esta diferencia se aprecia si, por ejemplo, se compara la provisión masiva por parte de estas instituciones de diferentes tipos de documentación a los ciudadanos y, de forma contraria, la existencia minoritaria de listas de distribución que facilitan una adaptación a las necesidades informativas de los mismos ciudadanos de forma directa y sin ningún coste<sup>6</sup>. Como se ha señalado más arriba, el simple hecho de aportar información no es suficiente. La complejidad intrínseca de la información política en general requiere un trabajo de clasificación y ordenación. En este sentido, precisamente, las listas de distribución permiten realizar una cierta clasificación temática, ya que con frecuencia es el propio ciudadano el que selecciona las cuestiones sobre las que quiere ser informado.

De las 31 páginas parlamentarias visitadas, únicamente el 35,5% ofrece a sus visitantes la posibilidad de conseguir información sobre las actividades de estas instituciones por medio de su inscripción previa en un formulario. En el proceso para realizar esta inscripción suele ser posible la selección temática de la información que se quiere y/o interesa recibir. En sentido contrario, el 58,1% de las páginas consultadas en este estudio no ofrece este servicio a los ciudadanos.

Respecto a los proyectos abiertos, hay que indicar que la mayoría de las instituciones estudiadas (el 58,1%) sí que ofrece una información bastante completa sobre los diferentes proyectos de ley, proposiciones y otras tareas propias de su labor legislativa, mientras que una minoría de estas instituciones (35,5%) se comporta de forma opaca en lo que a la transmisión de esta información se refiere. Si se segmentan los datos en función del ámbito geográfico, se observa una desigual distribución en la aplicación de este mecanismo. Cabe mencionar las diferencias que se observan entre los diversos parlamentos de ámbito estatal (Congreso, Senado y asambleas legislativas de las comunidades autónomas) y europeo: mientras una mayoría de los europeos (el 70%) tiene un alto grado de transparencia y facilita información sobre los proyectos legislativos en proceso, este mismo indicador de transparencia institucional presenta niveles inferiores (aunque se supera el umbral del 50%) en los casos estatales.

El último mecanismo de la dimensión de transparencia es el relativo a la retransmisión en directo de los diferentes actos y plenos de los parlamentos y nos muestra la misma tendencia. Otra vez, una clara mayoría de las webs parlamentarias de los casos europeos ofrecen este ser-

vicio (80%), mientras que en los casos estatales este porcentaje se reduce hasta el 57,9%. Sin embargo, cabe destacar que en este mecanismo el *gap* entre los casos estatales y los europeos es menos pronunciado y la tendencia claramente mayoritaria es la de utilizar este recurso.

### Contacto

Esta segunda dimensión analizada goza de una gran importancia ya que nos facilita información de las posibilidades que las diferentes instituciones políticas ponen al alcance de sus ciudadanos para contactar con sus representantes democráticamente elegidos. Como se puede observar en la tabla siguiente, en esta dimensión se han estudiado tanto los canales existentes para contactar con las propias instituciones como las facilidades para contactar con sus representantes, ya sea de forma individual o mediante el grupo parlamentario al cual estén adscritos.

Tabla 4. Datos generales de los mecanismos de contacto.

|                           |                          | No |      | Algunos |     | Sí |      | Total |     |
|---------------------------|--------------------------|----|------|---------|-----|----|------|-------|-----|
|                           |                          | N  | %    | N       | %   | n  | %    | n     | %   |
| <b>Con la Institución</b> | Mail                     | 8  | 25,8 | 1       | 3,2 | 22 | 71,0 | 31    | 100 |
|                           | Formulario               | 18 | 58,1 | 1       | 3,2 | 12 | 38,7 | 31    | 100 |
| <b>Con los miembros</b>   | Grupo parlamentario      | 12 | 38,7 | 2       | 6,5 | 17 | 54,8 | 31    | 100 |
|                           | Parlamentario individual | 9  | 29,0 | 3       | 9,7 | 19 | 61,3 | 31    | 100 |

Fuente: elaboración propia

Los datos nos indican que los diferentes mecanismos analizados en esta dimensión son utilizados en la gran mayoría de las webs parlamentarias consultadas. En relación con el contacto con la institución, la posibilidad de contactar vía mail es la opción mayoritaria mientras la vía del formulario está menos extendida y su uso es minoritario. En lo que respecta a los cauces para contactar con los representantes políticos, tanto el contacto con el grupo parlamentario como el contacto a nivel individual existen en la mayoría de las instituciones, aunque parece facilitarse de forma especial el contacto individual en detrimento del grupo parlamentario del que forme parte el diputado/a.

Los datos sobre los dos mecanismos de contacto con la institución parecen indicar un claro predominio del contacto por correo electrónico sobre el que se ofrece mediante el formulario<sup>7</sup>. Prácticamente el 71% de las webs analizadas hace uso de este sistema mientras que tan solo el 39% de estas mismas webs (12) utiliza los recursos de los formularios. En una breve comparación territorial se observa que el contacto vía correo electrónico está presente en el 90% de las instituciones europeas (por solo el 63,2% de las estatales) mientras que el uso más minoritario del formulario como vía de contacto está disponible en la mayoría de los casos europeos (el 60%) pero en una minoría de los casos estatales (26,3%).

Observando los datos sobre los mecanismos de contacto con los representantes políticos, ya sea mediante el correo electrónico al grupo parlamentario o el correo individual de los parlamentarios, se aprecia un intento importante de la inmensa mayoría de estas instituciones por aprovechar las nuevas posibilidades de comunicación que ofrecen las nuevas tecnologías. La mayoría de las instituciones estudiadas ofrecen estos dos mecanismos de contacto (el 54,8% ofrece el contacto vía el grupo parlamentario, mientras el 61,3% lo ofrece directamente con su representante político). A nivel territorial, se vuelve a reproducir otra vez el esquema dual entre las instituciones europeas y las de ámbito estatal, ya que, mientras las primeras ofrecen de forma unánime a sus ciudadanos el contacto directo con sus representantes políticos, en las instituciones autonómicas y estatales analizadas únicamente se realiza de forma completa en el 36,8% de los casos y parcialmente en el 15,8%<sup>8</sup>.

Este dualismo se repite, aunque de forma menos acentuada, en los datos sobre el contacto vía grupo parlamentario. En este último mecanismo de contacto con los representantes políticos, el 60% de las instituciones europeas facilita este rol de intermediación a los grupos parlamentarios, por tan solo el 47,4% de los casos estatales y autonómicos. Hay que señalar que, posiblemente con la intención de contrarrestar este déficit institucional, en algunos casos (por ejemplo, en dos instituciones de ámbito estatal) se facilita en su web un **link** o forma de contacto con los partidos políticos de los respectivos grupos parlamentarios.

### *Opinión*

La tercera y última dimensión analizada en esta investigación estudia las posibilidades que se ofrecen en las páginas webs institucionales para que los ciudadanos puedan debatir o hacer públicas sus opiniones sobre los asuntos que les interesen y/o les preocupen. Como se puede observar en la siguiente tabla, estos mecanismos no son utilizados, en ningún caso, de forma mayoritaria por las instituciones.

Tabla 5. Datos generales de los mecanismos de opinión.

|                                    | No |      | Algunos |     | Sí |      | Total |     |
|------------------------------------|----|------|---------|-----|----|------|-------|-----|
|                                    | N  | %    | N       | %   | n  | %    | n     | %   |
| <b>Foro de debate</b>              | 21 | 67,7 | 1       | 3,2 | 9  | 29,0 | 31    | 100 |
| <b>Espacio para dejar opinión</b>  | 26 | 83,9 | 1       | 3,2 | 4  | 12,9 | 31    | 100 |
| <b>Chat con los representantes</b> | 27 | 87,1 | 1       | 3,2 | 3  | 9,7  | 31    | 100 |
| <b>Encuestas / Consultas</b>       | 27 | 87,1 | 1       | 3,2 | 3  | 9,7  | 31    | 100 |

Fuente: elaboración propia

En esta dimensión, el foro de debate es el mecanismo más utilizado en el conjunto de las 31 instituciones políticas representativas incluidas en esta investigación (pero únicamente es utilizado por el 29%). Por contra, pese a las posibilidades que ofrecen los *chats* para que los ciudadanos puedan mostrar su opinión a sus representantes de forma directa, es un mecanismo utilizado por un grupo reducido de instituciones. Esta utilización minoritaria se vuelve a detectar en el mecanismo de las encuestas y las consultas (siendo servicios ofrecidos única-

mente por los parlamentos de Alemania, Francia y Escocia). La comparación territorial muestra que en tres de cuatro mecanismos analizados en esta dimensión el porcentaje de instituciones de ámbito europeo que lo utilizan es el doble que el detectado en el caso de las instituciones de ámbito estatal y autonómico.

### *Análisis conjunto*

Una vez trabajadas las páginas web institucionales, se ha tratado de establecer el peso que los diferentes mecanismos tienen dentro de cada dimensión al mismo tiempo que se han intentado ordenar las tres dimensiones analizadas (transparencia, contacto y opinión) en el continuo que, consideramos, hace referencia a la oferta participativa en sentido amplio. De esta forma, y como se ve reflejado en la tabla siguiente, se pueden comparar los resultados de cada dimensión, ponderados por la importancia atribuida a los diferentes mecanismos que la componen, para grandes ámbitos territoriales. A continuación, se muestra la media y la mediana de cada ámbito geográfico con las puntuaciones en cada dimensión (que han sido estandarizadas y varían entre un mínimo de 0 y un máximo de 100). También se ha optado por mostrar alguna medida de dispersión para comprobar el grado de homogeneidad interna dentro de cada grupo<sup>9</sup>.

Tabla 6. Datos generales por dimensión.

|                       | Transparencia |         |       | Contacto |         |       | Opinión |         |       |
|-----------------------|---------------|---------|-------|----------|---------|-------|---------|---------|-------|
|                       | Media         | Mediana | Rango | Media    | Mediana | Rango | Media   | Mediana | Rango |
| <b>Cataluña</b>       | 75,0          | ---     | ---   | 85,7     | ---     | ---   | 50      | ---     | ---   |
| <b>Ámbito estatal</b> | 45,4          | 54,2    | 91,7  | 47,1     | 57,1    | 85,7  | 10,5    | 0,0     | 50,0  |
| <b>Ámbito europeo</b> | 70,4          | 75,0    | 83,3  | 81,4     | 85,7    | 42,9  | 23,0    | 0,0     | 100,0 |
| <b>Brasil</b>         | 83,3          | ---     | ---   | 85,7     | ---     | ---   | 70,0    | ---     | ---   |

Fuente: elaboración propia

Los datos de la dimensión de transparencia muestran un desarrollo bastante similar de esta dimensión en el conjunto de las instituciones europeas, Brasil y Cataluña. Por contra, las instituciones de ámbito estatal muestran una tendencia claramente inferior en el uso de los diferentes mecanismos de esta primera dimensión. Las diferencias entre las medias resultan muy significativas, ya que mientras que en los casos europeos, de Brasil y de Cataluña la utilización de este mecanismo se sitúa alrededor del 75% de su potencial, en el caso estatal y autonómico no llega a hacerse uso ni de la mitad del mismo (con una media del 45,4%). Además, la mayor amplitud del rango detectado en esta dimensión indica una mayor heterogeneidad interna en la utilización de los cuatro mecanismos relativos a la dimensión de transparencia en el caso estatal que en el europeo.

De hecho, 22 de las 31 instituciones (el 71%) presentan una utilización de al menos el 50% de la potencialidad de esta dimensión de la participación política *online*. Además, 11 de estos parlamentos alcanzan el 75% o más. De forma positiva, cabe destacar los ejemplos de los parlamentos de Alemania y de Reino Unido ya que ambas instituciones hacen un uso absoluto de los mecanismos observados y, de las instituciones más próximas, conviene des-

tacar que la del País Valenciano obtiene la máxima puntuación comparada con el resto de las instituciones del ámbito estatal puesto que utiliza cerca del 92% de los recursos de esta dimensión. De forma negativa, debemos señalar que las nueve instituciones (25,8%) que presentan los niveles más bajos en la explotación de estos recursos de transparencia son, casi exclusivamente, del ámbito autonómico (con la única excepción de Luxemburgo). Especialmente bajos son los resultados de los parlamentos o asambleas de Asturias, Castilla-La Mancha, Ceuta y, de forma más acentuada, Murcia.

El análisis de la dimensión de contacto nos remite a unas conclusiones en esta misma línea. Simplemente, se debe matizar que el *gap* detectado se reproduce con mayor intensidad. Mientras el grupo de las instituciones europeas, de Brasil y de Cataluña utiliza un poco más del 80% de la potencialidad de esta dimensión, las instituciones estatales y autonómicas siguen sin llegar a alcanzar el 50%. De hecho, esta diferencia se agrava con una gran heterogeneidad interna (rango de 85,7%), que es el doble de la detectada en los casos europeos (rango del 42,9%).

Globalmente, se aprecia como un poco más del 74% de las instituciones (23 de 31) utiliza el 50% o más de la potencialidad de estos mecanismos. Entre estas páginas web cabe destacar las de Alemania, Luxemburgo, Portugal y Suiza, pues utilizan completamente la capacidad de interacción con sus ciudadanos facilitada por esta dimensión. Si la inmensa mayoría de las instituciones europeas utilizan de forma importante estos mecanismos se observa, por otra parte, que las ocho instituciones que menos uso han hecho de ellos son de ámbito estatal o autonómico, entre las que destacan especialmente Asturias, Ceuta y Galicia por sus bajos resultados<sup>10</sup>. Por tanto, en esta dimensión se aprecia de forma clara y contundente, el *gap* que existe, en general, entre las instituciones europeas y las estatales y autonómicas por lo que respecta a la utilización de las herramientas facilitadas por internet. Por su parte, cabe comentar que la página web del Parlamento de Cataluña se sitúa en la parte alta del ranking, con una explotación del 85% de la potencialidad de la dimensión de contacto.

Respecto a la última dimensión analizada, la de opinión, hay que señalar que se trata de la dimensión con menos desarrollo de las tres y en la cual, en general, menos se aprovecha la potencialidad de sus mecanismos. Entre los dos ámbitos territoriales y siguiendo un esquema coherente con los resultados obtenidos en las otras dimensiones, las diferentes instituciones de ámbito europeo hacen un uso más intensivo que las instituciones estatales y autonómicas. Mientras que las primeras hacen un uso medio de esta dimensión del 23%, este porcentaje se reduce hasta el 10,5% en los casos de las instituciones estatales. A pesar de eso, se observan medias muy reducidas en todos los ámbitos, que nos muestran que aún se puede aprovechar más la potencialidad de esta última dimensión. Además, en este caso la máxima amplitud del rango en las instituciones europeas nos indica la existencia de una mayoría que no realiza ningún uso de estos mecanismos y de otra —concretamente, Alemania— que utiliza esta dimensión al máximo nivel. Por el contrario, y respecto a las instituciones autonómicas, solo alguna utiliza la mitad de las posibilidades que ofrecen los cuatro mecanismos de esta dimensión (Extremadura, País Valenciano y Cataluña).

La tercera dimensión explorada en esta investigación refleja la «reciente» incorporación de este medio a nuestras sociedades con un débil desarrollo de los mecanismos de opinión en la inmensa mayoría de las páginas institucionales incluidas en esta investigación. Tan solo seis instituciones utilizan la mayoría del potencial de esta dimensión entre las que vuelve a destacar el caso de Alemania (100%) y en menor grado Brasil y Escocia (70% y 60%, respec-

tivamente)<sup>11</sup>. El resto de las instituciones no consigue alcanzar este nivel en la utilización de los diferentes mecanismos que facilitan la llegada de la opinión de los ciudadanos a sus representantes. Es más, cerca del 65% del total de las instituciones (20, para ser exactos) no ha desarrollado ni ofrecido a sus ciudadanos ninguna herramienta de opinión. De forma rotunda, se puede afirmar que la dimensión de opinión es la más infrautilizada de todas las dimensiones de esta investigación.

Por último, los datos que resumen este continuo, los cuales se pueden consultar en la tabla 7, reafirman la tendencia ya comprobada anteriormente en todas las dimensiones. Las diferentes instituciones europeas tienen una media sensiblemente superior en comparación con los casos de las instituciones de ámbito estatal y autonómico (la media europea es del 54,2% y la mediana es del 50%, mientras que en las instituciones de ámbito estatal y autonómico estos indicadores disminuyen hasta el 30,9% y el 32,3%, respectivamente). También se observa como tanto la página web del parlamento de Cataluña como la del de Brasil presentan un índice de utilización de estos mecanismos superiores incluso al conjunto de instituciones de ámbito europeo.

Tabla 7. Datos de resumen del eje de participación.

|                       | Media | Mediana | Rango |
|-----------------------|-------|---------|-------|
| <b>Cataluña</b>       | 64,5  | ---     | ---   |
| <b>Ámbito estatal</b> | 30,9  | 32,3    | 50,8  |
| <b>Ámbito europeo</b> | 54,2  | 50,0    | 66,1  |
| <b>Brasil</b>         | 72,6  | --      | --    |

Fuente: elaboración propia

Observando los datos por ámbitos geográficos, y como ha sucedido en las tres dimensiones, destaca la página institucional de Alemania, que es la más completa de todas las estudiadas y, por tanto, podría ser la referencia que habría que seguir. En este caso, se utilizan todos los mecanismos y posibilidades que ofrece internet para conseguir una mayor transparencia y facilitar el contacto y la transferencia de opiniones de los ciudadanos hacia sus representantes políticos.

En este mismo sentido, los parlamentos de Brasil y Escocia han hecho un esfuerzo importante para adaptarse a los nuevos tiempos. Ambos utilizan alrededor del 70% de los recursos analizados en esta investigación. Además, otras seis instituciones (Cataluña, Portugal, Extremadura, Francia, Suiza y el País Valenciano) se sitúan por encima del 50% en el ranking final sobre la utilización total de los mecanismos de participación. En resumen, menos del 30% de las instituciones exploradas utilizan más de la mitad de los recursos. El grupo mayoritario de las instituciones representativas analizadas (22 de 31) no utiliza ni la mitad de los recursos que ofrece internet para facilitar la interactividad con sus ciudadanos para establecer una relación más próxima. De todos estos parlamentos o asambleas estudiadas destacan, aunque sea en sentido negativo, el de las Islas Canarias, Asturias y Galicia<sup>12</sup>. Finalmente, hay que destacar que las diez instituciones representativas analizadas con los niveles más bajos en lo que a se refiere a la utilización de los mecanismos que internet pone a su alcance son de ámbito estatal y autonómico.

## 5. CONCLUSIONES

Las nuevas tecnologías, y especialmente internet, han reabierto el debate entorno a las posibilidades de participación política en nuestros sistemas democráticos. En una época caracterizada por la constatación de un aumento de la apatía de los ciudadanos y de la desconfianza respecto a las instituciones de la democracia representativa, internet ofrece nuevos espacios de acercamiento entre las esferas política y civil.

Los parlamentos aparecen precisamente como una de las instituciones que podría promover esta reconexión y, por tanto, sus páginas web reclaman una especial atención. Esta investigación ha tratado de analizar la oferta participativa de estas asambleas a través de la red. La clasificación de opciones que se implementan para establecer un contacto con los ciudadanos se ha dividido en dos grandes grupos: la provisión de información o transparencia por una parte, y la interacción con el ciudadano por otra. En este segundo punto, se ha querido identificar la diferencia existente entre mecanismos de intercambio más lineales que permitan un contacto relativamente directo, y opciones para que los ciudadanos expresen e intercambien sus opiniones de forma pública. La metodología utilizada ha permitido hacer una doble comparación: por una parte, se han comparado los diversos mecanismos, y por otra, se han comparado páginas web por áreas geográficas. Los resultados de los análisis permiten extraer algunas conclusiones interesantes en ambos casos.

En primer lugar, se ha constatado el carácter gradual de los mecanismos que se ofrecen en las diversas webs parlamentarias. Precisamente, la decisión de partir de una diferenciación entre lo que se han denominado dimensiones de transparencia, de contacto y de opinión no era arbitraria, dado que existen diferentes intensidades en la aplicación de la definición de participación política. Además, en el espacio *offline* ya se había detectado que las élites a menudo se muestran reticentes a adoptar aquellos mecanismos que implican un mayor impacto de la ciudadanía en su capacidad de toma de decisión, que podría considerarse de monopolio en la mayor parte de los casos. Precisamente, los análisis que se han presentado aquí han demostrado como estas reticencias se pueden trasladar a la oferta participativa que se produce *online*.

La primera gran conclusión se basa pues en la evidencia de que los mecanismos más ofrecidos por los parlamentos estudiados son aquellos con menor impacto participativo. Así, destaca el uso mayoritario de los servicios relativos a la provisión de información y transparencia. Y, en cambio, se van reduciendo los niveles de utilización de los mecanismos de contacto y, especialmente, de los de opinión. Una posible explicación reside en el hecho de que las diferencias en los costes de implementación de estos servicios justifican la existencia de una oferta desigual. No obstante, se ha mencionado como la provisión de información representa a menudo un aumento del volumen de trabajo en términos de actualización, clasificación, etc. Y, en cambio, este es el mecanismo más utilizado. Resulta así esclarecedor que a medida que los mecanismos ganan en capacidad de intervención del ciudadano su presencia disminuya de forma clara.

De este modo, las expectativas que se habían generado alrededor de internet y su capacidad para romper algunos de los problemas de las democracias representativas actuales no quedan confirmadas. Por una parte, en internet existen estos instrumentos y los internautas los han interiorizado como parte de sus usos comunicativos habituales. Pero por otra, las élites representativas no parecen especialmente abiertas a adaptar esta nueva realidad en el ámbito político institucional. Así pues, deberíamos preguntarnos si el de este desajuste es una cuestión de tiempo para encontrar la mejor forma de adaptación en una esfera donde está

en juego la obra legislativa de una o si, en realidad, perpetúa en internet la reticencia a abrir mayores canales participativos, demostrando la validez y permanencia de una cultura política de aspecto elitista entre la clase política.

La respuesta a esta pregunta se puede encontrar en cierta forma en el segundo tipo de comparación que se ha realizado en esta investigación. En la observación de las diferencias por ámbitos geográficos se puede alcanzar una nueva conclusión: de forma general, los países del entorno europeo muestran puntuaciones más altas en todas las dimensiones en relación con el ámbito español. Y eso también es cierto para las dimensiones de carácter más participativo. Por lo tanto, teniendo presente que se trata generalmente de países con una más larga y consolidada tradición democrática y con mayores niveles relativos de desarrollo (de gran incidencia para el acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías y para la fractura digital), deberíamos esperar que la oferta participativa de los parlamentos del Estado español siguiese una tendencia similar con la que superar posibles reticencias.

Por último, cabe mencionar los casos que han obtenido mayores puntuaciones en el eje de oferta participativa: el Bundestag alemán y el Parlamento de Brasil, seguidos por el Parlamento de Escocia y el de Cataluña. Recordemos que los casos de Escocia y Brasil habían sido incluidos en el análisis por su reputación en cuanto a un importante impulso participativo. Así, vuelve a ponerse en evidencia que la voluntad política de la élite es una variable clave.

## Notas

<sup>1</sup> Este artículo es una versión revisada de la ponencia presentada en el VIII Congreso AECPA, Valencia, septiembre del 2007. Grupo de Trabajo 15: «Política y gestión pública para un mundo en cambio: La sociedad del Conocimiento (nuevos actores, mecanismos e instrumentos y su impacto en la acción pública)». Agradecemos los comentarios de los participantes y en especial de los coordinadores del grupo, Adela Mesa y Miquel Salvador.

<sup>2</sup> Queremos agradecer el apoyo de la Fundació Jaume Bofill y los comentarios siempre valiosos de Laia Torras.

<sup>3</sup> En el caso del entorno europeo, dadas algunas limitaciones lingüísticas, se optó por excluir del análisis a algunas webs. Es el caso de Suecia, Finlandia, Austria, Países Bajos, Dinamarca y Grecia. En algunos casos, la existencia de una versión inglesa de estas páginas no resulta suficiente, puesto que no incorpora los mismos contenidos o no está dirigida al mismo público que la versión en la lengua original. Para compensar relativamente estas bajas, se ha optado por incluir el caso suizo, aunque no sea miembro de la UE, además de los casos ya mencionados de Escocia y Brasil. En buena parte de aquel periodo, la página de la ciudad autónoma de Melilla no funcionaba correctamente y se optó por excluirla del análisis. Por último, en los casos de sistemas bicamerales, los datos hacen referencia exclusivamente a la cámara baja.

<sup>4</sup> Se han excluido de este mecanismo aquellas direcciones de correo electrónico o formularios relacionados con cuestiones técnicas (*webmaster*), administrativas o relativas a los servicios de la cámara.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en relación con la existencia de direcciones de correo electrónico individuales, cuando no todos los miembros del Parlamento publican su dirección, se otorgan 0,5 puntos. Cuando se trata de la totalidad de diputados y diputadas, se otorga 1 punto. Como ejemplo del caso de la puntuación extra podemos citar la web del Parlamento del País Valenciano, que obtiene 1,5 puntos en el mecanismo de retransmisión de los plenos en directo, ya que además dispone de un archivo de las sesiones anteriores.

<sup>6</sup> Al hablar de coste, nos referimos a la inversión en tiempo que es necesaria para buscar la información en la página web correspondiente, ya que esta es enviada de forma automática a los ciudadanos a su correo electrónico.

<sup>7</sup> Hay un total de siete instituciones representativas que ofrecen los dos mecanismos simultáneamente.

<sup>8</sup> Se ha considerado que es completa cuando todos los representantes tienen una dirección de correo electrónico institucional y es parcial cuando únicamente una parte de los representantes poseen un correo electrónico institucional.

<sup>9</sup> Se ha utilizado el rango ya que sirve para medir la diferencia entre el caso con valor mínimo y el caso con valor máximo entre los diferentes casos dentro del grupo.

<sup>10</sup> Las otras instituciones son las de Cantabria, Navarra, País Valenciano, el Senado y las Islas Canarias.

<sup>11</sup> A estas tres debemos añadir las anteriormente mencionadas a nivel autonómico, Cataluña, Extremadura y País Valenciano, que utilizan el 50% de los recursos de internet para desarrollar la dimensión de opinión.

<sup>12</sup> Hacen un uso general muy minoritario de los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación (el 17,7%, 9,7% y el 7,3%, respectivamente).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. y A. Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- BIMBER, B. 2003. *Information and American democracy. Technology in the evolution of political power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMPBELL, A., A. Harrop y B. Thompson. 1999. «Towards the virtual Parliament. What computers can do for MPs», en *Parliamentary Affairs*, 52: 388-403.
- CROZIER, M., S. Huntington y J. Watanuki. 1975. *The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nueva York: University Press.
- DADER, J. L. 2003. «Ciberdemocracia y ciberparlamento: el uso del correo electrónico entre los parlamentarios españoles y los ciudadanos comunes (1999-2001)», en *TELOS – Cuadernos de Comunicación, tecnología y sociedad*, 55.
- DALTON, R. 2002. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Nueva York: Chatham House, 3.ª ed.
- 2000. «Value change and democracy», en Pharr y Putnam (eds.) *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: University Press.
- DAVIS, R. 1999. *The Web of politics: the internet's impact on the American political system*. Oxford: University Press.
- DI GENNARO, C. y W. Dutton. 2006. «The Internet and the public: online and offline political participation in the United Kingdom», en *Parliamentary Affairs*, 59: 299-313.
- GIBSON, R., W. Lusoli y S. Ward. 2005. «Online participation in the UK: testing a "contextualised" model of Internet effects», en *British Journal of Politics and International Relations*, 7 (2): 561-583.
- INGLEHART, R. 1990. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.
- INNERARITY, D. 2002. *La transformación de la política*. Bilbao: Península.
- KRUEGER, B. 2002. «Assessing the potential of Internet political participation in the United States: a resource approach», en *American Politics Research*, 30 (5): 476-498.
- LIPOVETSKY, G. 1994. *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.
- LISTHAUG, O. y M. Wiberg. 1995. «Confidence in political and private institutions», en Klingemann, H.D. y D. Fuchs. (ed.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ, S., G. Roig. e I. Sábada. 2003. *Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización*. Vitoria-Gasteiz: Cuadernos de trabajo. Hegoa.
- LUSKIN, R. 1990. «Explaining political sophistication», en *Political Behaviour*, 12 (4): 331-361.
- LUSOLI W., S. Ward y R. Gibson. 2006. «(Re)connecting politics? Parliament, the public and the Internet», en *Parliamentary Affairs*, 59: 24-42.
- MARCOS, M. C. y C. Rovira. 2006. «Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información», en *Revista Española de Documentación Científica*, 29 (1): 11-33.
- MULDER, B. 1999. «Parliamentary futures: re-presenting the issue. Information, technology and the dynamics of democracy», en *Parliamentary Affairs*, 52: 553-566.
- NORRIS, P. 2000. *A virtuous circle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2001. *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2003. *Democratic phoenix. Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOVECK, B. S. 2000. «Paradoxical partners: electronic communication and electronic democracy», en Ferdinand, P. (ed.) *The Internet, democracy, and democratization*. Londres: Frank Cass.
- PHARR, S., R. Putnam y R. Dalton. 2000. «Introduction: what's troubling the trilateral democracies?», en Pharr y Putnam (eds.) *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: University Press.
- RIEFFEL, R. 2005. *Sociologie des médias*. París: Ellipses.
- SARTORI, G. 1992. *Elementos de teoría política*. Barcelona: Alianza.
- SERFATY, V. (ed.) *L'Internet en politique: des Etats-Unis à l'Europe*. Estrasburgo: Presses Universitaires de Strasbourg.
- SHAH, D., J. Cho, W. Eveland y N. Kwak. 2005. «Information and expression in a digital age. Modelling Internet effects on civic participation», en *Communication Research*, 32 (5): 531-565.

- SUBIRATS, J. 2003. «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación», en Porras y Araya (eds.) *E-Democracia*. Chile: Universidad Bolivariana, Colección Tecnología y Sociedad.
- SUNSTEIN, C. 2002. *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press.
- TAYLOR, J.A. y E. Burt. 1999. «Parliaments on the web: learning through innovation», en *Parliamentary Affairs*, 52: 503-516.
- TOLBERT, C. J. y R. S. Mcneil. 2003. «Unraveling the effects of the Internet on political participation», en *Political Research Quarterly*, 56 (2): 175-185.
- VEDEL, T. 2003. «Political communication in the age of the Internet», en Maarek y Wolfsfeld (eds.) *Political communication in a new era. A cross-national perspective*. Londres/Nueva York: Routledge.
- VERBA, S., K. Schlozman y H. Brady. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- WARD, S. y T. Vedel. 2006. «Introduction: the potential of the Internet revisited», en *Parliamentary Affairs*, 59: 210-225.
- WOLTON, D. 1999. *Internet, et après? Une théorie critique des nouveaux médias*. París: Flammarion.
- YILDIZ, H. 2002. «Internet, un nouvel outil de communication multidimensionnel».

# El proceso político y las nuevas tecnologías



**&** Resumen/Abstract: *Las TIC están incidiendo con sus prestaciones en el terreno de los procesos políticos. Los ámbitos parlamentario y electoral son prueba de ello. Se estudian algunos de los efectos que están produciendo en esos campos. Y, en la segunda parte, se establecen los criterios políticos y constitucionales que impiden, por el momento, un mayor desarrollo de las TIC en determinados aspectos.&*

**&** Palabras clave: TIC, procesos parlamentarios, procesos electorales, publicidad electoral, interactividad, participación política, representación política



## 1. INTRODUCCIÓN

La pregunta sobre la relación entre las nuevas tecnologías y los procesos políticos, especialmente los formalizados en las normas jurídico-constitucionales, ha sido una cuestión recurrente en las últimas dos décadas.

En realidad el tema de cómo los avances científicos y tecnológicos inciden en los procesos políticos no es nada novedoso. Y, seguramente, podría perfectamente enmarcarse en el más general de los impactos que determinados logros de naturaleza similar han tenido sobre las formas de relación social.

Ciertamente los nuevos avances tecnológicos tienen un alcance indiscutible. Y quizá alumbren una nueva era. Pero al afirmar esto puede que se estén postergando otros que están en la base misma de la supervivencia y el desarrollo de la especie humana como tal. Piénsese en el fuego, la rueda, la energía eléctrica, los antibióticos... Lo que, en definitiva, quisiera resaltar es que la valoración de la trascendencia actual de los avances del conocimiento forma parte de ese mismo conocimiento. Y que un descubrimiento científico o tecnológico solo se puede considerar como tal cuando ha quedado insertado en el conjunto de procesos sociales y políticos que componen la vida en colectividad.

Vistas así las cosas, queda de manifiesto que las nuevas tecnologías de la comunicación, entendido este último término en sentido amplio, «se están descubriendo» en la medida en que no podemos dar una respuesta fiable a la pregunta de cómo han transformado los procesos políticos. Y ello no es debido sino a que se trata de unos cambios que, literalmente, están sucediendo. Por ello estas líneas solo pueden aspirar a advertir sobre algunas de las cosas que están pasando y tal vez a intentar describir cómo están pasando. Pero sería vano y gratuito pretender describir situaciones de llegada. De ahí que debamos conformarnos con intuir «nodos de tensión» e intentar recordar qué principios y valores del orden propio del estado democrático deben imponer su lógica frente a determinadas proyecciones posibles, pero quizás no necesarias ni convenientes, de los avances tecnológico-comunicacionales (TIC).

## 2. EL ÁMBITO DE INCIDENCIA

Consecuencia de lo anterior es la dificultad de delimitar qué procesos políticos están experimentando la incidencia, y eventuales transformaciones, de los nuevos instrumentos tecnológicos. Si, como es razonable, ajustamos nuestro análisis a los procesos políticos formalizados dejando al margen lo que comienza a denominarse como e-gobierno, o gobierno electrónico, el espacio de influencia vendría definido del modo siguiente.

### 2.1. Transformaciones en los procesos parlamentarios

Los parlamentos han experimentado, y siguen haciéndolo, una transformación en su gestión interna. El teleproceso se va adueñando progresivamente de toda la gestión parlamentaria, lo que —si se hace bien— probablemente incremente la eficacia y productividad del trabajo parlamentario, que presenta una elevada complejidad en la actualidad.

Sin embargo, se repara poco en la agilización del proceso que ha supuesto la introducción sistemática del voto electrónico. Bastará con imaginar cómo podría registrarse de otro modo en un parlamento actual el elevado número de votaciones que permite tal sistema. Evidentemente esto plantea otros problemas, como el de la dificultad que un sistema de votaciones prácticamente continuo introduce en los grupos parlamentarios numerosos. Queda

por ver en este punto si hay alguna ventaja añadida en la introducción en los escaños de terminales electrónicos y, sobre todo, de la autorización de uso de los teléfonos celulares. Todas estas circunstancias han alterado profundamente el trabajo parlamentario; pero es indudable que lo van a hacer mucho más, y en muy poco tiempo.

El elevado nivel de intercomunicación que ofrecen las tecnologías actuales ha llevado a muchos autores, aunque se trate de una posición hoy menos vigorosa, a sostener la posibilidad de establecer elementos de interactividad entre los representantes y sus respectivos electores. Sin perjuicio de que tratemos específicamente estos aspectos cuando hablemos de la participación política, conviene recordar ahora que estas propuestas parten de la idea —no probada— de que el parlamentario no sabe qué desean sus electores; que estos saben mejor que él como lograrlo; y que sus electores son capaces de discernir mejor que él entre lo deseable y lo posible. En este sentido, el discurso de Edmund Burke a sus electores de Bristol del 1794 sigue siendo una lectura tan instructiva como provechosa.

Según es sabido, los parlamentos están enriqueciendo los elementos de comunicación entre representantes y representados, no solo en comunicaciones individualizadas (e-mail), sino también masivas (web individual del parlamentario), e incluso algunas de carácter interactivo (*blogging*). Dejaremos también al margen otro tipo de experimentos más recientes y concretos, que parecen prometedores (*e-petitions* del Parlamento de Escocia, <http://epetitions.scottish.parliament.uk/default.asp>, [a. 16-4-2008]).

Toda esta transformación se está desarrollando de modo vertiginoso, según podremos comprobar si comparamos la descripción de los parlamentos realizada hace tan solo una década (*Parliamentary Affairs*, 1999) con la situación actual.

Sin embargo, la introducción de sistemas interactivos posee unos límites estructurales ligados a la idea misma de parlamento democrático representativo. Efectivamente, los parlamentarios pueden exponerse, en el grado que estimen conveniente, a las opiniones de los ciudadanos —votantes suyos o no—. Pero debe llamarse la atención sobre el dato de que tales personas no son representados de ese representante en concreto. La relación de representación política se establece entre la cámara y el conjunto de los ciudadanos. El representante lo es en tanto que miembro de la cámara, para la que por supuesto ha sido elegido por los ciudadanos. Pero la relación de representación política no es una relación de carácter interpersonal, lo que evidentemente supone un límite a la inserción de elementos de interactividad. Ello hace que en ningún caso sea posible, ni actualmente ni en el futuro, concebir una relación de representación en la que uno o más ciudadanos estén en condiciones de imponer formalmente su voluntad a uno o más miembros de la cámara. Para nuestro caso concreto, son las Cortes Generales las que representan al pueblo español, art. 66.1 CE, y no cada uno de los miembros que integran las dos cámaras. Y el art. 67.2 CE, prohibiendo el mandato imperativo, protege a los parlamentarios individuales frente a la construcción de cualquier relación jurídica mediante la que un tercero pretenda imponerle su voluntad en el ejercicio de sus funciones.

Evidentemente, todo representante, en una democracia representativa, además de representante, o mejor dicho para serlo, debe ser «representativo». Es aquí donde el espacio para e-procesos se abre, bien que de modo impreciso e indefinido todavía.

No hay obstáculos constitucionales para que los anteproyectos, en sede gubernamental, o los proyectos, ya en sede parlamentaria, se sometan a procesos de consulta pública. En este caso no estaríamos sino ante una apertura mayor de prácticas más o menos habituales y tra-

dicionales que, en este caso, se servirían de nuevas tecnologías. Y no parece haber más limitaciones que las derivadas de la lógica exigencia de que tales procesos fueran sustanciados antes de su estudio formal por parte de la cámara parlamentaria. Estas novedosas prácticas no son ya inusuales en determinados parlamentos. Y en la práctica supone, en nuestro criterio, la conversión en grupo de interés o de presión —uno más— de aquellos ciudadanos que gozan de un deseo de participar políticamente, y que además están en condiciones materiales y tecnológicas de hacerlo. Esto introduce una importante reserva, a fecha de hoy, sobre la posibilidad de conferir a este tipo de procesos una naturaleza distinta a la propia de los grupos de interés o de presión y a, por ejemplo, las técnicas de audiencia o *hearings* de aquéllos grupos interesados en un proceso legislativo determinado.

## 2.2. Transformaciones en los procesos electorales

No trataremos aquí las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en el proceso de emisión del voto, o voto electrónico. Se trata de un aspecto de cierto interés pero de alcance muy limitado, al menos en nuestro país, en donde paradójicamente existe una de las tecnologías más avanzadas para este tipo de prácticas. En nuestro caso, el acto de emitir el voto está regulado de tal modo que la introducción de urnas electrónicas para las elecciones políticas no supone mejoras significativas. Aunque quizá no sea despreciable la posibilidad de recurrir a este tipo de recurso en supuestos determinados y singulares de emisión del voto, en la medida en que las condiciones lo posibiliten o lo recomienden. Pero esta es otra cuestión de la que, como digo, no vamos a ocuparnos.

Nos interesa, en cambio, tratar aquellos aspectos de los procesos electorales en los que las nuevas tecnologías están incidiendo o abriendo nuevos espacios y nuevas posibilidades.

Y, en primer lugar, debemos llamar la atención sobre los efectos políticos que posee, en nuestros procesos electorales, el conocimiento prácticamente inmediato de los resultados de los comicios. Normalmente en un par de horas tras el cierre de los colegios, los votantes conocen el resultado final y la composición del órgano representativo en cuya elección han participado. Y ello es debido al soporte tecnológico en que los procesos electorales se apoyan. La consecuencia de tal eficacia tecnológica se proyecta en aspectos relevantes de nuestro sistema representativo. En efecto, dada la tendencia al refuerzo de la figura del Presidente del Gobierno, o de su equivalente en los gobiernos autonómicos, la rapidez en el resultado condiciona el comportamiento de los actores político-electorales. De este modo, la constitución de las mayorías parlamentarias tiende a anunciarse o sugerirse, cada vez de modo más nítido, anticipadamente. A medio y largo plazo, se constituye como un factor de simplificación de las condiciones políticas de decisión; y como un elemento reductor de complejidad que reduce sensiblemente el espacio negociador en la formación de mayorías parlamentarias. El tiempo de adaptación de los actores al resultado electoral real y, sobre todo, de ajuste —o reajuste— de sus previas posiciones de campaña a dicho resultado ya no existe. Ello obliga necesariamente a que sea en la propia campaña electoral en la que dicho escenario deba anunciarse, o perfilarse, en sus líneas básicas. Los pactos son siempre previos, aunque su plasmación o anuncio puedan o deban producirse posteriormente en base a un protocolo más o menos formal.

El segundo de los aspectos tiene que ver con las transformaciones experimentadas por la comunicación política en general y la electoral en particular. Las TIC han hecho valer sin duda su capacidad performativa de modo ya irreversible.

De modo que podemos decir que toda la regulación legal relativa a la campaña electoral, y más concretamente aquella relacionada con los aspectos de publicidad y propaganda, se ha visto esencialmente alterada por su potencial comunicador. Y, sin embargo, no hay una sola línea legislativa que contemple la distribución o regulación de internet como soporte de información electoral. Por otro lado, las resoluciones adoptadas al respecto por la Junta Electoral Central pueden ser calificadas de prácticamente irrelevantes en cuanto al objeto de pronunciamiento y, en general, elusivas. Pero no cuesta mucho recordar situaciones en que las prácticas usualmente asumidas vulneran cabalmente tanto la letra como los principios que inspiran la regulación en materia de publicidad electoral.

En un planteamiento puramente analítico, la red ofrece dos perspectivas relevantes, aunque ambas se nos ofrezcan superpuestas, en el desenvolvimiento de los flujos comunicativos electorales con soporte informático. De un lado, la red como puro instrumento informativo. En este aspecto no estamos ya muy lejos de una profunda transformación de los medios de publicidad electoral. Sin embargo, la naturaleza informática del medio impone un análisis diferenciado respecto de los medios de comunicación audiovisuales clásicos. Y no todas las diferencias son precisamente potenciadoras de una visión plural, abierta y a la luz pública, tal y como lo exige la búsqueda de las mayores condiciones reales de igualdad en la competencia electoral. El entorno de la información recibida es todavía más artificial que los actos clásicos de los candidatos, debido a las limitaciones propias de la clase de interactividad que ofrece una pantalla informática. Y la mayor virtud de la red es, sin duda también, la fuente de un problema de difícil resolución: la sobreexposición a la información, que lleva al individuo a una situación de indecisión como consecuencia de su incapacidad para reconducir el marasmo de datos y valoraciones. (Lau y Redlawsk, 2006: 261-263)

Pero, más allá de estos y otros problemas, parece evidente que entre nosotros ya es también cierta la regla de que la web es una pieza clave de cualquier estrategia de información electoral. Hasta el punto de que el primer y mínimo indicativo de consistencia y ambición real de un candidato o candidatura es que cuente con una página web propia. Aunque quizá solo en los EE. UU. esto sea absolutamente cierto, habida cuenta de la función capital que viene desempeñando en la recaudación de fondos de campaña (*fund-raising*), lo que indiciariamente, en determinados casos, potencia y se traduce en la adhesión y el respaldo a una candidatura (Winneg y Jomini, 2004: 1-3).

Estas consideraciones invitan a concluir que, en el nivel de la comunicación y publicidad político-electoral, la red *puede* ampliar y enriquecer el debate político. Pero al igual que otros avances técnicos precedentes como la radio o la televisión, puede servir para escamotear los debates todavía más eficazmente. Las TIC permiten concebir a los ciudadanos como «mónadas comunicacionales» que, si han optado por una exposición *online* dominante, se ven obligados a tomar sus decisiones electorales en base a la información así obtenida. Pero, por el contrario, un debate en red puede ser visto también como un instrumento especialmente poderoso de garantía de control y contraste de las más diversas argumentaciones. Otros riesgos no menores son, sin embargo, fácilmente imaginables por proyección —amplificada, eso sí— de los que incorporaron en su día los medios audiovisuales clásicos, pero no podemos detenernos ahora en ello.

Ahora bien, la red no es solo un instrumento de comunicación que permite los flujos informativos más clásicos. Es también, y diría que principalmente, un soporte de comunicaciones interactivas. La interactividad es la diferencia fundamental que ofrece la red frente a otras

modalidades de comunicación. Y una interactividad especialmente potente. En efecto, los nuevos medios de comunicación soportados informáticamente son interactivos al modo como nunca lo fue antes ningún otro medio. El factor diferenciador está en un dato puramente técnico: su capacidad para comunicar masivamente con un gran número de personas pero de un modo tal que cada una de ellas, dado el potencial de interactividad de estos nuevos medios, perciban dicha comunicación como una relación interindividual. La comunicación a través de la red combina así la potencia de los grandes medios de comunicación de masas y la penetrabilidad de los medios de comunicación interpersonal de base individual.

La interactividad supone pues la existencia de unos canales de comunicación bidireccionales que permiten construir una comunicación lógica. Dejaremos ahora a un lado el hecho de que este tipo de comunicación construye necesariamente —es decir, independientemente de la voluntad de los sujetos— una relación de dominación unidireccional a favor del polo que controla el conjunto de las relaciones individuales y construye y emite el mensaje masivo. Pero, más allá de ello, nos interesa ahora destacar que la interactividad del canal no es simétrica y que tampoco los contenidos están libres y espontáneamente disponibles. Lo que nos lleva a concluir que la interactividad no supone, ni impone, el debate. Tan solo garantiza la posibilidad de percibir, o emitir, el mensaje de modo formalmente congruente en el marco de una comunicación formalizada.

Este carácter formal se pone de manifiesto si reparamos en uno de los riesgos que le acompañan naturalmente: las «cibercascadas». Esta palabreja designa una consecuencia de lo que, en la jerga de la red, se denomina *risk of stampede*; es decir, la aceptación de que, dada la potencialidad y el carácter formal de la interactividad, pueden producirse, y de hecho así ocurre en la web, auténticas «infecciones informativas», originadas en flujos de información absolutamente falsos, que sin embargo operan como un dato absolutamente fiable e indiscutido y que orientan procesos de decisión masivos, bien es cierto que de esporádica duración. Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la dilución de estas cibercascadas se produce por la presencia de comunicaciones *offline*, es decir, emisores de información que actúan como alternativa y contrapartida a la propia red. Toda una advertencia (Sunstein, 2003: 82).

La interactividad, no obstante, no nos acerca a un modo distinto de toma de decisiones políticas. Más bien forma parte de la denominada «electrónica de la democracia». Se trata de tecnologías que son, o pueden ser, funcionales desde el punto de vista de la intensificación de la comunicación política entre ciudadanos y, en general, actores políticos e institucionales. Esta comunicación, que puede llegar a ser interactiva, según decíamos, acentúa —o puede acentuar— la transparencia en los procesos políticos y en particular en el proceso de toma de decisiones. Pero en todos los casos se trata de un uso de los recursos comunicacionales como instrumentos de acceso a un conocimiento más preciso y minucioso. Y en ningún caso este recurso posibilita, ni permite, una mayor proximidad del ciudadano individual al momento de la decisión (Pappa, 2003: 375-377).

Evidentemente, la profundización y universalización de estas nuevas pautas de comunicación, con su enorme capacidad de penetración y de reiteración del mensaje, podrá quizá producir transformaciones cualitativas en el desenvolvimiento de los procesos políticos; e incluso puede que ello esté sucediendo. De alguna de ellas ya hemos dado cuenta en las páginas precedentes. Pero en todos los supuestos que hemos relacionado aquí, se trata siempre de casos en los que las nuevas tecnologías se mantienen dentro del ámbito de las técnicas de comu-

nicación como instrumento de conocimiento, no de presencia del ciudadano en el proceso de decisión. Esta es otra cuestión de la que hablaremos más adelante.

No obstante, es evidente que la capacidad y la potencialidad que ofrecen los medios de la red (e-mail, *blogging*, *feedreaders*, foros, sondeos, etc.) están favoreciendo el nacimiento de nuevas formas de publicidad política y, al hilo de ellas, la incorporación a la arena política e incluso electoral de nuevos actores que se caracterizan por su capacidad para penetrar masivamente, aunque de modo individualizado, en el ciudadano que decide. Evidentemente se trata de manifestaciones cuyo mayor o menor éxito guarda relación directa con el grado de formalización de la competencia política y, por ello, ha alcanzado sus éxitos más relevantes en los EE. UU. En los últimos años, y quizás como una nueva forma de *lobbying*, han nacido movimientos cuya finalidad es llamar la atención o presionar a los representantes políticos sobre aspectos cambiantes. Se podría decir así que se trata de movimientos especializados en presionar a base del uso masivo de los recursos de la red. (Véase, por todos y como ejemplo, *Moveon.org*. *Democracy in action*, <http://www.moveon.org/>.)

### 3. ¿NUEVOS PROCESOS POLÍTICOS PARA NUEVAS TECNOLOGÍAS?

Es muy conocido, y sigue siendo útil, el paradigma de integración social de los procesos de innovación tecnológica que propuso Schumpeter. En un primer momento, las organizaciones recurren a los nuevos avances para reproducir los procesos tradicionales ya existentes. En esta primera fase, cuyo tránsito podemos considerar bastante avanzado en el primer mundo, las formas de comunicación clásica se mantienen pero se optimizan tecnológicamente. Así, utilizamos el e-mail, pero para seguir comunicándonos del mismo modo que antaño: sirve para un más eficaz desenvolvimiento de la clásica fórmula epistolar de comunicación. En una segunda fase, las nuevas tecnologías acaban imponiendo su lógica instrumental y se abre la vía de nuevas formas de comunicación; en nuestro caso, los actuales procesos informáticos en los que la información se integra en el proceso, transformándose en cuanto a sus contenidos, que cambian de naturaleza al tornarse virtuales. En esta fase del proceso, las propias necesidades a que las nuevas tecnologías sirven sufren transformaciones inducidas por los nuevos procesos. En la tercera fase, las organizaciones reconstruyen y rediseñan sus procesos para adaptarlos a las nuevas tecnologías, que pasan así desde su inicial posición instrumental a una posición central en la transformación de los procesos comunicacionales.

En términos generales, puede decirse que las sociedades más avanzadas se encuentran, con importantes desequilibrios sectoriales desde luego, en el trance de finalizar la segunda fase y comenzar la tercera. Pero no es insólito contemplar cómo hay procesos sociales, especialmente en el ámbito de los procesos financieros, en los que la toma de decisiones y la forma de las decisiones no son ya sino informáticas. Hasta el punto de que el modo en que las crisis financieras se manifiestan, o no, guarda relación directa con el diseño del sistema comunicacional, que es ya —todo él— de naturaleza puramente cibernética. De modo que la misma toma de posiciones en los mercados financieros se produce en función de cómo el sistema procesa el flujo de posiciones de oferta y de demanda, y no en función de la oferta y la demanda.

En las páginas que siguen pretendemos dibujar el escenario actual y las tendencias en los procesos políticos clásicos, con la pretensión de identificar los límites que la tecnificación del proceso político está experimentando. Con ello pretendemos responder a la pregunta contenida en el epígrafe; a saber, en qué medida podemos soportar que las nuevas tecnologías inci-

dan en los procesos políticos centrales de los estados democráticos, es decir, en los circuitos vitales de legitimación del sistema político. Este planteamiento nos sitúa directamente ante un dato fundamental de las democracias representativas: la escisión representación-participación.

### 3.1. La inexpugnable posición de la representación política

En el clásico debate sobre la representación, hay dos malentendidos entre cuyas grietas —virtuales, por tanto— se pretenden cimentar unas posibilidades de desarrollo espectacular de los procesos de comunicación e interrelación informáticamente soportados.

El primero de ellos alude a la «crisis de la representación». Ciertamente, la crisis de la representación es un tema recurrente desde el mismo origen de los estados constitucionales. Y con toda seguridad lo seguirá siendo. Pero se trata de una crisis, que no de una quiebra. Son evidentemente cosas distintas. Seguramente la representación, tal y como hoy la conocemos, sufrirá nuevas quiebras históricas, tal y como ha ocurrido en el pasado, pero su resolución — la reconstrucción de la representación política— no consiste en auxiliarse con mecanismos tecnológicos de comunicación. El recurso tecnológico, a excepción de lo que después diremos, nunca puede alcanzar más allá de lo que es propio de su naturaleza instrumental.

En realidad, cuando hablamos de crisis de la representación estamos aludiendo al «estado natural» de la representación política. Esta, según también se sabe, se configura como una institución que hace presente lo que no lo está. Y como además de no estar, nunca lo estará dada su naturaleza, recurrimos al artificio representativo para «formular» o «expresar» una voluntad que imputamos al sujeto que carece de existencia física. En eso consiste la representación política en su significado más simple (Chueca, 2002: 283-293). Por ello, evidentemente, la voluntad que se formula, a través del órgano representativo, siempre está sujeta a la duda de si es cabalmente la voluntad de la unidad política, esto es, del pueblo.

Periódicamente, y ya desde la misma Revolución Francesa, se ha sostenido por motivos de oportunidad política una falsedad o inconsistencia: afirmar que la existencia de un órgano reducido, pero representativo, se imponía por la imposibilidad de poder obtener una voluntad cierta de todos los ciudadanos. La treta de la imposibilidad «técnica» de concitar simultáneamente a todos los integrantes del pueblo ha sido históricamente el argumento pergeñado para fundamentar la exclusión de la representación de grupos sociales concretos. Pero, desde el punto de vista de la concepción de la representación política estatal, es una mera falacia. Si, llegado el caso, consiguiéramos a través de las técnicas informáticas, obtener simultáneamente la opinión, o la decisión individual, de todos y cada uno de los ciudadanos, nos haríamos con lo que Rousseau llamó «la voluntad de todos»; una voluntad que no nos sirve para nada desde el punto de vista de la decisión, por más que sí nos pueda aportar información.

La voluntad que la representación política expresa es cabalmente la voluntad de la unidad política, es decir, de una totalidad cuya naturaleza es distinta —al igual que su contenido— a la voluntad de todos y cada uno de los ciudadanos. Esta característica nace ya con Hobbes y es consustancial a la misma naturaleza de la institución estatal; y nunca ha podido prescindirse de ella.

Visto así, la denominada crisis de la representación, es decir, la duda acerca de la congruencia del contenido concreto expresado por el órgano que representa, es un componente estructural de la representación política estatal (Chueca, 2004: 204-246).

Y, en este marco, la apología de cualquier modalidad de «democracia directa» como alternativa a la representación política no puede ser vista sino como una propuesta que, en los casos de mayor consistencia teórica, propone realmente una alternativa a la institución estatal: es decir, una propuesta huera, vacía. Y no es infrecuente, entre algunos apóstoles de las TIC, la invocación de una «nueva democracia» electrónica ligada de modo más o menos expreso a invocaciones a la «democracia directa» mencionada.

El segundo malentendido se refiere a un lugar común, de nuevo, que también podríamos calificar como «adherencia teórica» de la representación política. Aludo con ello a la posición de superioridad comunicacional que se atribuye a la participación política frente a la representación política. Esta, de acuerdo a este segundo malentendido, no sería sino un remedio al que acudimos cuando la participación no es posible. Estaríamos pues ante una suerte de sucedáneo de la auténtica democracia. Rastros de estas latencias las hay incluso en el artículo 23.1 de la Constitución española, por más que su origen esté en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Y en base a una hipostatización de la participación política, cuyos procesos están medidos y regulados minuciosamente en las constituciones contemporáneas debido a escarmientos populistas y plebiscitarios del pasado, se confía en una potenciación de los procesos participativos en detrimento de los representativos. Al fin y al cabo, se sostiene tan pertinaz como irrazonablemente, la representación es un remedio o paliativo cuando la participación no es posible.

Esta es una tesis que se puede sostener, desde luego, pero no desde una concepción correcta del Estado democrático. La democracia no se articula mediante decisiones directas en las que cada ciudadano manifiesta, en el caso de que sea posible, su decisión sobre cada uno de los objetos políticos colectivos de decisión. El mero hecho de construir un objeto de decisión presupone la actuación de órganos representativos, que actúan así como garantes del proceso democrático que, según sabemos, no se reduce a un conjunto de decisiones individualizadas. Como recordó Rodotà, es falso y avieso el enunciado que afirma que la democracia plena resultará de «elettronica piu la partecipazione» (1999:255).

### **3.2. Los límites de la participación —incluso electrónica— en el Estado democrático**

Si, como consecuencia de lo dicho, las TIC no pueden ser contempladas como el soporte sobre el que construir un nuevo proceso de representación política, nos tocará ahora ocuparnos de las relaciones —presentes o futuras— entre dichas tecnologías y los procesos de participación política. En este sentido, deberemos en primer lugar ocuparnos de las limitaciones que, en tanto que instrumentos, ofrecen las TIC para su inserción en los procesos participativos.

Dejaremos a un lado aquellos factores que podríamos calificar de coyunturales, especialmente los que recuerdan el hecho de que la participación política solo puede producirse en condiciones de igualdad. Desde este punto de vista parece evidente que el recurso a las nuevas tecnologías no está universalizado. No solo por la inexistencia de infraestructuras comunicacionales accesibles sin reserva alguna y en condiciones de igualdad, lo que es desde luego condición necesaria. También es preciso recordar que se trata de una modalidad de comunicación para la que grandes capas de la población no han sido entrenadas ni habilitadas, y cuya comprensión no está a su alcance (Chadwick, 2006: 319). Dicho más brevemente: hoy

no podemos hablar de una alfabetización informática universal. Ni siquiera al nivel más generalizado, simple y sencillo de la telefonía móvil.

Las consideraciones que vamos a realizar seguidamente se refieren pues al momento en que las reservas indicadas hayan quedado eliminadas o superadas por el conjunto de los ciudadanos, ya que los procesos participativos políticamente formalizados solo pueden concebirse desde la universalidad en las condiciones de ejercicio de tales derechos, por expresa exigencia de su regulación constitucional.

Las reservas sobre estos procedimientos tienen que ver con la misma disposición del soporte. Se ha dicho con reiteración que la red es un soporte «libre». Pero esta nos parece una afirmación ligera, si reparamos en que todavía hoy nos estamos preguntando cómo debería gobernarse la red. En la práctica la red no se gobierna, pero sí que permite advertir que tiene sus propios poderosos. Por un lado, se autogobierna, pero por el otro está en manos de las empresas mercantiles que se lucran a partir de su uso por millones de consumidores. Y, en determinadas situaciones, los usuarios mismos hacen gala del poder que pueden llegar a tener dadas determinadas circunstancias. La combinación es inquietante, y no creo exagerado decir que se trata de un modo medieval de reparto de poder. La cuestión, que no podemos responder sino negativamente, es si podemos pensar en articular procesos participativos formales, es decir, a los que vincular decisiones políticas estatales, en un soporte cuya garantía de autenticidad comunicacional depende de terceros, incluso no identificados y no sujetos a responsabilidad. Resolver el gobierno de la red es una precondition y, por ahora, un límite a su uso como soporte de procesos políticos formales (Chadwick, 2006: 323).

Pero seguramente la reserva de carácter político más contundente estriba en el hecho de que, frente a su pura construcción teórica, la participación es en la práctica estructuralmente oligárquica. No se trata de que incluya en sí misma tan antidemocrático sesgo, sino de que las características de las sociedades que se ordenan políticamente en sistemas democráticos avanzados poseen un tipo de textura social que convierten en inevitable el resultado oligárquico. Se trata evidentemente de un dato previo a la generalización de las TIC, pero a cuya potenciación estas pueden contribuir de modo espectacular.

Las sociedades contemporáneas se organizan de acuerdo al principio de división social del trabajo. Ello es lo que históricamente ha aconsejado la opción por la representación política frente a la participación, en la medida en que esta última comportaba un plus de desigualdad estructural. Esta diferenciación, entre personas *que pueden* participar y ciudadanos cuya actividad productiva y modo de existencia les impide concurrir en dichos procesos, introduciría una dualización política formalizada imposible de asumir en un estado democrático. Se trata de una reserva de máxima importancia sobre la que la literatura especializada ha insistido en la última década de modo pertinaz (Rodotá, 2004).

Pero esta misma forma de organización social es la que nos pone en la pista de otra reserva, tampoco precisamente menor, frente a determinados usos potenciales de las TIC en los procesos de toma de decisiones. En efecto, la decisión individual adoptada por el ciudadano, en un entorno de nuevas tecnologías, resulta congruente «en tanto que decisión individual». La ausencia de elementos imprescindibles característicos de los procesos democráticos confina el proceso decisional como una modalidad de decisión individualizada e individual. Por ello la estructura de la decisión es la de una decisión de interés, es decir, una decisión en la que —a la vista de los factores ricos y variados que el ciudadano aislado percibe— determi-

na su propia posición. Lo relevante no es por tanto la cantidad de información previa que pueda obtener, sino las condiciones en que construye su decisión.

Lo que nos lleva directamente a afirmar que las TIC no poseen una especial asociación con el principio democrático y que, por construcción, no llevan en sí mismas «más democracia». Los procesos informáticos contienen, desde luego, elementos cuya tecnología permite imaginar transformaciones importantes a largo plazo, pero también componentes y modos de decisión que permiten imaginar su puesta al servicio de órdenes políticamente autoritarios.

El Estado, el Estado de siempre, seguramente adquiere así una nueva misión: garantizar a los ciudadanos la neutralidad de nuevos avances comunicacionales cuya incidencia en las relaciones sociales y políticas es, ya hoy, un dato de hecho con el que deben contar todos los actores políticos, institucionalizados o no.

Ahora bien, la propuesta de la red como una suerte de punta de lanza de un nuevo orden de libertad, frente y contra un Estado obsoleto; frente y contra unos partidos políticos concebidos como «nuevos cuerpos intermedios» que es preciso barrer del espacio de la política a base de tecnología, es, para el mejor de los casos, una ensoñación.

Sin embargo nunca debemos olvidar que las TIC, y en particular la red, han nacido con una contradicción, como ha ocurrido con todos los grandes avances tecnológicos: anuncian un mundo nuevo mientras luchan contra el viejo. Ello hace que, a veces simultáneamente, sobreestimemos y subestimemos su importancia. Pero esto no es sino consecuencia de su propia naturaleza contradictoria. En las TIC hay, o puede haber, un mundo con más, pero también con menos, libertad política...

## BIBLIOGRAFÍA

- CHADWICK, Andrew. 2006. *Internet Politics: States, Citizens and New Communication Technologies*. Nueva York: Oxford University Press.
- CHIEFFI, Lorenzo, (a cura di). 2003 *Rappresentanza política. Gruppi di pressione. Élités al potere*. Turín: Giappichelli.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo. 2004. «Crisis y quiebra de la representación política», en *Fundamentos 3. La Representación Política*, pp. 204-246.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo. 2002. «Los malentendidos de la representación», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid, pp. 283 y ss.
- WINNEG, Kenneth y Natalie Jomini Stroud. 2008. «Political Access: The Internet as a Source of Campaign Information», en <http://www.publicopinionpros.com/features/2005/apr/winneg.asp> [07-04-2008].
- LAU, Richard R. y David P. Redlawsk. 2006. *How voters decide: information processing during election campaigns*, Cambridge University Press.
- PAPPA, Anna. 2003. «Rappresentanza política versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti», en Chieffi, L.. *Rappresentanza politica...*, pp. 391-403.
- RESTA, Eligio y Bergalli, Roberto (coord.). 1996. *Soberanía: un principio que se derrumba: aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Madrid: Paidós Ibérica.
- RODOTÁ, Stefano. 1996. «La soberanía en el tiempo de la tecnopolítica», en Resta y Bergalli. *Soberanía: un principio que se derrumba : aspectos metodológicos y jurídico-políticos*, pp. 33-56.
- RODOTÁ, Stefano. 1999. *Repertorio di fine secolo*. Roma: Laterza.
- RODOTÁ, Stefano. 2004. *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*. 2.ª ed. Bari-Roma: Laterza.
- SUNSTEIN, Cass R. 2001. *Republic.com*. Nueva Jersey: Princeton U.P.
- 2003. *República.com: Internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós.
- VV. AA. 1999. «Parliament in the age of the Internet», en *Parliamentary Affairs*, 52, n.º 3.



# Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y brecha digital<sup>1</sup>



**&** Resumen/Abstract: *La brecha digital, o desigualdad de acceso a las nuevas tecnologías, es un importante problema jurídico y politológico. Dicho problema tiene causas y consecuencias diversas (económicas, culturales, territoriales). El Estado Social y su principio de igualdad material tienen que reaccionar para tratar de eliminarlo. En España, distintas previsiones normativas recientes han recogido medidas que, directa o indirectamente, se enfrentan a esta brecha para facilitar el desarrollo de la administración electrónica. No obstante, persisten algunos problemas que aún hay que afrontar, aunque la mejoría ya es clara.&*

**&** Palabras clave: administración pública; e-administración; e-gobierno; ciudadanía; brecha digital



## 1. INTRODUCCIÓN

La irrupción y el asentamiento de la sociedad de la información han originado la necesidad de replantear antiguas categorías y de analizar nuevas realidades. En los últimos años el vertiginoso desarrollo tecnológico ha producido implicaciones de diversa índole, que incluso afectan a la estructura social. Surge una nueva época, el infolítico, gracias a las capacidades de la digitalización y del ciberespacio. Una «mutación antropológica», en palabras de Frosini, que retrata el advenimiento de la era tecnológica<sup>2</sup>. De este modo, nace un nuevo espacio-tiempo al que hemos denominado en otro lugar espacio-tiempo «neopúblico»: una nueva forma de manifestación de lo público sin masas, sino como un conjunto de usuarios interconectados que supera la clásica realidad territorial estatal<sup>3</sup>. Ante tales transformaciones, resulta imprescindible analizarlas para conseguir respuestas adecuadas y eficaces a los problemas que se plantean. Esta situación se percibe con especial intensidad en el campo del Derecho y de la Ciencia Política, que es el marco en el que nos movemos en las páginas que siguen. Son estos los presupuestos que nos sirven de punto de partida a la argumentación que ahora ofrecemos al lector.

El tema de la brecha digital presenta una naturaleza poliédrica habida cuenta de sus múltiples implicaciones de la más diversa índole. No es este el momento de profundizar en toda la extensión de esta problemática sino de centrarnos en los elementos que nos proporcionen, desde una óptica jurídico-política, mayor virtualidad explicativa para lo que sería la Administración electrónica en España. Desde este punto de vista, las nuevas tecnologías en general e internet en particular plantean tres grandes problemas: el de la seguridad, el de la democracia y el de la desigualdad.

En efecto, estas tecnologías hacen surgir el riesgo (y el mito) del Gran Hermano orwelliano que todo lo controla y todo lo ve, sumiendo a la intimidad y a la seguridad en una utopía (ello es una interpretación un tanto hiperbólica que desconoce que los avances también traen consigo nuevos mecanismos de defensa de la vida privada y no solo instrumentos agresivos con la misma). También la democracia se sitúa ante nuevos retos que, por un lado, estimulan la participación y, por otro, favorecen una peligrosa fragmentación de la opinión pública y de la realidad social que puede llegar a impedir a los ciudadanos tener experiencias comunes. En fin, no es ahora el momento de detenernos en estas interesantes cuestiones puesto que lo que impulsa a estas líneas es exclusivamente la problemática de la desigualdad.

La categoría de la igualdad presenta un trasfondo jurídico-político innegable. Con las nuevas tecnologías se ve sometida a horizontes antes desconocidos y a problemas de nuevo cuño. El más destacado de todos ellos es la desigualdad de acceso a estas tecnologías, que ejemplifica internet. Pasemos a ello.

## 2. LA BRECHA DIGITAL

El concepto de *brecha digital* es la asentada traducción al castellano de *Digital divide* (en francés se utiliza *Fracture numérique*). Con él se retrata la desigualdad de acceso a las nuevas tecnologías, una desigualdad que genera una compleja interacción entre la promesa del avance digital y la cruda realidad.

La brecha digital hace referencia a distintas situaciones:

- diferencias en el acceso por razones personales económicas;
- diferencias en el acceso por motivos personales culturales o educacionales; y

- diferencias en el acceso desde un punto de vista territorial: dentro de un mismo Estado o desde la óptica norte-sur.

Como vemos, la brecha digital tiene una primera gran causa: la económica. La falta de recursos monetarios para conseguir los medios técnicos para el acceso es un primer elemento que explica la imposibilidad o dificultad de lograr tal acceso. Como indica Sunstein, «los ingresos son la fuente más influyente en la brecha socioeconómica»<sup>4</sup>.

Una segunda causa de la brecha digital es bien diferente: la ausencia de formación adecuada también impide el acceso. Así es; la falta de cultura tecnológica, producto de una socialización que le da la espalda, es otra de las barreras que originan el problema.

Estas dos causas, la económica y la cultural, pueden funcionar separadamente, aunque en la práctica, con base en los datos estadísticos que se manejan, es común que se solapen.

A su vez, las diferencias territoriales suelen venir de un pasado de menos desarrollo que se explica por motivos históricos y estructurales.

Estas tres grandes causas pueden analizarse introduciendo variables más concisas para ir ganando densidad analítica. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la renta per cápita, a la edad, al sexo o al grupo étnico o social. La operatividad de estas variables varía en función del lugar en el que las apliquemos (por ejemplo, abordar la sociedad norteamericana requiere distinguir entre blancos, hispanos y afroamericanos, lo que no resulta necesario en otros países).

El análisis se complica aún más si diferenciamos dos niveles territoriales: el interior de los estados y el exterior, es decir, el de la comunidad internacional. Quizá la brecha sea todavía mayor en el nivel internacional. En este sentido, citamos de nuevo a Sunstein, que apunta que la brecha a nivel internacional «amenaza con agravar las desigualdades sociales existentes, la mayoría de ellas injustas, al mismo tiempo que priva de información y oportunidades a muchos millones (miles de millones, de hecho) de personas»<sup>5</sup>. Para corroborar lo dicho, este autor apunta distintos datos: en varios países africanos, el coste mensual de la conexión a internet es diez veces mayor que en Estados Unidos; a un ciudadano medio estadounidense un ordenador le cuesta el salario de un mes, uno de Bangladesh necesita ocho años de su sueldo.

Esto nos lleva a una cuestión esencial en esta problemática: la de los datos acerca de la misma. Estos son los que determinarán si la brecha persiste o si ya se ha superado. Hoy en día son múltiples las informaciones y datos que se alegan para corroborar la existencia de estas diferencias de acceso desde los diversos puntos de vista aludidos, aunque bien es cierto que las cosas han mejorado paulatinamente.

A nivel mundial, Naciones Unidas recoge esta división geográfica como una manifestación más de la oposición entre norte y sur del planeta. En el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— se usa un Índice de Adelanto Tecnológico que evidencia la brecha. Este índice es una medición compuesta que refleja el desempeño de los países en cuanto a crear y difundir tecnología y crear una base de aptitudes humanas. Se trata de un índice basado en ocho indicadores (patentes, derechos de patentes y honorarios por licencias, sitios en internet, exportaciones de alta tecnología y tecnología mediana, teléfonos, consumo de electricidad, mediana de los años de escolaridad, tasa bruta de matriculación en asignaturas científicas a nivel terciario) para cuatro componentes (creación tecnológica, difusión de innovaciones recientes, difusión de innovaciones anteriores y aptitudes humanas), cuyo cálculo, en castellano, puede verse en [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_2001\\_indicators\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2001_indicators_es.pdf). En el año 2001 Naciones Unidas dedica su Informe sobre Desarrollo Humano a *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano (Making New Technologies Work*

for Human Development), informe que se puede consultar en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2001>. En él se afirma que serán las políticas públicas, y no la caridad, las que determinarán si las nuevas tecnologías se convertirán en una herramienta para el desarrollo humano en todo el mundo. Sin políticas públicas innovadoras, estas tecnologías podrían ser una fuente de exclusión en vez de un instrumento de desarrollo. La clave está, en este informe, en una gestión correcta, para que los beneficios sean mayores que los riesgos. La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (con una primera fase en Ginebra en el 2003 y una segunda en Túnez en el 2005) también ha evidenciado las diferencias de acceso a nivel planetario.

En el marco europeo son muchos los documentos que podrían citarse. Ahora solo ofrecemos un ejemplo: el informe sobre la brecha digital en Europa realizado por Eurostat (la oficina europea de estadística) y publicado el 10 de noviembre del 2005 (*The digital divide in Europe*, que se puede localizar en <http://ec.europa.eu/eurostat>). En él se indica, teniendo como referencia la Unión Europea, que la brecha es sobre todo una cuestión de edad y de nivel de formación, y que la diferencia entre hombres y mujeres desempeña un papel menor. También se constata que la penetración de los ordenadores y de internet es menor en las zonas rurales y menos pobladas, y que la diferencia entre países es clara. Además, se afirma que, aunque las tasas de utilización de las tecnologías de la información y comunicación están en progresión en todas las categorías de la sociedad, la división aún no se ha eliminado.

A nivel español también encontramos datos que reflejan la existencia de brecha digital, sea por tipo de renta, por nivel de estudios, por edad, por sexo o, sobre todo, por razones territoriales. El informe de Eurostat citado en el párrafo anterior revela el problema en nuestro país, que no está bien situado entre sus socios europeos. El informe *España 2006*, efectuado por la Fundación France Télécom, concluye, sorprendentemente, que la brecha digital no se mitiga sino que crece desde el punto de vista territorial: las diferencias entre comunidades autónomas son grandes y las zonas rurales están muy atrasadas con relación a las urbanas. Las diferencias se acentúan si se tiene en cuenta el tipo de acceso (banda ancha o no). No obstante, en términos globales, prescindiendo del tema territorial (aunque es muy relevante y en realidad no se puede prescindir de él), la situación ha mejorado.

Detengamos aquí ya este apartado. No es la finalidad del presente trabajo abordar todo el cúmulo de cuestiones que hemos someramente descrito en los párrafos anteriores. Tan solo las hemos usado para basar y justificar el avance por la senda de la administración electrónica, por lo que proseguimos nuestro hilo argumental.

### 3. LAS CONSECUENCIAS

La brecha digital tiene importantes repercusiones jurídico-políticas. Es una clara agresión al principio de igualdad, tanto en sentido formal como material. En efecto, el tema de las consecuencias puede simplificarse extremadamente al entender que esta brecha es un atentado a la igualdad constitucionalmente reconocida por lo que es necesario adoptar las medidas oportunas para su eliminación. La complicación vendrá a la hora de encontrar medidas que sean eficaces de verdad en este objetivo.

Tomando como referencia la Constitución española, vemos como el principio de igualdad es uno de sus ejes vertebradores: en el art. 1.1 la igualdad aparece como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español; en el art. 9.2 se recoge la idea de igualdad material para obligar a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad

y la igualdad sean reales y efectivas, suprimiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social; y en el art. 14 se plasma la igualdad formal al prohibir toda discriminación por razón de sexo, religión, nacimiento o cualquier otra circunstancia personal o social.

No hace falta insistir demasiado en que la brecha digital se contraponen a las previsiones constitucionales que se acaban de citar. Es más, ciertos avances que supone la aplicación de la tecnología digital encuentran fuertes trabas en situaciones de desigualdad de acceso. Estamos pensando en el voto electrónico remoto, un mecanismo de mejora de la participación que no puede generalizarse si la brecha existe, pues la acentuaría. Antes requiere la eliminación de tal fractura. En un estudio sobre el voto electrónico, Reniu i Vilamala hace hincapié en la necesidad «de tener como principal preocupación los problemas derivados de la brecha digital» dado que «es innegable que ningún intento de profundización democrática puede soportar el lastre de dejar en el camino a parte de sus protagonistas»<sup>6</sup>.

Precisamente, la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, afirma que la reforma legislativa que supone dicha ley responde al fin promocional consagrado en el art. 9.2 de la Constitución (Exposición de Motivos, apartado V).

Para el funcionamiento de la Administración el problema de la brecha digital presenta singular relevancia pues afecta a la posición igualitaria básica de todo ciudadano frente a la Administración. Afrontarla de manera decidida y directa tal vez permita extender la interpretación que suele hacerse de la igualdad material, que es vista más bien como igualdad de oportunidades antes que como igualdad de resultados.

A nivel programático está claro que la brecha digital es negativa y que hay que solucionarla. Fomentar las nuevas tecnologías y la igualdad de acceso supone mejorar la calidad de vida de la ciudadanía e, incluso, apostar por el desarrollo sostenible. Existen numerosos documentos oficiales externos (en Naciones Unidas, la Unión Europea, la OCDE o el Consejo de Europa) e internos que aluden a sus perniciosos efectos y que hacen votos por su superación. En este sentido, buscando ahora solo algún ejemplo ilustrativo, merece citarse la labor del Senado español, sensibilizado desde hace años con el problema. Así las cosas, en el informe de la que se llamada en la Cámara Alta «Comisión de Internet» (1999) se afirma que «todas las personas tiene el derecho fundamental de acceder libremente a la red, sin discriminación de sexo, condición, características físico-psíquicas, edad o lugar de residencia». En otro informe del Senado, esta vez en el 2005 (Informe de la Ponencia sobre el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa) se alude, entre otras cosas, a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías, al problema de la brecha digital entre territorios, a la universalización del acceso, a la eliminación de barreras, al cambio cultural, a la formación de los ciudadanos y a la coordinación entre las administraciones.

La Unión Europea ha promovido diversos programas que, de una forma u otra, afectan al tema de la brecha digital y a la administración electrónica. La necesidad de impulsar esta es patente desde el Consejo Europeo de Lisboa del 23 y 24 de marzo del año 2000. En sus conclusiones se hablaba de que «las administraciones públicas deben empeñarse a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible». El Consejo de Europa pedía especialmente a los Estados miembros que garantizaran «el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el 2003». Como ejemplos más recientes podemos citar la Comunicación de la Comisión i2010:

*Una Sociedad de la Información para el crecimiento y el empleo*, y la Directiva 2006/13/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta directiva recoge la obligación para los Estados miembros de facilitar por medios electrónicos el acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos.

Para ejemplificar la labor del Consejo de Europa podemos traer a colación la recomendación que adopta en diciembre del 2004 el Comité de Ministros y en la que se señala que la administración electrónica no es un asunto meramente técnico, sino de gobernanza democrática.

#### **4. EN BUSCA DE SOLUCIONES: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA**

Como respuesta a la nueva realidad tecnológica y a las propias exigencias de la Unión Europea, los poderes públicos españoles han aprobado diversas normas y adoptado distintas medidas. Ahora solo nos interesa lo que hace referencia a la administración electrónica en conexión con la brecha digital, por lo que dejamos de lado otra serie de cuestiones, previstas de igual modo de indudable interés pero que nos apartarían de nuestro hilo argumental.

En una aproximación simplificada, aunque dotada de capacidad analítica, se podrían distinguir dos tipos de medidas que ayudan a reducir la brecha digital. Unas son genéricas, que buscan la igualdad y proscriben la discriminación. Se trata de medidas que no se dictan expresamente para afrontar la brecha digital, pero su operatividad puede ayudar a combatirla. Las otras medidas son las que se destinan de manera específica a enfrentarse a la brecha digital (por ejemplo, universalización del acceso).

##### **4.1. La Ley 30/1992**

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hacía una aproximación a la Administración electrónica en sus artículos 38, 45, y 59. Dicha aproximación era más bien facultativa en tanto en cuanto la aplicación de varias de las medidas contempladas no era obligatoria. Sí era obligatorio (como sigue siéndolo) que los registros administrativos estuvieran instalados «en soporte informático» (art. 38.3). En este caso, «el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo» (de nuevo, art. 38.3). Asimismo, «mediante convenios de colaboración suscritos entre las administraciones públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos», a lo que se añade en 1999 (Ley 4/1999) la garantía de la transmisión también «de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros». A este artículo 38 se le añade en el 2001 (Ley 24/2001) un noveno párrafo, ya derogado (y superado) por la Ley 11/2007, en el que se posibilitaba la creación de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos.

El art. 45 establece en su apartado 1 que «las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes». Los apartados 2, 3 y 4 de este

artículo ya han sido derogados por la Ley 11/2007 ya que quedan superados por ella. En ellos se establecía que los ciudadanos podrían relacionarse con las administraciones públicas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, siempre y cuando ello fuera compatible con los medios técnicos de que dispongan dichas administraciones; se exigía que los procedimientos que se tramitasen en soporte informático garantizarían la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce; y se preveía que los programas y aplicaciones informáticas que fueran a utilizar las administraciones públicas habrían de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien debería difundir públicamente sus características. En cambio, sí permanece en vigor el art. 45.5, que establece que los documentos emitidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las administraciones públicas «gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por esta u otras leyes».

Por su parte, al art. 59 se le añade en el 2001 (Ley 24/2001) un nuevo apartado 3 (también derogado por la Ley 11/2007) en el que se afirmaba que «para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente». Asimismo, se indicaba que en estos casos «la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica», y que «cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada», salvo que se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

Como se ve, se trataba de previsiones tímidas desde el punto de vista de la superación de la brecha digital y, en todo caso, de tipo indirecto, como el impulso de los medios digitales para el ejercicio de la actividad y competencias de la Administración. Cuando encontramos una medida directa como la posibilidad de relacionarse con la Administración por medios digitales, se supeditaba a la compatibilidad de los medios técnicos de que dispusiera dicha Administración.

## 4.2. La Ley 11/2007

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>7</sup>, supone un salto cualitativo, al menos en cuanto a su planteamiento, pues quiere significar un paso del «poder» al «deber» en la prestación de servicios electrónicos y, por lo tanto, en la instauración de la e-administración y en la lucha contra la brecha digital. El impulso de la administración electrónica es también un compromiso comunitario que cobra singular fuerza tras el Consejo Europeo de Lisboa y Santa María da Fera del año 2000.

La exposición de motivos de esta ley es explícita e ilustrativa: «Una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas [...]. Al servicio, pues, del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución» (apartado I).

La Administración, por lo tanto, debe asumir su responsabilidad y coadyuvar al desarrollo de la sociedad de la información o, como dice la citada exposición de motivos, «comprometerse con su época y ofrecer a sus ciudadanos las ventajas y posibilidades que la Sociedad de

la Información tiene» (apartado I). Esto solo será posible si se superan las barreras que origina la brecha digital. En la exposición de motivos se habla de la barrera del tiempo y del espacio («el tiempo que hay que dedicar a la relación» con la Administración «para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige un desplazamiento inicial» —apartado I—). En efecto, aún existe una distancia entre el ciudadano y la Administración, distancia que las nuevas tecnologías pueden ayudar a reducir: «Las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales» (exposición de motivos, apartado I). Estas barreras del tiempo que hay que dedicar a los trámites y del espacio que hay que recorrer para efectuarlos son elementos que potencian la brecha digital y que podrían menguar o desaparecer con una correcta implementación de la administración electrónica.

La Ley 11/2007 entiende que las previsiones de la Ley 30/1992 se han quedado desfasadas en el tema tecnológico al ser facultativas («es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que estas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración» —exposición de motivos, apartado I—). Ahora, se trata de asegurar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo no puedan acceder electrónicamente (la exposición de motivos alude a no disponer de acceso a las nuevas tecnologías y de falta de formación —apartado III—) dispongan de los medios adecuados para seguir «comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías» (exposición de motivos, apartado III). Así es, «la Ley establece, entre otros, el principio de igualdad, para que la utilización de comunicaciones electrónicas con las Administraciones Públicas no implique una discriminación para los ciudadanos que se relacionen con la Administración por medios no electrónicos» (exposición de motivos, apartado VI).

También es importante para enfrentarse a la brecha digital en el predio de la administración electrónica que se admitan diversas plataformas de acceso y comunicación. No solo hay que permitir el uso de ordenadores sino también teléfonos móviles e, incluso, televisión digital terrestre. Así lo apunta la exposición de motivos en su apartado III.

Si retomamos la distinción genérica que hicimos más arriba, podemos encontrar en esta ley, por un lado, **medidas que directamente atacan el problema de la brecha digital** y, por otro, previsiones que de forma indirecta pueden también ayudar a resolverlo, aunque no estén construidas explícitamente para ese fin.

Entre las primeras hay que destacar la especial atención que recibe la noción de acceso, presente tanto en el objeto de la ley, en sus finalidades, en los principios generales, en los derechos de los ciudadanos<sup>8</sup>, en la garantía de prestación de servicios y en ciertas previsiones del inicio de un procedimiento administrativo. Toda esta regulación tiene el carácter de básica, por lo que resulta de aplicación a todas las administraciones, central, autonómica y local<sup>9</sup>. Veámoslo.

En el art. 1.2, relativo al objeto, se recoge la necesidad de que las administraciones públicas utilicen las tecnologías de la información «asegurando la disponibilidad» y «el acceso». Estas dos ideas son los baluartes frente a la brecha digital.

Asimismo, en el art. 3, al referirse a los fines de la ley, se alude a «facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo,

con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso». Si el acceso se generaliza realmente estaríamos ante el fin de la brecha.

En el artículo siguiente, el 4, se abordan los principios generales de la ley. Entre ellos (punto b) se encuentra el «principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran». De nuevo se subraya el tema clave del acceso, que ya se califica al aludirse a que sea seguro y comprensible. Además, y como verdadera cuestión clave y estratégica en lo que ahora nos interesa, se persigue un acceso universal. En coherencia con ello está el compromiso de garantizar la accesibilidad a los colectivos con más dificultades para ello. He aquí otra de las claves de las políticas públicas que luchan contra la brecha, conectada con los elementos basilares del Estado Social y de la igualdad material: la incidencia en los colectivos que más requieren de ayuda. Sin la intervención pública tal vez estos colectivos no puedan superar las barreras que les impiden subirse a la dinámica que marca la moderna tecnología.

Entre los derechos de los ciudadanos del art. 6 se encuentra «la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas» (art. 6.2 c). Frente a la desigualdad que por definición supone la brecha digital, la Ley 11/2007 afirma con claridad meridiana la igualdad en el acceso.

Asimismo, en la garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos se entra de lleno en la cuestión del acceso. De esta forma, el art. 8 regula este aspecto, llegando por momentos al detalle. En su párrafo primero esta ley impone a las administraciones públicas que habiliten «diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada». Como vemos, se trata de incidir en diversas causas de la brecha, económicas o culturales, por lo que esta implementación de medios debe tener en cuenta tales variables y no solo incidir en una única dirección. En virtud del segundo párrafo, «la Administración General del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de un sistema de varios canales» que cuente, al menos, con oficinas de atención presencial, puntos de acceso electrónico y servicios de atención telefónica. Las oficinas de atención personal «pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el art. 6, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización». Esta asistencia es importante para ayudar a las personas con escasa alfabetización digital. Los puntos de acceso electrónico son sedes electrónicas que dependen de los órganos públicos y a las que se puede acceder a través de redes de comunicación<sup>10</sup>. Se está pensando, principalmente, en las páginas web de internet. En la implementación de una sede administrativa electrónica resulta esencial su accesibilidad y disponibilidad. Para desactivar el riesgo de la dispersión de lo cuantitativo (tan presente en la red por cierto), el legislador habla de la creación de un «punto de acceso general a través del cual los ciudadanos puedan [...] acceder a toda la información y a los servicios disponibles». Este punto, que es de esperar que

sea una página web<sup>11</sup>, contendrá «la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos»<sup>12</sup>. Los servicios de atención telefónica no solo facilitarán información sino también acceso a los «servicios electrónicos». Esto último significa que a través del teléfono también se prestarán estos servicios.

De nuevo relacionado con el acceso se encuentra una previsión relativa a la iniciación de un procedimiento por medios electrónicos a solicitud del interesado. En este caso se pondrán a disposición de los interesados los correspondientes modelos o sistemas electrónicos para llevar a cabo tal solicitud, «que deberán ser accesibles sin otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de estándares» abiertos y de uso generalizado, y «criterios de comunicación y seguridad aplicables de acuerdo con las normas y protocolos nacionales e internacionales» (art. 35.1, que tiene carácter básico).

Al margen de estas previsiones relativas al acceso, es necesario traer a colación otras cuestiones que también nos interesan sobremanera. De esta forma, el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos se prevé tanto en el art. 1.1 como en el art. 6. Podría decirse que este es el eje de la presente ley (como dice la exposición de motivos en su apartado I). Estamos ante un derecho subjetivo que, como tal, genera la consiguiente obligación para tales administraciones, ubicadas en todos los niveles territoriales habida cuenta del carácter básico de estos dos artículos. Las administraciones deberán llevar a cabo las actuaciones necesarias para que este acceso digital sea posible y efectivo. El citado art. 6 entra en más detalles al reconocer «a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos». Con esta previsión se ofrece al ciudadano una posición jurídica básica que le otorga el poder de relacionarse de manera digital con la Administración. El legislador ha intentado ofrecer una regulación amplia y por eso se remite a los derechos del art. 35 de la Ley 30/1992<sup>13</sup>, a los que añade diversas actuaciones a mayores (que quizá hubiera sido mejor recoger de manera más genérica aludiendo a la posibilidad de llevar a cabo las actuaciones que se requieran ante la Administración). Se conforma, así, un poderoso corpus jurídico en manos de los ciudadanos para introducirse con plena eficacia en la administración electrónica. No obstante, esta técnica legislativa no ha sido todo la adecuada que cabría esperar: la remisión al art. 35 de la Ley 30/1992 no significa que tales derechos puedan ejercerse electrónicamente. También lo ve así Cotino Hueso, que ve insatisfactoria esta técnica de mera remisión «puesto que realmente estos derechos requieren de una regulación concreta para su proyección en plenitud a las relaciones electrónicas»<sup>14</sup>.

También en el art. 6 relativo a los derechos se mencionan otros que tratan de completar el que se acaba de citar, de tipo más general y omnicompreensivo. Entre ellos, aparte de la igualdad de acceso ya citada, encontramos el derecho «a elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas». Esta alternativa que se le da al ciudadano es también una medida adecuada para ir menguando la brecha digital. En una línea similar se halla la necesidad de evitar «discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica» del art. 41.

En fin, las campañas formativas relativas a las nuevas tecnologías son un ataque directo a la brecha digital. La disposición adicional segunda, titulada «Formación de empleados públicos», indica que «la Administración General del Estado promoverá la formación del personal a su servicio en la utilización de medios electrónicos para el desarrollo de las actividades propias de aquella».

Con relación al segundo tipo de previsiones que apuntábamos más arriba, las que **afectan al tema de la brecha digital de forma indirecta**, podemos citar el principio de igualdad del párrafo b del art. 4, igualmente básico. En virtud del mismo, el uso de medios electrónicos no puede implicar «la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionan con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos». Este principio puede tener una lectura distinta, problemática y crítica, que recogemos en el epígrafe dedicado a los problemas pendientes. Pero ahora también lo queremos situar entre estas medidas de tipo genérico que pueden ayudar indirectamente a combatir la brecha digital. *A contrario sensu*, la previsión citada implica que la realización de trámites administrativos vía digital tiene plenas consecuencias jurídicas. De igual modo, da a entender que es recomendable la aprobación de medidas incentivadas de la administración electrónica.

Otra alusión que resulta obligada hacer es la que se refiere a la apuesta por la interoperabilidad. En efecto, entre los principios generales del art. 4 encontramos en el apartado e) el «principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas». En este sentido, «las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos aplicando medidas [...] que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa» (art. 42, titulado «Interoperabilidad de los Sistemas de Información», de carácter básico). Se trata de una cuestión de mucha mayor relevancia de la que aparentemente tiene en una aproximación inicial. Solo con la interoperabilidad de sistemas podrá ser eficaz la Administración electrónica y se instaurarán las precondiciones adecuadas para superar la brecha digital. La realidad actual de gobierno y gestión multinivel, con divisiones horizontales y verticales, así lo exige. En virtud del art. 40.2, el Comité Sectorial de Administración Electrónica asegurará «compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas».

También la previsión de un Defensor del Usuario de la administración electrónica (art. 7) puede servir para afrontar el problema que estamos analizando siempre y cuando, claro está, la sensibilidad de su titular y los medios de que dispongan se dirijan a ello. Esta figura casi se podría ubicar en el primer grupo de medidas, las que directamente abordan la brecha, pues este defensor debe velar por «la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley» (por lo tanto, también del derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y el derecho a la igualdad de acceso). No obstante, la labor que desarrolla una institución personalista como esta dependerá en gran medida del enfoque que le quiera dar el titular de la misma, lo que ha hecho que la coloquemos en este segundo grupo. Desde otro punto de vista, en el que ahora no podemos pararnos, el Defensor del Usuario tal vez sea disfuncional en el conjunto del sistema. En los últimos tiempos han crecido las figu-

ras inspiradas en el *Ombudsman* que dispersan y parcelan el sistema de garantías haciendo que se pierda visión de conjunto. Quizá fuera más eficaz no dispersar los esfuerzos y concentrarse más en fortalecer el Defensor del Pueblo estatal y los defensores autonómicos.

La admisión en los registros públicos electrónicos de cualquier solicitud dirigida al órgano titular del registro es otra previsión que de una u otra forma ayuda a generalizar la administración electrónica. En virtud del art. 24.3, «en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública». El carácter básico de este precepto hace que las administraciones autonómicas también deban constituir registros de ese tipo. Estos registros electrónicos «permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas» (art. 26.2, también básico).

De la misma manera, el estímulo del uso de medios electrónicos sirve para promover la e-administración y, con ello, reducir indirectamente la brecha. Con base en el art. 27.2, de carácter básico en todos sus apartados, «las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así los hayan solicitado o consentido expresamente». Y un poco después (art. 27.6) se dice que reglamentariamente «las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos». Igualmente, el Comité Sectorial de la Administración Electrónica preparará «planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España» (art. 40.2). A este comité le corresponde velar por el cumplimiento de los fines y principios establecidos en esta ley.

Una última cuestión para cerrar este epígrafe. Como estamos viendo, esta Ley 11/2007 alude por doquier a «ciudadanos». En el anexo de definiciones se concibe al «ciudadano» como «cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas». Por lo tanto, se va más allá del vínculo de nacionalidad y se adopta un sentido mucho más amplio.

### 4.3. Otras normas

Nos referimos ahora a otras leyes que contienen diversas previsiones interesantes para el tema. Alguna de estas leyes no son propiamente de Administración electrónica (Ley General de Telecomunicaciones, Ley de Firma Electrónica), pero las concretas citas que hacemos de ellas también tienen operatividad en la misma.

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones<sup>15</sup> hace tres tipos de previsiones importantes en lo que ahora nos concierne. Por un lado, promueve el desarrollo de las telecomunicaciones y de nuevos servicios, y el acceso a ellos en condiciones de igualdad, impulsando la cohesión territorial, económica y social (art. 3 c). En segundo lugar, defiende los intereses de los usuarios, «asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad», salvaguardando el imperativo constitucional de no discriminación (art. 3 e). Y en tercer lugar, esta ley recoge la categoría de servicio universal. Dicho servicio es un «conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su

localización geográfica, con una calidad determinada y un precio asequible» (art. 22). Esto supone, entre otras cosas y como se dice en el mismo precepto, que «todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público». A lo que se añade que «la conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a internet». Igualmente, el servicio universal implica que «los usuarios finales con discapacidad tengan acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija» y que se ofrezcan a los consumidores que sean personas físicas «opciones o paquetes de tarifas que difieran de la aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, con objeto de garantizar, en particular, que las personas con necesidades sociales especiales puedan tener acceso al servicio telefónico disponible al público o hacer uso de este». Además, el Gobierno podrá imponer otras obligaciones de servicio público motivadas por «razones de cohesión territorial» (art. 25.2 a), lo cual es de especial interés si tenemos en cuenta que la principal causa de la brecha digital en España son las diferencias territoriales.

La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica recoge una medida que indirectamente ayuda a colmar la brecha digital cuando, en su art. 15, estipula que «todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reconocerán la eficacia del documento nacional de identidad electrónico para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, y para acreditar la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos». Facilitar el uso digital de un documento general como el de identidad ante las personas jurídicas públicas fomenta la e-administración y estimula a que los que se encuentran alejados de las nuevas tecnologías se acerquen a ellas<sup>16</sup>.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público dedica la disposición adicional 19, que tiene el carácter de básica, al uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en dicha ley. En ella se insiste desde diversas perspectivas en el principio de no discriminación. En efecto, esta disposición adicional establece que «los medios electrónicos, informáticos y telemáticos utilizables deberán ser no discriminatorios, estar a disposición del público y ser compatibles con las tecnologías de la información y de la comunicación de uso general». Hay que recordar que el principio de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos se sitúa en el art. 1 de esta ley como uno de los principales objetivos de la contratación del sector público. En la misma línea, insiste la disposición adicional 19 en que «la información y las especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deberán estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y ser conformes con estándares abiertos, de uso general y amplia implantación». De este modo, «los programas y aplicaciones necesarios para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación deberán ser de amplio uso, fácil acceso y no discriminatorios, o deberán ponerse a disposición de los interesados por el órgano de contratación».

Asimismo, el art. 309 de la Ley de Contratos del Sector Público contempla para la gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos la denominada Plataforma de Contratación del Estado. El precepto dispone que «la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permi-

ta dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos».

Para finalizar este apartado vamos a aludir a una ley autonómica gallega. Se trata de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración Pública gallega. Su art. 8, que se refiere a los medios electrónicos, informáticos y telemáticos, impone a la Administración autonómica el impulso del empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos y telemáticos para la realización de su actividad y para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, «la tramitación de los procedimientos administrativos se apoyará en la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos». También se contempla un registro telemático en el que se podrán presentar las «solicitudes, escritos y comunicaciones» dirigidos a la Administración autonómica.

## 5. PROBLEMAS PENDIENTES

La normativa aludida en el epígrafe anterior es, sin duda, un avance en lo que ahora nos ocupa pero también evidencia que todavía persisten problemas pendientes, algunos de difícil abordaje técnico-jurídico.

En este sentido, mantener la igualdad entre los que se relacionen con la Administración por medios electrónicos y los que lo hagan por otros medios (art. 4 b de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) pueden tener como negativo efecto colateral que los que se hallen alejados de las nuevas tecnologías no encuentren alicientes para alterar esa situación, dado que su actuación por vías analógicas genera iguales consecuencias jurídicas que las que presentan un soporte digital. En un primer estadio en la evolución de la Administración electrónica resulta razonable mantener este principio de igualdad entre los dos tipos de actuaciones. Sin embargo, cuando el asentamiento de la Administración electrónica ya se ha producido tal vez esta situación impida dar el salto definitivo.

Un razonamiento similar al que se acaba de exponer se puede esgrimir ante el mantenimiento en vigor durante un tiempo excesivo de la posibilidad de escoger canal para relacionarse con al Administración (canal analógico o digital). El art. 27 de la Ley 11/2007 permite a los ciudadanos «elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos». Lo razonable sería que esta capacidad de elección se mantuviese solo por un tiempo. Cuando la e-administración esté más asentada y la brecha menguada, debería eliminarse estableciendo como único canal el digital. Así se evitarían duplicidades y se apostaría definitivamente por la Sociedad de la Información. Esta no deja de ser una cuestión polémica en la que también podría haber (aunque de momento no los hay salvo en la contratación pública electrónica<sup>17</sup>) beneficios o penalizaciones (en cuanto a plazos o duración del procedimiento): beneficios para los que usan las nuevas tecnologías o penalización para los que no las usan. Son defendibles medidas diferenciadoras que estimulen la instauración y empleo de la tecnología digital. Habría que hacer un análisis casuístico de cada una de estas hipotéticas medidas. En todo caso, su admisión tendría que superar el test de proporcionalidad en sentido amplio teniendo en cuenta que la finalidad sería la promoción de las nuevas tecnologías (idoneidad de la medida en función de su adecuación a dicha finalidad; necesidad de la medida en el sentido de ser imprescindible para tal objetivo; y proporcionalidad en sentido estricto o superación de la ponderación de intereses en juego). Dependiendo del contexto el resultado final de este análisis podría variar.

De igual modo, resulta bastante problemática alguna consideración que puede hacerse de la disposición final tercera de esta Ley 11/2007, que prevé la adaptación de las administraciones públicas para el ejercicio de los derechos. Para la Administración General del Estado, los derechos reconocidos en el art. 6 de dicha Ley (entre los que están los ya mencionados derechos a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos y a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios) «podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre del 2009». Esta previsión la podemos considerar razonable y congruente con la apuesta por la e-administración. En cambio, en el ámbito de las comunidades autónomas y de las entidades que integran la Administración Local, los derechos del art. 6 se ejercerán a partir de la misma fecha «siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias». La vaguedad de tal afirmación y la discrecionalidad que otorga es ciertamente criticable. Incluso, puede diferir *sine die* la plena instauración de la administración electrónica y de los mecanismos de acceso a la ella.

Desde otro punto de vista, aparecen como problemáticas ciertas cuestiones propias más bien de la democracia electrónica. Puede decirse que existen dos niveles de análisis en lo que ahora nos ocupa: el constitucional, que se conecta con la idea de participación ciudadana; y el administrativo, relativo a la eficacia del funcionamiento administrativo. Desde el primer nivel, las medidas que se implementan en la Administración electrónica para superar la brecha digital comparten problemas similares a los que se hallan en la e-democracia. En este orden de cosas, podemos referirnos al mito participativo, que tal vez se olvida de que el uso de medios tecnológicos no aseguran *per se* el fin buscado, que no es otro que la consecución y el aumento de la participación efectiva. Así las cosas, los mecanismos de participación de la Administración electrónica serán positivos si vienen precedidos de programas de información y consulta. Estos son verdaderamente útiles para diseñar medidas que respondan a las verdaderas necesidades de la ciudadanía. Puede producirse, así, una especie de retroalimentación gracias al empleo por parte de las administraciones de instrumentos de participación ciudadana que logran una mayor aceptación de las políticas públicas.

Aún queda mucho por recorrer porque la Sociedad de la Información todavía debe superar nuevas etapas. La participación y el acceso electrónicos suelen limitarse a herramientas sencillas para la discusión de ideas o resolución de trámites; todavía existen muy pocas herramientas dedicadas a la toma de decisiones *online*. El futuro tal vez encuentre una nueva arquitectura de e-participación que reformule el acceso a la Administración pública al aplicar técnicas multicriterio y nuevas herramientas decisionales. Pensemos en las posibilidades que se abren con la web semántica. Todo esto se halla en construcción, por lo que es un problema pendiente que necesita ser estudiado. Sea como fuere, los poderes públicos están llamados a desempeñar un papel clave a la hora de garantizar la igualdad de acceso a la red en unas condiciones de calidad que permitan reducir la brecha. Como ya tenemos afirmado, «la búsqueda de igualdad de acceso tiene que basarse en unos requisitos de calidad que no la desvirtúen»<sup>18</sup>.

Por último, aunque no por ello menos importante, un recordatorio. La Administración no podrá ella sola vencer la brecha digital por mucho que habilite medidas de acceso y de promoción. Es necesaria también la adecuada sensibilización de la sociedad, en especial del tejido empresarial, cuyo papel puede ser más que relevante en esta finalidad solucionar la fractura existente en el terreno de las nuevas tecnologías. Este también se nos presenta como otro problema todavía sin resolver.

## 6. CONCLUSIONES

Tras el recorrido efectuado en los epígrafes anteriores procede ahora hacer una reflexión conclusiva. Las nuevas tecnologías someten a los poderes públicos y a la relación de estos con la ciudadanía a nuevos desafíos y posibilidades. Unas posibilidades que despiertan optimismo por diversas razones: ahorro de tiempo y dinero, alternativas antes desconocidas, nuevas vías de participación, flexibilidad. Ante semejante potencialidad es preciso superar cuanto antes los problemas que aún persisten y tratar de desactivar los inconvenientes que podrían desactivar gran parte de las ventajas.

En este sentido, en pleno siglo XXI, resulta imprescindible remediar la desigualdad de acceso a las nuevas tecnologías para que el desarrollo que nos aporta la Sociedad de la Información no perjudique a ciertos sectores que ven cómo se alejan los avances tecnológicos. Estos no pueden ser un privilegio sino un medio de participación y formación que por exigencias del Estado Social se debe extender a todo el territorio y a toda la ciudadanía.

La brecha digital es un problema de difícil solución porque posee múltiples aristas que necesitan ser abordadas de manera diferente. En todo caso, el poder público tiene que prestarle la debida atención, aunque también los operadores privados están llamados a desempeñar su papel en este sentido. Son necesarias políticas que difundan la cultura digital y que sirvan para una socialización sensible con las nuevas tecnologías. La formación es uno de los ejes que debe inspirar esta labor dirigiéndose especialmente a los niños y jóvenes. Estas políticas públicas favorecerán la conectividad, la capacidad de proceso, el acceso de calidad en igualdad y la interactividad. El objetivo es la real universalización de acceso en el marco de la regulación compleja, en malla y heterogénea, en la que el poder público mantiene el papel de garante de los intereses generales.

Las medidas jurídicas parecen, hoy por hoy, imprescindibles, pues el Derecho, al regular la vida en sociedad, también la puede transformar y desarrollar. La búsqueda de la citada universalización del acceso es una medida no solo sociopolítica sino también jurídica. A veces se dice, y con razón, que internet tiene unos rasgos que hacen que escape del control del poder público (supranacionalidad, anonimato, estructura reticular, etc.). De ahí que haya medidas tradicionales de intervención administrativa que ya no se adaptan a la Sociedad de la Información. Sin embargo, en el terreno de la brecha digital la labor del poder público sí puede ser efectiva. La administración electrónica cobra especial significación como reflejo de la capacidad de actuación que el poder público tiene en este campo. A través de ella se pueden llevar a cabo políticas de promoción de las nuevas tecnologías y, también, políticas de reconstrucción que sirvan para eliminar barreras y universalizar el acceso. La neutralidad tecnológica y la posibilidad de usar varias plataformas (internet, SMS, televisión digital terrestre) ayudarán a ello. En todo caso, los imperativos constitucionales deben mantenerse a ultranza y ser una guía en este proceso, en especial los arts. 9.2, 14 y 18.4. Tampoco, en ningún caso, la e-administración se puede olvidar de las personas que por sus necesidades especiales o diversidad funcional requieran mecanismos no ordinarios para el acceso.

En definitiva, el desafío del acceso digital a la Administración pública en España está planteado con toda su fuerza y crudeza. Los poderes públicos deben responder adecuadamente y subirse cuanto antes al tren de la modernidad tecnológica. La base normativa ha mejorado sustancialmente; esperemos que su aplicación práctica y su evolución y desarrollo sean satisfactorios.

## Notas

- <sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto I+D nacional del MEC «De la administración al gobierno electrónicos: régimen e implicaciones jurídicas y constitucionales» (SEJ2005-09191/JURI).
- <sup>2</sup> Frosini, Vittorio. 1996. «Los derechos humanos en la era tecnológica», en Antonio-Enrique Pérez Luño (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid: Marcial Pons, p. 88.
- <sup>3</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. 2004. *Lo público y lo privado en Internet. Intimidad y libertad de expresión en la Red*, México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 183 y ss.
- <sup>4</sup> Sunstein, Cass R. 2003. *República.com. Internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós, p. 30.
- <sup>5</sup> Ibidem.
- <sup>6</sup> Reniu i Vilamala, Joseph M.ª. 2007. «Entre el papel y la Red. Evaluación y percepciones sociopolíticas del voto electrónico en España», en Lorenzo Cotino Hueso (coord.) *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Comares, pp. 410-411.
- <sup>7</sup> En el proyecto esta ley se titulaba de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Habida cuenta su contenido final este título era, sin duda, mucho más correcto que el que finalmente se aprobó pues la ley no solo trata el acceso (más bien se centra en otras cosas) ni se conecta con la idea de servicio público al hacer referencia al funcionamiento administrativo en general.
- <sup>8</sup> Sobre los derechos del ciudadano de esta ley puede verse el detenido análisis de Cotino Hueso, Lorenzo. 2007. «Derechos del ciudadano», en Eduardo Gomero Casado y Julián Valero Torrijos (coords.) *La Ley de Administración Electrónica*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 117 y ss. Nosotros solo podemos hacer una referencia sucinta por problemas de espacio.
- <sup>9</sup> Las normas básicas de esta ley se dictan al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común (*vid.* disposición final primera de la Ley 11/2007).
- <sup>10</sup> Sobre la sede electrónica, concebida como una nueva dimensión de la oficina administrativa, puede consultarse Valero Torrijos, Julián. 2007 «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en Eduardo Gomero Casado y Julián Valero Torrijos (coords.) *La Ley de Administración Electrónica*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 235 y ss.
- <sup>11</sup> Algo similar a la actual [www.060.es](http://www.060.es). La red 060 consta de este portal de internet y de un teléfono de atención administrativa a los ciudadanos, el 060.
- <sup>12</sup> Téngase en cuenta, también, que «las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes» (disposición adicional sexta).
- <sup>13</sup> Este precepto afirma lo siguiente: «Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: A) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; B) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; C) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento; D) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico; E) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; F) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante; G) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; H) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en esta u otras Leyes; I) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. J) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente; K) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes».
- <sup>14</sup> Cotino Hueso, Lorenzo 2007. «Derechos del ciudadano», op. cit., p. 176.
- <sup>15</sup> Para mayores precisiones puede consultarse Cremades, Javier y Rodríguez-Arana, Jaime. 2004. *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*. Madrid: La Ley.
- <sup>16</sup> Recordemos que el art. 14 de la ya analizada Ley 11/2007 prevé que «las personas físicas podrán, en todo caso y con carácter universal, utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al DNI en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas».
- <sup>17</sup> *Vid.* arts. 143, 148, 151 y 250 de la Ley 30/1997, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- <sup>18</sup> Fernández Rodríguez, José Julio 2004. *Secreto e intervención de las comunicaciones en Internet*. Madrid: Civitas, p. 78.

# Modelos de administración pública. ¿Sirven los servicios públicos electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?



**&** Resumen/Abstract: *El uso de servicios públicos electrónicos se ha ido extendiendo entre las administraciones públicas, modificando al mismo tiempo tanto la oferta de servicios que los ciudadanos tienen en internet como a las propias instituciones.*

*El objetivo de la ponencia es conocer hasta qué punto el uso que diferentes tipos de ciudadanos hacen de los servicios públicos electrónicos ha contribuido a generar diferentes modelos de administración. Por un lado, administraciones que intentan contribuir a aumentar la oferta de servicios atractivos en internet para que sus ciudadanos tengan más incentivos para entrar en la sociedad de la información. Y por otro lado, administraciones que intentan rentabilizar las nuevas tecnologías aprovechándose de los grupos sociales que ya las usan.*

*El estudio se basa en los datos de la encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares que el Instituto Nacional de Estadística realiza desde el 2002. &*

**&** Palabras clave: gobierno electrónico, uso de e-gobierno, internet, Administración pública, servicios públicos electrónicos, evaluación



## 1. INTRODUCCIÓN

En junio del 2005 la Comisión Europea desarrolló un nuevo marco para la sociedad de la información (SI), i2010 Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo. El documento, entre otras cosas, representaba una comprobación del estado del desarrollo de la sociedad de la información en Europa después del lanzamiento de eEurope 2005 en el año 2003. En el documento, basado en encuestas realizadas a hogares y empresas de los estados miembros en el 2004, se afirmaba que la disponibilidad de servicios públicos electrónicos (SPE) había seguido creciendo con respecto a anteriores mediciones y que la mayoría de los usuarios describían beneficios en su uso, en términos de tiempo ahorrado y un acceso más flexible a las administraciones. De acuerdo con los datos obtenidos, se recomendaba a los estados miembros que reforzaran el desarrollo de políticas de e-Gobierno. No obstante, según los datos obtenidos, el documento se hacía eco de que había divisiones en la sociedad que no parecían cerrarse y que una SI inclusiva no se podría obtener sin ayuda de políticas públicas concretas. Concretamente, se citaban los casos de la extensión de la SI a personas mayores, con poca o nula educación formal, o desocupadas.

Las decisiones de política pública que pueden tomar los gobiernos ante esta situación son muchas y muy variadas. Por un lado, pueden actuar sobre la oferta, ya sea implementando políticas de regulación del mercado de las telecomunicaciones para incidir en los precios de acceso a las nuevas tecnologías, o también erigiéndose en operadores de dichos servicios. En líneas generales, los gobiernos de las economías más avanzadas han optado por la regulación más que por la prestación directa basada en el control de empresas de telecomunicaciones.

Con relación a la demanda, las opciones de los gobiernos son también amplias. Pueden apoyar iniciativas que pongan en línea servicios para que resulte más atractiva la opción del uso de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos y también pueden decidir apostar por la prestación directa de servicios a través de la Administración. El objeto de estudio de este trabajo se circunscribe a esta última opción: a través de qué mecanismos los estados actúan sobre la demanda de servicios electrónicos prestando servicios directamente desde las administraciones: los servicios públicos electrónicos (SPE).

## 2. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SERVICIOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS

### 2.1. Estrategias de implementación: motor o remolque

Ante la situación descrita anteriormente, la Administración pública (AP) puede optar por diferentes niveles de intervención en la prestación de SPE. Una clasificación básica es la que divide el uso de TIC según si el objetivo final es la propia Administración o son los ciudadanos. En este sentido, se pueden aprovechar las ventajas que ofrece la tecnología para mejorar procesos internos, consiguiendo más eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, pero sin que el cambio afecte a las tecnologías que se usan para comunicarse con el ciudadano. Esta aproximación basada en el aumento del rendimiento mediante procedimientos informáticos se inició décadas atrás en la mayoría de los países europeos.

El cambio más importante en estos últimos años se ha situado en el nivel externo, el nivel en el que la AP se comunica con los ciudadanos y las empresas a través de TIC. En este caso el uso de una tecnología se aprovecha para mejorar de manera directa la prestación de servicios con los ciudadanos.

En este contexto, una administración actuará a remolque cuando su objetivo sea maximizar los rendimientos de la implementación de las TIC sin tener en cuenta el papel social que su estrategia puede tener. La AP se desentiende de su capacidad para fomentar el uso de las TIC entre sectores de la población poco proclives a optar por la SI. En la búsqueda de la máxima eficiencia, la AP diseña una estrategia de uso de las TIC basada en aquella población que ya está conectada y hace un uso cotidiano de la tecnología. De esta manera, los costes para la AP son mucho menores puesto que no debe hacer esfuerzos suplementarios para que los ciudadanos «aprendan» a comunicarse con ella mediante las nuevas herramientas. La falta de servicios dirigidos a sectores de la población que no están conectados —o la percepción de que los servicios existentes en internet no satisfacen los costes de conectarse— ensancha aún más la brecha digital que existe entre sectores de la población.

Una administración, en cambio, funcionará como motor de la SI cuando su actuación vaya orientada a fomentar el uso de las TIC entre aquellos ciudadanos que, sin el incentivo de la Administración y solo con los que ofrece el mercado, difícilmente optarían por utilizar las nuevas tecnologías. La AP realiza una estrategia de uso de las TIC con los ciudadanos donde el objetivo no es la búsqueda de la máxima eficacia para sí misma. En este caso existe la convicción de que los SPE tienen un impacto social no simplemente entre aquellos que ya son usuarios de otros servicios electrónicos, sino también entre grupos sociales que han quedado al margen de las TIC pero que debido a la existencia de un incentivo por parte de la Administración en forma de servicio deciden «engancharse» a la sociedad de la información. En este sentido, pues, la AP funciona como motor.

Aunque las estrategias de remolque y motor deben considerarse como extremos de un continuo donde difícilmente existen casos puros de cualquiera de los dos tipos ideales, sí que es posible distinguir rasgos y culturas diferentes entre diferentes estrategias. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es demostrar hasta qué punto en España la Administración pública está funcionando como un motor de la SI o si lo hace a remolque de ella.

## 2.2. Uso de servicios públicos electrónicos

La aproximación al concepto de «servicio público electrónico» se basa en un criterio práctico. La «encuesta a hogares sobre equipamientos y uso de tecnologías de la información y la comunicación» (TIC-H)<sup>6</sup> que realiza anualmente desde el 2002 el Instituto Nacional de Estadística (INE) considera el «uso de servicios públicos electrónicos» a partir de la siguiente pregunta:

43. Dígame si en los últimos tres meses ha usado por motivos particulares los siguientes servicios de comunicación con las administraciones públicas por internet (sí, no, ns/nc):

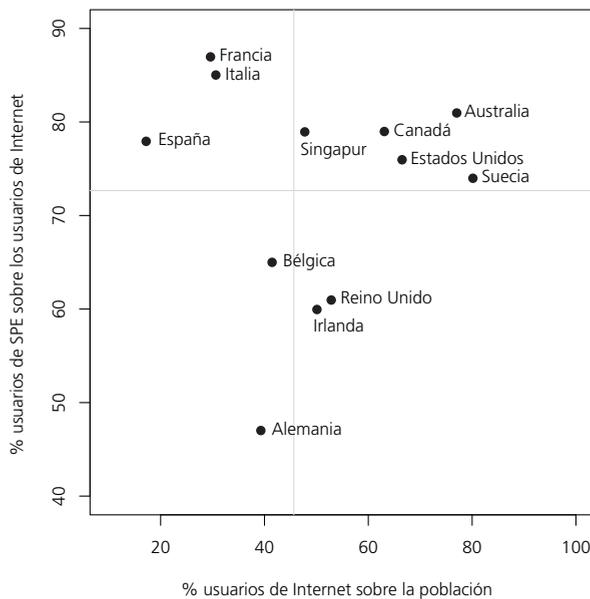
1. Obtener información de páginas web de la Administración
2. Descargar formularios oficiales
3. Enviar formularios cumplimentados

La encuesta TIC-H es la que utiliza la oficina estadística de la UE (Eurostat) para comparar los datos de acceso a internet y de uso de SPE en Europa. Los datos relativos al uso de administración electrónica en Europa que proceden de fuentes de la Unión Europea se basan, entonces, en dicha definición. La encuesta TIC-H permite también conocer si en el último mes el individuo se ha conectado a internet o no.

### 2.3 El uso de la administración electrónica en España

Además de Eurostat y las instituciones estatales de estadística, existen otras fuentes que pretenden medir el uso de los SPE. La consultora Accenture, por ejemplo, utiliza una aproximación basada en los internautas que al menos alguna vez han utilizado la administración electrónica. La primera diferencia con la definición del INE (y por extensión de la UE) es de matiz temporal. Mientras que para el INE importa lo realizado en los últimos tres meses, para la consultora el tiempo no es un factor determinante y la exposición debe haber sido atemporal: «al menos una vez». La segunda diferencia radica en el tipo de exposición. Mientras que el INE define claramente qué es lo que cuenta para ser considerado usuario (obtener información de una página, descargar formularios o enviar formularios), Accenture simplemente usa el concepto «utilizar» de forma más vaga e imprecisa.

A pesar de estas diferencias, los datos estandarizados por estados de Accenture permiten situar a España en el contexto internacional. El gráfico 1 presenta una muestra de países para el año 2004. En el eje de abscisas los estados se ordenan según el porcentaje de usuarios de internet sobre la población (penetración de internet), mientras que en el eje de ordenadas los estados se ordenan según el porcentaje de estos usuarios de internet que también son usuarios de SPE. Según la consultora [17, :24], el uso de e-gobierno se concentra en ambos extremos de niveles de penetración de internet. La explicación es que en países con altas tasas de penetración (Australia, Estados Unidos) los individuos tienen experiencia en la red y han explorado su potencial para muchos usos. En contraste, países con tasas de penetración bajas (España, Francia o Italia), el elevado entusiasmo de los primeros individuos que adoptan la red también los lleva a explorar diferentes usos. La explicación, no obstante, olvida los motivos de encontrar bajas tasas de uso de e-gobierno entre usuarios de internet de países con tasas medias de penetración.



**Gráfico 1:** Porcentaje de usuarios de internet sobre la población y porcentaje de usuarios de los SPE sobre los usuarios de internet, 2004. Las líneas horizontal y vertical representan la media en cada uno de los ejes.

En cualquier caso, la situación de España en el contexto internacional representa un caso donde los pocos internautas que existen hacen un uso intenso de servicios electrónicos. La brecha, entonces, se sitúa fundamentalmente entre estar en la red o no estar (ser internauta o no). La división entre utilizar SPE o no utilizarlo es de las menores que existen (de aquí que un 78% de los internautas use e-gobierno). Se puede afirmar que los internautas en España son «entusiastas» y «exploradores», aunque escasos.

### 3. DISEÑO EXPERIMENTAL

La situación ideal para responder a la pregunta de investigación sobre el papel de la AP en España como motor o remolque de la SI implicaría el seguimiento de ciudadanos antes y después de la introducción de ciertos SPE. Se observaría si el hecho de aumentar la oferta de servicios de internet (SPE) sin haber cambiado ninguna de las otras condiciones atrae suficientemente a dichos ciudadanos hacia la inclusión en la SI. La existencia de un efecto permitiría afirmar que en el contexto de la investigación la Administración ha funcionado como motor. De no poder probar el efecto se concluiría que la Administración ha funcionado a remolque.

No obstante, la situación experimental ideal no está disponible para una muestra representativa a nivel estatal. Los datos disponibles en una muestra representativa a nivel estatal son los de la mencionada encuesta TIC-H que el INE realiza anualmente y desde el 2002, en la que se pregunta por el uso de SPE. Aunque no es posible realizar el experimento ideal descrito, los datos permiten muchas otras posibilidades analíticas.

#### 3.1. Individuos objeto de la comparación

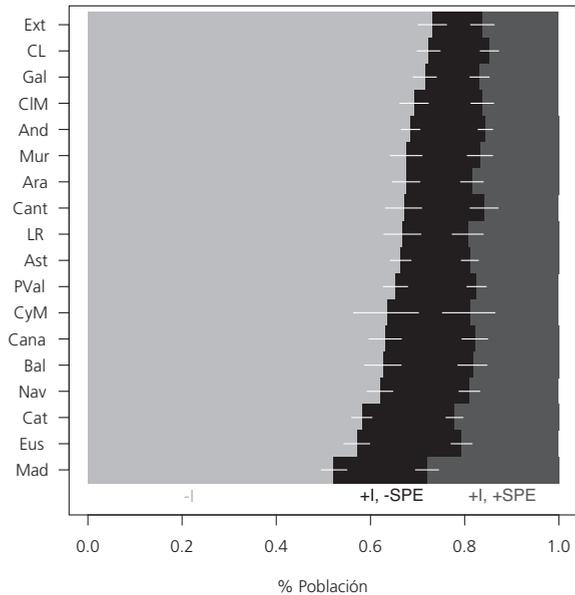
Según el uso que hagan de la red y de los SPE, los ciudadanos se pueden situar en uno de los siguientes tres grupos<sup>1</sup>:

+I, +SPE Usuarios de internet y, además, usuarios de SPE. No es posible conocer si son usuarios de internet porque la existencia de oferta en SPE les ha convencido de usar la red.

+I, -SPE Usuarios de internet que no son usuarios de SPE. Para este grupo de ciudadanos la red tiene suficientes servicios atractivos como para utilizarla aun sin utilizar SPE.

-I, -SPE Ciudadanos que no son usuarios de internet y, por lo tanto, tampoco lo son de SPE. Se trata del grupo donde se pueden encontrar potenciales usuarios de TIC para los cuales la existencia de SPE puede ser un motor para engancharse a la SI. No obstante, también en este grupo hay ciudadanos que están y estarán fuera de la sociedad digital y para los cuales harán falta otras estrategias no basadas únicamente en la oferta de servicios para reengancharlos a la SI.

El gráfico 2 muestra para cada una de las comunidades autónomas en España la estimación de ciudadanos que se sitúan en las diferentes categorías. Los datos son consistentes con el gráfico 1 y con el diagnóstico de Accenture, en el sentido de que los «escasos» internautas (en negro y rojo en comparación con los no internautas en gris) hacen un uso «entusiasta» de la administración electrónica (en rojo, con relación al negro). El gráfico 2 también sugiere que el nivel de uso de SPE en España no se debe tanto al hecho de que los servicios no son atractivos para los internautas, sino a que pocos ciudadanos se conectan a internet (y, por lo tanto, no pueden usar dichos servicios).



**Gráfico 2:** Porcentaje de usuarios de internet (en negro) y porcentaje de usuarios de servicios públicos electrónicos (en gris oscuro). España, 2005, por comunidades autónomas. Se incluyen también los intervalos de confianza al 95%. Las columnas en gris representan el porcentaje de ciudadanos no usuarios de internet (-I). En negro, los ciudadanos usuarios de internet y no usuarios de SPE (+I, -SPE). En gris oscuro los ciudadanos usuarios de internet y de SPE (+I, +SPE).

Con estos grupos identificados se pueden conocer qué factores explican la probabilidad de que un ciudadano (cualquier individuo de la población) sea usuario de SPE  $P(y_{SPE}|I)$  y qué factores explican la probabilidad de que un ciudadano conectado a internet sea usuario de SPE  $(P(y_{SPE}|I))$ .<sup>2</sup>

### 3.2. Hipótesis

Conociendo las diferencias de los perfiles sociodemográficos de los usuarios de SPE entre la población  $(P(y_{SPE}|I))$  y los usuarios de SPE entre internautas  $(P(y_{SPE}|I))$  se podrá determinar hasta qué punto la administración pública electrónica en España actúa como motor o remolque en su estrategia para el desarrollo de la SI. Entre los internautas, si no existen diferencias en el perfil de los que usan o no SPE según diferentes variables significa que la AP no tiene ninguna capacidad para poder «engancharse» a más ciudadanos hacia la SI. Una situación con estas características implicaría que la diferencia no se da a partir de la existencia de SPE, sino en el hecho o no de estar en internet.

La hipótesis H(A) es que si existen diferencias en el perfil sociodemográfico de los usuarios de SPE con relación a los usuarios de internet la AP tiene capacidad para actuar sobre la brecha digital a través de una estrategia de SPE. La ecuación 2 representa la hipótesis H(A), donde  $\beta_{SPE|I}$  es el vector de coeficientes de las variables sociodemográficas.

$$H(A)_1 : \beta_{SPE|I} \neq 0$$

$$H(A)_0 : \beta_{SPE|I} = 0$$

No obstante, el efecto ya se ha visto que puede ser en ambas direcciones (remolque o motor). Para poder comprobar cuál es el sentido se deben comparar los coeficientes del modelo estimado usando como población de referencia todos los ciudadanos ( $SPE|P$ ) o bien usando como población de referencia solo a los que ya son usuarios de internet ( $SPE|I$ ). El argumento central es el siguiente: si aún existen diferencias en el uso de los SPE entre los individuos cuando se comparan solo los usuarios de internet y estas diferencias son del mismo signo que comparando con toda la población, entonces la Administración no está usando los SPE para favorecer la inclusión digital de ciertos grupos de individuos. En realidad, está aprovechándose de una situación de desigualdad frente al uso de las nuevas tecnologías para dar unos servicios a individuos que ya están en la red. Tan solo en el caso de que las diferencias sean de signo diferente se puede argumentar a favor de un efecto motor de los SPE para favorecer el desarrollo de la SI. A modo de ejemplo, los hombres usan más los SPE que las mujeres cuando se utiliza toda la población en la comparación. Este dato podría no tener significación real para la AP si se debiera al hecho de que los hombres usan más internet que las mujeres (y, por lo tanto, es también más probable que usen SPE). En cambio, para comparar el efecto real de la AP no debemos usar toda la población, sino tan solo aquella que ya usa internet. Se descuenta, por lo tanto, el efecto que pueda tener la red en sí misma y se analiza solo el efecto que puede producir la Administración. Siguiendo con el ejemplo, si la Administración fuera una fuerza que intentara disminuir la brecha digital entre hombres y mujeres (efecto motor), lo que deberíamos observar es que el efecto del sexo es contrario al efecto de la brecha digital (las mujeres que ya usan internet es más probable que usen también SPE). En su defecto, si la Administración fuera neutral observaríamos que el efecto es inexistente.

Entonces, si existen diferencias en el perfil sociodemográfico de los usuarios de SPE respecto a los internautas  $\beta_{SPE|I}$  pero estas son de signo diferente a las que puedan existir respecto a la población en general  $\beta_{SPE|P}$  se podrá afirmar que la AP está actuando como motor de la SI. Al contrario, la hipótesis H(B) se puede expresar también como que si las diferencias en el perfil demográfico de los usuarios de SPE son del mismo signo tanto si la población de referencia son los internautas como todos los ciudadanos, la AP tiene un efecto remolque en el desarrollo de la SI y no participa en la reducción de la brecha digital. La ecuación 4 representa formalmente la hipótesis H(B).

$$H(B)_1 : |(\beta_{SPE|I} + \beta_{SPE})| < |\beta_{SPE}|$$

$$H(B)_0 : |(\beta_{SPE|I} + \beta_{SPE})| > |\beta_{SPE}|$$

### 3.3. Estimación

Para probar las hipótesis los coeficientes  $\beta_{SPE}$  y  $\beta_{SPE|I}$  se estiman utilizando un modelo logístico multinivel (también llamado jerárquico), donde se representa el hecho de utilizar SPE, ya sea con relación a toda la ciudadanía ( $y_{SPE|P}$ ) o con relación a los usuarios de internet ( $y_{SPE|I}$ ). Se utilizan diferentes variables sociodemográficas (sexo, edad, nivel de estudios, tamaño de la vivienda, existencia de menores en la vivienda, tamaño del municipio y uso frecuente de internet) en el primer nivel del modelo (efectos fijos, *fixed slopes*) y se estimarán sus coeficientes  $\beta$ , que se asumen iguales para cada comunidad autónoma.

Una de las características más relevantes de la encuesta es que es representativa a nivel de comunidades autónomas y con este objetivo ha sido diseñada. De esta manera, además del propio interés investigador para conocer los diferentes niveles de uso de SPE una vez descontados los factores sociodemográficos, técnicamente es conveniente usar un modelo multinivel para poder tener en cuenta esta representatividad en la estimación de los coeficientes y evitar sesgos. En un segundo nivel, entonces, se situará la variable que tiene en cuenta a qué comunidad autónoma pertenece el individuo (constantes aleatorias, *random intercepts*)

La ecuación 7 representa el modelo usado para la estimación, donde  $y_{ij}$  es la respuesta del individuo  $i$  que reside en la comunidad autónoma  $j$  al hecho de usar o no SPE. La parte aleatoria (*random intercepts*) del modelo está representada por  $\theta_j$ . Dicho vector genera  $j=18$  parámetros, uno para cada comunidad autónoma, que representan el grado que en cada comunidad autónoma se desvía del nivel medio de uso de SPE ( $\alpha$ ) en toda la muestra (España).

$$\begin{aligned} y_{ij} &\sim \beta \mathcal{E}(p_{ij}) \\ \text{logit}(p_{ij}) &= \alpha + X\beta + \theta_j \\ \theta_j &\sim N(0, \tau) \end{aligned}$$

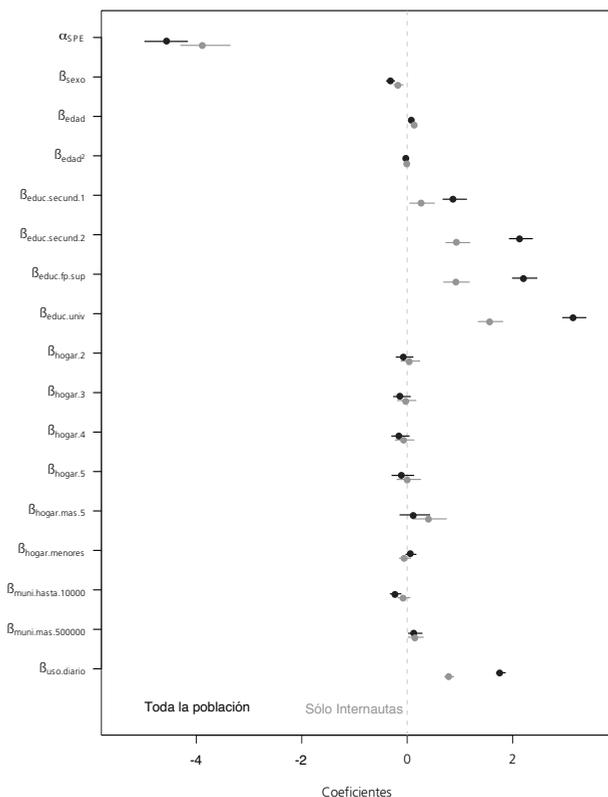
Los parámetros de interés son los coeficientes  $\beta$  que representan la variación entre individuos dentro de cada comunidad autónoma debido a diferencias en sus características socio-demográficas y  $\theta_j$  que representan la variación entre regiones, condicionada a las demás variables independientes.

El proceso de inferencia para los parámetros se realiza a través de métodos bayesianos, lo que implica obtener la densidad de la distribución posterior (*posterior*) una vez observados los datos. Dada la complejidad del modelo se han utilizado métodos basados en simulaciones. Más concretamente, técnicas Monte Carlo y Cadenas de Markov (*Markov Chains Monte Carlo*, MCMC) y el muestreo de Gibbs (*Gibbs sampling*). Aun utilizando diferentes valores de inicio en menos de 1 000 iteraciones las cadenas son estables y no hay evidencias de no-convergencia según el test de Geweke. A partir de aquí se realizan 12 000 iteraciones para obtener los estimadores. La estimación se ha realizado con el programa JAGS<sup>7</sup> y para el análisis de los resultados se han utilizado las librerías *coda* y *boa* del lenguaje de análisis estadístico R<sup>11</sup>.

Se reportan los resultados del modelo con distribuciones anteriores (*priors*) no informativas que representan los estimadores que se obtendrían por máxima verosimilitud (*maximum likelihood*). No obstante, se han analizado también modelos con *priors* relativamente informativos para las variables de control y se ha observado que los resultados no variaban sustancialmente, debido principalmente a la cantidad de datos de los que se dispone. El hecho de utilizar inferencia bayesiana respecto a la *maximum likelihood* responde fundamentalmente a las ventajas de modelización (especialmente en contextos como este donde existe un modelo multinivel) y a las ventajas que representan los métodos bayesianos para la interpretación de estimadores. Revisiones y métodos bayesianos y estimación MCMC para la ciencia política se pueden encontrar en [18] y [5].

## 4. RESULTADOS

El gráfico 3 presenta los resultados de las densidades de los parámetros del primer nivel ( $\beta$ ) para ambos modelos: en negro cuando la estimación es con relación a toda la población y en rojo cuando la estimación es en relación solo a los usuarios de internet.



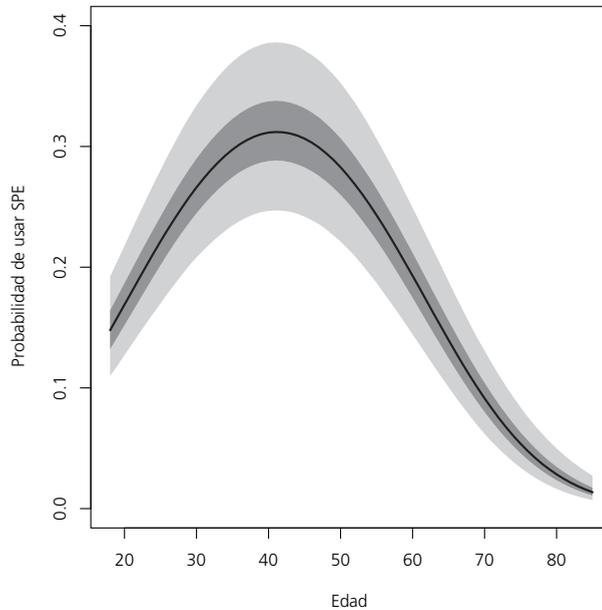
**Gráfico 3:** Coeficientes para el modelo estimado con relación a toda la población (en negro) y el modelo estimado con relación a los usuarios de internet (en gris). Los puntos representan el valor medio y se presentan también los intervalos de confianza al 95%. Se puede consultar la lista detallada de nombres de las variables en 6.1.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la estimación de los modelos y utilizando los datos de la encuesta TIC-H 2005 del INE.

A nivel general las variables sociodemográficas aparecen con valores diferentes de cero. Por lo tanto, existen características de los individuos que modifican la probabilidad de que estos usen o no los SPE. Los coeficientes para el modelo estimado con relación a los usuarios de internet (en gris) son los de interés para contrastar la hipótesis H(A). Excepto para las variables que controlan el tamaño del hogar, las demás indican que existen diferencias significativas en el uso de los SPE.

Los resultados muestran que existe un efecto muy fuerte en el uso de los SPE por nivel educativo —los ciudadanos con estudios universitarios tienen una probabilidad 20 veces mayor que los que tienen estudios primarios de usar SPE, los ciudadanos con estudios secundarios y FP superiores unas 10 veces y los ciudadanos con estudios secundarios entre 2 y 3 veces mayores—. Aunque menor, el efecto según el tamaño del municipio —los ciudadanos de municipios mayores de 500 000 habitantes los utilizan más y los menores de 10 000 los utilizan menos, con relación a la categoría 10 000-500 000— sigue siendo relevante.

Las mujeres, a su vez, utilizan relativamente menos los SPE que los hombres, aun habiendo descontado el efecto de la educación. El tamaño de los hogares no parece provocar ningún tipo de variación. Finalmente, la edad se ha estimado usando el cuadrado para descubrir efectos no lineales y estos han resultado ser altamente explicativos. Los resultados del efecto de la edad en la probabilidad de uso de SPE se presentan en el gráfico 4, donde se puede observar un efecto considerable y que el uso de SPE se concentra, sobre todo, en la franja de edad entre 35 y 50 años.



**Gráfico 4:** Probabilidad predicha por el modelo de usar SPE para un individuo que ya utiliza internet (hombre, de educación primaria, que vive solo en el hogar sin niños y en un municipio de entre 10 000 y 500 000 habitantes). Las zonas sombreadas representan los intervalos de confianza al 50 y al 95%.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la estimación del modelo SPE|I y utilizando los datos de la encuesta TIC-H 2005 del INE.

Debido a los efectos descritos debemos rechazar la hipótesis nula según la cual los rasgos socioeconómicos de los individuos, una vez que son usuarios de internet, no tienen ningún efecto en la probabilidad o no de usar SPE y, entonces, aceptamos  $H(A) : \beta_{SPE|I} \neq 0$ . En todos los casos, no obstante, los valores de los coeficientes  $\beta_{SPE|I}$  demuestran que incluso descontando los individuos que no acceden a internet, entre los internautas existen fuertes diferencias en el uso de SPE que van en la dirección de ensanchar la brecha digital.

El gráfico 3 permite, además, comparar los coeficientes de los modelos estimados comparando los usuarios de SPE con todos los ciudadanos o solo con los usuarios de internet. Según la hipótesis H(B) los coeficientes con un efecto contrario cuando la población de referencia son los internautas (SPE|I) implican un efecto motor de los SPE.

En este caso, se observa que, excepto para los individuos en hogares grandes o que viven en municipios pequeños, los coeficientes siempre tienen el mismo signo en SPE|P y SPE|I. Así pues, no podemos rechazar  $H(B)_0$  y debemos aceptar que en general los SPE no representan

en ningún caso un motor para conectarse a la red. Esto es especialmente importante en dos de las características sociodemográficas. En primer lugar, se ha visto que el nivel educativo desempeña un papel muy importante para que un individuo decida o no usar los SPE. La situación, además, es especialmente inquietante, puesto que además de que los ciudadanos con menor nivel de educación formal acceden menos a la red, incluso entre los que acceden, la educación sigue haciendo una gran diferencia en el uso de los SPE. Revertir la situación — que los SPE se conviertan en una opción atractiva para individuos de baja cualificación educativa— implica diseñar los servicios electrónicos de manera fundamentalmente diferente. Esto es, con la vista puesta no tanto en los internautas (y, por lo tanto, intentando copiar diseños de otros tipos de servicios electrónicos), sino en individuos que aún no lo son. La solución, además de políticas públicas específicas para este colectivo, pasa seguramente por simplificar los procesos y los mensajes.

En segundo lugar, como se ha podido observar en el gráfico 4, la edad juega en contra de la utilización de los SPE para la extensión de la SI a las personas mayores. Aun habiendo descontado el efecto del nivel de educación las personas mayores de 55-60 años presentan tasas de uso de SPE testimoniales. Los jóvenes, es cuestión de tiempo, se verán en contacto con los SPE en algún momento, pero los mayores es difícil que tengan oportunidades. Si la AP funcionara como un motor de la SI debería hacer un esfuerzo por incluir servicios atractivos para mayores. Invertir en servicios típicos de ciudadanos en edades entre 35 y 55 garantiza que fácilmente podrán ser usados ampliamente, pero se trata de una estrategia a remolque de la SI.

Los datos indican que solo con un esfuerzo significativo para revertir la situación en las variables de educación y edad se podrá lograr que los individuos que en el gráfico 2 estaban en la zona gris (-) puedan pasar a las zonas negra o roja. Como ya se había apuntado anteriormente, una solución para aumentar el uso de SPE es concentrarse en los ciudadanos que no están en internet (la zona gris en el gráfico 2), para los cuales la AP debe significar un motor en el acceso a las nuevas tecnologías. Además, se deberá hacer especial hincapié en el nivel educativo (simplificación de procesos) y en la edad (servicios atractivos para mayores).

Dicha solución es especialmente relevante si tenemos en cuenta que ambos colectivos son los que se citan expresamente (junto a los desocupados) en el documento i2010 que encabeza el texto. En él, como ya se ha comentado, se reitera la necesidad de políticas públicas concretas para extender la SI a dichos colectivos.

En los hogares de más de cinco miembros, y en comparación con los hogares de un único miembro, el efecto de los SPE es de motor del uso de internet. En este caso, con relación a los internautas el uso de los SPE se puede explicar por el número de individuos que viven en la vivienda, mientras que si se compara el uso de los SPE con relación a toda la población esta variable no tiene efecto.

El tamaño del municipio en el caso SPE|| no tiene efecto en el uso de los SPE, aunque sí que lo tiene cuando se compara a los usuarios de los SPE en relación con toda la población (SPE|P). Se trata de un resultado que demuestra que una vez que los ciudadanos de municipios pequeños están en internet, su uso de los SPE no difiere del de los ciudadanos de municipios mayores (excepto de municipios de más de 500 000 habitantes). Por un lado, el resultado sugiere que los ayuntamientos de municipios pequeños no están quedando descolgados de la administración electrónica (no al menos en el nivel de precisión de la encuesta). Asimismo, el resultado sugiere que en municipios pequeños el problema de acceso a internet no se debe a la falta de oferta de servicios, sino a la falta de infraestructuras. No obstante, para poder afirmar este extremo se requeriría una investigación más a fondo.

## 5. CONCLUSIONES

Alrededor de la mitad de los usuarios de internet en España en el año 2005 han usado internet para realizar algún tipo de comunicación con la Administración.

Los resultados demuestran que la existencia de servicios públicos electrónicos puede representar para muchos ciudadanos un incentivo para usar la red. En este sentido, el Estado puede modificar los incentivos que los individuos tienen para conectarse a la red usando los servicios públicos electrónicos como reclamo de una mejor oferta de servicios en internet (efecto motor). No obstante, los servicios públicos electrónicos pueden ser usados también por la Administración para su propio provecho, sin tener en cuenta las externalidades positivas que su existencia provoca (efecto remolque). En España el alcance de los SPE como instrumento para lograr una SI inclusiva representa un gran potencial. Existen aún muchos ciudadanos que no se han conectado a la red y para los cuales la existencia de SPE puede significar un incentivo suficiente para hacerlo.

Los datos muestran que entre los individuos que ya son usuarios de internet existen características sociodemográficas que explican por qué para algunos de estos individuos es más probable usar los SPE. Dado que el sentido de dichos efectos es igual que cuando se compara a los usuarios de SPE y el resto de la población se puede concluir que, en general, la AP en España no está actuando como motor de la SI sino a remolque de esta. Esta situación es especialmente relevante para el nivel educativo y la edad, dos variables identificadas por la Unión Europea como claves para lograr una sociedad de la información inclusiva.

No obstante, existen características que demuestran que los SPE pueden ser utilizados como motor. Es el caso de los individuos que viven en hogares de gran tamaño (más de cinco miembros). Para dichos individuos los SPE parecen ser suficientemente atractivos como para que exista una diferencia significativa de uso respecto a individuos que viven en hogares de menor tamaño. Los datos indican también que para aquellos individuos que viven en municipios de menos de 10 000 habitantes existe una brecha debida al acceso a infraestructuras y no al hecho de que existan SPE menos atractivos en estos municipios.

## Notas

<sup>1</sup> Bayes, T. «An Essay Towards Solving a Problem in the Doctrine of Chances», en *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*. 1763.

<sup>2</sup> eEurope+, eEurope+ 2001-2003 Final Project Report. 2004. [http://www.emcis2004.hu/dokk/binary/30/17/3/eEurope\\_Final\\_Progress\\_Report.pdf](http://www.emcis2004.hu/dokk/binary/30/17/3/eEurope_Final_Progress_Report.pdf). 2004. Última visita: septiembre del 2007

<sup>3</sup> Fernández, Xavier y Yanina Welp. 2003. «España y la sociedad de la información ¿Planes o políticas?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26/27 (enero-agosto del 2003).

<sup>4</sup> Gelman, Andrew, John B. Carlin, Hal S. Stern y Donald B. Rubin. 2004. *Bayesian Data Analysis*. Chapman & Hall/CRC.

<sup>5</sup> Gill, Jeff. 2002. *Bayesian Methods. A Social and Behavioral Sciences Approach*. Chapman & Hall/CRC.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares (3)*: <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft25%2Fp450&O=inebase&N=&L=>. Última visita: septiembre del 2007.

<sup>7</sup> JAGS. *Just Another Gibbs Sampler*. <http://www-fis.iarc.fr/~martyn/software/jags/>

<sup>8</sup> Jordana, Jacint, David Sancho, Xavier Fernández, Yanina Welp y Imma Puig. 2003. *Planificant la Societat de la Informació. Una anàlisi de les iniciatives impulsades per les Administracions Públiques a Espanya*. Generalitat de Catalunya.

<sup>9</sup> Jordana, Jacint, Xavier Fernández, David Sancho y Yanina Welp. 2005. «Which internet Policy? Assessing Regional Initiatives in Spain», en *The Information Society*, n.º 21, págs. 341-351.

<sup>10</sup> *Millennium Report of the Secretary-General*. 2000. <http://www.un.org/millennium/sg/report/>. Última visita: septiembre del 2007.

<sup>11</sup> *The R project for Statistical Computing*. <http://www.r-project.org/>

<sup>12</sup> OCDE. 2001. *Understanding the Digital Divide*.

<sup>13</sup> Wagner, Kevin y Jeff Gill. 2005. «Bayesian Inference in Public Administration Research: Substantive differences from somewhat different assumptions», en *International Journal of Public Administration*. 28:1/2, 5-35.

<sup>14</sup> West, Darrell M. 2005. *Digital Government. Technology and Public Sector Performance*. Princeton University Press.

<sup>15</sup> Wong, George Y. y William M. Mason. «The Hierarchical Logistic Regression Model for Multilevel Analysis», en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 80, n.º 391, septiembre de 1985, págs. 513-524.

<sup>16</sup> Comisión Europea. 2006. «Plan de Acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos».

<sup>17</sup> Accenture. 2004. *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*.

<sup>18</sup> Jackman, Simon. 2000. «Estimation and Inference via Bayesian Simulation: An Introduction to Markov Chain Monte Carlo», en *American Journal of Political Science* 44:375-404.

## APÉNDICE

### Variables

Todas las variables se refieren a características de los individuos. Excepto las referidas a la edad, las demás son dicotómicas (*dummies*).

|   |   |
|---|---|
| $\beta_{\text{sexo}}$                           | Sexo. La categoría de referencia es «hombres».  |
| $\beta_{\text{edad}}$ y $\beta_{\text{edad}_2}$ | Edad del individuo. Especificada con el cuadrado para detectar relaciones no lineales.  |
| $\beta_{\text{educ.secund}_1}$                  | Nivel educativo, educación secundaria de primer nivel. La categoría de referencia para las variables de edad es la de «estudios primarios». |
| $\beta_{\text{educ.secund}_2}$                  | Nivel educativo, educación secundaria de segundo nivel.   |
| $\beta_{\text{educ.fp.sup}}$                    | Nivel educativo, FP de grado superior.  |
| $\beta_{\text{educ.univ}}$                      | Nivel educativo, educación universitaria.   |
| $\beta_{\text{hogar}_2}$                        | Tamaño del hogar donde habita el individuo, 2 miembros. La categoría de referencia son los hogares de un único miembro.                     |
| $\beta_{\text{hogar}_3}$                        | Tamaño del hogar donde habita el individuo, 3 miembros.   |
| $\beta_{\text{hogar}_4}$                        | Tamaño del hogar donde habita el individuo, 4 miembros.   |
| $\beta_{\text{hogar}_5}$                        | Tamaño del hogar donde habita el individuo, 5 miembros.   |
| $\beta_{\text{hogar.mas}_5}$                    | Tamaño del hogar donde habita el individuo, más de 5 miembros.  |
| $\beta_{\text{hogar.menores}}$                  | Hogar donde habitan menores de 15 años. La categoría de referencia son los hogares sin menores de 15 años.                                  |
| $\beta_{\text{muni.hasta.10000}}$               | Tamaño del municipio, menor de 10 000 habitantes. La categoría de referencia son los municipios de entre 10 000 y 500 000 habitantes.       |
| $\beta_{\text{muni.hasta.500000}}$              | Tamaño del municipio, mayor de 500 000 habitantes.  |
| $\beta_{\text{uso.diario}}$                     | Usuarios que hacen un uso diario de internet.   |

(1) Por su propia definición, no pueden existir ciudadanos que sean usuarios de SPE sin ser usuarios de internet.

(2) En el caso de los individuos que no utilizan internet la encuesta también pregunta las razones por las cuales un individuo no tiene dispositivos para conectarse a internet y las razones por las cuales no se ha conectado. Dichas variables podrían aportar información a la investigación, pero en un primer estadio de la misma y dado el carácter de trabajo en progreso se ha optado por no incluirlas.

(3) Contiene los documentos de metodología y análisis de cada una de las ediciones, los cuestionarios, las evaluaciones de falta de respuesta, las notas de prensa, las tablas de resumen y, finalmente, los microdatos.

# La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración



**&** Resumen/Abstract: *Durante los últimos años, el concepto europeización (europeanization) ha despertado un creciente interés en el ámbito politológico, teniendo en cuenta su aplicación en diversos ámbitos, entre ellos, las administraciones y las políticas públicas. Este artículo se aproxima a lo que podríamos llamar europeización de la e-administración, mediante la influencia ejercida por las instituciones de la Unión Europea sobre las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. Para ello, se esboza un análisis preliminar de los mecanismos utilizados para consolidar organizativa, normativa e institucionalmente la e-administración como un área de política pública. Lo anterior permite identificar las orientaciones predominantes en las actividades y programas europeos en torno a la e-administración y establecer una serie de conclusiones sobre sus implicaciones para los estados miembros.&*

**&** Palabras clave: Unión Europea, políticas públicas, e-administración, europeización



## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se aproxima a la influencia ejercida por las instituciones de la Unión Europea (UE) sobre las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros a través de diversos mecanismos institucionales en el ámbito concreto de la e-administración. Este fenómeno se presenta unido al creciente interés despertado en el ámbito politológico por el concepto *europaización* (*Europeanization*), que se ha aplicado a los procesos de gobierno multinivel dentro de la Unión Europea, teniendo en cuenta la construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, «maneras de hacer las cosas» y normas y creencias comunes, que son primero definidas y consolidadas en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan a la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como sus estructuras políticas y de definición de políticas públicas. Si bien este concepto se ha aplicado a muy diferentes ámbitos, en este estudio se explora su utilización en la esfera concreta de la e-administración.

El análisis de la e-administración en perspectiva europea prácticamente no ha sido considerado por la literatura especializada. Aunque las actividades de las instituciones comunitarias sobre e-administración fueron numerosas durante los últimos años, los análisis académicos no se han solido centrar en ellas de manera directa, salvo algunas excepciones (Alabau, 2004; Bradier, 2004; Chadwick y May, 2003). El objetivo de este trabajo reside precisamente en acortar las carencias existentes en el conocimiento sobre el fenómeno que está unido al creciente interés por la europeización de las administraciones y las políticas públicas. En el caso concreto de la e-administración, a pesar de las limitaciones apuntadas y, al menos en el caso español, pero no exclusivamente en él, muchas administraciones de diferentes niveles territoriales tendieron a reproducir algunos de los patrones más relevantes derivados de las variadas actuaciones definidas desde la UE en esta materia (Criado, 2006a, 2006b, 2007; Sancho, 2005).

La europeización de la e-administración empezó a tener cierta presencia en los orígenes de la llamada Sociedad de la Información (SI) en Europa. Ese proceso se hizo aún más evidente como consecuencia de su incorporación a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, así como la consolidación de instrumentos formales e informales con los que se promovieron iniciativas en sus diferentes ámbitos, uno de los cuales giró en torno a lo que más recientemente se ha identificado como e-administración. Todo ello se ha ido concretando de manera creciente a través de otros mecanismos institucionales que conforman el objeto de estudio de este trabajo.

Desde un punto de vista metodológico, este artículo realiza una aproximación exploratoria y descriptiva al objeto de estudio planteado. En concreto, en las siguientes páginas se esbozan algunos resultados del análisis de la abundante documentación emanada de las instituciones europeas en relación con los orígenes de la e-administración, así como su progresiva consolidación organizativa, institucional y material dentro del ámbito comunitario. En concreto, se realiza una primera aproximación a los variados mecanismos desarrollados por las instituciones comunitarias de cara a generar un marco de referencia común en torno al fenómeno de la e-administración, a través del cual se intentó ejercer influencia en el conjunto de las administraciones públicas europeas.

Las siguientes páginas se dividen en cuatro secciones. Primero, se presenta el marco teórico de referencia, considerando la importancia de las TIC en las administraciones públicas, así como el interés en aumento por el fenómeno de la europeización de los sistemas admi-

nistrativos y las políticas públicas nacionales, y su posible aplicación en el ámbito de la e-administración. En segundo lugar, se analiza la articulación organizativa interna de la e-administración dentro de las instituciones comunitarias. En tercer lugar, se abordan las diferentes iniciativas con las que las instituciones comunitarias intentaron desarrollar ese proceso de europeización, señalando sus aspectos más sustantivos para determinar las actuaciones de las administraciones y políticas públicas nacionales. En cuarto lugar, la sección de discusión relaciona los hallazgos más sustantivos de este artículo con el planteamiento teórico inicial en torno a la europeización. Finalmente, la conclusión resume brevemente el conjunto del trabajo y expone alguna idea final para desarrollar futuras investigaciones en este ámbito.

## **2. LA EUROPEIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA BREVE APROXIMACIÓN**

Como ya se ha apuntado, este artículo pretende abordar el fenómeno de la europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas, teniendo en cuenta el ámbito concreto de la e-administración. De forma particular, el propósito de este trabajo consiste en presentar los mecanismos utilizados por las instituciones comunitarias para influir en las actividades desarrolladas en ese ámbito por las administraciones europeas. Teniendo en cuenta lo anterior, este apartado realiza una breve aproximación teórica al concepto de europeización y selecciona una definición operativa que permite desarrollar su alcance teniendo en cuenta el objeto de estudio de este trabajo.

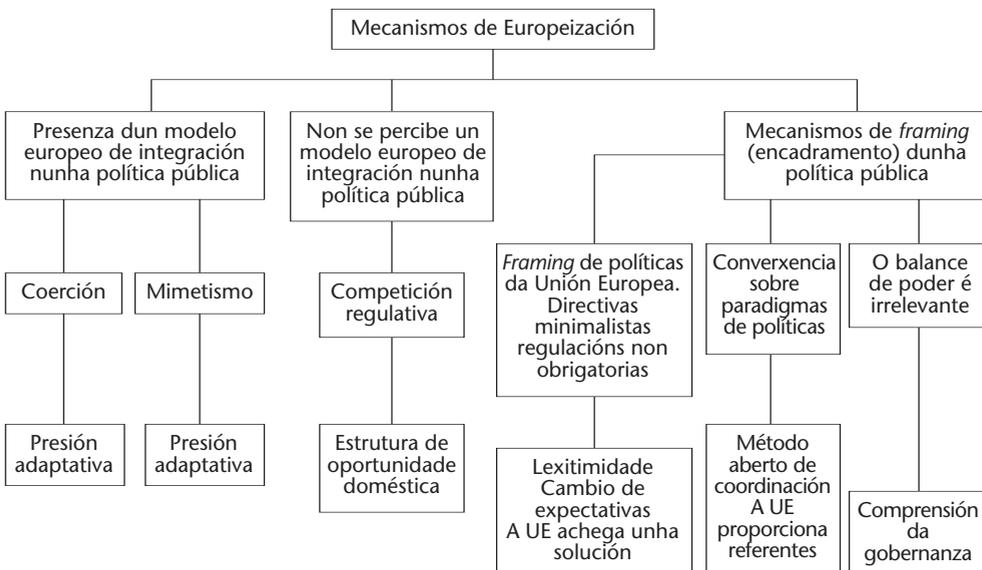
De entrada, el término *europeización* cuenta con muchas caras. Pese a que no es el objetivo de este artículo abundar en ello, el concepto de *europeización* se puede considerar desde diferentes puntos de vista y se ha aplicado en muy diferentes ámbitos (Featherstone y Radaelli, 2003; Graciano y Vink, 2007), siendo las administraciones y las políticas públicas dos de sus más recurrentes e interesantes esferas de concreción (Kassim, 2003; Knill y Lemkhul, 2002; Scharpf, 2001). En primer lugar, Lawton (1999) sugiere que es la transferencia *de iure* de soberanía a la UE, distinguiéndolo de *euroificación*, que implica compartir *de facto* el poder entre los gobiernos nacionales y la UE. En ese mismo sentido, Börzel (2002) se centra en lo que sucede una vez que el poder se ha cedido a Bruselas, es decir, el proceso por el cual determinadas áreas quedan de manera creciente bajo la influencia del proceso político europeo. No obstante, estas propuestas carecen de un abordaje más específico del papel de las organizaciones y las políticas públicas, que son las que interesan en este estudio.

La aproximación concreta a la europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas ha sido también el objeto de interés de algunos autores. En este sentido, Radaelli (2003: 29) ha identificado el término *europeización* (*Europeanization*) con procesos desarrollados desde las instituciones de la UE orientados a la «construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, “maneras de hacer las cosas” y normas y creencias comunes, que son primero definidos y consolidados en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan a la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como sus estructuras políticas y de definición de políticas públicas». Este concepto operativo pone de relieve la importancia del cambio en la lógica del comportamiento político, de manera que la europeización supone un proceso de institucionalización en las administraciones de los estados miembros y en sus políticas públicas de determinadas lógicas de acción, valores, reglas, etc., definidas desde instancias comunitarias a través de mecanismos diversos. Sin embargo, este mismo autor ha puesto

de manifiesto que europeización no implica convergencia o armonización, así como tampoco se ha de identificar de forma automática con integración política, puesto que hay una diferencia entre el proceso en sí y sus consecuencias, que no tienen por qué coincidir en todos los países y en todos los casos. Esto último es importante, puesto que las próximas páginas se centran en los mecanismos que caracterizan la evolución del proceso, más que en sus consecuencias concretas dentro de los sectores públicos nacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿cuáles son los mecanismos a través de los que se produce la europeización de determinadas políticas o de determinados ámbitos de las administraciones públicas nacionales? Siguiendo a Kassim (2003), Knill y Lehmkuhl (2002), Olsen (2002) y Radaelli (2003), aunque teniendo también en cuenta algunas críticas como las de Jordana y Levy-Faur (2004) o Jordana, Levy-Faur y Puig (2006), se puede esbozar un conjunto de mecanismos diferentes a través de los cuales se desarrollan procesos de europeización (véase Figura 1). De manera general, habría que distinguir, por un lado, mecanismos verticales, que parecen delimitar claramente el nivel europeo (donde se definen los procesos) y el nivel doméstico, donde las políticas públicas se han de metabolizar. Por contraste, los mecanismos horizontales dibujan la europeización como un proceso donde no hay presión para conformar modelos europeos de políticas públicas, o lo que es lo mismo, los mecanismos horizontales implican formas de ajuste a las propuestas europeas basadas en el mercado o en determinados patrones de socialización. De manera más precisa, mientras los mecanismos verticales se basan en presión adaptativa, los mecanismos horizontales conllevan diferentes formas de enmarcar las políticas públicas (*framing*).

Figura 1. Mecanismos institucionales para el desarrollo de la europeización



Fuente: Elaboración propia a partir de Radaelli (2003).

Sin desarrollar demasiado estas ideas en torno a los procesos de europeización, parece evidente su conexión con los enfoques neoinstitucionalistas. Por un lado, cuando la UE presenta un modelo propio en torno a una política pública, se producen presiones adaptativas en las administraciones de los estados miembros, a través de coerción o mimetismo, tal y como se pone de manifiesto en nuevas políticas regulativas, como la política de protección a los consumidores, las políticas ambientales o la política de higiene y seguridad en el trabajo. Mimetismo y coerción son mecanismos de isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991), de manera que si los países que se adaptan al modelo europeo generan una masa crítica, entonces los restantes pueden sentirse atraídos por esa fuerza de atracción hacia el centro de gravedad europeo y adoptar dichas innovaciones. En términos neoinstitucionalistas, la UE ejerce un papel de referente que actúa como difusor institucional dentro de determinados ámbitos organizativos o de políticas, generando presiones isomorfistas en el entorno institucional de referencia, desde nuestro punto de vista, formado por el conjunto de las administraciones públicas de los estados miembros (Scott y Meyer, 1991).

En el otro extremo a los mecanismos *hard* de europeización (como las directivas o las decisiones del Tribunal de Justicia) se sitúan al menos otros tres mecanismos *soft* para enmarcar las actuaciones situadas en la parte de la derecha de la Figura 1. En determinados casos, como la política ferroviaria, la UE actúa a través de directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias, de manera que pueden ofrecer mayor legitimidad a las autoridades nacionales en busca de justificaciones, mediante la «inseminación» de posibles soluciones en el debate nacional. En otros supuestos, las soluciones aportadas por las instituciones comunitarias pretenden alterar la percepción de los problemas, de manera que esas nuevas soluciones ofrecen nuevas dimensiones a los problemas y consolidan dinámicas de aprendizaje o una diferente lógica política. En este sentido, incluso los mecanismos más vagos propuestos desde el ámbito europeo tienen el potencial de alterar las expectativas de los actores nacionales, por ejemplo, mostrando a los que se oponen que están luchando contra una «causa perdida», puesto que la política europea marcha en sentido contrario. En este plano, el mecanismo más innovador en términos de gobernanza conjunta europea ha sido el método abierto de coordinación. Finalmente, en otros casos la europeización pretende producir efectos para los que el equilibrio de poder es irrelevante, es decir, lo importante es la definición de un nuevo modelo de gobernanza en torno a redes de actores (opuestos a otros tipos como corporalismo, estatismo o pluralismo) en una política concreta, es decir, efectos que solo son visibles a más largo plazo.

Dicho lo anterior, en las siguientes secciones se explora el potencial de utilización del concepto europeización en la esfera concreta de la e-administración. En concreto, y siguiendo la definición aportada más arriba, se trata de conocer los mecanismos utilizados por las instituciones europeas para construir, difundir e institucionalizar reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, «maneras de hacer las cosas» y normas y creencias comunes en el ámbito concreto de la e-administración. De entrada, podemos decir que el papel referencial desempeñado por las instituciones comunitarias en la esfera de la e-administración fue especialmente llamativo, teniendo en cuenta su ausencia de atención previa a temas relacionados con la transformación del sector público. Sin embargo, en cierta medida eso no fue casual, más bien al contrario, puso de manifiesto que las instituciones comunitarias, al menos inicialmente, más que entender la e-administración como una manera de modernizar las administraciones públicas de los estados miembros, plantearon su progreso

como otra vía más para generar nuevos servicios y aplicaciones dedicados al fomento de la iniciativa privada en la esfera de la economía en la SI. Obviamente, más allá de los resultados en cada una de las administraciones públicas europeas, que quedan fuera del objeto de este artículo, lo que se pretende es realizar una primera aproximación a los mecanismos desarrollados, para discutir después su vinculación al esquema planteado previamente.

### **3. LA ORGANIZACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS**

Uno de los pilares que sustentaron el intento de ejercer liderazgo de las instituciones europeas en el ámbito de la e-administración fue la progresiva consolidación de una estructura organizativa interna asociada a su desarrollo. Desde el punto de vista de la coordinación interna, en un estudio realizado durante la Presidencia española del primer semestre del 2002 ya se abordó la cuestión de las dificultades asociadas a la existencia de diferentes grupos de trabajo, programas, etc., en torno a la e-administración dentro de las instancias comunitarias. El estudio detectó que «la proliferación de grupos de trabajo de administración electrónica contribuye a que se pierda la visión de conjunto sobre las actuaciones que se realizan en este campo. Es prioritaria la clarificación y redefinición de los objetivos y funciones de los grupos de trabajo. Es fundamental la existencia de una función de coordinación permanente entre los distintos grupos de trabajo, programas o foros del ámbito de la Unión Europea, para evitar potenciales duplicidades, transmitir experiencias, detectar lagunas y conseguir una visión global de las actuaciones existentes. Para ello, es necesario que el órgano o servicio que realice la coordinación sea único.» (Comisión Europea, 2002c: 47). Lo anterior puso de relieve que la UE había generado una disparidad de actores y unidades ligados a la regulación, financiación y gestión de los programas relacionados con la e-administración, dificultando su coordinación interna e impidiendo la consolidación de una política coherente en este ámbito.

La Comisión Europea fue el agente central en el desarrollo de la e-administración en la UE y dentro de ella se crearon una serie de unidades para la gestión de los programas bajo su control. La articulación de las unidades encargadas de los programas que abordaron la relación entre las TIC y las administraciones públicas desempeñó un papel clave en la vertebración de la e-administración europea, ya que sirvió de modelo o bien reforzó la organización dentro de las propias administraciones de los estados miembros. En general, dicha estructura organizativa adoleció de una unidad específica encargada de diseñar e implantar las actuaciones y los programas de forma conjunta, por lo que la dispersión fue la nota predominante, algo que también se evidenció en algunas administraciones centrales de los estados miembros (Comisión Europea, 2005b). De manera concreta, la e-administración se abrió espacio como un ámbito más, si bien con notable peso, dentro de la Dirección General de Sociedad de la Información, en las unidades encargadas de la gestión de las iniciativas eEurope y los programas eTEN, IST y eContent, ámbitos estos últimos que formaron parte de la Política de Redes Trans-europeas, la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico y la Política Industrial de la UE, respectivamente. Por su parte, el programa IDA se integró dentro de la Dirección General de Empresa como una parte de la política industrial de la UE, mientras los fondos FEDER, utilizados en parte para financiar proyectos de e-administración y gestionados por la Dirección General de Política Regional, estuvieron adscritos a la Política de Cohesión Económica y Social. En suma, la gestión de las actuaciones sobre e-administración dentro de la Comisión Europea se articuló en torno a varias unidades muy diferentes entre sí, con pla-

zos temporales de implementación específicos, así como una regulación variada, lo que conllevó dificultades para alcanzar una mínima coordinación entre ellas, más allá de la voluntad para lograrla que emanó de diferentes instancias comunitarias (Comisión Europea, 2003a). En todo caso, la Comisión Europea no ha sido el único agente de interés en este ámbito.

El Consejo Europeo también formó parte de la estructura organizativa de la UE para fomentar la e-administración, de manera más o menos formal y directa, a través de dos grupos de trabajo. Por un lado, el Grupo de Trabajo de Sociedad de la Información, dependiente del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, estuvo ligado a los distintos ámbitos de implantación de las iniciativas eEurope. En general, este grupo de trabajo se centró en cuestiones más generales relativas al fomento de la SI europea, dentro de las cuales también se halló la e-administración, primordialmente como un ámbito más de utilización de las telecomunicaciones, lo que puso de manifiesto el perfil predominantemente tecnológico de sus propuestas. Este enfoque se mimetizó casi inmediatamente en la mayoría de las administraciones públicas de los estados miembros, en cuyos departamentos relacionados con las áreas de industria, telecomunicaciones o SI se tendió a ir aglutinando las competencias relacionadas con la e-administración (Comisión Europea, 2005b). Además, esto supuso añadir más dificultades a la coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la definición de prioridades y la concreción de actuaciones, al constatarse la tensión con los que habían sido responsables de la definición de las pautas y prioridades de modernización de las administraciones públicas hasta ese momento, que fueron quedando desplazados del diseño de la agenda de modernización y reforma administrativa, ante un interés casi exclusivo por las cuestiones tecnológicas.

Por otro lado, el Grupo de Trabajo de Administración Electrónica se encargó de promover determinadas actuaciones y adoptar algunas resoluciones, en cierta medida, para contrarrestar el creciente poder del anterior. Este grupo de trabajo desplegó tres objetivos genéricos: *a)* establecer un instrumento de seguimiento de acciones tomadas por cada estado miembro en el campo de los servicios públicos electrónicos; *b)* reflexionar sobre los indicadores de e-administración; y *c)* analizar el impacto de las tecnologías en la organización y la calidad del trabajo de las administraciones públicas, así como proponer medidas para optimizar el uso de las TIC. En general, los resultados derivados de las actividades de este grupo de trabajo estuvieron limitados por su falta de obligatoriedad; sin embargo, su carácter prescriptor estuvo ampliamente asegurado por el alto nivel de los representantes de cada una de las administraciones nacionales, aunque más todavía por el efecto demostración de muchas de las acciones llevadas a cabo al amparo de la red EUPAN, al convertirse en exponente de la modernización del sector público europeo. Además, por primera vez se puso de manifiesto un interés por parte de sectores de burócratas de perfil no tecnológico respecto al papel de las TIC dentro de las administraciones públicas, aunque la orientación estratégica de los programas europeos relacionados con la materia se nutriera mayoritariamente de la perspectiva alternativa.

Al margen del Consejo y la Comisión, el Foro para los Servicios Públicos Electrónicos Europeos (eFORUM) fue otro de los órganos de referencia para la e-administración dentro de las instancias europeas. Desde un plano formal, el eFORUM se fundó como una entidad sin ánimo de lucro, orientada a reunir a los agentes más activos en el ámbito de la e-administración europea, tanto dentro del sector público como especialmente en la esfera privada<sup>1</sup>. En pocas palabras, este organismo se convirtió en un intento de reunir a todos los actores parti-

cipantes en el campo de la e-administración europea, de manera que se pudieran diseñar sus futuras necesidades y promover la excelencia en la definición de soluciones para ellas, mediante la creación de partenariados público-privados. Sin embargo, un documento de análisis de la propia UE alertó sobre la necesidad de cuidarse de que los intereses comerciales concretos no interfirieran en el correcto análisis y los objetivos generales perseguidos por eFORUM (Comisión Europea, 2002c). Por consiguiente, el predominio de empresas tecnológicas dentro de este organismo no fue más que un síntoma de la creciente apropiación privada del diseño e implementación de la agenda pública de actividades en torno al desarrollo de la e-administración en diferentes contextos político-administrativos, algo no exclusivo de las instituciones comunitarias.

#### **4. MECANISMOS INSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE E-ADMINISTRACIÓN**

Las instituciones europeas intentaron convertirse en referente de la e-administración europea mediante la promoción de diversos mecanismos institucionales con los que se plantearon influir en su diseño dentro de los sectores públicos de los estados miembros. Junto a la propia consolidación de una estructura organizativa, se utilizaron otros mecanismos para influir en las administraciones públicas nacionales de cara a establecer una aproximación común a la e-administración, generar marcos comunes de acción y desarrollar convergencia en torno a los paradigmas para diseñar las políticas, teniendo como fundamento el método abierto de coordinación. Esta metodología de trabajo inspiró la extensión entre las administraciones públicas europeas de las actuaciones con las que alcanzar la Estrategia de Lisboa en el 2010, entre ellas, las relacionadas con la e-administración<sup>2</sup>.

##### **4.1. Antecedentes en la política europea de sociedad de la información**

De manera muy temprana, desde la UE se promovió la idea de que la generalización de las TIC e internet constituía la base sobre la que asentar la SI. Así lo entendieron los dirigentes de los países europeos al considerar que «en la SI el acceso a la información y los activos intangibles, fundamentalmente el capital humano, son los elementos clave de la acumulación de riqueza y bienestar» (Comisión Europea, 1993: 5). Por ello, convirtieron en uno de sus principales objetivos la plena implantación de la SI dentro de los estados miembros de la UE. En todo caso, los orígenes de dicho proceso se situaron en un contexto caracterizado por la pretensión de liberalizar el sector de las telecomunicaciones, algo que se llevó a efecto a finales de la década de 1990, reforzando una visión según la cual el sector privado era el único que debía liderar las iniciativas encaminadas a la promoción de las telecomunicaciones europeas.

Obviamente, esa perspectiva tuvo repercusiones en el tiempo, llegando a impregnar el enfoque de las actuaciones iniciales de la UE que promovieron la difusión de las TIC e internet dentro de las administraciones públicas. Las políticas de la SI europea se desarrollaron a lo largo de los años noventa dentro de un entorno con predominio del liberalismo económico y una creciente influencia del sector tecnológico privado. Ese enfoque inicial tuvo una continuación en la visión que las instituciones europeas fueron desarrollando respecto a cada uno de los ámbitos en que dividieron la SI, incluyendo la e-administración, y por tanto en la perspectiva que los gobiernos nacionales tuvieron como referente.

## 4.2. Difusión de estrategias europeas comunes de e-administración

Desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, la integración de la estrategia de e-administración dentro de las políticas para el desarrollo de la SI fue un rasgo distintivo de la UE. Durante los primeros momentos de la nueva Comisión presidida por Romano Prodi (diciembre de 1999) se hizo pública una comunicación titulada *eEurope. Una Sociedad de la Información para Todos*, de manera que en el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de marzo del 2000 se concretó la visión de convertir a la UE «en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo en el año 2010» (Comisión Europea, 2000a:1). Entonces se aprobó la Iniciativa *eEurope*, dentro de la llamada Estrategia de Lisboa 2010, que formuló la necesidad de alcanzar la rápida explotación de las oportunidades de la nueva economía y, especialmente, de internet dentro de los estados miembros de la UE. Por ello, convirtieron la plena implantación de la SI en uno de sus principales objetivos, y la e-administración en una de las líneas de actividad por desarrollar dentro de ese marco general (Comisión Europea, 2000b). No obstante, las actuaciones en torno a la e-administración se siguieron considerando un medio más que un fin en sí mismas; es decir, se plantearon como un ámbito más de las políticas de fomento de la SI, pero sin dotarlas de un alcance propio, ni establecer un marco de acción independiente, de cara a forjar las condiciones para poder hablar de una auténtica política europea. Las diferentes formulaciones estratégicas relacionadas con la SI en la UE siguieron la misma lógica, aunque se fueron introduciendo progresivas variaciones a lo largo de los escasos años transcurridos, que resulta indispensable analizar para dar cuenta de su influencia en las administraciones públicas europeas, en las que también se otorgó un perfil cada vez más diferenciado y autónomo a las acciones desarrolladas en el ámbito de la e-administración.

Las orientaciones generales de Lisboa fueron luego desarrolladas y ampliadas por el Plan de Acción *eEurope 2002 (eEurope 2002)*, aprobado en el Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio del 2000, así como en el Plan de Acción *eEurope 2005 (eEurope 2005)*, finalmente aprobado en el Consejo Europeo de Sevilla en junio del 2002. Junto a ello, con el objetivo de reactivar la Estrategia de Lisboa, la Comisión propuso en junio del 2005, a instancias del Consejo Europeo de primavera, un nuevo marco estratégico para el desarrollo de la SI. *iEurope 2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo (iEurope 2010)* se puso en línea con las iniciativas anteriores en materia de SI, aunque con un mayor peso de las cuestiones relacionadas con el crecimiento sostenible y la calidad de vida y sus interacciones crecientes con las TIC y la gobernanza pública<sup>3</sup>. Los siguientes pasos relacionados con la e-administración se definieron en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica *i2010*. Y *Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos (Administración Electrónica i2010)* se aprobó en abril del 2006. Un punto diferencial de esta nueva planificación estratégica fue la atención singular a la e-administración por parte de las instancias europeas (Comisión Europea, 2006b). Además, la nueva orientación vislumbrada en la estrategia de e-administración estuvo ligada al objetivo del refuerzo de la participación y de la adopción de decisiones democráticas en Europa, redefiniendo sus orientaciones principales hacia aspectos con una mayor dimensión política. En definitiva, la UE continuó consolidando el papel referencial y difusor de su perspectiva estratégica en torno a la e-administración dentro del conjunto de las administraciones y políticas públicas europeas a través de planificaciones estratégicas.

### 4.3. Programas europeos relacionados

Varios programas europeos mencionados apoyaron las interacciones entre las TIC y las administraciones públicas, ya desde los primeros años noventa. Aquí se abordan tres programas (IDA, TEN y IST) relacionados de manera directa con el despliegue de aplicaciones y servicios tecnológicos, así como otro programa adscrito a la explotación de información pública (Content), en los que se encontraron elementos subrayables en referencia al desarrollo de la e-administración desde la vertiente comunitaria y con impacto en las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. En concreto, estos programas dieron contenido normativo, presupuestario y orgánico a las actuaciones definidas en los diferentes documentos y formulaciones estratégicas comunitarias antes analizadas.

- 1-En primer lugar, el programa Intercambio de Datos entre Administraciones Públicas (Interchange Data between Administrations, IDA), centrado inicialmente en el fomento de la transmisión electrónica de información entre las administraciones públicas europeas, fue uno de los precursores de la expansión de las TIC dentro del sector público desde las instancias comunitarias, siendo profusamente mencionado dentro de los documentos encargados de la definición de la estrategia de e-administración europea. La evolución del programa IDA se llevó a cabo en un momento de mutación en la evolución de la e-administración europea. Se pasó a denominar programa para la Prestación Interoperable de Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica al Sector Público, las Empresas y los Ciudadanos (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens, IDABC), con una vigencia entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2009. La propia denominación del programa mostró el intento deliberado de concentrarse en el ámbito de la interoperabilidad, en concreto en la mejora de la prestación de servicios digitales pan-europeos, aunque no solo relacionados con el intercambio entre administraciones públicas, sino también entre ellas, las empresas y los ciudadanos. Pero no fue el único programa europeo que caminó en esa misma dirección.
- 2- En segundo lugar, el Programa de Redes Trans-europeas de Telecomunicaciones (TEN-TELECOM) sentó las bases tecnológicas para extender las infraestructuras de apoyo a la e-administración europea. El objetivo original de TEN-TELECOM fue la cofinanciación de proyectos para el desarrollo de redes físicas de telecomunicaciones; sin embargo, la liberalización del sector y la reserva a las empresas privadas de la creación de las infraestructuras fueron acomodando su marco de actuación al plano de las aplicaciones y los servicios, siempre con la finalidad de facilitar el mercado común y la consecución de una mayor cohesión en el seno de los países europeos, teniendo escasa incidencia en el ámbito del sector público (Alabau, 1998). En el 2002 el programa TEN-TELECOM sufrió una notable transformación y se ajustó a la financiación de aplicaciones y servicios telemáticos. Este programa abandonó definitivamente la idea de financiar infraestructuras físicas de telecomunicaciones, de manera que tuvo como objetivo preferente la aceleración de la adopción de servicios para apoyar un modelo de SI europea integrada y cohesionada. Además, alineándose con las aspiraciones apuntadas por las iniciativas eEurope, se cambió su nombre por el de programa eTEN, con el fin de subrayar el carácter telemático de las aplicaciones y servicios financiados. Desde el 2002 la línea del programa eTEN destinada al eGovernment intentó evitar el solapamiento con el pro-

grama IDA y, en general, se dio prioridad a los proyectos relacionados con servicios públicos en línea prestados por las administraciones públicas<sup>4</sup>. En los sucesivos programas de trabajo de eTEN se sugirieron tímidamente nuevas aportaciones, aunque en la misma línea. Como nuevas aportaciones, se empezó a hablar del incremento de la importancia de los servicios destinados a aumentar la participación en el proceso democrático, así como el apoyo a la transformación de los procesos internos de la administración, aunque en mucha menor medida, en comparación con otras actuaciones.

3-En tercer lugar, dentro de la política de investigación y desarrollo tecnológico europea se fue definiendo lentamente una línea sobre e-administración. En los primeros programas marco las referencias a las administraciones públicas fueron muy limitadas, aunque a partir del Tercer Programa Marco (1990-1994) se detectaron algunas menciones de interés vinculadas al programa Telematics. En el Quinto Programa Marco (1998-2002) una de las primeras tareas abordadas fue aglutinar los anteriores proyectos relacionados con esta materia en una única área temática bajo la denominación de *Tecnologías para la Sociedad de la Información (IST-Information Society Technology)*, en cuyo contenido por primera vez se concretó una línea centrada en la e-administración, dentro de las acciones clave, en los sistemas y servicios para el ciudadano. A partir del año 2003 se produjo una redefinición del papel de la investigación en torno a la e-administración, especialmente unida a la renovación de la unidad encargada de su gestión. En concreto, se rediseñaron los aspectos centrales del programa de investigación sobre e-administración, teniendo en cuenta los cambios en las iniciativas *eEurope* y, en particular, tratando de coordinar mejor sus actividades con los otros programas europeos mencionados más arriba, aunque sus contenidos básicos no se modificaron de manera sustantiva en lo que respecta a su orientación tecnológica. No obstante, se introdujeron dos ámbitos de investigación centrados en la gestión del conocimiento y el cambio organizativo que plantearon un intento de abordar una aproximación diferente a la investigación en torno a la e-administración.

4-En cuarto lugar, el programa eContent fue el más estrechamente ligado a la vertiente de la explotación y desarrollo de la información del sector público en la esfera internet. Aunque ya se ha mencionado que el interés de las instituciones europeas por la información disponible en las administraciones públicas fue algo previo, el programa eContent, adoptado en diciembre del 2000 y dotado de un horizonte temporal de cuatro años (2001-2004), pretendió dinamizar el mercado de los contenidos, productos y servicios para internet, teniendo en cuenta la extrema diversidad cultural europea y una vez que se estaba socializando ampliamente esta esfera telemática. La segunda línea de actuación del programa (mejorar el acceso e incrementar el uso de la información del sector público) tuvo una relación directa con la e-administración. La evolución del programa llevó a la aprobación en el 2004 de *eContentplus*, para el periodo 2005-2008, que realizó menciones parciales acerca de los contenidos de las administraciones públicas. Dentro del nuevo programa se confirmó como gran objetivo la eliminación de las barreras organizativas y el despegue de soluciones tecnológicas pioneras para mejorar la accesibilidad y usabilidad del material digital disponible dentro de un entorno multilingüe, también en la dimensión de las administraciones públicas. Por ello, las nuevas connotaciones emanadas de las últimas formulaciones estratégicas vinculadas a la e-administración también se hicieron notar en la reorientación experimentada por este

programa. No obstante, la naturaleza fundamentalmente comercial del mismo dejaría un estrecho margen de maniobra para el desarrollo de actuaciones genuinamente ligadas a la modernización de las administraciones públicas.

#### 4.4. Otros instrumentos de colaboración pan-europea

Sin suponer obligación alguna para las administraciones nacionales, la UE también desarrolló otros instrumentos concretos de colaboración centrados en consolidar un efecto demostración y permitir el despliegue de patrones de actuación comunes en torno a la e-administración dentro de los estados europeos y, en mucha menor medida, ir alterando los procesos de gobernanza ligados a ella. Como se previó en el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa en el año 2000, entre las herramientas empleadas destacó la «creación de indicadores específicos de evaluación sobre la evolución del proceso de implantación». Los indicadores sobre el avance de la e-administración se centraron casi exclusivamente en el progreso de los servicios públicos electrónicos (Cap Gemini Ernst & Young, 2001, 2006; Comisión Europea, 2001). Si bien la impronta de esa orientación predominante se mantuvo casi intacta durante los años siguientes, progresivamente, las instituciones comunitarias adoptaron también otras modalidades de colaboración para ampliar y mejorar la aproximación conjunta a esta cuestión.

Además, se desarrollaron otros instrumentos en la línea apuntada. Se creó una herramienta de información referencial sobre cuestiones y evoluciones relacionadas con la e-administración europea, al constituirse el eGovernment Observatory (Comisión Europea, 2002b). Por otra parte, se insistió en la difusión e intercambio de buenas prácticas (*benchmarking*), de manera que este afán desembocó en la creación del Good Practice Framework (GPF) sobre e-administración. Asimismo, la Comisión intentó otorgar un reconocimiento oficial a las mejores experiencias europeas de e-administración, por lo que estableció los eEurope Awards for eGovernment. (eGovernment Unit, 2005; Leitner, 2003; Leitner y Criado, 2006). Finalmente, se planteó como algo esencial la implementación conjunta de servicios públicos telemáticos pan-europeos. En este terreno, por un lado, los diferentes programas y actuaciones ligados a la e-administración fomentaron como prioridad el diseño de servicios en cuya prestación participaran administraciones de diferentes estados miembros (Comisión Europea, 2003b). Por otro lado, la cooperación pan-europea para la integración de servicios se concretó en la idea de interoperabilidad, un ámbito en el que las instituciones comunitarias fueron muy activas (Comisión Europea, 2003b). En ese plano, en el 2004 se publicó la versión 1.0 del Marco Europeo de Interoperabilidad (European Interoperability Framework-EIF) para servicios de e-administración pan-europeos<sup>5</sup> (IDABC, 2004).

## 5. DISCUSIÓN

Teniendo en cuenta la exposición realizada en las páginas anteriores, se pueden extraer algunas ideas para desarrollar la discusión en torno al argumento principal del presente artículo. En este artículo se ha puesto de manifiesto que las instituciones de la UE desarrollaron durante los últimos años diversos instrumentos orientados a consolidar una cierta europeización de la e-administración en los sectores públicos nacionales. En ese sentido, considerando el marco de referencia en torno a ese concepto aplicado a las administraciones y las políticas públicas, lo primero que se puede afirmar es que la mayoría de los instrumentos analizados

quedaría dentro de los llamados mecanismos *soft* de europeización, es decir, orientados a establecer un marco de referencia sobre el desarrollo de la e-administración, pero sin generar, en principio, presiones adaptativas directas a través de coerción o mimetismo sobre las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. ¿Cuáles serían algunos de los rasgos generales de ese marco de referencia?

a- En primer lugar, desde la UE se fue dibujando un enfoque optimista centrado en subrayar las capacidades transformadoras en diferentes ámbitos de las TIC e internet, impulsado por el sector privado, aspecto que marcó el punto de arranque de la construcción de la política europea de SI. El hecho de que la consolidación de la llamada SI europea se produjera al mismo tiempo que el proceso de privatización del sector de las telecomunicaciones, dentro de un contexto de crisis económica y bajo influencia de premisas económicas neoliberales, fue un aspecto de gran importancia para la promoción posterior de la e-administración desde las instancias comunitarias. De hecho, esa perspectiva permeó las primeras actuaciones orientadas a la extensión y difusión de las infraestructuras tecnológicas dentro del sector público europeo, así como el enfoque para la explotación de la información pública en internet, que se entendió como un servicio más dentro del ámbito de la economía de la SI, que debía sustentarse sobre un conjunto de aplicaciones y servicios para ofrecer rentabilidad al sector privado, en cuanto promotor de tales actuaciones.

b- Unido a lo anterior, la evolución del enfoque estratégico europeo en torno a la e-administración tendió a privilegiar una perspectiva ligada al desarrollo de servicios públicos digitales. Esta dirección implicó la necesidad de construir lo más rápidamente posible servicios transaccionales para que los ciudadanos y las empresas pudieran interactuar con las administraciones públicas accediendo digitalmente a un conjunto de información pública básica, siguiendo los patrones de explotación del comercio electrónico (Comisión Europea, 1998, 2000a). En concreto, las dos primeras iniciativas estratégicas eEurope se asentaron en esta misma visión, de manera que la preocupación por cuestiones de carácter más político u organizativo fue prácticamente inexistente (Chadwick y May, 2003).

c- De forma más específica, todo ello desembocó en una evidente desvinculación inicial entre las actuaciones relacionadas con la e-administración respecto de los procesos de modernización de las administraciones públicas a las que fueron dirigidas. Los programas europeos analizados (IDA, TEN, IST o Content), que concentraron la formulación de actuaciones relacionadas con los diferentes aspectos ligados a la difusión de las TIC dentro de las administraciones públicas europeas, no se integraron con sus esfuerzos de cambio organizativo iniciados en aquellas fechas bajo las premisas, en gran medida, de la nueva gestión pública. En concreto, estos programas europeos tuvieron de entrada un alcance sectorial centrado en el apoyo a las políticas nacionales de telecomunicaciones. Para cuando se empezó a definir de manera más clara una agenda común de e-administración, de la que se trató que fueran pilares fundamentales, resultó difícil coordinar sus contenidos, los tiempos de su diseño e implantación, así como la red de agentes dentro de las instancias comunitarias encargados de todos los aspectos relacionados con su gestión, dada su enorme diversidad. Este aspecto se convirtió en un verdadero lastre para las instituciones europeas de cara a diseñar un marco de referencia común en el ámbito de la e-administración.

Dicho lo anterior, aquí se sostiene que el papel de las instituciones comunitarias fue importante para explicar, al menos en cierta medida, la evolución que ha tenido la e-administración dentro del sector público de los países europeos. Ya se ha mencionado que, más allá de los resultados, lo importante ha sido la aproximación a los diferentes instrumentos analizados en las secciones anteriores. En ese plano, ya se ha apuntado que la mayoría de los aspectos analizados se identificarían con mecanismos soft de europeización, sobre todo ligados al establecimiento de un marco común de referencia para la evolución de la e-administración en las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. ¿Cuáles han sido de manera específica los mecanismos identificados y cómo han colaborado en la europeización de la e-administración?

a-En primer lugar, las instituciones de la UE intentaron ofrecer legitimidad a las administraciones públicas europeas y, en menor medida ofrecer determinadas soluciones a las autoridades nacionales relacionadas con la e-administración. Teniendo en cuenta que se trató de un ámbito esencialmente nuevo, sobre el que en muchos casos carecían de experiencia previa, las administraciones públicas europeas recibieron, a través de la mayoría de las actuaciones de la UE en la materia, legitimación institucional para echar a rodar sus propias iniciativas. Este hecho se desprende de la simple revisión de la mayoría de los documentos en los que las administraciones europeas de diferentes niveles formalizaron sus estrategias e iniciativas sobre e-administración, en los que apelaron de manera recurrente a las estrategias eEurope como marco en el que enmarcar sus contenidos. De manera general, a pesar de que la UE careció de competencias normativas en este ámbito, el papel legitimador que representó a través de los diferentes mecanismos institucionales analizados fue de especial importancia. En todo caso, en términos más prácticos, las soluciones específicas para el diseño e implementación de la e-administración desde la UE se desarrollaron en mucha menor medida, aunque se plantearon en algunos de los diversos programas europeos analizados, así como en los intentos más recientes de crear servicios telemáticos pan-europeos o desarrollar un Marco Europeo de Interoperabilidad.

b-En segundo lugar, la creciente articulación de herramientas para el intercambio de experiencias de e-administración y su concreción en el método abierto de coordinación tuvieron un elevado efecto demostración, generando la creación de paradigmas comunes en este ámbito. Ya se ha apuntado que el método abierto de coordinación fue el instrumento preferido por las instituciones comunitarias para el desarrollo de patrones de actuación compartidos dentro de la dimensión de la e-administración desde la aprobación de la primera iniciativa eEurope. En este sentido, el establecimiento de objetivos conjuntos (como el diseño de prioridades estratégicas o la concreción de la digitalización de una serie de servicios públicos básicos) y la difusión de buenas prácticas (a través de los eEurope Awards for eGovernment, el Good Practice Framework, el eGovernment Observatory, etc.) se convirtieron en una plataforma para lograr la transferencia de actuaciones, más allá del sistema de creación formal de normas jurídicas. En suma, el método abierto de cooperación ha operado con éxito de manera constante en los últimos años para generar una cierta convergencia en los paradigmas y las creencias en torno a la e-administración dentro de los sectores públicos europeos, siguiendo las pautas que la propia UE planteó al respecto: combinación de la definición de líneas de acción, plazos temporales de aplicación en los niveles nacionales y regionales, procesos de *benchmarking* e intercambio de buenas prácticas, indicadores cuantitativos y

cualitativos de seguimiento, monitorización y evaluación como proceso de aprendizaje conjunto (Consejo Europeo, 2000b).

- c- Por otro lado, aunque en menor medida, también se produjeron ciertos intentos para dar cobertura jurídica a diversas cuestiones relacionadas con la e-administración. En particular, se regularon determinados ámbitos como la firma electrónica (Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, DOCE L 13/12) o el tratamiento de datos personales y la protección de la intimidad en las comunicaciones electrónicas (Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio del 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, DOCE, L 201/37, modificada por la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo del 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE, DOUE L 105/54). Estos ámbitos sustantivos fueron ganando terreno entre las preocupaciones de las administraciones de los estados miembros y constituyeron algunos de los elementos centrales para garantizar la seguridad y la privacidad de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos a través de medios telemáticos.
- Posteriormente, la actividad normativa de la UE tuvo también una notable repercusión en el ámbito de la prestación de servicios telemáticos. Tal y como se puso de manifiesto en determinados artículos de la Ley 11/2007, a través de ella se traspusieron determinados contenidos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376/36), en la que se plantearon cuestiones de calado en torno a temas como la ventanilla única, derechos de información, procedimientos por vía electrónica y, en general, aspectos relacionados con la extensión de facilidades por parte de los poderes públicos para el desarrollo de la prestación de servicios en el entorno digital.
- d- Finalmente, resulta más difícil identificar mecanismos de europeización de la e-administración a través de la generación de redes como nuevo modo de gobernanza (en oposición a otros tipos, como el corporalismo, estatismo, pluralismo) dentro de este ámbito. En este sentido, el estudio de la e-administración debería tener una mayor relevancia, considerando que la extensión de las TIC e internet, en principio, podría generar efectos multiplicadores derivados de la incorporación de innovaciones tecnológicas aplicables a la mejora de la gobernanza de los sistemas políticos. Al menos así se derivaría de las visiones optimistas que han caracterizado las propuestas europeas en la materia. Sin embargo, ha habido que esperar a las actuaciones anunciadas por la UE en su última estrategia para el fomento de la SI i2010 para disponer de propuestas concretas que vayan en esa dirección. En todo caso, los estudios seminales sobre las interacciones entre las TIC y el sector público previenen de conclusiones deterministas al respecto. Así las cosas, y teniendo en cuenta que -como apunta Radaelli (2003)- los cambios en la gobernanza ligados a la europeización tendrán visibilidad a más largo plazo que los resultados vinculados a cualquiera de los otros mecanismos institucionales apuntados antes, probablemente habrá que esperar más tiempo para disponer de una visión más ajustada sobre su evolución en el ámbito de la e-administración.

## 6. CONCLUSIÓN

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado, la UE desarrolló una intensa actividad en la esfera de la e-administración cumpliendo un papel referencial para el conjunto de los estados miembros. Los primeros pasos en la construcción de la SI fueron el punto de arranque de lo que podríamos denominar europeización de la e-administración, considerando que entre sus prioridades aparecieron las primeras referencias a las administraciones públicas y su relación con las telecomunicaciones. El papel de referencia de las instituciones comunitarias se manifestó de diferentes formas, en particular mediante la formulación de líneas estratégicas comunes emanadas desde la UE, una miscelánea de programas europeos relacionados, así como una colaboración crecientemente institucionalizada con vocación de ampliarse a las diferentes administraciones europeas. En todo caso, los mecanismos analizados, que caracterizaron la actuación comunitaria en la materia durante el cambio de siglo, estuvieron de alguna manera también constreñidos por algunos aspectos derivados del diseño inicial de la SI, así como por la propia evolución y configuración organizativa construida dentro de las instituciones comunitarias en torno a la e-administración.

Este artículo ha realizado una aproximación tentativa a una cuestión sobre la que sería interesante seguir trabajando en el futuro. En concreto, parece que tiene sentido hablar de europeización de la e-administración, como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores a través del análisis de los diferentes mecanismos objeto de estudio, aunque eso no haya implicado una extensión de soluciones homogéneas ante los retos que implica la consolidación de la eAdminsitración. Sin embargo, de cara al futuro sería conveniente ir más allá, por un lado, completando esta visión exploratoria sobre los diferentes mecanismos de europeización de la e-administración, mediante una profundización en los procesos de difusión institucional, para los que la aplicación de los enfoques neoinstitucionalistas resultaría muy útil. Por otro lado, también sería de interés, y quizá con una perspectiva más a largo plazo, desarrollar análisis comparados sobre en qué medida se ha concretado esa europeización de la e-administración dentro de los sistemas administrativos y las políticas públicas de los diferentes estados miembros en sus distintos niveles político-administrativos. Ambas cuestiones quedan fuera de los objetivos de este estudio, si bien se espera haber despertado el interés sobre ellas, así como su potencial para desarrollar futuras contribuciones en esta materia relacionadas con la disciplina politológica.

## Notas

---

<sup>1</sup> Efectivamente, los miembros fundadores se dividieron entre administraciones públicas: Office of the eEnvoy (Reino Unido), Ministerio de Hacienda y Aduanas (Dinamarca), Delegación Interministerial para la Reforma del Gobierno del Estado (Francia) y la Generalitat Valenciana (España); y empresas privadas (British Telecom BT (Reino Unido), Decon IT-Consultants (Dinamarca), Bull (Francia) y TISSAT (España).

<sup>2</sup> Esta planteamiento se especificó ya en el Consejo Europeo de 2000 (2000b: 10): «37. La puesta en práctica del objetivo estratégico se verá facilitada por la aplicación de un nuevo método abierto de coordinación como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE. Este método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los estados miembros, supone:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo. 38. Se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración. La Comisión Europea, en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG, elaborará un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio».

<sup>3</sup> Esa misma impresión se dedujo de la última de las reuniones ministeriales de *e-administración* celebrada bajo la presidencia británica durante el segundo semestre del 2005. Pocos meses después de la aprobación de la iniciativa i2010, el momento de la reunión dio más realce político a este nuevo eslabón de la estrategia de *e-administración* europea, ya que abrió definitivamente las puertas a una nueva dirección. De entrada, en la Declaración Ministerial aprobada el 24 de noviembre del 2005 se habló por primera vez de la existencia de una política europea de *e-administración* en varios puntos del documento. En la apertura se hizo una mención expresa a la política de *eGovernment* que no existió en las dos declaraciones ministeriales anteriores: «Meeting in Manchester on the ocasión of the Ministerial eGovernment Conference “Transforming Public Services” of the United Kingdom Presidency of the European Council and of the European Commission, Ministers of European Union (EU) Member States, Accession States and Candidate States and Ministers of the European Free Trade Area (EFTA) Countries, responsible for eGovernment policy...» (Declaración Ministerial, 2005: 1). Si bien en el pasado se ha puesto en duda la existencia de una verdadera política europea de *e-administración* (Alabau, 2004), cada vez es más evidente la voluntad manifiesta de la UE por la consolidación de esta arena de política dotándola de una entidad propia y cada vez más visible.

<sup>4</sup> Así se plantea en la Decisión 1376/2002/CE (DOCE L 200/3): «Gobierno y administración electrónicas: una de las grandes oportunidades para la sociedad de la información es la de contar con unos servicios de la administración pública más eficaces, interactivos e integrados, en beneficio de los ciudadanos y las PYME. Se apoyarán, a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local) los servicios en línea, incluidos los prestados en los ámbitos de la contratación pública electrónica, un acceso seguro a los servicios públicos en línea para los ciudadanos y las PYME, la seguridad personal, el medio ambiente y el turismo, el apoyo empresarial a las PYME (incluidos los servicios de información y el comercio electrónico), y los servicios orientados a ampliar la participación en el proceso democrático de toma de decisiones. Los servicios podrán ser prestados por las autoridades públicas, o con el apoyo de estas, como servicios de interés público en beneficio de los ciudadanos y las PYME.».

<sup>5</sup> La interoperabilidad significa la habilidad de los sistemas basados en TIC y los procesos a los que apoyan de intercambiar datos y facilitar el intercambio de información y conocimiento, de manera que un marco de interoperabilidad es un conjunto de estándares y líneas de actuación que describen la manera en que las organizaciones han acordado, o deberían haber acordado, interactuar entre ellas (IDABC, 2004).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALABAU, Antonio. 2004. *La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica. Tras los Objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone.
- BÖRZEL, Tanja A. 2002. «Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40 (2):193-214.
- BRADIER, Agnès. 2004. «Le Gouvernement Électronique: une Priorité Européenne», en *Revue Française d'Administration Publique* 110:337-347.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG. 2006. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the Sixth Measurement*: junio del 2006. Bruselas: Comisión Europea.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG. 2001. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the First Measurement*: octubre del 2001. Bruselas: Comisión Europea.
- CENTENO, Clara, Rene van Bavel y Jean-Claude Burgelman. 2004. *eGovernment in the EU in the Next Decade: the Vision and Key Challenges*. Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies-Comisión Europea.
- CHADWICK, Andrew y Christopher May. 2003. «Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 16 (2):271-300.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006a. *Interoperabilidad de los Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006b. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010. Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005a. *Information Society Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005b. *eGovernment in the Member States of the European Union*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005c. *iEurope 2010 - Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. *eEurope 2005 Mid-Term Review*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002a. *eEurope 2002 Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002b. *Plan de Acción eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002c. *Racionalización de las Políticas de Administración Electrónica en la Unión Europea. Un Repaso a los Grupos de Trabajo de Administración Electrónica*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - Fundación Retevisión.
- COMISIÓN EUROPEA. 2000. *Plan de Acción eEurope 2002. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 1991. *Requirements for the Exchange of Information between Administrations to Ensure the Functioning of the Internal Market*. Bruselas: Comisión Europea.
- CRIADO, J. Ignacio y M. Carmen Ramilo. 2007. «Local Public Administration in the Age of the Web. The Case of Spain», en *Developments in e-Government. A Critical Analysis*, eds. P. Trevororrow, D. Griffin y E. Halpin. Ámsterdam: IOS Press, pp. 49-72.
- CRIADO, J. Ignacio. 2006a. «El Desarrollo de la Administración Electrónica en el Nivel Central de Gobierno en España», en *Buen Gobierno* 1:56-86.
- CRIADO, J. Ignacio. 2006b. «Regional Electronic Public Administration and Modernisation Agenda in Spain. The Case of the Generalitat Valenciana». Ponencia presentada en *European Group of Public Administration Annual Conference*, 6-9 de septiembre, Milán.
- CRIADO, J. Ignacio. 2004. *Construyendo la e-administración Local*. Madrid: EuroGestión Pública.
- DIMAGGIO, Paul J. y Walter W. Powell. 1991. «Introduction», en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. W. W. Powell y P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- FEATHERSTONE, Kevin y Claudio M. Radaelli, (eds.). 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAZIANO, Paolo y Maarten P. Vink, (eds.). 2007. *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- IDABC. 2004. *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*. Bruselas: Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens-Comisión Europea.
- JORDANA, Jacint y David Levi-Faur, (eds.). 2005. *The Politics of Regulation: Institutions And Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- JORDANA, Jacint y David Sancho. 2005. «Policy Networks and Market Opening. Telecommunications Liberalization in Spain», en *European Journal of Political Research* 44 (4): 519-546.
- JORDANA, Jacint, David Levi-Faur e Imma Puig. 2006. «The Limits of Europeanization. Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 19 (3):437-464.
- KASSIM, Hussein. 2003. «Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems», en *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone y C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, pp. 82-111.
- KNILL, Christoph. 2001. *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KNILL, Christoph y Dirk Lehmkuhl. 2002. «The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms», en *European Journal of Political Research* 41 (2):255-280.
- LAWTON, Thomas C. 1999. Governing the Skies. Conditions for the Europeanization of Airline Policy, en *Journal of Public Policy* 19 (1):91-112.
- LEITNER, Christine. 2003. *eGovernment in Europe: the State of Affairs*, European Institute of Public Administration. Disponible: <http://www.eipa.nl/home/eipa.htm?http://www.eipa.nl>. Fecha de acceso: 5 de septiembre del 2004.
- LEITNER, Christine y J. Ignacio Criado. 2006. «El Desarrollo de la e-administración Europea. Hacia un Enfoque Basado en el Benchlearning», en *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*, ed. L. Cotino. Granada: Comares, pp. 263-299.
- OLSEN, Johan P. 2002. «The Many Faces of Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- RADAELLI, Claudio M. 2003. «The Europeanization of Public Policy». en *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone y C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, pp. 27-57.
- SANCHO, David. 2005. «The Development of Spanish Electronic Administration, en *New Technologies in Public Administration*, ed. G. Petroni y F. Cloete. Ámsterdam: IOS Press-International Institute of Administrative Science, pp. 60-75.
- SCHARPF, Fritz W. 2001. «Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe», en *Scandinavian Political Studies* 24 (1):1-26.
- SCOTT, W. Richard y John W. Meyer. 1991. «The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence», en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. W. W. Powell y P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.

# E-participación



**&** Resumen/Abstract: *El Plan de Acción de e-gobierno i2010 aprobado en abril del 2006 a partir del resultado de la tercera Conferencia Ministerial celebrada en Manchester en noviembre del 2005 incluye entre sus objetivos el refuerzo de la participación y la toma de decisiones democrática. La experiencia de las iniciativas llevadas a cabo en toda Europa y en otros países ha puesto de manifiesto los beneficios potenciales que la tecnología puede aportar en lo que respecta a una mayor participación, así como a la ampliación y el enriquecimiento del debate político. Las nuevas tecnologías requieren opciones políticas y estrategias de ejecución específicas diseñadas para maximizar los beneficios y minimizar las consecuencias negativas. Para ello, los responsables deben enfrentarse a una serie de desafíos pendientes. &*

**&** Palabras clave: e-gobierno, e-administración, gestión pública, participación



## 1. EL CONTEXTO POLÍTICO: LA TECNOLOGÍA COMO APOYO PARA LOS OBJETIVOS DEMOCRÁTICOS

El Plan de Acción de E-gobierno i2010 aprobado en abril del 2006 (European Commission, 2006a) a partir del resultado de la tercera Conferencia Ministerial celebrada en Manchester en noviembre del 2005 (UK Presidency, 2005) incluye entre sus objetivos el «refuerzo de la participación y la toma de decisiones democrática». Más concretamente, «se invita a los Estados Miembros a que pongan en práctica herramientas para un debate público eficaz y para la participación en la toma de decisiones democrática antes de 2010» y se subraya el hecho de que «una toma de decisiones de mejor calidad y una mayor implicación de los ciudadanos en todas las fases del proceso democrático, también a nivel europeo, son esenciales para la cohesión de la sociedad europea»<sup>1</sup>.

A escala de la UE, el contexto político para la e-participación es el e-gobierno y este, como aspecto clave de la competitividad, la modernización y la mejora de los servicios públicos, constituye una de las estrategias de la Comisión Europea para la inversión en investigación y servicios basados en las TIC en Europa. La Comisión apoya la e-democracia en su sentido más amplio, a través de un área de trabajo denominada e-participación, que engloba los conceptos de e-deliberación, e-peticiones, e-consultas y e-legislación.

En pocas palabras, la e-participación funciona, en primer lugar, de abajo a arriba a través del perfil cambiante de los «e-ciudadanos» que quieren expresar su opinión y, en segundo lugar, de arriba a abajo por parte de los responsables políticos o administrativos. Estos últimos se enfrentan, por una parte, con cifras reducidas de votantes, presupuestos escasos, mayor integración y menor relevancia de las fronteras físicas, y por la otra, con unos conocimientos tecnológicos en continuo crecimiento y con ciudadanos exigentes.

El compromiso permanente con los ciudadanos (tanto entre como durante épocas electorales) de un modo accesible y comprensible para todos aquellos que deseen participar constituye un requisito imprescindible para el desarrollo eficaz de la e-democracia. Asimismo, las distintas iniciativas deben estar vinculadas a los procesos políticos o administrativos y a la gente, de tal manera que pueda garantizarse una debida atención y respuesta a la opinión de los ciudadanos, con la consiguiente ejecución de las medidas apropiadas<sup>2</sup>.

De las dos perspectivas descritas anteriormente (la de los ciudadanos y la de los responsables políticos, respectivamente) se ocupan las acciones financiadas por la Iniciativa Europea de e-participación, puesta en marcha por el Parlamento Europeo en el 2005 y actualmente utilizada por la CE para establecer una vía de actuación mejor definida. El programa de trabajo para 2007 sobre e-participación en los procesos legislativos y de toma de decisiones se centra en tres retos fundamentales:

1. El déficit democrático percibido, que requiere una nueva relación entre políticos y ciudadanos.
2. Una nueva conexión de los europeos con la política y con los políticos (con vistas a las próximas elecciones europeas).
3. La complejidad de la toma de decisiones y de la ejecución de los textos legislativos en el marco de la UE de los 27, con especial atención a una mayor cooperación transfronteriza<sup>3</sup>.

Lo primordial en el debate político son los principios democráticos, los contenidos y procesos, así como el uso que se hace en la práctica de las nuevas herramientas, ya que un

mismo instrumento puede utilizarse de modo positivo o negativo, para apoyar o para no hacerlo, e incluso puede minar los procesos democráticos. Por tanto, es esencial ubicar al ciudadano en el centro del proceso de prestación de servicios y toma de decisiones democráticas. Igualmente fundamental es el concepto cambiante de ciudadano como socio activo y capacitado, que hace necesaria la búsqueda de un equilibrio entre los papeles y las responsabilidades de todos los implicados. Por otra parte, dado que las estructuras y los esquemas de gobierno tradicionales se ven cada vez más influenciados por la tecnología, deberá prestarse mayor atención a la redefinición de los procesos y sistemas de gobierno, que habrán de incluir nuevos modelos de «toma de decisiones compartida». La formación de las decisiones y el control de los procesos que conducen a ellas deben estar claramente demarcados, y la tecnología puede ser una herramienta de gran utilidad en este proceso para alcanzar los efectos y los resultados políticos deseados.

## 2. 2005: LA E-PARTICIPACIÓN EN SUS COMIENZOS: TRANSPARENCIA Y E-VOTACIÓN

La tabla 1 muestra que al menos diez de treinta países (la mayoría de ellos grandes y antiguos Estados Miembros, además de Hungría y Letonia) ya contaban, en el 2005, con una política concreta de e-participación.

Tabla 1. Países con políticas de e-participación

| País         | Sí | En vigor hasta el 2005 | En vigor después del 2005  |
|--------------|----|------------------------|----------------------------|
| Alemania     | X  | 1998                   |                            |
| Austria      | X  |                        | 2007                       |
| Bélgica      | X  | 2003                   |                            |
| Bulgaria     | X  |                        | 2006                       |
| Chipre       | X  |                        |                            |
| Dinamarca    |    |                        |                            |
| Eslovenia    | X  |                        | 2006                       |
| España       | X  | 2005                   |                            |
| Estonia      | X  |                        | 2007                       |
| Finlandia    | X  |                        |                            |
| Francia      | X  | 2004                   |                            |
| Grecia       |    |                        |                            |
| Hungría      | X  | 2003/05                |                            |
| Irlanda      | X  |                        |                            |
| Islandia     | X  | 2004                   |                            |
| Italia       | X  | 2004                   |                            |
| Letonia      | X  | 2002                   |                            |
| Lituania     | X  |                        | 2006                       |
| Luxemburgo   | X  | 2005                   |                            |
| Malta        |    |                        |                            |
| Noruega      |    |                        |                            |
| Países Bajos |    |                        | Planificada para 2007-2008 |
| Polonia      |    |                        |                            |

| País               | Sí        | En vigor hasta el 2005 | En vigor después del 2005 |
|--------------------|-----------|------------------------|---------------------------|
| Portugal           | X         |                        | 2007                      |
| Reino Unido        | X         | 2002                   |                           |
| República Checa    |           |                        |                           |
| República Eslovaca |           |                        |                           |
| Rumanía            |           |                        |                           |
| Suecia             |           |                        | Estudio realizado         |
| Prioridad política |           |                        |                           |
| Turquía            | X         |                        | 2007                      |
| <b>Total</b>       | <b>20</b> | <b>10</b>              | <b>9</b>                  |

(Fuente: «National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan», presentados a la CE en mayo del 2007)

No obstante, en la Declaración de Manchester del 2005 (UK Presidency, 2005) no se incluía explícitamente la e-participación como objetivo estratégico. Actualmente, al menos en el contexto europeo, los Estados Miembros no han adoptado un compromiso político respecto a este objetivo. Por tanto, el punto de partida para la medición de los progresos alcanzados después de Manchester podría desviarse de otros cuatro objetivos que se analizan en el presente informe. En lo que respecta a los Premios de e-gobierno 2005<sup>4</sup>, la e-participación no constituía una categoría en sí misma, pero sí se incluía como «tipo de proyecto» en los cuatro temas considerados.

Ya desde unos años antes del 2005, la creciente falta de interés por la vida política mostrada por los ciudadanos, el decepcionante número de votantes y la cada vez mayor insatisfacción de los ciudadanos respecto a la política venía alarmando a los responsables políticos en la mayor parte de los países europeos. Por tanto, no es de extrañar que las cuestiones políticas contempladas por los Premios de E-gobierno 2005, además de iniciativas de carácter general como las relacionadas con los servicios administrativos básicos (16,9%),<sup>5</sup> hayan dejado ver una tendencia hacia asuntos estatales y sociales entre los que figuraban la e-democracia y la e-participación (15,8% de un total de 234 proyectos procedentes de 28 países). En la misma dirección apunta el hecho de que los participantes en el sondeo de finalistas para los Premios 2005<sup>6</sup> hayan sugerido hacer hincapié en cuestiones relativas a la e-democracia en futuras iniciativas europeas de buenas prácticas como son los Premios de E-gobierno (Leitner et al., 2006).

En lo esencial, los proyectos presentados a los Premios 2005 indicaban con claridad una tendencia al aumento del nivel de compromiso mostrado por los gobiernos para suministrar información relevante en línea y garantizar así la transparencia. Se trataba, en realidad, de la continuación de una tendencia emergente en los Premios 2003 a finales de la década de 1990<sup>7</sup>. Por ejemplo, en los **Países Bajos**, como en muchos otros lugares, el principal objetivo de la política de e-gobierno fue, desde un principio, el incremento de la transparencia y la mejora en la prestación de servicios<sup>8</sup>.

Con carácter más específico, cabe destacar que solo un reducido número de proyectos presentados a los Premios 2005 se centraban en posibilitar y fomentar el diálogo con los ciudadanos, así como en reforzar la implicación, el apoyo al debate para la deliberación, el suministro de herramientas que permitan mejorar el análisis de las contribuciones o una retroalimentación relevante y adecuada a los ciudadanos. Entre ellos se encontraban el

Sistema de e-peticiones del Parlamento **Escocés**<sup>9</sup> y el Mobhaile<sup>10</sup> de **Irlanda**. Además, los Premios fueron pioneros por el énfasis puesto en la e-votación (por ejemplo, GIVA, la Aplicación para la Votación por Internet de Ginebra, en **Suiza**<sup>11</sup>, y RIES, los Sistemas de la región holandesa de Renania para la Votación por Internet<sup>12</sup>) y en los servicios de información transparente, más que en la e-participación entendida en su sentido más amplio. De hecho, en el 2005 existían todavía iniciativas de este tipo dispersas y fragmentadas que posiblemente se encontraban en sus inicios, si bien en casos excepcionales fueron capaces de arrojar datos significativos sobre su impacto. La mayor parte de estos proyectos se iniciaron a escala local o regional, con un enfoque de arriba a abajo y no de abajo a arriba.

A pesar de que la medición del impacto es una tarea problemática, el valor relativo al buen gobierno que se deriva del marco de medición del Proyecto Económico de E-gobierno (eGEP, 2006) es un indicador relevante en el contexto de la e-participación, que se define como «apertura y participación», «transparencia y responsabilidad», así como el grado de interoperabilidad de las administraciones públicas. En el informe de investigación realizado para los premios de e-gobierno 2005 (Leitner et al., 2006), se realizó un primer análisis de los 15 casos preseleccionados para los Premios utilizando este indicador. En él se detectó una relación inversa moderada entre el indicador de eficiencia, por una parte, y el de buen gobierno, por la otra. Dicha relación puede explicarse en función de los diferentes objetivos que perseguían los proyectos: las iniciativas orientadas hacia aspectos de buen gobierno tienden a generar costes administrativos adicionales de cierta entidad durante su fase inicial. Por otra parte, durante la fase de madurez del proyecto, los beneficios financieros pueden compensarse con los costes de mantenimiento.

A escala global, el índice de e-participación de las Naciones Unidas (United Nations, 2005) evalúa la utilidad y relevancia de las funciones de e-participación que figuran en las páginas web de los gobiernos de todo el mundo, así como el modo en que dichos gobiernos las utilizan para la promoción de la toma de decisiones participativa. En el 2005, se analizaron un total de 179 países y, al igual que en años anteriores, el Reino Unido obtuvo la puntuación más elevada, seguido de Estonia en el puesto número 6, Alemania (8), Bélgica (9), Suiza (12) y Austria (13). Asimismo, el informe identifica los servicios clave de toma de decisiones ofertados en el 2005:

- Servicio de retroalimentación sobre cuestiones específicas (9%)
- Acuse de recibo de comunicaciones enviadas por los ciudadanos (8%)
- Servicios que recogen aportaciones ciudadanas a la toma de decisiones (16%)
- Peticiones en línea (8%).

El informe de la ONU concluye que los servicios relevantes o de calidad destinados al fomento del diálogo participativo sobre la toma de decisiones políticas de carácter público se encontraban todavía en su etapa inicial en la mayor parte de los países en el 2005. Estas conclusiones se reflejaron en los debates llevados a cabo en el Foro Mundial sobre E-democracia en el 2005<sup>13</sup>. No obstante, se reconoció el potencial de la tecnología para alcanzar e implicar a un amplio público. A este respecto, puede objetarse que con fecha del 2005 el debate sobre e-participación no contaba todavía con conceptos democráticos claros, mientras que los responsables políticos aún se centraban en cuestiones de eficiencia técnica y económica más que en estrategias de deliberación.

### 3. 2007: HACIA LA E-PARTICIPACIÓN. DIÁLOGO, PARTICIPACIÓN ACTIVA Y CREACIÓN DE CONFIANZA

#### 3.1 Desarrollo político e iniciativas locales

En el ámbito de los Estados Miembros, se ha producido durante 2006 y 2007 un incremento significativo en la adopción y revisión de políticas orientadas a una mayor participación. En este periodo, siete países han puesto en marcha políticas al respecto, mientras que en otros dos se encuentran en fase de preparación, lo cual eleva el número de países que disponen de políticas de este tipo a 20 (de un total de 30) en junio del 2007 (véase la tabla 1). Con cierta frecuencia, las políticas nacionales de e-participación integran aspectos de las políticas de e-gobierno y modernización, así como iniciativas destinadas a la reducción de las cargas administrativas. De hecho, son numerosos los países en los cuales no existe una única política como tal, sino diversas iniciativas en los distintos niveles. De todas ellas, son las correspondientes al ámbito local las que se encuentran en el núcleo de las acciones y progresos actuales, en muchos casos apoyadas o facilitadas por los gobiernos centrales.

A pesar de este hecho (o quizá debido, precisamente, a ello) todavía existe un alto grado de dispersión y fragmentación en toda Europa, si bien es cierto que se ha producido un notable aumento de las iniciativas que cuentan con un núcleo político más explícito, tales como la planificación territorial y urbanística, los presupuestos de las comunidades locales, el medio ambiente, etc. El aspecto central parece girar, cada vez más, alrededor de cuestiones «que de verdad le importan a la gente», como son la seguridad social, la sanidad, la educación, el medio ambiente o, como ya se ha mencionado, asuntos cotidianos de naturaleza muy local. Es posible que esta tendencia esté relacionada con un conjunto de «servicios de alto impacto» emergentes. Lo que parece claro, desde una perspectiva europea, es que todavía existe la necesidad de contar con un marco que garantice una mayor coherencia política en la identificación de las distintas áreas en las cuales debe promoverse la participación asistida por la tecnología y en las que, por consiguiente, debe facilitarse la ejecución de pruebas y experiencias piloto.

Sin embargo, las fuentes empleadas para el presente estudio evidencian que los conceptos, nociones y definiciones difieren, en ocasiones de modo bastante significativo, entre los distintos países, al igual que lo hacen los contextos políticos y culturales. Todo ello se refleja, a su vez, en los datos suministrados en la tabla 1 sobre enfoques políticos, iniciativas y proyectos. Asimismo, muchos proyectos se encuentran en sus comienzos y, en ocasiones, incluso tienen (todavía) cierto carácter experimental, de tal manera que no ofrecen pruebas de impacto demasiado concluyentes. Por estos motivos, resulta difícil medir los progresos realizados, con carácter general, en el campo de la e-participación en Europa, y más todavía comparar directamente los proyectos y sus resultados.

Como ya se ha mencionado, desde el 2005 se observa que las iniciativas tienen lugar fundamentalmente en la esfera local, lo cual parece razonable teniendo en cuenta que a las personas les preocupan más las cuestiones locales que afectan directamente a su vida cotidiana que los macroobjetivos políticos más generales o remotos, como las estrategias de la balanza de pagos. No obstante, incluso en las iniciativas locales prevalecen aún los enfoques de arriba a abajo, por ejemplo en la participación formal.

A pesar de que en ocasiones no existe un marco o línea política nacional establecidos, como es el caso, por ejemplo, de **Noruega**, **Suecia** o **Dinamarca**, la mayoría de los países,

incluidos aquellos que no disponen de una política nacional, han puesto en marcha una serie de iniciativas a nivel local que, en numerosos casos, reciben el apoyo de los gobiernos centrales. Así, por ejemplo, el Centro de Excelencia para la E-democracia Local del **Reino Unido**<sup>14</sup> se creó en el 2004 para apoyar y promover la e-democracia local y fue transformado, en el 2006, en Centro Internacional de Excelencia para la E-democracia Local (ICELE). En **Italia** se puso en práctica una iniciativa similar para fomentar proyectos relacionados con la ciudadanía digital (e-democracia) a escala local y regional. Otro enfoque interesante en este contexto es la **Carta Holandesa** de E-ciudadanía<sup>15</sup>, que estipula determinados requisitos de calidad (incluidos los relativos a la interoperabilidad) para los contactos digitales entre ciudadanos y gobiernos.

En los últimos dos años, los progresos tecnológicos no han sido revolucionarios (con la posible excepción del Web 2.0, que se tratará más adelante), pero sí se aprecia claramente una mejor disposición para el uso de las nuevas herramientas. En especial, las expectativas de la generación más joven indican un aumento de la importancia concedida al uso de los nuevos canales de comunicación. Las condiciones generales, tales como la expansión de Internet y la cobertura de banda ancha, han experimentado una notable mejora, al tiempo que ha aumentado el apoyo político y la conciencia de que las aplicaciones emergentes de las TIC tienen suficiente potencial para transformar el gobierno tal y como lo conocemos actualmente. Ahora bien, por el momento se desconoce su aplicación práctica y su impacto en el conjunto de la sociedad.

Los canales tecnológicos más importantes para posibilitar la e-participación son, en la actualidad, Internet y el correo electrónico (denominado Web 1.0), si bien es cierto que las nuevas tecnologías de redes sociales Web 2.0<sup>16</sup> están perfilándose como poderosas herramientas. Les siguen los quioscos de Internet y los centros de llamadas. Otros canales mencionados en un reciente sondeo europeo<sup>17</sup> son la telefonía móvil y la administración móvil, las agencias integradas y los sistemas de e-banca. Los progresos en los SIG (Sistemas de Información Geográfica) se reflejan en un número creciente de aplicaciones, como por ejemplo, el DOPS<sup>18</sup> **irlandés**. Una cuestión importante para los próximos años es el suministro de sistemas de acceso personal fiables. En este contexto, la confianza en el gobierno y sus servicios se considera una pieza clave de la participación y la democracia como tales. La mayor parte de las iniciativas al respecto despliegan enfoques con múltiples canales, principalmente para garantizar su inclusión. Una perspectiva interesante es la adoptada por DigiTV<sup>19</sup>, del **Reino Unido**, que se dirige tanto a los más jóvenes como a las personas de la tercera edad mediante canales de televisión digital, quioscos y teléfonos móviles.

Los ciudadanos se sienten en la actualidad más seguros y preparados para utilizar las nuevas tecnologías, mientras que los políticos son conscientes de la necesidad de actuar al respecto. En un reciente sondeo europeo<sup>20</sup>, la gran mayoría de los países indicaron que habían realizado o tenían en marcha alguna iniciativa piloto, incluidos aquellos en los que hasta el momento no se ha adoptado una línea política concreta. Algunos países han puesto en funcionamiento o están preparando portales dedicados a la e-democracia centrados en distintas cuestiones (es el caso de **Chipre, Eslovenia, Malta y Noruega**). Por su parte, las redes sociales desempeñan un papel cada vez más significativo en los proyectos de e-participación.

En este contexto, los proyectos presentados a los Premios Europeos de E-gobierno 2007<sup>21</sup> en la categoría «Participación y transparencia» ilustran la situación que actualmente se vive en este campo en toda Europa. A pesar de que a esta categoría correspondía únicamente alrededor de un 16% de las candidaturas presentadas (49 de 310), esta cifra representa el segundo número más alto de candidaturas de las cuatro categorías. En ocasiones, resulta difí-

cil definir el nivel real del servicio a partir de las descripciones proporcionadas: información, consulta o participación activa. Por ello, es útil distinguir tres niveles de participación:

- **Información:** comunicación en un solo sentido (en ocasiones clasificada como transparencia), en la cual el gobierno suministra y presenta la información para su uso público (en términos legales, la base suele ser una Ley de Información Pública).
- **Consulta:** comunicación en ambos sentidos, en la cual los ciudadanos ofrecen retroalimentación al gobierno. Se trata de una relación más pasiva donde el gobierno define los temas que son objeto de consulta, modera las preguntas y controla todo el proceso. En este nivel se invita a los ciudadanos a que expresen sus opiniones y puntos de vista.
- **Participación activa:** relación basada en la colaboración entre gobierno y ciudadanos, de tal manera que estos últimos participan activamente en el proceso de definición de líneas políticas. Este nivel se basa en la igualdad de derechos de los ciudadanos para proponer los asuntos que deben tratarse, si bien es cierto que el gobierno conserva la responsabilidad de tomar decisiones definitivas en una democracia representativa.

Muchos proyectos se integran en portales e incluyen determinados aspectos de e-participación y e-democracia, es decir, que tratan fundamentalmente servicios habituales de e-gobierno. A este respecto es importante también el tipo de agente que inicia la ejecución, que puede ser un gobierno central, un gobierno local, la esfera política o administrativa, un tercer sector, una empresa o los propios ciudadanos. Existen ejemplos de todos los casos mencionados y también algunos modelos innovadores de colaboración, como e@SY Connects (Sistema de Peticiones Transformacional) en el **Reino Unido**<sup>22</sup> y VirtuoCity<sup>23</sup> en los **Países Bajos**.

La e-democracia y, más concretamente, la e-participación se han convertido también en objetos de investigación fundamentales a lo largo de los últimos años y un buen ejemplo de ello es el reciente estudio **sueco** que examina el uso de las TIC en los procesos democráticos<sup>24</sup>. En el ámbito europeo, la investigación sobre TIC en las áreas de e-participación y e-democracia ha sido relativamente fructífera en los últimos diez años, con un total de treinta proyectos financiados por los programas IST (Tecnologías de la Sociedad de la Información)<sup>25</sup>, junto con los programas de implantación como eTen<sup>26</sup> y el nuevo Programa Marco de Competitividad e Innovación (CIP)<sup>27</sup>, que contempla también las actividades de cooperación regional en este campo. Dentro del programa IST, DEMO-net<sup>28</sup>, por ejemplo, trata de reforzar la excelencia de la investigación científica, tecnológica y social sobre e-participación integrando la capacidad investigadora de personas y organizaciones dispersas en toda Europa. El objetivo de esta acción consiste en mejorar la investigación que se realiza en Europa con respecto a su calidad, eficiencia, innovación e impacto, con el fin de superar el actual enfoque fragmentado de la e-participación.

Para entender mejor los distintos aspectos de la e-democracia y, más concretamente, de la e-participación, se presentan a continuación tres subapartados que describen los puntos centrales y los objetivos del proyecto. En primer lugar, el fomento de la transparencia; en segundo lugar, el apoyo a la actividad política y la mejora de las consultas; por último, la formación sobre democracia, la contribución al desarrollo de la comunidad, la promoción de un espacio para el debate y la superación de las desigualdades sociales y políticas (inclusión)<sup>29</sup>. Existen ejemplos de los sistemas obtenidos gracias a la tecnología y de las herramientas empleadas. En todo caso, es importante tener en cuenta que todos los casos que se describen a continuación engloban diversos objetivos y herramientas, aunque se han seleccionado solamente los que tienen un núcleo más definido para ilustrar los distintos aspectos.

### 3.2 Fomento de la transparencia

A través de la publicación en línea y, más recientemente, de las emisiones por Internet, los gobiernos pueden suministrar a los ciudadanos información más completa acerca de sus actividades y ofrecerles más oportunidades de observar el proceso de toma de decisiones. La información se pone a disposición de los ciudadanos de forma inmediata y a un coste reducido. De este modo, el uso de la tecnología para incrementar la transparencia y la apertura constituye también una poderosa herramienta para combatir la corrupción.

El proyecto **austriaco** de e-legislación<sup>30</sup> ha creado un canal continuo de producción electrónica desde el comienzo del proceso hasta la propia publicación en Internet, dentro de un marco técnico y legal seguro y fácil de usar. Este proyecto recibió el Premio de Servicio Público de las Naciones Unidas 2007 en la categoría «Mejora de la transparencia y de la responsabilidad en los servicios públicos». El banco de legislación **belga** Crossroads<sup>31</sup> constituye el punto de información central sobre legislación y jurisprudencia de todas las instancias gubernamentales. La legislación oficial (el diario oficial del estado) no se publicó en formato electrónico hasta 2004<sup>32</sup>, pero todos los datos sobre selecciones, listas y resultados están disponibles en la página web del gobierno<sup>33</sup>.

El PortalU<sup>34</sup> **alemán** es el portal central de información en red de la administración para el medioambiente en Alemania. Este portal es el resultado de la cooperación a largo plazo entre los dieciséis estados federados y el gobierno federal. PortalU ofrece a los ciudadanos alemanes una plataforma central, cómoda y fácil de usar para acceder a la información y los datos públicos sobre medio ambiente. En concordancia con el espíritu de la Convención de Aarhus y de la Directiva de Información Medioambiental de la UE, PortalU ofrece servicios informativos destinados a incrementar la transparencia de su gestión, educar a los ciudadanos en cuestiones medioambientales y, en consecuencia, facilitar y fomentar la participación pública en procesos de decisión relativos al medioambiente.

Gencat.cat, la página web del gobierno regional de **Cataluña**<sup>35</sup>, constituye un ejemplo de redefinición radical del concepto de portal de e-gobierno y una aplicación a gran escala basada en la transparencia y en la filosofía Web 2.0 en la administración pública, que cuenta con el apoyo incondicional de una estrategia políticamente orientada y basada en un enfoque integrado centrado en el ciudadano. Con sus setenta millones de visitantes anuales y los más de 1 200 millones de páginas servidas cada año, gencat.cat es la sexta página web más visitada en Cataluña y la decimotercera en España, según el último sondeo a usuarios de Internet, que sitúa esta página al nivel de los medios de comunicación de masas o de los servicios financieros.

La Autoridad de Medioambiente y Planificación **maltesa** (MepaApps)<sup>36</sup>, recibe 8.000 solicitudes de permisos de urbanización cada año, en relación con las cuales procesa planes, documentos y correspondencia con diversos implicados.

Las e-solicitudes aúnan distintas plataformas y tecnologías en un único sistema homogéneo que permite a los clientes consultar los datos de su solicitud, presentar y abonar el precio de sus solicitudes en línea, así como enviar y recibir correspondencia digital, de manera que incrementa la participación, la eficacia y la transparencia. En la actualidad, el procesamiento interno de los casos también está digitalizado y las «actas», al igual que todos los documentos internos, quedan registradas en el sistema informático. Un sistema de seguridad basado en el papel del usuario permite a los implicados la interacción con el sistema en un entorno web seguro.

### 3.3 Apoyo a la actividad política y mejora de las consultas

Las TIC también pueden «fomentar la transparencia de los políticos» ayudándoles a responder ante su electorado. Existen varias herramientas que sirven de apoyo a sus actividades, tales como las páginas web de políticos, los blogs, los sistemas de seguimiento y responsabilidad, la e-votación, etc.

Asimismo, las TIC se utilizan para promover una respuesta más adecuada a las demandas de los ciudadanos y un mayor compromiso con estos. Entre las iniciativas existentes se encuentran los sistemas de e-petición, las consultas en línea y la e-participación, en los cuales se utilizan las nuevas tecnologías para obtener el apoyo ciudadano en la toma de decisiones real.

En **España**, [www.candidato2004.net](http://www.candidato2004.net)<sup>37</sup> es una página que se creó para posibilitar el debate con los candidatos durante las elecciones europeas. El proyecto español «El presidente responde»<sup>38</sup> constituye otro buen ejemplo al respecto.

Los residentes en la ciudad **polaca** de Varsovia pronto tendrán ocasión de comprobar si los concejales a los que votaron en su momento cumplen sus promesas electorales. Gracias a un nuevo sistema de votación electrónica, los plenos municipales serán, próximamente, más transparentes para los ciudadanos de a pie<sup>39</sup>.

En **Estonia**, el estudio de las iniciativas de e-votación ha mostrado que la votación por Internet en las elecciones al gobierno local supuso aproximadamente un 2% del total de votantes reales en el 2005, mientras que el porcentaje fue del 5,4% en las elecciones al parlamento del 2007. iVote<sup>40</sup> es un ejemplo de cómo la inversión en la creación de una sólida infraestructura de TI para el e-gobierno merece la pena en proyectos de e-democracia .

El Gabinete holandés puso en marcha en mayo del 2007 el proyecto «Trabajando juntos en los **Países Bajos**»<sup>41</sup> con el fin de obtener retroalimentación de los ciudadanos acerca de los posibles modos de mejorar el desempeño del gobierno. «Samen werken aan Nederland», como se denomina el proyecto en su versión original, busca aportaciones sobre el esquema de programa propuesto por la coalición holandesa en febrero del 2007. Tras realizar una consulta en Internet y en encuentros locales, el esquema se convirtió en una línea política detallada antes del verano del 2007. El Gabinete ha identificado seis cuestiones clave para el próximo periodo legislativo: los Países Bajos en Europa y en el mundo; seguridad, estabilidad y respeto; una sociedad sostenible; gobierno por y para los ciudadanos; economía holandesa; convivencia en los Países Bajos.

En **Alemania** se han producido una serie de iniciativas en los ámbitos federal y local, en las que se contempla la integración de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas acerca de asuntos relativos a infraestructuras y medioambiente. Un ejemplo es la participación en la planificación de infraestructuras [www.kuestenautobahn.de](http://www.kuestenautobahn.de), que registra 46.000 entradas y 310 opiniones expresadas por un total de 85 comunidades y que dio como resultado una mejora de la planificación y de la calidad de las aportaciones. El proyecto **holandés** de Ciudades Virtuales (véase una descripción completa en el apartado 1.4) es otro ejemplo innovador de participación en la planificación urbanística.

En **Francia** se han realizado sondeos en línea y debates específicos para la evaluación de nuevos servicios de e-gobierno. De este modo, los ciudadanos pueden contribuir al diseño de la estrategia de e-gobierno, revelando un interés real y mostrando el valor de la integración ciudadana, al tiempo que se reduce la carga administrativa a través de la modernización del estado. Los representantes del Grupo de Usuarios de E-gobierno han identificado tendencias

globales de relevancia y proyectos de e-gobierno adecuados a ellas. Todo ello se complementa mediante sondeos regulares en línea y debates de usuarios específicos (por ejemplo, «Cambiar mi dirección» o «Mi servicio público»), orientados hacia la resolución de problemas de acceso, uso e interfaces.

**Eslovenia** recibió en el 2006 más de 300 propuestas de mejora legislativa procedentes de ciudadanos interesados, algunas de las cuales se remitieron a los ministerios competentes y, en algún caso, se incluyeron en el programa gubernamental para la reducción de la carga administrativa para el año 2007.

### 3.4 Promoción de espacios para el debate, contribución al desarrollo de la comunidad y formación sobre democracia

Otro punto interesante es el relativo a la implicación de los ciudadanos en los espacios para la deliberación en línea. Cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de participar junto con los demás en un espacio público muestran una mejor disposición para aceptar opiniones diferentes y cambiar su actitud para adaptarse a distintas perspectivas. Esta situación podría dar como resultado ciudadanos más responsables y políticas más consensuadas. Los foros en red existen desde hace tiempo, pero son cada vez más populares, especialmente en el ámbito local. Estas plataformas deberían garantizar que nadie domina el debate o abusa de él y, por tanto, deberían disponer de algún tipo de moderación (aunque a los foros con moderador podría acusárseles de censura).

Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante facilitando los medios y espacios para el desarrollo de comunidades en red. Las TIC pueden apoyar el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanos o grupos de ciudadanos mediante recursos comunitarios en línea o creación de campañas.

Otro tipo de aplicación es el uso de las nuevas tecnologías para la educación sobre democracia, proporcionando a los ciudadanos nuevas formas de aprendizaje sobre política, sobre sus derechos y sobre sus responsabilidades.

Este tipo de iniciativas suelen dirigirse a los jóvenes, ya que normalmente se entiende que son los principales usuarios de tecnologías. La categoría mencionada incluye juegos en línea para la educación ciudadana y asignación de presupuestos<sup>42</sup>.

En el **Reino Unido**, el Proyecto Piloto «Diálogos Digitales» se evaluó en un informe provisional elaborado en enero del 2007, una vez concluida la primera fase. Este informe revela que las actividades en línea atraen a público y participantes más numerosos y diversos que muchos enfoques tradicionales y, más concretamente, indica que:

- El 63% de los participantes en el foro web del Departamento para Comunidades y Gobiernos Locales habían participado anteriormente en otros foros en línea, pero el 82% nunca había participado en una consulta gubernamental o parlamentaria (<http://forum.communities.gov.uk>).
- El 75% de los participantes en el foro web de la Agencia de Calidad Alimentaria habían participado antes en otros foros en línea, pero el 59% nunca había participado en una consulta gubernamental o parlamentaria (<http://food.gov.uk/sfbbforum>).
- El 85% de los participantes en el Foro sobre la Reforma del Bienestar habían participado con anterioridad en una consulta gubernamental o parlamentaria (<http://welfare-reformforum.net>)<sup>43</sup>.

Varios municipios **suecos** han establecido algún tipo de encuestas de opinión en línea, en las cuales los ciudadanos pueden enviar a la página web de la autoridad local sus puntos de vista acerca de diversos asuntos. Los políticos también han adoptado, de modo individual, iniciativas para crear foros en los que establecen contacto con el público. Entre ellos se encuentran las cafeterías políticas, los encuentros regulares en bibliotecas y los turnos de preguntas públicos en los plenos y asambleas municipales. Las listas de correo electrónico, los sistemas de conferencia electrónica y los foros de debate se utilizan como herramientas de comunicación conjuntamente con las «consultas» o encuestas de opinión, etc. Los prerequisites para el uso de las TIC con fines democráticos constituyen un factor importante. La penetración del uso de Internet en Suecia ha superado el 50% y, ya en el 2003, el 35% de los municipios poseían un foro de debate en línea. En **Hungría**, estos foros representan uno de los principales avances de la e-democracia en el ámbito local, de tal manera que los gobiernos locales alojan sus propios debates en línea, en algunos casos, con un elevado número de usuarios.

En el **Reino Unido**, el Proyecto Nacional de E-democracia Local<sup>44</sup> ha desarrollado varios juegos destinados a ayudar a los jóvenes a comprender el proceso político y la compleja tarea que han de abordar los políticos electos para tratar de equilibrar prioridades enfrentadas con escasos recursos. Aunque no cuentan con un gran número de usuarios, sí ofrecen plantillas y lecciones sobre el modo en que este tipo de juegos podrían llegar a una parte de la población que actualmente no está comprometida. Otra iniciativa destacable es VOICE, una plataforma desde la cual los grupos locales pueden alojar una página web que interactúa con comunidades de todo el Reino Unido de forma gratuita. Estos productos permiten que los grupos comunitarios se autoorganicen en Internet al proporcionarles una forma virtual de organización ciudadana. La Red de Acción de la BBC (anteriormente denominada BBC iCan) permite a los usuarios buscar y contactar con otros ciudadanos de la misma localidad que comparten sus mismas preocupaciones, con el fin de iniciar campañas políticas<sup>45</sup>.

'Cyberbdget'<sup>46</sup> constituye otro instrumento para que los ciudadanos adquieran conocimientos políticos y se impliquen en el proceso de toma de decisiones a través de la asignación de presupuestos. En Francia, el gobierno central ayuda a los ciudadanos a comprender sus retos presupuestarios mediante un recurso en línea en el cual ellos mismos pueden tomar decisiones sobre presupuestos. Además de contribuir a la comprensión de la complejidad de los presupuestos nacionales por parte de los ciudadanos, esta página web también permite al gobierno francés recopilar información sobre las preferencias de la población.

#### **4. LOGROS DE GRAN IMPACTO: MÁS TRANSPARENCIA Y ATENCIÓN A LAS CUESTIONES QUE PREOCUPAN A LA GENTE**

A continuación se destacan tres iniciativas cuyas buenas prácticas en el 2007 están teniendo ya un impacto real.

##### **4.1 E-peticiones (Reino Unido)**

El gabinete del Primer Ministro (el número 10 de Downing Street, en Londres) puso en marcha en noviembre del 2006 la iniciativa e-peticiones<sup>47</sup> para permitir a los ciudadanos enviar peticiones electrónicas directamente al Primer Ministro y recoger firmas a través de la página web de Downing Street. Este proyecto se centra, fundamentalmente, en el fomento del compromiso político ciudadano, digitalizando una vieja tradición en la cual los ciudadanos elevan protestas al gobierno. Por otra parte, se procura que exista un verdadero diálogo

entre ambas partes permitiendo al gobierno trabajar sobre los temas propuestos y explicar sus políticas mediante respuestas por correo electrónico a los firmantes. Este servicio está destinado al total de la población, de modo que el grupo meta es incluso más amplio que el electorado, puesto que no existe límite (inferior) de edad.

### *Retos y barreras*

Este puede considerarse el primer mecanismo sostenido del gobierno británico para la comunicación directa con la población respecto a asuntos elegidos por esta, por lo que fue necesario un cierto grado de persuasión de los implicados (al fin y al cabo, no se trataba de una demanda pública específica). Nos encontramos, pues, ante un caso excepcional en el cual el gobierno supone que existe un mercado para este tipo de comunicación, pero lo hace a partir de pruebas relativamente poco consistentes. Para gestionar las peticiones entrantes y las respuestas correspondientes, fue necesario crear estructuras y procedimientos internos, así como garantizar la disponibilidad y capacidad de los equipos de comunicación para soportar todo un conjunto de nuevas presiones.

La página se presentó ante unos medios de comunicación escépticos, muchos de los cuales la consideraron, en un principio, un desastre publicitario. Los medios reaccionaron ante las presiones ejercidas por algunas peticiones a gran escala, pero obviaron el hecho de que la finalidad última de la página no es la de crear un simple «ruido» unidimensional procedente de los demandantes, sino la de construir un canal bidireccional. Por tanto, el «producto» final es la comunicación entre gobierno y ciudadanos. La clave para el gobierno radicaba, simplemente, en mantener la calma mientras la página alcanzaba portadas y boletines televisivos, contando con la enorme ayuda del apoyo interno de la organización.

Al considerar lo que podría suceder, al equipo del proyecto no se le ocurrió la idea de que las grandes peticiones podrían surgir de ideas falsas. Sin embargo, los rumores de cierre de los equipos de exhibición de las Fuerzas Aéreas Reales<sup>48</sup>, los malentendidos sobre préstamos a estudiantes y la extraña creencia de que se restringiría el derecho a sacar fotografías en público generaron peticiones masivas. Se decidió aceptar estas peticiones con el fin de aclarar las falsas suposiciones, respondiendo antes del cierre y explicando la situación real en la página, de tal manera que tanto los nuevos firmantes como los antiguos fuesen conscientes de la realidad.

### *Logros e impacto*

En agosto del 2007, había unas 8 500 peticiones pendientes y 3 600 se habían dado por concluidas. Se recogieron más de cinco millones de firmas procedentes de 3,5 millones de direcciones de correo electrónico diferentes, lo cual implica que alrededor de un 6% de la población había establecido una relación directa con el Primer Ministro y habían respondido a la motivación de tomar parte en el proceso político. La propia página web es objeto de publicidad por parte de los usuarios, a quienes se anima a enviar por correo electrónico las URL de sus peticiones favoritas para obtener apoyo a su causa.

### *Lecciones de buenas prácticas*

Nunca debe subestimarse el poder del *marketing vírico*, ya que, como se ha indicado, invitando a los demandantes a que envíen la URL de la e-petición a otras personas, el mensaje puede difundirse de modo que tanto los usuarios como el gobierno le saquen todo el parti-

do. Además, este tipo de comunicación es inmensamente rentable. Las e-peticiones constituyen poderosos mensajes dirigidos a los políticos sobre los asuntos que preocupan a la gente y tienen el potencial de comunicar a los responsables importante información sobre diversas cuestiones. En este sentido, constituyen un importante mecanismo para el debate público y para fomentar el compromiso político, creando un grado de contacto sin precedentes entre el gabinete del Primer Ministro y los usuarios. Se trata de una fuente abierta que cualquiera puede usar, y este uso debe fomentarse.

Las peticiones constituyen, en la actualidad, un elemento habitual en el paisaje de los medios de comunicación, puesto que numerosas organizaciones están recurriendo a ellas y muchas más dirigen a los lectores a la página web. Asimismo, muchos otros organismos gubernamentales contemplan este recurso (Tony Blair le mostró el sistema al presidente francés Sarkozy, a petición de este último, mientras que Barack Obama, uno de los candidatos a la presidencia del Partido Demócrata en EE.UU., ha realizado comentarios positivos al respecto).

## 4.2 Hoy decido yo (TOM) (Estonia)

TOM (acrónimo de la frase estonia traducida como «Hoy decido yo»)<sup>49</sup> es una herramienta estonia de e-participación lanzada en el 2001 y habilitada por la Cancillería de Estado. Este portal de participación pública permite a los ciudadanos establecer una relación más directa con el proceso legislativo y de diseño de políticas, bien proponiendo ideas para introducir legislación nueva o bien sugiriendo enmiendas a las leyes existentes. La interfaz está redactada en estonio, pero ya está en marcha un proyecto para adaptar la herramienta a un uso internacional y multilingüe. Los beneficiarios son instituciones gubernamentales, dado que las iniciativas legislativas propuestas por los usuarios de TOM se envían al organismo con competencias en la materia.

### *Retos y barreras*

La principal dificultad que se presenta en este campo radica en la promoción del compromiso por parte de la sociedad civil con el proceso legislativo y de desarrollo de políticas. Tras unos comienzos prometedores, la participación ha ido decayendo a lo largo de los años de funcionamiento de esta herramienta por diversos motivos. En un informe elaborado en el marco del proyecto «TOM+», diseñado para adaptar la herramienta al uso internacional, se presenta un exhaustivo análisis de estas razones. Al margen de ello, cabe destacar la cuestión relativa al conocimiento de las posibilidades disponibles, ya que muchos usuarios potenciales no son conscientes de su existencia o de su importancia. Este problema procuró atajarse mediante numerosos intentos de publicitar la herramienta a través de la prensa tradicional, conferencias, etc. Sin embargo, su estudio demuestra que el desconocimiento de las posibilidades que ofrece TOM sigue siendo un problema crítico. En tercer lugar, se encuentra la cuestión de la identificación del usuario y el respeto al anonimato: cuando se emplean mecanismos de identificación poco estrictos, se producen consecuencias tanto en la calidad de las ideas presentadas como en el número de usuarios únicos, si bien es cierto que se han realizado determinados ajustes administrativos que han permitido solucionar parcialmente el problema. No obstante, permanece abierto el debate relativo al empleo de mecanismos de identificación más complejos que, aún así, garanticen el anonimato del usuario, lo cual es señal de que la solución alcanzada no es todavía del todo satisfactoria.

### *Logros e impacto*

El logro principal y más evidente de la herramienta TOM es que ya lleva seis años funcionando. Desde su creación, se han propuesto más de mil ideas legislativas y, aunque tiene algunos defectos, principalmente debidos a que no está diseñada para promover el debate ciudadano (existen otras páginas que han venido a cubrir este hueco), es obvio que su uso es una puerta de acceso directa al gobierno y un canal para hacer oír ideas y obtener respuesta a las propuestas planteadas. El hecho de que esta herramienta haya ejercido un efecto real puede atribuirse a las respuestas proporcionadas a las ideas votadas por los usuarios del portal. Una vez que recibe el apoyo de otros usuarios, la idea o propuesta se reenvía y la administración tiene la obligación de responder. Es este seguimiento el que hace de TOM algo más que una simple iniciativa simbólica o de relaciones públicas.

### *Lecciones de buenas prácticas*

TOM ofrece un gran número de lecciones útiles, algunas de las cuales pueden clasificarse como buenas prácticas; otras, en cambio, pueden caracterizarse como derivadas de un proceso de aprendizaje. Como suele ocurrir en Estonia, los avances y las novedades se ejecutan con bastante rapidez, con una mentalidad esencialmente práctica, lo cual genera un gran dinamismo, pero también requiere un esfuerzo consciente por aprender de los errores inevitables.

Aunque es necesario realizar un análisis más profundo, algunas de las lecciones aprendidas no llegan a identificarse nunca. Es el caso, por ejemplo, de la atención que debe prestarse a la gestión de usuarios y moderación de los temas para evitar que tanto los usuarios como la administración se desanimen ante la presencia de unos pocos «súper usuarios» o ante un torrente de ideas de escasa calidad. Otro ejemplo es la constatación de que, tras un primer lanzamiento, se hace imprescindible realizar un esfuerzo continuado para expandir el conocimiento y la valoración positiva de la herramienta. Los usuarios deben volver a participar en fases posteriores y para ello es necesario encontrar el modo de crear un rumor más allá de la propia herramienta para lograr la implicación de los ciudadanos en debates más amplios, dirigiéndolos a otras páginas webs y documentos externos. Igualmente importante es el fomento de las posibilidades que ofrece la herramienta, lo cual requiere un seguimiento más pormenorizado de las ideas y sugerencias, así como la posibilidad de discutir este seguimiento, afinar las ideas inicialmente presentadas y agrupar aquellas que guardan relación entre sí.

Con la introducción del proyecto TOM+, la herramienta deja de ser un «experimento estonio» y posibilita un análisis exhaustivo. Por otra parte, se espera que sean presentados dos tipos de material esencial: en primer lugar, una herramienta de trabajo que pueda utilizarse en contextos institucionales junto con especificaciones técnicas documentadas; en segundo lugar, un conjunto de recomendaciones que recojan las experiencias adquiridas a través del proyecto TOM, de tal manera que no solo se ofrezca la propia herramienta, sino también ciertas orientaciones relativas a su utilización óptima.

### **4.3 Virtual Cities (Países Bajos)**

Virtual Cities<sup>50</sup> es una iniciativa de los gobiernos municipales holandeses de Apeldoorn, Helmond y Tilburg, que utiliza tecnologías virtuales de la *spin-off* universitaria Cebra. Se trata de un interesante modelo de cooperación entre organizaciones para apoyar la participación ciudadana en los procesos de debate y toma de decisiones acerca de importantes proyectos

de reconstrucción urbana. Los visitantes pueden acceder a la presentación virtual en tres dimensiones de la ciudad en su estado actual o futuro. Además, disponen de información multimedia de todo tipo, pueden dejar sus observaciones en un foro, votar por diseños alternativos y chatear con otros visitantes. El proyecto está dirigido a la población de las tres ciudades (los 156 000 habitantes de Apeldoorn, los 86 000 de Helmond y los 210 000 de Tilburg) y registra, en la actualidad, unas 75 000 visitas diarias.

### *Retos y barreras*

La planificación urbanística es una cuestión sobre la cual mucha gente tiene opiniones e intereses concretos. Antes de la implantación del sistema, la mayor parte de los ciudadanos basaban sus puntos de vista en los documentos existentes en papel y muchos de ellos no llegaban a comprender con claridad el diseño. Los ciudadanos tenían que acudir al ayuntamiento y observar las maquetas físicas de las obras y los mapas de planificación. Por tanto, se trataba de un proceso bastante restringido y, en consecuencia, la implicación ciudadana era relativamente baja. El modelo virtual ha dado lugar a una amplia participación por parte de la población en debates relativos a la totalidad del proceso de planificación. El mecanismo empleado para establecer una comunicación bidireccional entre funcionarios públicos del ayuntamiento y ciudadanos fue lento y complejo. Con el fin de romper esa barrera, se emplearon herramientas de comunicación interactiva y se activaron grupos de debate que recurren a las nuevas tecnologías. Asimismo, se tuvo en cuenta la opinión pública en el proceso de toma de decisiones relativo a la planificación territorial. Con anterioridad al proyecto, no existían posibilidades flexibles de comparar las distintas soluciones arquitectónicas y de diseño. Por fin, las TIC han permitido resolver este problema dentro de un mundo virtual.

### *Logros e impacto*

Uno de los logros generales alcanzados por Virtual Cities tiene que ver con la facilidad para el acceso ciudadano. En segundo lugar, se ha podido reconstruir por fin el mercado de Helmond después de diez años de debate. En Tilburg, se ha organizado por primera vez una votación en línea sobre el diseño preferido por los ciudadanos para la plaza del mercado central. Además, existen *chats* virtuales entre ciudadanos y miembros del ayuntamiento.

Dentro de este proyecto, el modo en que se toman en consideración las opiniones ciudadanas resulta muy innovador y origina importantes consecuencias. Por ejemplo, hoy en día son muy pocos los ciudadanos que tratan de bloquear los planes de reconstrucción en los tribunales y ello se debe a la participación de un amplio sector de la población en los debates, la presentación virtual de todo el material relevante y la disponibilidad de mecanismos que permiten tener en cuenta la opinión pública.

### *Lecciones de buenas prácticas*

Los ciudadanos responden de manera muy positiva al enfoque adoptado por Virtual Cities, ya que se sienten mejor informados acerca de la planificación territorial y se toman más en serio su propio papel. Así, hacen uso de la oportunidad que se les brinda para responder y debatir el tema con otros visitantes de la ciudad virtual. Este tipo de tecnología y funcionalidad deben ejecutarse como una infraestructura municipal más. El sistema permite utilizar la ciudad virtual para muchas otras finalidades, como por ejemplo la promoción de la ciudad o la implicación de grupos específicos de ciudadanos (los jóvenes u otros grupos). Virtual Cities

debería aplicarse de forma proactiva, clara y flexible con una serie de objetivos claramente marcados. Este concepto se ha utilizado en tres municipios holandeses cuyas cuestiones políticas son de naturaleza bastante similar, como ocurre en muchos ayuntamientos.

## **5. RESUMEN DE IMPACTOS Y LOGROS (2005-2007)**

Hasta aquí se han expuesto varios ejemplos relativos a la capacidad de la digitalización para ofrecer, por diversos medios, muchas más oportunidades de influenciar el proceso de toma de decisiones y compromiso ciudadano de las que existían anteriormente. La evolución entre los años 2005 y 2007 es la siguiente:

### **5.1. Aspectos organizativos**

Las administraciones públicas están avanzando en la eficacia de sus tareas y centrando su actividad en áreas de las cuales pueden responder ante los ciudadanos, tales como la calidad y la transparencia en la prestación de servicios, u otros campos «medibles» como la consulta, donde los beneficios se pueden demostrar claramente. La mayor parte de las organizaciones no cuentan (todavía) con mecanismos activos ni capacidad suficiente para gestionar un incremento significativo de la participación.

### **5.2. Gobierno y aspectos institucionales**

A lo largo de los últimos dos años han surgido pruebas concluyentes de que las TIC pueden hacer que la información resulte más accesible, transparente y comprensible para los ciudadanos y, de este modo, contribuir a una mayor apertura y responsabilidad políticas. Los gobiernos ya no son la única parte responsable del funcionamiento de una democracia, sino que comparten la labor con distintos implicados, tales como ONG y otros agentes de la sociedad civil, incluidas las redes sociales. Los sistemas y esquemas de gobierno tradicionales se enfrentan a desafíos cada vez mayores, por lo que es importante alcanzar un cierto equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de todos los interesados. Por último, merece la pena reflexionar sobre la cuestión de si una participación excesiva sería o no beneficiosa para la democracia.

### **5.3. Aspectos tecnológicos**

Los retos tecnológicos son, en este ámbito, los mismos que se les plantean a los servicios de e-gobierno, en general. Entre ellos, el más preocupante a corto plazo es el relativo a los sistemas de acceso e identificación de usuarios. Por otra parte, no está claro que el hecho de aplicar las TIC a las estructuras de gobierno existentes vaya a originar, *per se*, gobiernos más abiertos y responsables, procesos de toma de decisiones más adecuados y mayor implicación de los ciudadanos en todas las fases del proceso democrático y participativo. Lo que sí es cierto es que se debe emprender un nuevo análisis de los sistemas de gobierno y democracia tanto con el apoyo de las TIC como con independencia de estas.

### **5.4. Aspectos políticos**

Todavía se observa en toda Europa un alto grado de dispersión y fragmentación, a pesar de que se ha producido un incremento notable en el número de iniciativas con un núcleo político explícito, tales como las relativas a planificación espacial y urbanística, presupuestos comunitarios locales, medioambiente, etc. La atención tiende a centrarse cada vez más en

aquellas cuestiones «que realmente preocupan a la gente», como son la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación, el medioambiente y, como ya se ha mencionado, los asuntos cotidianos más inmediatos.

## 6. RETOS FUTUROS: CONSEGUIR QUE LOS BENEFICIOS SEAN PALPABLES

La experiencia derivada de diversas iniciativas llevadas a cabo en toda Europa y también fuera de las fronteras de nuestro continente demuestra los beneficios potenciales que la tecnología puede aportar ampliando la participación y enriqueciendo el debate político. Ahora bien, las nuevas tecnologías requieren opciones políticas y estrategias de ejecución deliberadas diseñadas para maximizar los beneficios y minimizar los efectos negativos. Ello significa que existen todavía una serie de desafíos políticos a los que los responsables deben enfrentarse.

### 6.1. Retos institucionales y políticos

#### *Retos:*

- La definición de democracia a la que nos referimos (directa, consultiva, participativa e interactiva) requiere algunas aclaraciones. Además, las iniciativas políticas deben tratar de modo más directo aquellos problemas democráticos contemporáneos que deben constituir el objetivo primordial de las iniciativas de e-participación en un contexto determinado. La interpretación de la democracia, así como su vínculo con el buen gobierno, deben figurar de forma explícita entre los objetivos de los proyectos de e-gobierno, e-participación y e-democracia, así como en las iniciativas políticas relacionadas.
- Es conveniente intensificar el debate acerca de las instituciones y agentes que deben ser objeto de e-democracia y, más concretamente, de e-participación, así como prestar mayor atención a la consecución de un equilibrio más perfecto entre derechos y responsabilidades, y también entre la regla de las mayorías y el espacio para las minorías.
- Desde una perspectiva europea, todavía existe una notable falta de coherencia política y una clara necesidad de atención a aquellos campos en que debería reforzarse la participación potenciada por la tecnología y apoyarse, en consecuencia, la realización de ensayos y pilotajes, lo cual, a su vez, provocaría un efecto bola de nieve estimulando la replicación.

#### *Opciones:*

Los subgrupos de e-gobierno de la CE, formados por representantes de todos los Estados Miembros, deberían retomar la elaboración de los campos de actuación en e-participación, aclarando la relación existente entre las iniciativas de e-participación y el grueso de las actividades de e-gobierno en los distintos Estados Miembros y en el conjunto de Europa. Asimismo, deberían definirse con mayor nitidez los vínculos existentes con otras políticas de la UE y los ámbitos de prioridad que estas contemplan. Los Estados Miembros deberían establecer acuerdos relativos a los campos políticos que merecen ser prioritarios en relación con el fomento de la participación ciudadana en aquellos casos en que existan proyectos de e-participación ya en vigor (o, si ya existen objetivos políticos, deberían intensificar el esfuerzo por alcanzarlos), con el fin de facilitar un intercambio de experiencias mejor estructurado. En este contexto, reviste gran importancia la existencia de un marco legal apropiado, que debe-

rá contar con el apoyo de instrumentos financieros. Por último, es necesario aportar más pruebas empíricas para verificar si las TIC fomentan la formación de un espectro más amplio de redes políticas que incorporen a ciudadanos, comunidades, ONGs, funcionarios y políticos, y en su caso, cómo se produce dicho efecto de fomento.

## 6.2. Evaluación de los beneficios y riesgos derivados de la implicación de los ciudadanos

### *Retos:*

- En esta fase, no está claro que las TIC potencien y asistan la participación de los ciudadanos, reforzando así su compromiso. Por el contrario, existe el riesgo de que la introducción de las TIC en el proceso democrático fomente la participación populista cuando lo deseable sería que garantizaran un compromiso maduro y un debate bien informado.
- Por otra parte, se observa la necesidad de identificar las habilidades técnicas, sociales y políticas que deben poseer los ciudadanos para explotar el potencial de las nuevas herramientas de participación. Hay que tener en cuenta que, desde la perspectiva del ciudadano, una participación excesiva podría ir en contra de sus intereses por suponer demasiadas cargas, expectativas y responsabilidades para este.
- Finalmente, urge prestar atención a la población que sufre exclusión social (véase también el apartado sobre e-gobierno de inclusión).

### *Opciones:*

Parece conveniente continuar investigando la relación entre las iniciativas de e-participación (y sus respectivos beneficios), y los avances y actividades realizados al margen de la red para promover la participación, reducir las cargas administrativas y disminuir el déficit democrático, con el fin de decidir cuáles son las estrategias más efectivas para añadir la «e-». Los proyectos financiados por la CE deberían impulsar de forma activa este tipo de investigaciones y, además, deberían investigarse con más profundidad las carencias y necesidades (emergentes) localizadas en este contexto.

## 6.3. Diseño del proceso y reglas discursivas

### *Retos:*

- No siempre está claro en qué fases de los procesos de toma de decisiones se informa o invita a participar a los ciudadanos. Por ello, deberían diseñarse cuidadosamente los procesos teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios y los objetivos democráticos.
- Es necesario dedicar mayores esfuerzos al empleo y la relevancia de los distintos dispositivos<sup>51</sup> en diferentes contextos o cuestiones políticas.
- Deben identificarse y evaluarse en profundidad las consecuencias no deseadas para la democracia que se derivan de la implantación de dispositivos concretos. Otra cuestión de interés es la posibilidad de poner en marcha dispositivos que traten de influenciar distintos problemas democráticos de forma simultánea.
- En el ámbito de la organización, se aprecia una tendencia en las estructuras de toma de decisiones a una mayor simplicidad y a desarrollo en niveles más bajos. El desafío en

este punto consiste en dilucidar el modo en que pueden o deben utilizarse las herramientas de e-participación en el seno de esta situación cambiante.

### *Opciones:*

Dado que la e-participación gira en torno al rediseño de los procesos democráticos y de gobierno, a los responsables políticos podría resultarles útil disponer de una «Carta europea» (o documento político de nivel similar) en la cual se estipulasen los principios básicos que deben tenerse en cuenta durante la planificación y ejecución de proyectos de e-participación<sup>52</sup>. En este contexto, al añadir la «e-» a la participación, deben considerarse los siguientes elementos:

- ¿Qué grado de relación existe entre las soluciones de e-participación y el diseño democrático deliberado (y también con respecto a quien patrocina dichas iniciativas)?
- ¿Cómo se modera la deliberación? ¿Existe un espacio para el desacuerdo? ¿Cómo se gestiona? ¿Qué influencia ejercen las deliberaciones sobre las decisiones y sobre las percepciones y comportamientos de los implicados?
- ¿Cuáles son los riesgos potenciales asociados al lanzamiento y ejecución de proyectos de e-participación? ¿Qué tipo y grado de esfuerzo requieren por parte de la administración y qué potencial de resistencia de las estructuras de gobierno cabe esperar?
- ¿Cuáles podrían ser las motivaciones de los distintos implicados en el rediseño de los procesos? ¿Quién podría liderar el cambio: políticos (de ámbito nacional o europeo), altos cargos de la administración o del sector civil, organizaciones ciudadanas, etc.?

## Notas

---

<sup>1</sup> Traducción propia [N. de la T.].

<sup>2</sup> *Think Paper 6: The Participative Citizen*, <http://www.ccegov.eu>.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research/eparticipation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/eparticipation/index_en.htm).

<sup>4</sup> <http://www.e-europeawards.org>.

<sup>5</sup> Las iniciativas de carácter general comprenden directrices, niveles de calidad, portales, herramientas de apoyo a la toma de decisiones, publicación de textos legales y gestores de relaciones con clientes o CRM (ligeramente solapados con otras categorías).

<sup>6</sup> 62 finalistas en el 2005: <http://www.e-europeawards.org>.

<sup>7</sup> Mejoras en la prestación de servicios, informe EPAN 1998: <http://www.eupan.org>.

<sup>8</sup> <http://www.e-overheid.nl>.

<sup>9</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1812>.

<sup>10</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1865>.

<sup>11</sup> <http://www.epractice.eu/cases/291>.

<sup>12</sup> <http://www.epractice.eu/cases/202>.

<sup>13</sup> *From eVoting to eParticipation: A New Challenge for Europe*, mesa redonda, Foro Mundial sobre E-democracia, París, septiembre del 2005.

<sup>14</sup> <http://www.epractice.eu/document/325>.

<sup>15</sup> [www.burger.overheid.nl](http://www.burger.overheid.nl).

- <sup>16</sup> El término Web 2.0 fue acuñado por O'Reilly Media en el 2003 y posteriormente popularizado por la primera conferencia Web 2.0 en el 2004, en alusión a una segunda generación de comunidades y servicios web con base en la red (tales como las páginas de redes sociales, los wikis y las folksonomías) que facilitan la colaboración y la información compartida entre los usuarios. Los defensores de este concepto sugieren que tecnologías como los blogs, marcadores sociales, wikis, podcasts, documentos RSS (y otras formas de publicación colectiva), software social, API web, estándares web y servicios web en línea conllevan un cambio significativo en el uso de la red. [http://en.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0#Defining\\_Web\\_2.0](http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0#Defining_Web_2.0).
- <sup>17</sup> *National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan*, presentados a la CE en mayo del 2007. Hay que tener en cuenta que algunos países no proporcionan categorías específicas. Por ejemplo, Suecia «adopta un enfoque con múltiples canales y no destaca ninguno en particular. Se emplearán diversos canales electrónicos, elegidos según su grado de adecuación».
- <sup>18</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1043>.
- <sup>19</sup> <http://www.epractice.eu/document/503>.
- <sup>20</sup> *National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan*, presentados a la CE en mayo del 2007.
- <sup>21</sup> <http://www.epractice.eu/awards>.
- <sup>22</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1047>.
- <sup>23</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1033>.
- <sup>24</sup> Fuente: *National Progress Report Sweden* presentado a la CE en abril del 2007.
- <sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research).
- <sup>26</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/eten/](http://europa.eu.int/information_society/activities/eten/).
- <sup>27</sup> [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/cip/](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/cip/).
- <sup>28</sup> El proyecto está financiado por FP6. [www.demo-net.org](http://www.demo-net.org).
- <sup>29</sup> Esta tipología está inspirada en Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de trabajo para el Consejo de Europa, agosto del 2006, [www.coe.int](http://www.coe.int), y los grupos de servicios que se identificaron para la exposición de Manchester (véase también el catálogo del 2005 en [www.e-europeawards.org](http://www.e-europeawards.org)).
- <sup>30</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1863>; [www.unpan.org/psaward\\_categories.asp](http://www.unpan.org/psaward_categories.asp).
- <sup>31</sup> <http://www.epractice.eu/document/3282>; [www.belgiumlex.be/](http://www.belgiumlex.be/).
- <sup>32</sup> [www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl).
- <sup>33</sup> [www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes&docId=43381&pageId=contentPage](http://www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes&docId=43381&pageId=contentPage).
- <sup>34</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1044>.
- <sup>35</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1051>.
- <sup>36</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1036>.
- <sup>37</sup> <http://www.epractice.eu/document/1623>.
- <sup>38</sup> [www.senado.es](http://www.senado.es).
- <sup>39</sup> [ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358](http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358).
- <sup>40</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1003>; <http://www.epractice.eu/document/135>; <http://www.wk.ee/engindex.html>.
- <sup>41</sup> <http://www.epractice.eu/document/4>; [ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358](http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358).
- <sup>42</sup> Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de trabajo para el Consejo de Europa, agosto del 2006 [www.coe.int](http://www.coe.int).
- <sup>43</sup> Para acceder a todos los datos, puede visitarse: <http://www.digitaldialogues.org.uk/interimreport>.
- <sup>44</sup> En <http://www.digitaldialogues.org.uk/interimreport/partthree> pueden encontrarse orientaciones sobre el uso de TIC.
- <sup>45</sup> <http://www.epractice.eu/document/3507>; [www.e-democracy.gov.uk](http://www.e-democracy.gov.uk).
- <sup>46</sup> [www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork](http://www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork).
- <sup>47</sup> <http://www.epractice.eu/document/457>.
- <sup>48</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1021>; <http://petitions.pm.gov.uk>.
- <sup>49</sup> Dentro de las Fuerzas Aéreas Reales existen varios equipos de exhibición, de los cuales el más famoso es el denominado «Red Arrows».
- <sup>50</sup> [www.eesti.ee/tom](http://www.eesti.ee/tom).
- <sup>51</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1033>; <http://www.virtueelapeldoorn.nl>; <http://www.virtueelhelmond.nl>; <http://www.virtueeltilburg.nl>.
- <sup>52</sup> «Se denominan dispositivos los mecanismos mediante los cuales se emprenden acciones democráticas. El más evidente son las elecciones, en las cuales se elige a los representantes, pero existen otros dispositivos democráticos relevantes, como los referendos o los jurados populares, entre otros. La clave de los dispositivos radica en que constituyen medios primarios a través de los cuales varios agentes participan en la democracia» (Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de trabajo para el Consejo de Europa, agosto del 2006; versión española propia [N. de la T.]; [www.coe.int](http://www.coe.int)).
- <sup>53</sup> En concordancia con los principios estipulados por el Tratado de la UE, los derechos humanos fundamentales, los derechos de los ciudadanos, etc., deberían incluirse los principios e interpretación de la democracia en su sentido más amplio, así como aquello que la UE espera del proceso de participación ciudadana en general y cómo las TIC están influenciando y, potencialmente, mejorando dicho proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

eGEP – eGovernment Economics Project, (2006), *eGEP Compendium to the Measurement Framework*. Bruselas.

[http://www.rso.it/notizie/Measurement\\_Framework\\_Compndium.pdf](http://www.rso.it/notizie/Measurement_Framework_Compndium.pdf).

Los resultados definitivos de eGEP están disponibles en la siguiente dirección:

<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7077/254>.

European Commission (2006a), *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*, Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, COM(2006) 173 final, Bruselas, 25 de abril del 2006.

[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research/doc/highlights/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf)

Leitner, C. et al. (2006), *Taking Good Practice Forward: The Case for the eGovernment Awards*. Comisión Europea, Dirección General de la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación.

UK Presidency (2005), *Ministerial Declaration, Approved Unanimously on 24 November 2005*, Manchester.

<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

United Nations (2005), *United Nations Global eGovernment Readiness Report 2005: from eGovernment to eInclusion*. Nueva York: Naciones Unidas. [www.unpan.org](http://www.unpan.org).



# La e-administración en Galicia: entre la continuidad y el cambio



**&** Resumen/Abstract: *Las tecnologías de la información y del conocimiento (TIC) se han convertido, en los últimos años, en el principal vector en torno al cual se ha ido diseñando la mayoría de las estrategias sobre reforma administrativa. Tal como revelan las experiencias más exitosas, la incorporación de las TIC en este ámbito excede el componente meramente tecnológico aproximándose a aspectos que son clave para el funcionamiento de las organizaciones públicas y cuya existencia debe tenerse en cuenta si se pretende introducir, con cierta garantía de éxito, cambios organizativos de calado.*

*La tecnología debe ser, por tanto, una herramienta de apoyo, no el centro de la estrategia destinada a convertir una administración tradicional de corte burocrático en una administración electrónica fundamentada en la eficiencia y en la aproximación al ciudadano. Estamos ante un proceso complejo y gradual, que requiere grandes dosis de planificación y, sobre todo, de participación de todos aquellos actores afectados por el cambio.*

*La Xunta de Galicia, como otras administraciones de su entorno, se encuentra inmersa en este proceso de reforma. Este artículo intenta realizar una primera aproximación al modelo de administración electrónica de la Xunta deteniéndose en los planes estratégicos diseñados por las consellerías de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza y la de Innovación e Industria así como en la estructura organizativa encargada de su implementación. &*

**&** Palabras clave: administración electrónica, gobierno electrónico, sociedad de la información, reforma administrativa



## 1. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un momento en el que comienza a atisbarse de forma nítida un cambio de dirección en el modelo de sociedad surgido a mediados del siglo XX. Aunque no son ajenas a la historia las transformaciones cualitativas que rompen, a golpe de avances técnicos y científicos, el proceso de desarrollo del paradigma social y económico dominantes, sí nos hallamos actualmente ante un nuevo panorama dominado por la velocidad vertiginosa con la que se están produciendo estos cambios.

La razón del carácter dinámico de este proceso se encuentra, sin duda, en la universalización de un tipo de tecnología que se ha extendido a todos los niveles y ámbitos de la economía, política y sociedad, y cuyo principal cometido es optimizar el uso de la información y generar mayor conocimiento e inteligencia, llegando a modificar incluso la forma de actuar de individuos y organizaciones.

Los gobiernos y administraciones públicas no han permanecido al margen de estos cambios y se han embarcado, con mayor o menor energía, en la puesta en marcha de acciones orientadas a introducir estas tecnologías —o TIC— en su gestión diaria como medio para mejorar la eficacia de su trabajo e intentar abrir un canal de comunicación más fluido con los ciudadanos.

En línea con este contexto de reforma, el objetivo de este trabajo es describir las condiciones generales de la sociedad de la información en Galicia y detenernos en el modelo de Administración electrónica implementado por la Xunta en los momentos previos a la puesta en marcha del primer Plano Estratégico Galego da Sociedade da Información. En concreto nos interesa saber:

- ¿Qué especificidades muestra la sociedad de la información en Galicia en comparación con la española y la europea?
- ¿En qué nivel de desarrollo se encuentra la administración electrónica de la Xunta?
- ¿Qué estructuras y unidades administrativas se encargan de diseñar e implementar los diferentes planes estratégicos? ¿Existe algún órgano coordinador —formal o informal— entre ellas?

Para poder responder a estas preguntas hemos acudido a datos recogidos tanto por organizaciones públicas —fundamentalmente las consellerías de Presidencia e Innovación, y el Instituto Nacional de Estadística— como por fundaciones y empresas privadas, en concreto Telefónica, Accenture y la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC).

## 2. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN GALICIA

Según datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), recopilados por el OCEG (Observatorio da Calidade e da e-administración de Galicia) la comunidad autónoma gallega muestra, a lo largo del 2007, un ritmo de desarrollo de la sociedad de la información (SI) manifiestamente lento y débil en comparación con España y la UE.

Tabla 1. Principales indicadores de la SI en Galicia

|  |  | Galicia | España | UE-15 | UE-25 |
|--|--|---------|--------|-------|-------|
| <b>Acceso y uso de internet por los ciudadanos</b> | Hogares con acceso a internet  | 29,6%   | 39,1%  | 53,0% | 48,8% |
|  | Ciudadanos que usaron internet en los últimos 3 meses                              | 41,9%   | 47,9%  | 56,0% | 54,0% |
|  | Hogares con ordenador  | 50,1%   | 57,2%  | 64,0% | 62,0% |
|  | Ciudadanos que usaron ordenador en los últimos 3 meses                             | 48,7%   | 54,0%  | 63,0% | 59,0% |
|  | Ciudadanos que usaron internet con fines educativos o formativos (cursos reglados) | 4,9%    | 8,8%   | 17,4% | 17,2% |
|  | Ciudadanos que compraron por internet para uso privado en los últimos 3 meses      | 7,6%    | 10,1%  | 21,0% | 19,0% |
|  | Hogares con banda ancha  | 19,4%   | 29,3%  | 34,0% | 32,0% |
| <b>Acceso y uso de internet por las empresas</b>   | Empleados que utilizan ordenadores con internet al menos una vez por semana        | 30,2%   | 35,4%  | 37,0% | 36,0% |
|  | Empresas con acceso a internet   | 87,6%   | 92,7%  | 94,0% | 94,0% |
|  | Empresas con sitio web   | 50,5%   | 50,2%  | 70,0% | 68,0% |
|  | Empresas con acceso a intranet   | 22,5%   | 27,8%  | 35,0% | 33,0% |
|  | Empresas con acceso a extranet   | 11,3%   | 12,8%  | 17,0% | 15,0% |
|  | Empresas con personal que trabaja fuera y se conecta con la empresa                | 9,8%    | 10,8%  | 20,0% | 19,0% |
|  | Empresas con ordenador   | 96,6%   | 98,4%  | 96,0% | 96,0% |
|  | Empresas que usan aplicaciones de e-learning para formación de empleados           | --      | 27,0%  | 22,0% | 24,0% |
|  | Empresas con internet con banda ancha  | 91,4%   | 94,0%  | 82,0% | 80,0% |

Fuente: observatorio OCEG

Analizando la tabla 1 podemos extraer una primera conclusión: la práctica totalidad de los datos arrojan un diferencial negativo para Galicia, en especial las variables referentes a los ciudadanos. Excepto aquellos indicadores relativos al número de empresas con sitio web, con ordenador y con banda ancha, el resto de indicadores muestran un panorama decepcionante, incluso si los comparamos con los datos de la UE-25 integrado por 10 países con rentas per cápita significativamente inferiores a la gallega.

Para realizar el análisis de la SI en Galicia nos centraremos en los dos tipos de usuarios, junto a las administraciones públicas, presentes en todo modelo y estrategia de sociedad de la información: los ciudadanos y las empresas. Parte de los datos expuestos aquí proceden del diagnóstico de la sociedad de la información de Galicia realizado por la Consellería de Industria e Innovación y presentado a finales del 2006, primer estudio global y exhaustivo que realiza la administración autonómica sobre el estado y contexto de la SI en la comunidad como paso previo a la implementación de su plan estratégico.

## 2.1. Uso de ordenador e internet por los ciudadanos gallegos: una brecha digital compleja

De los datos señalados en la tabla 1 destacan sobremanera el escaso número de hogares gallegos con ordenador (50,1%) y el reducido número de hogares conectados a internet (29,6%). Este bajo nivel de uso de equipos tecnológicos y acceso a la red va a condicionar, como no podía ser de otro modo, el desarrollo de la sociedad de la información en Galicia caracterizada por la existencia de una serie de desequilibrios derivados de una suerte de combinación de factores socioeconómicos con limitaciones de tipo infraestructural. Esto lleva a que la SI gallega refleje diferentes grados de acceso, de utilización, así como de habilidad en el uso de las TIC, aflorando en los cinco ámbitos en que suele sustanciarse la brecha digital: territorio, generación, formación, nivel económico y sexo.

De este modo, el acceso y uso de las TIC van a depender de si los ciudadanos (I) residen en zonas urbanas o zonas rurales (con especial incidencia entre el interior del país y la costa), (II) son mayores o menores de 45 años, (III) son hombres o mujeres, (IV) poseen mayor o menor nivel de renta y/o (V) tienen estudios superiores, medios o básicos. Estos cinco componentes inciden en los niveles de uso del PC y de acceso a internet —considerados por la literatura el patrón de análisis sobre el nivel de evolución de la SI— en un contexto socioeconómico ya de por sí complejo caracterizado por el envejecimiento y la dispersión de la población, bajo nivel de renta, falta de infraestructuras, escasa formación digital e información institucional limitada.

### 2.1.1. El uso del ordenador

El uso del PC en Galicia presenta las siguientes características:

- 1-Más del 80% de los usuarios de ordenador son menores de 45 años, mientras que únicamente los mayores de 64 años que lo utilizan no llegan al 15%.
- 2-Más del 65% de los hombres son usuarios de PC, frente al 45% de las mujeres. El estudio de la Consellería (pág. 13) alerta, a partir de un análisis dinámico de la serie de datos, que no se advierte una tendencia hacia una reducción de este diferencial.
- 3-La población urbana muestra mayores niveles de uso de las TIC. El 55% de los usuarios de PC residen en poblaciones mayores de 10 000 habitantes. En este sentido es necesario apuntar que de entre los 315 *concellos* gallegos, más del 60% tienen menos de 5 000 habitantes.
- 4-Las familias gallegas con mayor poder adquisitivo muestran mayor propensión a usar el ordenador. El 88% de familias con una renta superior a 1 800 euros usan ordenador, frente al 34% de aquellas con ingresos inferiores a esta cifra.
- 5-Los ciudadanos gallegos con estudios medios y superiores usan más frecuentemente el ordenador que aquellos que poseen estudios primarios.

### 2.1.2. Acceso a internet

Los datos relativos al uso de la red por parte de los gallegos arrojan conclusiones similares a las registradas para el uso del ordenador. Comparando los datos de las diferentes comunidades autónomas proporcionados por el INE, comprobamos que en los últimos tres meses (finales del 2006) únicamente un 41,9% de gallegos accedieron a internet —frente al 47,9% de la media estatal—, un valor considerablemente bajo con respecto a las comunidades en

cabeza: Madrid (59%), Baleares (54%) y Cataluña (53%). Según datos del Observatorio Galego da SI, los servicios más demandados por los internautas gallegos en internet son el correo electrónico (75,75%), la búsqueda de información sobre bienes y servicios (43,66%) y el acceso a medios de comunicación (31,34%).

El uso de internet en Galicia muestra las siguientes características:

- 1-Los lugares de acceso a internet de los internautas gallegos son fundamentalmente el hogar (61,90%) y el trabajo (30,70%). Relacionado con el lugar de acceso, los datos revelan dos componentes claros de brecha digital: territorio y nivel de ingresos. Desde el punto de vista del territorio, el 88,6 % de los internautas de los *concellos* menores de 5 000 habitantes acceden a la red desde otros puntos (cibercafé o casa de un amigo), lo que muestra las deficiencias en las infraestructuras de telecomunicaciones de estos municipios. Pero además, es en estos municipios en donde se computa un menor número de internautas, un 38%, frente al casi 60% en los *concellos* de más 50 000 habitantes. Con respecto al nivel de ingresos, mientras el 69% de las familias con rentas superiores a 1 800 euros acceden desde su hogar, el 87% con rentas inferiores acceden desde otros puntos distintos al hogar o trabajo. Como sucede con el uso del ordenador también aquí a mayor nivel de renta mayor acceso a internet, de modo que el diferencial entre las rentas más bajas y las más altas es de 75 puntos.
- 2-Las poblaciones urbanas y situadas en el eje atlántico emplean con mayor frecuencia internet. Si en el último mes (finales del 2006) el 45,62% de los coruñeses y el 41,23% de los pontevedreses accedieron a la red, únicamente lo hicieron el 39% de los lucenses y el 32% de los orensanos.
- 3-El tramo de edad que hace un uso más intensivo de la red son los menores de 45 años, tal como ha quedado de manifiesto en el uso del ordenador. Esto es, un 80% de los usuarios de internet tiene menos de 45 años, cifra que aumenta al 93% entre los 16 y los 24 años.
- 4-La brecha digital también se revela claramente en el sexo, de modo que los hombres acceden un 20% más a la red que las mujeres.
- 5-Los ciudadanos con mayor nivel de estudios (universitarios diplomados y licenciados) acceden a la red un 63% más que aquellos con estudios primarios.

De este conjunto de datos podemos extraer el **perfil** del usuario medio de ordenador e internet en Galicia. Se trata de un hombre, de menos de 45 años, de clase media/media alta, con estudios universitarios y que habita en núcleos urbanos del eje atlántico. Si bien, nos encontramos ante un perfil similar al usuario medio español, el uso de las principales TIC por parte de los gallegos dista considerablemente de la media estatal. En efecto, la persistencia de desequilibrios en la SI es común en países y en territorios con altos niveles de bienestar. La diferencia estriba, por tanto, en la dimensión de estos *gaps*, esto es, en el grado y profundidad de la brecha digital que interactúa y se agrava con otros indicadores de tipo socioeconómico. Si comparamos Galicia con otras comunidades autónomas correlacionando el número de usuarios de ordenador e internet con las variables renta, hábitat y edad el resultado no deja margen para la duda. Teniendo en cuenta la media aritmética de estas variables observamos que la comunidad gallega se encuentra en el furgón de cola, junto a Extremadura y Andalucía, en cuanto al uso del PC y de la red, por debajo del 90% sobre el 100% que representa la media estatal.

## 2.2. Uso del ordenador e internet por las empresas

Aunque la mayoría de las empresas cuenta con aplicaciones informáticas para la gestión, los programas no son avanzados; únicamente la mitad de los empleados utiliza el ordenador, un tercio accede a la red y tiene, en relación con la media estatal, una menor presencia en internet. Del conjunto de las variables que pueden ser analizadas en este ámbito nos interesan, a efectos de nuestro estudio, las siguientes:

- **Empresas con ordenador:** Un análisis comparado con el resto de las comunidades autónomas sitúa a Galicia por debajo de la media en el uso de las tecnologías. Siguiendo datos del observatorio OCEG, las empresas con ordenador alcanzan el 96,6% y las empresas con acceso a internet el 87,6% (frente al 92,7% de la media estatal). Hay que destacar que existe una correlación entre el número de empresas con ordenador e internet con el tamaño y facturación de la empresa, así como con el sector de actividad. En este sentido, datos procedentes del Observatorio Galego da SI arrojan un diferencial de 5 puntos en el uso del ordenador entre las empresas con una facturación inferior a los 600 mil euros y aquellas por encima de los tres millones de euros, diferencia equivalente para el acceso a internet.

Desde el punto de vista del tamaño, el uso de ordenador es casi del 100% en las empresas con entre 50 y 249 empleados, no así en las microempresas de menos de 1 a 5 empleados. El 85% de las empresas con menos de 5 empleados están conectadas a internet, cifra que se eleva al 98% en las empresas con más de 21 empleados. Por su parte, prácticamente el 100% de las empresas detallistas y las dedicadas a las finanzas y a los transportes están conectadas. Los servicios que más demandan son búsqueda de información (98%) y prestaciones bancarias y financieras (87,7%), a través, fundamentalmente, de banda ancha (91,4% sobre el total de empresas con internet según el INE)

- **Empresas en internet:** Por lo que respecta al número de empresas gallegas con página web, Galicia se encuentra, como en el resto de los parámetros analizados, por debajo de la media estatal; situación especialmente crítica si tenemos en cuenta que España ocupa posiciones de cola dentro de la Europa de los 25 (40% frente al 58% según datos de Eurostat). En concreto, siguiendo datos de AETIC, las empresas gallegas con web se sitúan en torno al 26%, porcentaje que duplica fuentes del INE (40%). De nuevo Madrid (57%-40%) y Cataluña (54%-46%) ocupan las posiciones de cabeza en ambas fuentes de información.

Estos datos varían según el tamaño de la empresa y el sector al que pertenece. Mientras que únicamente el 27% de las empresas con menos de 5 empleados posee página web, esta cifra aumenta al 72% en aquellas con más de 30 trabajadores. Por su parte, poseen página casi el 57% de las empresas detallistas y las dedicadas a la fabricación y a las finanzas, frente al 24% de las empresas de construcción.

## 3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA XUNTA DE GALICIA: LA E-XUNTA

Definir qué es *administración electrónica* no es tarea fácil debido a la variedad de definiciones que han ido apareciendo en los últimos años en la literatura especializada. Una definición que recoge una perspectiva amplia de este fenómeno es la aportada por Erkki Liikanen, antiguo comisario europeo para la Empresa y la Sociedad de la Información, que define la e-

administración 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» (2003: 6).

Esta definición recoge todos los aspectos nucleares que confluyen en este nuevo modelo de gestión pública como son: la generalización de las TIC, la reforma de la organización administrativa y la democracia y gobernanza electrónica, aspectos que, desde un marco más general, convergen en el término *gobierno electrónico*.

Si el propósito de toda estrategia de modernización administrativa es conseguir que las administraciones realicen su cometido de forma distinta a la tradicional —basada en el «papel» y en la repetición automática del procedimiento—, debe situarse la prestación de servicios a los ciudadanos y empresas en el centro de su actividad, ahorrando costes y realizando una gestión más ágil y eficaz de sus funciones. En este sentido, cobran de nuevo protagonismo planteamientos procedentes de la Nueva Gestión Pública en torno al cambio organizativo y todos aquellos aspectos relacionados, como la adquisición de nuevas técnicas de gestión o el cambio de mentalidad de los empleados públicos y de sus métodos de trabajo.

El ciudadano se convierte en la piedra angular sobre la cual se configura la acción administrativa. Aunque este proceso de «empoderamiento» del ciudadano comienza con la deriva del Estado clásico hacia el estado de bienestar, es en este momento cuando las administraciones no solo intentan abrirse, hacerse más transparentes y más comprensibles, sino que además sitúan la participación del ciudadano en la toma de decisiones en el centro de sus prioridades. Se consolida así una visión de la e-administración como derecho subjetivo, como una parte central de los nuevos derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información y el conocimiento, junto con otros derechos sociales relacionados con el acceso, disponibilidad y formación en el uso de las nuevas tecnologías o los derechos en materia de protección de datos y comunicaciones personales (Rodríguez, 2006: 2).

Para lograr implantar este modelo, altamente complejo, la ya amplia literatura sobre gobierno y administración electrónica recomienda, como primer paso, incentivar cambios de cierto calado en el funcionamiento interno de las administraciones en torno a dos focos principales: la informatización del trabajo administrativo y la racionalización de los procesos internos, el denominado *back-office*. Estamos ante un fenómeno en el que cobra cada vez más importancia el impulso de las TIC en un contexto de administración relacional y de gobierno multinivel, esto es, un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. Las TIC se convierten, de este modo, en un instrumento tecnológico básico que puede permitir el control y la evaluación de la red de organizaciones de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios así como conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas (Ramíó, 2002: 2-6).

La informatización «no» reviste, en principio, mayor dificultad que el coste económico —material y formativo— que lleva parejo. No así la racionalización y reingeniería de los procesos internos, tarea que entraña mayor dificultad al acometer la reestructuración del complejo procedimiento administrativo, en función de las exigencias informáticas y tecnológicas, simplificándolo y haciéndolo más comprensible al ciudadano. Nos hallamos ante la enésima revi-

situación del «concepto de receptividad» acuñado en la década de los ochenta por la OCDE (1987) y que cobra máximo interés en este momento de extensión de las TIC. Este concepto hace referencia al compromiso de los poderes públicos de hacer accesible y comprensible el funcionamiento y estructura de la Administración implicando a los propios ciudadanos en la toma de decisiones, y facilitando la coordinación e interoperabilidad entre los distintos organismos y unidades administrativas implicadas en un procedimiento.

Estos cambios a nivel organizativo deben ir acompañados, al mismo tiempo, de una diversificación de los canales de comunicación con los ciudadanos (multicanalidad). En este sentido, y fundamentalmente en ámbitos de escasa penetración e intensa brecha digital, internet no puede convertirse en el único medio que ponga en contacto a la Administración con los usuarios. Los organismos públicos deben dotar a los ciudadanos de un conjunto de medios de acceso para que estos decidan cuál es el que mejor se adapta a sus posibilidades y necesidades, tales como la telefonía tradicional, dispositivos móviles o, incluso, la comunicación presencial.

Esta diversificación de canales debe ir acompañada del más alto grado posible de usabilidad y accesibilidad de los servicios electrónicos, a través de interfaces bien diseñadas y que funcionen adecuadamente con los navegadores más extendidos. Por otro lado, deben evitar discriminaciones culturales, formativas o por discapacidad física, y aplicar formatos que no supongan costes a los usuarios.

Esta comunicación multicanal no debe, sin embargo, obviar la denominada unificación del punto de acceso a la información y servicios *online* creando, entre otras iniciativas, macroportales que coordinen distintos niveles administrativos y/o departamentos, y estandaricen procedimientos y tecnologías. Recientemente esta medida está despertando, sin embargo, numerosas críticas que abogan, desde la perspectiva de la provisión de servicios entre diferentes administraciones, por una solución de múltiples puertas de entrada al mismo.

La seguridad es otro elemento que preocupa a los usuarios y que debe tenerse en cuenta en esta reorganización administrativa, sobre todo en aspectos relacionados con las transacciones y el comercio electrónico. La generalización del DNI electrónico puede ser una herramienta decisiva que reduzca los riesgos derivados de este tipo de intercambios monetarios o de datos altamente sensibles.

Estudios recientes sobre el desarrollo de la SI y e-Gobierno sitúan al Estado español en esta materia en una posición de liderazgo intermedio, en función de los servicios y destinatarios de los mismos. Los aspectos negativos (lentitud en la consolidación del e-Gobierno, distancia de los países en el mundo y en Europa en la prestación de este tipo de servicios, escasa llegada de la e-administración a los ciudadanos) son en parte compensados por los positivos (sofisticación de servicios y buena orientación de la e-administración a las empresas), lo que da como resultado esta posición que obliga a pensar en la necesidad de redoblar los esfuerzos públicos en materia de SI y e-gobierno, sobre todo en aspectos relacionados con los e-servicios orientados a la ciudadanía (Tricas Lamana, 2002: 1-16).

Centrándonos en la Xunta de Galicia, los orígenes de la administración electrónica se encuentran en las diferentes actuaciones diseñadas por el Gobierno autonómico en torno al impreciso, pero perseverante, proceso de reforma administrativa que ocupa toda la década de los noventa. Dentro de este proceso se crea la Inspección Xeral de Servicios en 1990 y, sobre todo, la Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos, en 1994, responsable de la red de comunicaciones y de la informatización de las unidades. Ambos órganos van a

encargarse de definir una estrategia que simplifique y racionalice los procedimientos administrativos a través de la generalización del uso de las TIC.

Las primeras medidas que van a tener una incidencia decisiva en el desarrollo posterior de la administración electrónica gallega —y que van a actuar como proyectos de infraestructura común o aplicaciones básicas— son las siguientes:

- La creación en 1991 de la red corporativa de voz y datos de la Xunta de Galicia que integra ambos tipos de comunicaciones.
- El establecimiento del Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA) que va a permitir, por un lado, definir procedimientos bajo parámetros de racionalidad, homogenización y estandarización de documentos y, por otro, tramitar expedientes y obtener información de su gestión y seguimiento.
- La puesta en marcha del Sistema de Información Administrativa e Atención ao Cidadán con la apertura de la página web de la Xunta (<http://www.xunta.es>).
- La creación de una serie de sistemas de información y soluciones de utilización común como el registro de contratistas (1995), la oficina de tramitación única de industrias (OTU, en 1998) o el portal de los ayuntamientos de Galicia (EIDOLOCAL).

A pesar de estas iniciativas, relativamente tempranas, la administración electrónica en la comunidad gallega aún no ha experimentado un cambio cualitativo que permita atisbar un paradigma de administración distinto al tradicional, tanto en su vertiente organizativa, como en la relación con los ciudadanos y empresas. En este sentido, la Xunta pone a disposición de los ciudadanos, con desigual grado según los casos, tres tipos de servicios: servicios de información, servicios de comunicación y servicios de tramitación.

### 3.1. Servicios de información

Estos servicios tienen por objeto proporcionar, a través, fundamentalmente, de un sitio web, información de forma ordenada, o estructurada en bases de datos, según las necesidades de los usuarios. Se trata de aplicaciones que tienen un importante impacto en la ciudadanía por su volumen y por las necesidades de información que satisfacen. Las ventajas de la difusión de información administrativa a través de las TIC son claras. Según Pinto Molina y Gómez Camarero (2004:177), este tipo de aplicaciones pueden emplearse en múltiples contenidos y pueden consultarse en cualquier lugar y desde múltiples dispositivos.

Estamos ante un suministro de información que utiliza un canal comunicativo unilateral. Esto es, la Administración se pone en contacto con el usuario proporcionándole información adecuada y apropiada, tanto en la forma (la presentación y el lenguaje deben ser comprensibles) como en el contenido, en el momento preciso y hacia el público al que vaya dirigido (los individuos deben recibir una información correspondiente a sus necesidades en el momento más adecuado para recibirla) (Cruz Mundet y Mikelarena Peña, 2006: 336-437).

La página web de la Xunta es un recurso orientado básicamente a la información. Parcialmente reformada en el 2005, introduce un esquema visual y de uso estandarizado con formas claras y sencillas, y con enlaces textuales descriptivos y rápidos. No obstante, a la hora de definir secciones muestra cierta limitación en cuanto al diseño y al contenido, pues se reducen a ofrecer enlaces directos a las web de los departamentos sin organización de la información ni el establecimiento de pautas comunes entre las consellerías.

En esta página, los usuarios pueden asesorarse sobre trámites u organismos dependientes. Para la información sobre trámites dispone de la aplicación *Guía do cidadán*, en la que

puede consultarse, mediante una búsqueda ordenada por campos, los diferentes procedimientos administrativos de la Xunta en aspectos relativos a su objeto (contenido, beneficiarios y requisitos), la normativa que lo regula, la documentación necesaria, los modelos normalizados de los documentos (así como el plazo de presentación y de resolución y, si es posible, la entrega a través del registro telemático), y finalmente dónde acudir para obtener más información. Sin embargo, si accedemos a este servicio podremos comprobar la falta de actualización de muchos procedimientos, además de llevarnos a sitios de la anterior página de la Xunta.

En cuanto a la información sobre organismos, los ciudadanos pueden conocer los organigramas de las consellerías, sus funciones, horarios, directorios y sedes, así como las acciones que emprenden a través de la consulta y/o descarga de memorias, monografías y publicaciones periódicas. La web dispone además de una base de datos del DOG (*Diario Oficial de Galicia*) en la que puede consultarse normativa autonómica por diferentes campos.

Por último, en las portadas de las web de cada departamento, así como en la página principal, llama poderosamente la atención el espacio que ocupan las noticias y eventos. Esto muestra, sin duda, una concepción de la página excesivamente orientada a la propaganda.

### 3.2. Servicios de comunicación

Si bien la información suministrada de forma unilateral es una tarea importante, esta debe ser completada con otro tipo de comunicación de mayor alcance participativo. Mejorar la información a los ciudadanos y, especialmente, aumentar la transparencia y apertura de las administraciones ha sido una idea recurrente en las reformas administrativas implementadas en las últimas décadas, reformas que sitúan el conocimiento sobre las preferencias y opiniones de los usuarios en un lugar central de la gestión. En este contexto adquiere gran relevancia la puesta en marcha de mecanismos que propicien la comunicación bilateral entre Administración y usuario, entablando un contacto fluido y favoreciendo la participación activa de estos últimos en los asuntos públicos.

Tradicionalmente las administraciones y ciudadanos/empresas se han comunicado mediante teléfono o a través de correo ordinario. Para que esta comunicación bilateral sea efectiva se han creado oficinas de información y atención al ciudadano en las que los trabajadores públicos ayudan a los usuarios a afrontar (o enfrentar) el procedimiento administrativo y a entablar un diálogo permanente con la Administración.

En los últimos años la tecnología ha posibilitado abrir el abanico de posibilidades en el área de las comunicaciones, desde la telefonía móvil hasta internet, poniendo a disposición de los usuarios una pluralidad de aplicaciones web tales como foros (de mensajes, de opinión y de discusión) correo (e-mail, buzón, listas de correo), *blogs*, *wikis*, grupos de noticia, *chats*, mensajería instantánea, etc., cuyo propósito es invitar a los usuarios, en una suerte de ágora electrónica, a discutir, debatir o compartir información concerniente a la temática del sitio.

Excepto el correo electrónico, que adopta diferentes formatos, y en especial la denominada *folla de suxestións e queixas*, la Xunta de Galicia, como la mayoría de las páginas web institucionales, carece de la práctica totalidad de estos servicios. Llegados a este punto, habría que preguntarse por la viabilidad de estas herramientas en contextos organizativos más volcados en defender la legalidad del procedimiento y en aplicar de manera rigurosa la norma que en incentivar la participación de los ciudadanos en la toma de decisión. Dicho de otro modo, ¿están dispuestas las administraciones públicas a permitir que parte de sus recursos

humanos participen en encuentros digitales, si para ello tienen que destinar parte de su tiempo encomendado a la gestión de este tipo de acciones?

### 3.3. Servicios de tramitación

A diferencia de los anteriores, estos servicios facilitan la realización de transacciones y trámites administrativos. Esto exige cambios en la tramitación del procedimiento y en la misma forma de trabajar del funcionario.

Como ya indicamos anteriormente, la Xunta inicia a principios de los noventa el rediseño de sus procesos internos a partir del establecimiento del Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA). Este sistema es implementado a partir de una plataforma informática en la que se integra un hardware y software —asentado en sistemas abiertos de bases de datos y servidores unix para que puedan acceder de forma simple y simultánea una gran cantidad de usuarios— y un software de aplicaciones para la tramitación y la gestión de los datos de cada procedimiento.

Previamente a su inclusión en la plataforma, la Xunta selecciona aquellos procedimientos susceptibles de ser tramitados electrónicamente, homogeneizando y estandarizando los documentos del ciudadano y confeccionando un flujograma en el que se establecen las distintas fases del procedimiento. Gracias a ello, el gobierno gallego puede sofisticar sus servicios en red y aportar valor añadido a su gestión diaria.

A pesar de la existencia de este sistema, el radio de acción de la Xunta es escaso desde el punto de vista del número de procedimientos que ofrece telemáticamente. En líneas generales, la Administración autonómica promueve dos grandes tipos de servicios: aquellos disponibles con certificado digital y aquellos disponibles sin certificado digital.

#### 3.3.1. Servicios disponibles sin certificado digital.

Estos servicios (<http://www.xunta.es/administracion-electronica>) forman parte de las aplicaciones más básicas y, por tanto, ineludibles, que debe poner en marcha una organización orientada al desarrollo de la administración electrónica. Estamos hablando fundamentalmente de herramientas que proporcionan documentos, información, consultas y la posibilidad de registro de determinados sectores. Por tanto, no permiten, o únicamente en su inicio, la tramitación telemática del procedimiento.

Desde el punto de vista del suministro de documentos, la Xunta ofrece el servicio denominado **cumprimentación electrónica de solicitudes**, a través del cual facilita asistencia para cubrir y obtener, vía telemática, formularios. De entre los numerosos procedimientos que tiene la Xunta asignados, únicamente pone a disposición del usuario bajo esta fórmula un repertorio muy limitado de ayudas y programas de investigación desarrollados por la Consellería de Innovación e Industria.

Por su parte, se pueden consultar el **estado del expediente administrativo** (utilizando el código de identificación del expediente y el DNI o CIF), las **contrataciones administrativas** (a partir de una búsqueda por campos, accediendo a todo tipo de contratos de las diferentes consellerías además de poder suscribirse al *Servizo de Avisos de Publicación* que permite avisar por correo electrónico de nuevas publicaciones de concursos), los **establecimientos de acuicultura marina** (herramienta que permite realizar cuatro tipos de consultas: establecimientos de cultivos marinos y auxiliares, cuadrículas vacantes y ocupadas, trámites administrativos para el otorgamiento y la modificación de títulos habilitantes, y responsables de la

gestión de los procedimientos) y los **expedientes de la campaña de verano** (en los que se puede acceder al estado del expediente sobre albergues juveniles mediante el DNI y el número identificativo del mismo).

En el ámbito de los registros, se puede consultar la **publicación electrónica de registros administrativos** (información almacenada en algunos de los registros gestionados por la Xunta, organizados por consellerías y con una variedad de búsqueda según el contenido del mismo) y el **Rexistro de Investigadores de Galicia (RIGA)** (que recoge, con mayor y menor fortuna dada la ineficaz gestión de la aplicación, todo tipo de información, fundamentalmente el currículum, sobre los investigadores que trabajan en la comunidad autónoma).

Dentro de estos servicios se dispone de las denominadas **Oficinas Virtuales**. Siguiendo la estela de la acreditada web de la Agencia Tributaria, este portal, al que se puede acceder desde la página principal de la Consellería de Economía e Facenda, ofrece una serie de servicios, con y sin certificado, dentro de cuatro secciones. Por lo que respecta a los servicios sin certificado, la sección *Tributaria* posibilita confeccionar la declaración de determinados tributos o realizar la verificación de documentos, en la sección *Perceptores* se pueden consultar presupuestos o el Rexistro público de axudas, subvencions e convenios e de sancions da Xunta de Galicia y la sección *Empleado público* permite conocer las retribuciones de los trabajadores públicos o registrarse en el Rexistro de empregados públicos.

Por último, también se puede acceder al **servicio de publicación de concursos y licitación electrónica**. Desde este sitio es posible entrar en los ya comentados *procedimientos de contratación y servicio de avisos de publicación de concursos*, además de presentar *telemáticamente*, como veremos, ofertas con certificado digital.

### *3.3.2. Servicios disponibles con certificado digital*

Frente a los anteriores, este conjunto de servicios sitúa una pequeña parte de la e-administración de la Xunta en su máximo estadio de desarrollo al permitir no solo informar o proporcionar documentos, sino también efectuar todas (o la mayoría) de las fases de un procedimiento administrativo a través de internet.

Para poder utilizar estos recursos es necesario, tal como informa la Xunta de Galicia en su página web (<http://www.xunta.es/info-certificados>), que el usuario esté en posesión del certificado correspondiente de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) que acredita su identidad y le autoriza a firmar digitalmente documentos electrónicos. La propia Xunta está habilitada para actuar como autoridad de registro de la FNMT a través de una red de oficinas. Los servicios disponibles con certificado digital son los siguientes:

- **Registro telemático:** Creado en el 2005 por el Decreto 164 (capítulo II, artículo 6), se encarga de la gestión y recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones presentadas por los usuarios mediante firma electrónica. Adscrito a la Secretaría Xeral de la Consellería de Presidencia, Administracions Públicas e Xustiza, la existencia de un registro de estas características es esencial para el desarrollo de la e-administración al constituir la primera fase de la tramitación, el denominado asiento, una vez que el administrado envía la solicitud correspondiente.

El propio decreto en su anexo VII detalla los procedimientos susceptibles de ser tramitados por registro telemático. De los 297 procedimientos que contempla, solamente existen disponibles vía electrónica a día de hoy 32, esto es, un exiguo 11%, algunos de los cuales sin actualizar. Además, el 95% entra en el ámbito de la asistencia económica que canaliza la

Administración hacia colectivos concretos. Relacionado con este dato, es importante señalar que de las 12 consellerías, únicamente 8 tienen disponible algún tipo de procedimiento electrónico, concentrándose casi el 69% en las consellerías de Presidencia, de Medio Rural y de Innovación. Llama poderosamente la atención la ausencia de procedimientos telemáticos en consellerías de alta incidencia económica y social como Sanidade, Educación o Política territorial.

- **Servicio de envío de anuncios al DOG:** Regulado por el Decreto 349/2003, este servicio permite al usuario, a partir de la obtención del certificado digital clase 2 CA, acceder al sistema con un nombre de usuario y una contraseña.
- **Licitación electrónica:** Como señalamos anteriormente, este servicio permite, además de la consulta de procedimientos y del aviso de la publicación de concursos, la presentación telemática de ofertas a concursos. Consta de dos aplicaciones:
  - La presentación de proposiciones propiamente dicha, que exige al usuario poseer un certificado de clase 2 y que su empresa esté registrada en el Registro de Contratistas de la Xunta, además de instalar un componente java en el ordenador para realizar validaciones y firmar.
  - La consulta de la situación de las proposiciones presentadas, que sigue los mismos requisitos que la aplicación anterior.
- **Consulta de expedientes y del Registro de Contratistas:** La consulta de expedientes requiere, a través de una pantalla de autenticación, la identificación del usuario indicando su certificado personal. Por su parte, para acceder a los datos de las empresas incluidos en el Registro de Contratistas, los apoderados o representantes de las mismas deben poseer un certificado bajo la norma X.509 v3.
- **Acceso a las oficinas virtuales:** Además de los servicios indicados, este portal permite acceder a otras aplicaciones con el uso de certificado. Mientras en la sección *Tributaria* se pueden realizar pagos de impuestos, en *Perceptores* se pueden consultar operaciones de pagos o consultar y modificar datos personales, y en *Empleado público* los funcionarios pueden acceder a su nómina o examinar las operaciones realizadas sobre las cuentas de registro de un usuario.

### 3.3.3. Interacción entre los usuarios y la e-Xunta

Una vez reseñados los servicios de la administración electrónica de la Xunta es conveniente detenernos en cómo estos son utilizados por los usuarios. Según el Observatorio Galego da SI, el 58% de los internautas gallegos (uno de cada cuatro ciudadanos) emplean internet para relacionarse con la Administración, siendo la Xunta el principal ámbito administrativo al que acuden (30%), frente a la Administración del Estado (11%) y las administraciones locales (8%).

En este sentido, nos interesa averiguar cuáles son los principales servicios electrónicos a los que acceden los internautas. Conforme a la estructura de la administración electrónica, el 45% de los usuarios buscan información y el 30% descargan formularios, principales servicios, como vimos, prestados por la e-Xunta. Dentro de estos destacan, la declaración de la renta (28,8%), beneficios sociales (becas y ayudas) (15,7%) y el acceso a bibliotecas públicas (15,5%), según datos del INE.

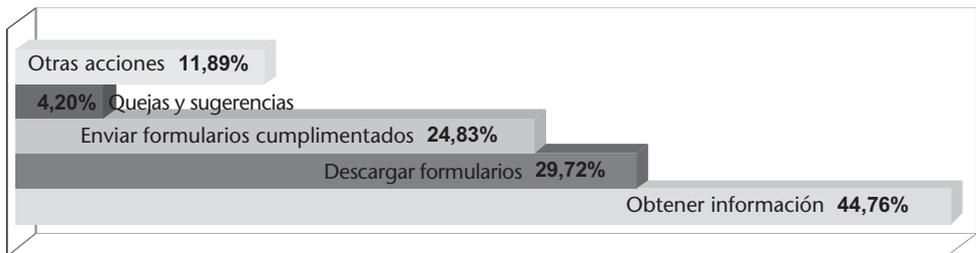
El diagnóstico elaborado por la Consellería de Innovación e Industria (pp. 93-98) sitúa el desconocimiento de los servicios ofertados como principal causa que impide el aumento del nivel del uso de internet para relacionarse con la Administración. No existe, por tanto, una

campaña de difusión de los servicios ofertados que asegure su conocimiento por parte de la ciudadanía. Así, según datos recogidos, los ciudadanos tienen un escaso conocimiento de la oferta (tres puntos sobre diez) y uso (20,26%) de los servicios electrónicos, además de reconocer un 54% que no tiene necesidad de emplear internet.

Por lo que respecta a las empresas, el 67% se relacionan con la Xunta a través de internet. Las razones que las llevan a conectarse son, principalmente, que eliminan desplazamientos, que no hay límite de horarios y que los servicios son más rápidos. Cabe matizar en este punto que únicamente el 9,42% de las empresas valora positivamente la mayor sencillez de los trámites, lo cual puede estar mostrando que el modelo de racionalización y simplificación del proceso administrativo llevado a cabo por la Xunta no es el más indicado.

Como sucede con otros parámetros analizados, existe una correlación estrecha entre el tamaño de la empresa y el acceso a servicios. Mientras, únicamente, un 34% de las empresas de menos de 600 millones de euros utilizan los servicios de la e-Xunta, el 76% con más de 3 millones de euros utilizan tales servicios. Lo mismo ocurre si contemplamos el número de empleados, ya que frente al 41% de las empresas con menos de 10 empleados, un 63% de las empresas con entre 10 y 50 empleados son usuarios de la e-administración.

En cuanto a los servicios más demandados, casi el 70% de las empresas se inclinan por aquellos que posibilitan realizar el pago de impuestos (IVA e impuesto de sociedades) y gestionar seguros sociales, aplicaciones que dependen de la Administración General del Estado.



#### 4. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA E-XUNTA: PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA SI

Hasta la actual legislatura (VII, 2005-2009), los sucesivos gobiernos gallegos (1982-2005) han venido ocupándose de la SI y del gobierno electrónico (en adelante e-G) y de la administración electrónica (en adelante e-A) de una forma tangencial y dispersa (salvo algunas excepciones), otorgando así a la política de un «rango menor» en el conjunto de políticas públicas, hasta el punto de que no cabría hablar hasta fechas recientes de una cierta generalización de planes y programas propiamente de promoción de la SI y e-G/e-A a lo largo y ancho de la estructura administrativa, aunque todavía no adquiriendo el rango de política pública.

Será en el 2005, a través de los nuevos Decretos de estructura orgánica de la Xunta de Galicia, cuando podamos observar el incremento de importancia de la política para el gobierno gallego, tanto en cantidad (número de unidades dedicadas a la SI y e-G/e-A), como en calidad (unidades de diferentes Consellerías aplicadas a la misma arena de políticas públicas), en especial a través de las iniciativas de las Consellerías de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza y de la Innovación e Industria.

A lo largo de las siguientes páginas, y dentro de esta primera fase de contexto de la investigación, vamos a proceder a describir pormenorizadamente las estructuras administrativas de las cuales dimanan las políticas más relevantes sobre la SI y e-G/e-A actuales, además de esbozar un futuro esquema de trabajo sobre el funcionamiento real de tales estructuras, a fin de comprobar la existencia de posibles complementariedades y/o redundancias y solapamientos entre ambas en el desempeño de las políticas.

#### **4.1. Estructuras administrativas de la Xunta orientadas al fomento de la SI**

Gobierno y Administración forman una pareja indisoluble necesaria para analizar el abordaje por parte de los diferentes niveles de gobierno de sus políticas públicas. Las estructuras administrativas son marco e instrumento de estas actuaciones públicas, que luego se desarrollarán a través de planes y programas específicos. El caso del fomento y gestión de la SI y el e-G en la Xunta de Galicia no podría ser diferente.

Compartimos la definición de Ramió (1999: 45) de estructura administrativa: «esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión, y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos»; y la aplicamos a nuestra investigación, sin importarnos como esta funciona en la práctica, ni sus factores de contingencia (edad, tamaño, sistema técnico, entorno y poder; Mintzberg, 1999), siguiendo los elementos normativos básicos que la definen y la caracterizan en sus inicios: los decretos por los que se establece la estructura orgánica de los diferentes niveles de Gobierno y la organización de sus departamentos administrativos. Serán estos productos normativos dimanantes de la Xunta los que nos guiarán por la senda de las políticas públicas, que sobre la SI y el e-G/e-A llevan a cabo sus diferentes departamentos.

Este elemento es de la máxima importancia dado que, como ya ha sido mencionado, las estructuras administrativas del Gobierno gallego son creadas en un entorno político de coalición de gobierno entre dos partidos, siendo, por tanto, variables dependientes del sistema de gobierno: el socialista (Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, en adelante PSdeG-PSOE) y el nacionalista (Bloque Nacionalista Gallego, en adelante BNG).

Esto implica la posibilidad de que los programas sobre la SI y el e-G/e-A estén impulsados bien por una consellería bajo la responsabilidad de un socio de gobierno nacionalista (Consellería de Innovación e Industria), bien bajo la responsabilidad del otro socio socialista (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza), bien de forma conjunta a través de cualquiera de las fórmulas que se establecen en el marco del Derecho Administrativo y que cae bajo el paraguas de la llamada Administración funcional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones, agencias...), o bien activando mecanismos de coordinación intergubernamental vía comisiones interdepartamentales.

Ahora bien, ¿qué estructuras y unidades administrativas se encargan de diseñar e implementar esta política pública? En el caso del Gobierno gallego, dos son las normas de referencia que enmarcan el trabajo de su entramado administrativo en esta materia:

- Decreto 211/2005, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia.
- Decreto 232/2005, de 11 de agosto, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia.

El análisis de ambos decretos nos muestra a las claras cuál es la organización de las unidades administrativas de la Xunta dedicadas a la gestión de la SI y el e-G/e-A en Galicia: Por un lado, la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (PSOE) y por otro, la Consellería de Innovación e Industria (BNG).

#### 4.1.1. *Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza*

La Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza es una parte de la organización administrativa de la Xunta de Galicia clave para el desarrollo de los procesos asociados al desarrollo de la SI relacionados con la e-administración y el e-Gobierno. De este modo, como órgano horizontal encargado de atender «a las necesidades transversales del Gobierno y dirige la infraestructura organizativa e institucional de la Comunidad Autónoma», le corresponde la responsabilidad de extender este tipo de servicios (<http://cpapx.xunta.es/portal/funcions.htm>) a toda la organización administrativa gallega. Esta orientación hacia el e-G/e-A se ha visto recientemente reforzada por la aprobación, por parte del Parlamento de Galicia, de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y buenas prácticas en la administración gallega, que obliga a la Xunta a «impulsar el empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos y telemáticos para la realización de su actividad y el ejercicio de sus competencias».

La Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza está integrada por un total de 7 *direccións xerais*, de las que una de ellas, la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación das Políticas Públicas, tiene como responsabilidad la gestión de la e-administración. Esta función la desarrolla a través de dos programas (sobre los que volveremos más adelante): el eXunta, como I Plan para o desenvolvemento da e-administración en Galicia; y el Observatorio OCEG, como servicio de esta *dirección xeral*, que tiene la finalidad de realizar estudios de prospectiva sobre el e-gobierno y la e-administración en Galicia y analizar la calidad y disponibilidad de los e-servicios ofertados por la Xunta.

Llama la atención el hecho de que los aspectos relacionados con gestión de la e-administración y el e-gobierno para toda la estructura administrativa autonómica solo aparezcan reflejados en un pequeño departamento con nivel de Xefatura de Servizo: Servizo de administración Electrónica. Esto pese a que su misión establece lo siguiente: «La Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas ejercerá sus competencias sobre todas las consellerías, organismos de ellas dependientes, centros, servicios y unidades, así como sobre los entes y empresas públicas de la Administración de la comunidad autónoma...»; además de funciones específicas en materia de e-administración tales como «El impulso, gestión y coordinación de la administración electrónica» en la Xunta de Galicia.

En el mismo sentido, también es significativo el hecho de que otras unidades de la Consellería, como la de administración local, con nivel de Dirección Xeral, que tiene competencias («gestión de las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma gallega en materia de Administración Local») y dirige sus servicios hacia el otro nivel de Gobierno que confluye en la Comunidad Autónoma: el Gobierno y la Administración local; no haya desarrollado, más que parcialmente hasta la fecha, una actividad parecida dirigida a los ayuntamientos gallegos, y eso que entre sus funciones aparece el «fomento e impulso de la incorporación de las nuevas tecnologías y de métodos de calidad en las administraciones locales gallegas». Hablamos de la iniciativa Eido Local, como portal de información local destinada a los ayuntamientos, además del Portelo Único, como instrumento de gestión interna, integrado en las iniciativas llevadas a cabo en colaboración con la Federación Galega de

Municipios y Provincias (FEGAMP), en el marco del desarrollo de la e-administración local. Rompiendo esta tendencia, la última actuación de la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, de fechas muy recientes (18-VIII-07; [www.xunta.es](http://www.xunta.es)), anuncia una iniciativa coordinada entre la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación das Políticas Públicas y la Dirección Xeral de Administración Local, en materia de e-administración dirigida a los ayuntamientos gallegos; estaríamos hablando de tres programas destinados a ampliar la base infraestructural y de aplicaciones de e-administración: Programa de difusión, seguimiento y evaluación; Programa de mejora de las infraestructuras; y Programa de mejora de aplicaciones de la e-administración.

#### 4.1.2. Consellería de Innovación e Industria

La otra parte de la estructura administrativa de la Xunta que se ocupa de gestionar programas relacionados con la SI y el e-G/e-A, a cargo del BNG, es la Consellería de Innovación e Industria. En su organigrama se refleja parcialmente la dualidad de gestión, y alguna de las contradicciones, que la Xunta de Galicia ha forjado en los decretos de estructura orgánica, y de los diferentes departamentos, en materia de SI y e-G/e-A.

El departamento encargado sectorialmente de la innovación y la industria en el Gobierno gallego es la Consellería de Innovación e Industria articulada en torno a cinco *direccións xerais*. Es de una de ellas, la Dirección Xeral de Promoción Industrial e Sociedade da Información, de la que depende la Subdirección Xeral de Desenvolvemento da Sociedade da Información, que está integrada por una *xefatura de servizo* denominada de Desenvolvemento da Sociedade da Información.

Será esta Subdirección Xeral la encargada de trasladar las actuaciones del Gobierno gallego en materia de SI y e-G/e-A al resto de sectores de la Comunidad Autónoma, especialmente al empresarial-industrial (como se destaca en sus funciones), pero también de colaborar en el desarrollo de la e-administración dentro de la Xunta de Galicia.

Como hemos indicado en páginas anteriores, la Subdirección Xeral durante este primer periodo de la VII legislatura (2005-2007) ha llevado a cabo una serie de diagnósticos destinados a dar cuerpo a la actual Estratexia Galega da Sociedade da Información y a plantear a modo de propuesta el Plano Estratéxico Galego da Sociedade da Información (PEGSI) 2007-2010 (<http://www.sociedadedainformacion.eu/>).

Entre los diagnósticos del PEGSI destacan los relacionados con los aspectos socioeconómicos gallegos, las infraestructuras de las telecomunicaciones, el capital humano y la innovación en las empresas, la administración local, la caracterización del sector de las TIC y la presencia de las TIC en el tejido asociativo. Vemos que en nivel de diagnóstico se cubren las grandes dimensiones de los actores privados y semipúblicos de la Comunidad Autónoma de Galicia, pero se realiza un análisis poco minucioso del ámbito de la propia administración autonómica.

Nos interesa detenernos aquí, siquiera unas breves líneas, para destacar la apuesta de esta consellería en relación con la SI, el e-G y la e-A, con un presupuesto estimado de 4.809.678.000 €, de los cuales 679.476.000 € serían aportación de la Xunta y 130.211.000 € de otras administraciones públicas. Y es que el PEGSI 2007-2010 ofrece una gran amplitud de actuaciones que van desde las infraestructuras básicas para la gestión de la sociedad de la información (telecomunicaciones, redes de acceso a internet...) hasta aspectos que tienen que ver con contenidos y servicios de información, pasando por el desarrollo

de una línea estratégica dirigida al sector empresarial, acciones de integración en materias tales como exclusión social, medio rural y desarrollo sostenible, o el diseño de servicios públicos de calidad.

Es en este punto (7. Servizos Públicos de Calidade) donde entendemos de interés la apuesta específica de la Consellería de Innovación e Industria por el e-G/e-A, y donde hay una serie de claros puntos de contacto con la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. A través de este apartado el PEGSI establece la necesidad de desarrollo de unas bases comunes de e-G/e-A, así como de actuaciones sectoriales en otras consellerías y otras arenas de políticas públicas, especialmente en educación, sanidad o servicios sociales.

## 5. CONCLUSIONES

La Xunta de Galicia ha iniciado, del mismo modo que el resto de las administraciones de su entorno, un profundo proceso de reforma tendente a introducir, por un lado, las TIC en sus procesos internos y, por otro, a desarrollar mecanismos que faciliten una mayor participación de la ciudadanía. Este largo y complejo camino está surcado de importantes obstáculos debido al escaso desarrollo de la SI gallega y a un contexto socioeconómico, ya de por sí, adverso. Del análisis que hemos realizado a lo largo de estas páginas podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 5.1. La SI en Galicia está fuertemente condicionada por una profunda brecha digital que se manifiesta en diferentes ámbitos (territorial, generacional, nivel formativo, poder adquisitivo y sexo) y que configura un perfil de usuario informático gallego caracterizado por ser un varón, de menos de 45 años, de clase media/media alta, con estudios universitarios y que reside en núcleos urbanos de la costa atlántica. Este perfil, aunque semejante al español, se aleja de los parámetros estatales en cuanto a que la población gallega (I) tiene un 7% más de población mayor de 45 años, grupo que muestra menor grado de uso de internet y ordenador, (II) posee menor tasa de ingresos familiares y (III) muestra mayor dispersión poblacional. Estos factores, junto a la falta endémica de infraestructuras y escasa formación digital, dan como resultado una SI débil y de complicada proyección de futuro.
- 5.2. Las empresas gallegas tampoco ofrecen, con respecto al Estado y a la UE, indicadores positivos. Las empresas con ordenador alcanzan el 96,6%; sin embargo, tan solo un 87,6% acceden a internet (según tamaño, facturación y actividad). Un dato que cabe destacar es el relativo al número de empresas con página web, que apenas alcanza el 26%. El principal factor que explica esta escasa introducción de las TIC es la elevada presencia de PYME (95%) en la estructura económica gallega, más reacias que las de mayor tamaño a introducir innovaciones tecnológicas.
- 5.3. Este escenario va a condicionar decisivamente el modelo de administración electrónica adoptado por la Xunta de Galicia. Si partimos de la base de que la e-administración es la capacidad técnica, organizativa y jurídica de prestar servicios avanzados en un contexto de interrelación entre diferentes niveles administrativos y de fomento de prácticas de democracia participativa, podemos concluir que la e-Xunta avanza, efectivamente, hacia un nuevo paradigma administrativo pero, como fiel reflejo de la SI gallega, de forma lenta y extremadamente limitada.

Los diferentes modelos presentes en la literatura especializada acostumbran a establecer 3 o 4 fases en el proceso de implantación de servicios en línea, siendo la última, los servicios

de tramitación, la columna vertebral de la administración electrónica. De ello podemos colegir que, a pesar de que las administraciones proporcionen información y una mayor comunicación y apertura hacia el usuario, si este conjunto de acciones no van acompañadas de las reformas necesarias que permitan a los administrados realizar cada uno de los pasos del procedimiento administrativo (información, acceso a formulario, presentación de documentos, tramitación propiamente dicha y consulta) no estaremos ante administraciones netamente electrónicas.

Excepto casos excepcionales, los organismos públicos de la mayoría de los países desarrollados, incluida la Xunta de Galicia, se encuentran entre las fases 1 y 2. Pero a diferencia de los proyectos más avanzados, el modelo de e-administración heredado de los gobiernos de Fraga —y seguido por el actual Gobierno bipartito— incide de manera insistente en el aspecto informativo. El conjunto de las web de la Xunta, y especialmente su página principal, se orienta a ofrecer información tanto de contenido general, a veces incluso propagandístico, como de trámites administrativos a través de la denominada *Guía do Cidadán*, muchos de ellos, como hemos podido comprobar, sin actualizar.

La interacción y tramitación quedan reducidas, por tanto, a un pequeño número de servicios dirigidos, sobre todo, a empresas. El establecimiento del SXPA ha permitido, sin duda, poner en marcha una serie de aplicaciones interactivas, si bien la mayoría unidireccionales (descarga y cumplimentación de formularios) mediante los denominados *Servizos dispoñibles sen certificado dixital*, que posibilitan acceder a solicitudes (solo a ayudas y programas de la Consellería de Innovación e Industria) y consultar expedientes, contrataciones administrativas o registros.

Desde el punto de vista de la tramitación, la e-Xunta ofrece la modalidad *Servizos dispoñibles con certificado dixital*, servicios escasos en número y centrados en los primeros pasos del trámite. Son pocos los procedimientos que pueden realizarse vía internet, a pesar de la creación en el 2005 del registro telemático, limitados la mayoría a programas de ayudas y subvenciones gestionadas fundamentalmente por las consellerías de Presidencia, de Innovación y de Medio Rural. Las empresas pueden, asimismo, presentar proposiciones a través de licitación electrónica.

Una versión avanzada de la tramitación telemática es la proporcionada por la Consellería de Economía e Facenda mediante las *oficinas virtuais* que en su sección *Tributaria* permite realizar el pago de una serie de impuestos autonómicos (trasmisiones patrimoniales, donaciones y sucesiones). Pero la implantación de este tipo de servicios altamente sofisticados se encuentra obstaculizada por la ausencia, no solo de medidas formativas, sino también de campañas institucionales de difusión que permitan a los ciudadanos conocer tales aplicaciones y convencerse de la necesidad de utilizarlas. Por otro lado, tampoco el modelo de racionalización y simplificación del procedimiento puesto en marcha por la Xunta está dando sus frutos a la vista del irrisorio 9% de empresas que valoran positivamente la mayor sencillez de los trámites como rasgo distintivo del e-gobierno.

**5.4.** Previsiblemente la e-Xunta tenderá a converger con el resto de las comunidades más avanzadas, una vez que se implementen los incipientes planes de fomento de la SI. En todo caso, podemos constatar la existencia de ciertas «disonancias» en torno a la manera en que la Xunta de Galicia está llevando a cabo su estrategia de e-gobierno. Por un lado, existe, en efecto, un hilo conductor a través del PEGSI, como línea de coordinación e impulso en toda la organización hacia el e-G/e-A, pero con un buen número de

iniciativas sectoriales ya comenzadas (educación, sanidad, pesca...) que serán complicadas de coordinar.

Por otro lado, el estudio organizativo de la Xunta indica cierto grado de especialización en el desarrollo de programas en esa materia por parte tanto de la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (que implementa el plan denominado eXunta) como de la Consellería de Innovación e Industria (que desarrolla la Estratexia Galega da Sociedade da Información).

Si bien esta especialización no tiene, en principio, una connotación negativa, sí puede afectar a la organización interna encargada del fomento de la SI y del e-G/e-A, pues relega a un segundo plano a la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, principal órgano de gestión transversal que tiene encomendado el desarrollo, diseño e implementación del e-gobierno y la e-administración en el resto de departamentos de la Xunta. Se corre, por tanto, el riesgo de que las medidas adoptadas no sean integradoras, no lleguen por igual a toda la organización administrativa, pudiendo provocar que cada uno de los departamentos consolide su propia estrategia más allá del PEGSI (y del eXunta), con espacios propios de utilización de las TIC, dirigidos a sus usuarios, e instrumentos de participación ciudadana diferentes. Este escenario puede comprobarse con gran fuerza en las consellerías de Sanidade, de Educación e Ordenación Universitaria, Medio Rural, o de Pesca e Asuntos Marítimos, con potentes desarrollos tecnológicos de gestión interna (intranets para la gestión del personal, la teleformación, bases de datos jurídicas...), así como plataformas de e-administración relacionadas con sus servicios (aplicaciones de SMS, espacios didácticos...).

Asimismo, la posibilidad de que los programas sean diseñados por una parte de la estructura administrativa orientada a la gestión de la innovación y el sector industrial y que no se potencie la coordinación entre ambas consellerías a través de la Comisión Interdepartamental da Sociedade da Información puede producir que sus esfuerzos queden minimizados y diluidos dentro de las respectivas estructuras de las consellerías, llegando a ser advertidos solo por los sectores empresariales (industriales), clientes directos de la Consellería, y no por el resto de sectores productivos (sectores primario y terciario —servicios—), además de por la administración local, así como por el tejido social gallego.

Hace ya algún tiempo Jordana (1999: 17-28) destacó una serie de elementos estratégicos relacionados con la SI y el e-G/e-A en las administraciones públicas sobre los que convendría reflexionar para evitar frustración de expectativas políticas (en términos de *politics* no de *policy*), ensanchamientos de la «brecha tecnológica» o, simplemente, derroche de fondos públicos en forma de redundancias y solapamientos de planes y programas (Jordana, 1999: 27):

- Dado que la ambición de los proyectos es inversamente proporcional su éxito, quedando así la mayor parte de ellos en el nivel de diseño y planificación, será necesario que todas las consellerías implicadas (de forma transversal y sectorial) redoblen los esfuerzos en esta área de gobierno y gestión.
- Las dificultades se centran en la integración de las iniciativas sectoriales de cada una de las consellerías en la estrategia común de la Xunta (PEGSI y eXunta), por cuanto podrían ser vistas como un aumento de cargas de trabajo; razón que obliga a aumentar las líneas de coordinación de las dos estructuras centrales (Presidencia e Innovación) con el resto de las consellerías.
- Todos los procesos de elaboración de las políticas de promoción de la SI y el e-G/e-A son largos, necesitados de continuidad en el tiempo; si esto fuera así, se podría supo-

ner la implicación de los diferentes actores de cada una de las políticas en la mejora de las plataformas y servicios.

- Será necesario valorar el grado de experimentación e incertidumbre de este tipo de políticas, con el fin de no sobredimensionar sus resultados ni frustrar posibles expectativas en relación con sus impactos tecnológicos, económicos y sociales.
- Como en todo proceso de modernización administrativa, se deberá asumir la necesidad de un liderazgo político (tanto horizontal como sectorial) en el desarrollo de estas políticas de promoción para mejorar la coordinación.

En Galicia, y según el análisis anterior, podemos establecer dos conclusiones destacadas para esta primera fase de la investigación. La primera de ellas tiene que ver con la importancia intermedia («rango») que la Xunta de Galicia, en la legislatura actual (VII, 2005-2009), ha concedido a la promoción de la SI y el e-G/e-A. Para ello no tenemos más que ver los decretos de estructura orgánica en vigor que nos muestran una multiplicidad de actuaciones en diferentes consellerías (Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e Innovación e Industria), con un nivel de *subdirección xeral* y *xefaturas de servizo*.

La segunda es que en la Xunta de Galicia, inicialmente (y a falta de un análisis más profundo de los programas), cabe hablar de dos planes o programas públicos y no de una política pública de desarrollo de la SI y el e-G/e-A (Welp y Fernández, 2003: 52), entendiendo por los primeros como «una sumatoria de acciones sin mayor conexión ni objetivos integrados» y por la segunda, «un diseño coordinado e integrado hacia un objetivo definido».

Es evidente que la Xunta de Galicia ha apostado por la SI y por el e-G/e-A con buenas y ambiciosas iniciativas en forma de programas de actuación. Consideramos, al mismo tiempo, que su ordenación dentro del complejo mapa administrativo no ha sido la más adecuada, ni en dimensión (número y difuminación en las Consellerías) ni en relevancia y rango administrativo (*xefaturas de servizo* y *subdirección xeral*). Lo mismo ocurre con los instrumentos de gestión destinados a la coordinación formal o informal entre ellas, de los diferentes planes y programas que se implementan, pudiéndose establecer a priori elementos de solapamiento y redundancias en el diseño, formulación e implementación de este tipo de políticas públicas; un buen ejemplo de esto serían las iniciativas de ambas consellerías en relación con la Administración local: por un lado la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, a través de sus *direccións xerais* de Calidade y de Administración Local; por otro, la Consellería de Innovación e Industria en colaboración con la de Medio Rural.

Siendo conocedores de la importancia que tiene la política en la administración (Mesa, 2000: 211-235), parece claro que el grado de incidencia de los pactos de gobierno, que llevaron al poder al PSdeG-PSOE y al BNG en julio del 2005 —en forma de reparto de áreas de políticas públicas y de gestión— ha ido difuminando una posible estrategia política conjunta sobre SI y e-G/e-A en el entramado administrativo gallego.

El futuro dirá si la necesaria coordinación entre departamentos hace que las estrategias sobre SI, e-gobierno y e-administración llega al resto de los departamentos (en especial el de pesca), al otro nivel de gobierno en Galicia (ayuntamientos) y a los ciudadanos (el sector industrial parece bien representado en estos esfuerzos), sorteando el gobierno tradicional y alcanzando modelos de buena e-gobernanza (Welp, Urgell y Aibar, 2005: 84-97).

## BIBLIOGRAFÍA

- BALLART, X. y RAMIÓ, C. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 231-293.
- BASTOS BOUBETA, M.A. 1998. *Burocracia, burocratización e reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia.
- BELLO JANEIRO, D. 2003: «La reforma administrativa de la Xunta de Galicia», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- BOUZAS LORENZO, R. 2004. «La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía», en *Working Papers ICPS*, 235: 1-33.
- CASTELLS, M y OLLÉ, E. 2004. *El Model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la Societat Zarza*, UOC, en <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/ajuntament.html>
- CONSELLERÍA DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN. 2006. *Diagnósticos da Sociedade de Información*, en <http://www.sociedadedainformacion.eu/pegsi/diagnosticos.php?lg=gal>
- CONSELLERÍA DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN. 2006. *Plano Estratéxico Galego da Sociedade da Información (PEGSI) 2007-2010*, en <http://www.sociedadedainformacion.eu/pegsi/pegsi.php?lg=gal>
- CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E XUSTIZA. 2007. *A Administración electrónica na Sociedade da Información*, en <http://www.ocegobservatorio.eu/node/1068>
- CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E XUSTIZA. 2007. *Contexto da Sociedade da Información*, en <http://www.ocegobservatorio.eu/node/1069>
- CRIADO, J., RAMILO, M.ª. C. y SALVADOR, M. 2002. «¿Administración electrónica o administración relacional? Hacia un modelo de relaciones interadministrativas y externas en el sector público», en *TECNIMAP 2002, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas*, A Coruña, 15-18 octubre del 2002.
- CRUZ MUNDET, J. R. y MIKELARENA PEÑA, F. 2006. *Información y Documentación Administrativa*, Madrid: Tecnos.
- GOMA, Q. y SUBIRATS, J. 1998. «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España», en GOMA, Q. y SUBIRATS, J. (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel, pp. 13-20.
- HEEKS, R. y BAILUR, S. 2007: «Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice», en *Government Information Quarterly*, 24, pp: 242-265.
- JORDANA, J. 1999. «Las Administraciones públicas y la promoción de la Sociedad de la Información: opciones estratégicas y modalidades de intervención», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 16: 17-28.
- LIIKANEN, E. 2003: «La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro», *Lección inaugural del curso académico 2003-2004*, Barcelona: FUOC.
- MESA, A. 2000. «La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, n.º 2: 211-235.
- MINTZBERG, H. 1999. *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel (6.ª reimpresión, julio de 1999).
- OCDE 1991. «La Administración al servicio del público», Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- PINTO MOLINA, M. y GÓMEZ CAMARERO, C. 2004. *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Gijón: Ediciones Trea.
- RAMIÓ, C. 2002. «E-Administració i nous models de gestió pública», ponencia presentada en el *I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona, 26 y 27 de septiembre.
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. 2002. «La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional», en GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 99-133.
- RAMIÓ, C. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.
- RODRÍGUEZ, J. R. 2006. «El modelo Barcelona de administración electrónica: adopción e institucionalización», en *Uocpapers*, n.º 3, Barcelona.
- TRICAS LAMANA, F. 2007. «El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana», Madrid: Fundación Alternativas, pp. 1-83 ([http://www.falternativas.org/index.php/component?option=com\\_wrapper/Itemid,99/](http://www.falternativas.org/index.php/component?option=com_wrapper/Itemid,99/)).
- TRICAS LAMANA, F. 2002. «e-servicios, un reto para las administraciones públicas: la transformación de procesos», en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, pp. 1-16.

- WELP, Y., URGELL, F. y AIBAR, E. 2005. «La e-gobernanza: propuesta para el análisis», en *VII Congreso Española de Ciencia Política y de la Administración, Democracia y Buen Gobierno*, Madrid 21-23 del 2005, pp. 84-97.
- WELP, Y. y FERNÁNDEZ, X. 2003. «España y la sociedad de la información. ¿Planes o políticas?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 26-27: 51-70.

# Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico



**&** Resumen/Abstract: *La administración electrónica es una realidad aunque —según los casos— con implantación irregular. En España la puesta en marcha del gobierno electrónico ha apostado por una importante institucionalización del fenómeno regulando y diseñando planes al efecto.*

*La cuestión es que lo que en su día comenzó dentro de los parámetros del voluntarismo, actualmente adquiere una dimensión prescriptiva, obligatoria, necesaria, e incluso regulada por ley. En este contexto se sitúan una serie de normas que desde el Ministerio de Administraciones Públicas se están impulsando en los últimos tiempos. Entre ellas destaca la Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas. Al comentario de esta norma van dedicadas en su mayor parte estas páginas, a las que acompaña también una sintética visión del estado de la cuestión en España. &*

**&** Palabras clave: administración electrónica, gobierno electrónico, servicios públicos electrónicos, Administración pública



## 1. MÁS RÁPIDO, MEJOR, RENTABLE Y ACCESIBLE

En los últimos tiempos las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se han introducido en la mayor parte de las facetas de nuestra vida diaria de tal manera que su presencia es innegable y las circunstancias presentes invitan a pensar que aún vayan a tener mayores implicaciones en los próximos años. Como recoge Manuel Castells —una de las voces más acreditadas a nivel mundial en estos temas— en su obra *La Galaxia internet*: «Actualmente, las principales actividades económicas, sociales, políticas y culturales de todo el planeta se están estructurando por medio de internet. De hecho, quedar al margen de dichas redes es la forma de exclusión más grave que se puede sufrir en nuestra economía y nuestra cultura» (2001:17). Y con anterioridad a estas palabras ofrece datos sobre la expansión de internet en el mundo: «A principios del 2001, había más de 400 millones, las predicciones más fiables apuntan a 1.000 millones de usuarios para 2005 y es probable que, hacia el año 2010, rondemos la cifra de 2000 millones, incluso teniendo en cuenta la ralentización de la difusión de internet cuando entre el mundo de la pobreza y el retraso tecnológico» (Castells, 2001:17)<sup>1</sup>.

A pesar de tratarse de un tema relativamente novedoso existe numerosa literatura al respecto. Se han tratado diferentes vertientes del tema y han abundado en gran número los estudios de tipo descriptivo, los centrados en las potencialidades de las TIC y lo que estas pueden aportar para mejorar el devenir cotidiano de la ciudadanía, así como abundantes informes acerca de las recomendaciones en torno al gobierno electrónico (Aibar y Urgell, 2007; Ramió, 2004)<sup>2</sup>.

El hecho es que, poco a poco, en el entorno de las administraciones públicas españolas se han ido dando casos de buenas prácticas en gobierno electrónico. Estos, en muchas ocasiones, han estado promovidos por la voluntad político-técnica de las diferentes entidades y habitualmente impulsados por un determinado liderazgo: comunidades autónomas como Cataluña, Andalucía, País Vasco y ayuntamientos como el de Barcelona, Jun, Gijón e Irún. Como queda reflejado en numerosos informes al respecto (Fundación Orange, 2007; MAP, 2007; Fundación Telefónica, 2007), la introducción de las TIC en la Administración pública española se va afianzando cada vez con mayor peso.

En la **e-administración** es donde el Gobierno refleja plenamente el rol de prestador de servicios. Debe adaptar sus estructuras para conseguir dicho cometido adaptándose a los nuevos cambios y necesidades (Pratchett, 1999: 736). Y los cambios no deben estar destinados únicamente al *front-office* sino que también debe ser reestructurado el *back-office*, buscando mecanismos que faciliten en trabajo de los empleados públicos y que todo ello repercuta en la prestación de servicios en general y estén dirigidos a conseguir una mayor calidad de vida de la ciudadanía (Criado, 2004: 13).

Los aspectos que más han avanzado en términos concretos de administración electrónica han sido la **información** y la **comunicación** y —solamente en algunos casos— la tramitación. Los servicios de información están orientados a ordenar, sistematizar y actualizar la información orientándola a las necesidades de los ciudadanos. Los servicios de comunicación canalizan las interacciones entre los individuos (privados o corporativos) mediante intercambio de correos electrónicos con la Administración o la participación en foros de discusión<sup>3</sup>. Finalmente, los servicios de tramitación implican transacción, consultas y visualización de los trámites administrativos que suponen envío de datos (censo, declaración de impuestos, vota-

ción electrónica, etc.). Todo ello debe realizarse en unas condiciones de transparencia de la información y de simplificación de trámites, no siempre asegurado<sup>4</sup>.

El informe publicado por la Fundación Telefónica en el 2007 recoge los datos presentados por una consultora a nivel europeo en la que se utiliza la expresión: «Modelo de sofisticación de los servicios de la e-administración» distinguiendo entre: 1) información, 2) interacción en un sentido, 3) interacción en dos sentidos, 4) transacción y 5) personalización (orientación al individuo, proactiva) (Fundación Telefónica, 2007: 198).

Según el referido informe (*The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services*), elaborado por la consultora Capgemini<sup>5</sup>, del 2006 al 2007 España ha experimentado un aumento en cuanto a los servicios públicos electrónicos después de un periodo de estancamiento; hecho atribuible a la política de mejora e inversión en estos servicios. El 70% de los servicios ha alcanzado un grado de «disponibilidad completa»; esto es, «...que alcanzan al menos el nivel tres de sofisticación» (Fundación Telefónica, 2007: 198).

A este respecto, los datos que proporciona la Fundación Orange en su estudio *eEspaña2007* revelan que la disponibilidad y uso de la e-administración para obtener información y para el envío de formularios ha alcanzado realmente un porcentaje importante en los asuntos dirigidos a las **empresas**, pero no así en los dirigidos a las **personas**. En dicho informe, uno de los factores que se mide es el porcentaje de servicios públicos básicos disponibles *online* en las CC. AA. (Fundación Orange: 2007: 237) y se ofrece como resultado que la media de disponibilidad de servicios de e-administración en las CC. AA. es del 54% (sobre 26 servicios). De ellas, destaca Asturias (81%) y, a distancia, Cataluña (69%) y Andalucía (66%) en los márgenes superiores. Si distinguimos entre servicios a ciudadanos (16 servicios) y a empresas (10 servicios). En servicios disponibles a ciudadanos destaca nuevamente Asturias (73%), le sigue Cataluña (72%) y empatan en el tercer puesto Galicia y País Vasco (66%). Sin embargo, teniendo en cuenta las empresas, Asturias mantiene el primer puesto en disponibilidad media de servicios a las empresas (83%) y ahora Andalucía pasa al segundo puesto (70%). Así, Andalucía, Asturias, Madrid y Navarra se han orientado más a empresas que a ciudadanos (Fundación Orange, 2007: 237). Este resultado dibuja un panorama más orientado al ámbito de la economía que al de las necesidades sociales prestacionales, lo que se corrobora también en el informe Capgemini donde se indica que el grado de sofisticación de los servicios básicos de la e-administración es superior en los servicios a las empresas (84%) que en los servicios a los ciudadanos (70%) (Fundación Telefónica: 2007:200).

En esta misma línea, hay que decir que el porcentaje de individuos que se han relacionado con la Administración a través de internet en los últimos años —aunque sigue una progresión ascendente— aún afecta a un porcentaje reducido de personas (del 15, 3% en el 2004 al 18,3% en el 2007) (Fundación Telefónica, 2007:202). Es interesante, asimismo, destacar cuáles son los servicios *online* más utilizados. Entre estos se encuentran: los impuestos (consultas, el 64,5%, y descarga de formularios, el 32,5%), becas y ayudas (44,7%) y empleo público (34,8%). La utilización del resto de los servicios es más marginal. En cualquier caso, el canal mayoritario de preferencia sigue siendo el presencial (alrededor del 70% en los diferentes tipos de servicios salvo para obtener información, que entonces baja al 46% y un 17% prefiere internet) (Fundación Telefónica, 2007:204).

En el plano de la inversión económica, actualmente se están destinando importantes **recursos económicos** para la implantación de las TIC en las administraciones públicas y proyectos de administración electrónica en general. Según datos del Consejo Superior de

Administración Electrónica<sup>6</sup>, desde el año 2000 al 2003 las inversiones reales en TIC (capítulo 6) y los gastos de bienes corrientes y servicios (cap. 2) en la Administración General del Estado crecieron de forma sustancial, del 2003 al 2004 se estancaron (e incluso se redujeron) y a partir de entonces se han vuelto a retomar el sentido ascendente (un 9% del 2004 al 2005)<sup>7</sup>. En cambio, los presupuestos en personal (capítulo 1) se han estancado en los últimos años. En concreto, para el año 2007 el presupuesto TIC previsto es de 1 702 millones de euros<sup>8</sup>. Los datos parecen mostrar que tras los primeros años de inversión intensiva en TIC nos encontramos en una «desaceleración inversora» al mismo tiempo que van emergiendo los resultados, fruto de las iniciales y más voluminosas inversiones.

Respecto al gasto en TIC de los diferentes departamentos de la Administración central del Estado, son los ministerios de **Interior**, **Defensa**, **Seguridad Social** y **Economía y Hacienda**, con un 9,16% sobre sus presupuestos totales, los ministerios que mayor porcentaje de sus gastos destinan a TIC (año 2005)<sup>9</sup>. Estos datos, por tanto, confirman el dato de que es en los asuntos tributarios donde la administración electrónica se encuentra más avanzada. De hecho, la Agencia Estatal de Administración Tributaria es una de las instituciones españolas pioneras en la administración electrónica (Sancho, 2005: 16). Sin embargo, en datos del 2007, despuntan **Industria, Turismo y Comercio** (10% de presupuesto TIC sobre el total del departamento) y **Agricultura, Pesca y Alimentación** (9,7% sobre el total) como ámbitos con una fuerte inversión en TIC.

**En el nivel de gobierno local**, el tamaño del municipio marca decisivamente el gasto en TIC. Así, en las diputaciones, consejos y cabildos el gasto en TIC representa el 3,87% sobre el presupuesto total en el 2005, el porcentaje más elevado dentro de las entidades locales. En los ayuntamientos de más de 500 000 habitantes representa el 2,14%, en ayuntamientos de 100.000 a 500.000 habitantes, el 1,78%, y va descendiendo sucesivamente. Tomadas en su conjunto, en la totalidad de las entidades locales los gastos en TIC representan un **1,72%** del total de los presupuestos en el 2005, según datos del Informe IRIA (MAP)<sup>10</sup>.

Como indicábamos anteriormente, la introducción de las TIC en la Administración pública española ha contado con un gran impulso político-institucional desde el inicio de esta década y fundamentalmente desde la mitad de la misma. En todo este proceso el liderazgo político es fundamental. Como así ha ocurrido con Jordi Sevilla, ministro para las Administraciones Públicas del 2004 a junio del 2007. Durante el mandato de este ministro se apostó por una transformación de determinados ámbitos importantes de la Administración tradicionalmente olvidados como la administración local, los empleados públicos (Estatuto Básico del Empleado Público) y, por otro lado, la nueva dimensión de la administración electrónica. Algunas de estas líneas estratégicas han dado sus frutos a medida que han ido viéndose la luz diversas normas en cada uno de estos ámbitos tratando de adaptar las estructuras y funcionamiento de las administraciones públicas a los cambios actuales.

Todo ello se encuentra dentro de las iniciativas legislativas que prevé el **Plan Moderniza**, plan de medidas 2006-2008 para la mejora de la administración. De hecho, los ámbitos mencionados se encuentran entre la líneas básicas de dicho plan, el cual pretende dotar de mayor flexibilidad y eficacia a los servicios públicos. Otros proyectos, sin embargo, se han quedado paralizados y sin garantía de que se puedan abordar a la espera de una nueva legislatura, como es el caso del anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local y del real decreto por el que se regula el teletrabajo en la administración pública.

El Plan Moderniza da cobertura al desarrollo de la administración electrónica y ciertamente son dos conceptos que en los últimos tiempos suelen ir aparejados: modernización administrativa y administración electrónica. Esta asimilación nos debería hacer reflexionar al respecto ya que la modernización debería concebirse como algo de mayor alcance y no únicamente como administración electrónica<sup>11</sup>.

En este sentido, no es extraño encontrarse con epítetos como el de este epígrafe al referirse a la introducción de las TIC en la gestión y administración pública: «**más rápido, mejor, rentable y accesible**»<sup>12</sup>. En una investigación realizada en el 2004 referida a los 250 municipios de la comunidad autónoma vasca sobre el uso de las TIC, los responsables de ese área expresaron del siguiente modo su postura ante la implantación de las TIC en sus respectivas entidades: «Entre los **aspectos positivos** que supone para el ayuntamiento desarrollar servicios en internet destacan la *rapidez* de estos para el usuario (69,6%), la *eficacia de la organización* (60,9%), la *calidad del servicio* (43%), la *eficiencia* (34,8%), la *orientación de la organización a las necesidades de la ciudadanía* (26,1%) y en menor medida la *personalización de servicios* (11,6%) o la *reducción de costes en la organización* (10,1%). Entre los **aspectos negativos** se señalan el aumento de costes (personal, tecnología, diseños, etc) para llevar a cabo estos proyectos (49,2%), *pensar que la tecnología por sí sola soluciona los problemas organizativos* (41%), mucho esfuerzo para que la utilización de los servicios sea escasa (34,4%), costes para rediseñar los procedimientos (21,3%) o el lanzamiento de servicios sin reorganizar los procesos de trabajo (23%). Finalmente, se apuntan otros aspectos negativos como el hecho de lanzar servicios sin saber qué quiere la ciudadanía (14,8%) o la creación de una organización virtual paralela a la organización tradicional para la prestación de servicios (4,9%)»<sup>13</sup>.

La eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos electrónicos son criterios que aparecen bastante consolidados; no obstante, vemos que la repercusión en la ciudadanía es aún reducida tanto por lo que atañe a la cobertura de necesidades reales como a su utilización por parte de la propia ciudadanía. En tal sentido, algunos responsables de las TIC sostienen que su coste es muy elevado para su reducida utilización. Pero esta postura no puede llevar a ralentizar por tal motivo el desarrollo de la administración electrónica. Recordemos cómo por la propia definición de servicio público muchos de estos han sido deficitarios en un inicio y otros se mantienen por pura necesidad social sin llegar a ser rentables nunca.

De la pulsión de estas dos posturas surge la pregunta ¿se obtiene, por tanto, con las TIC más rapidez, mejores resultados, más rentabilidad y más accesibilidad, o se trata de la expresión políticamente correcta del momento?

## 2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Una de las aportaciones más importantes de la Ciencia Política para entender el proceso de implantación de las TIC en las administraciones públicas es la que proporciona el **neoinstitucionalismo** y que consiste en observar dos vertientes principales. Por un lado, de qué manera las instituciones existentes actúan o no como barrera para al implantación del gobierno electrónico (y aquí el espectro es muy amplio: desde barreras sociales, organizacionales, de procedimientos administrativos, de interoperabilidad tecnológica entre las administraciones públicas y culturales por la desconfianza y miedo a perder la privacidad la confidencialidad de los datos, etc.). Por otro lado, el propio cambio institucional para facilitar la

implantación del gobierno electrónico. En esta segunda faceta deberán tenerse en cuenta factores como las dinámicas de aprendizaje (no se puede empezar de cero sino que hay que combinar nuevas ideas con valores y procesos existentes); los canales y dinámicas de difusión institucional deben ajustarse al funcionamiento real y efectivo de las instituciones; y un tercer elemento lo constituirían todos los agentes del cambio (Estado, CC. AA., EE. LL., sector privado, ciudadanía, tercer sector, etc.) (Ramilo y Criado: 2002)<sup>14</sup>.

En este sentido, en poco tiempo se han introducido cambios sustanciales en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas como resultado de la aplicación de las TIC a los diseños organizativos y a los procesos que tienen lugar en las administraciones públicas. Entre muchos ejemplos, podemos citar, el DNI electrónico, la formulación de algunas solicitudes exclusivamente (o casi) por medios electrónicos, el teletrabajo, servicios SMS para avisar del estado del tráfico e incluso webcams que informan del estado de las playas<sup>15</sup> (por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sopelana, Vizcaya).

Este marco teórico sirve para explicar el proceso de implantación y desarrollo de la administración electrónica en España. En este sentido, unos de los factores que hay que destacar es la **alta consideración institucional** que se le ha dado al desarrollo de las TIC en la Administración española. No forma parte del cometido presente extendernos con detalle acerca del proceso de implantación de la sociedad de la información en las estructuras del Estado. Sin embargo, sí podemos citar algunos de los hitos que han marcado su devenir. Uno de ellos lo constituyó la creación en 1983 del **Consejo Superior de Informática** que dio lugar a diferentes comisiones interministeriales que operarían dentro de este campo. Pero sin duda el punto de arranque fundamental lo dio la **Comisión Europea** con sus diferentes programas, eEurope2000 y eEurope2005, los cuales han guiado las políticas de sociedad de la información y de gobierno electrónico en España. A modo de referencia, algunos de los objetivos (resumidos) del plan **eEurope2005** («Una sociedad de la información para todos») contenía los siguientes extremos: unos servicios públicos en línea modernos; una administración electrónica; unos servicios electrónicos de aprendizaje; unos servicios electrónicos de salud; un entorno dinámico de negocios electrónicos. Y para hacer todo ello posible: un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos y una infraestructura de información segura.

Como se puede apreciar, se trata de una compilación de recomendaciones que indicarían «el buen camino» hacia una futura sociedad de la información a todos los estados miembros; pero sin exigencia de compromiso alguno. Más recientemente, se avanza un poco más en este sentido y en una **Directiva del 2006** del Parlamento y del Consejo Europeo se dice textualmente: «Los Estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes»<sup>16</sup>.

En el texto de esta disposición se apuntan varias cuestiones importantes: la simplificación de los trámites; evitar desplazamientos y estar a total disposición de la ciudadanía a cualquier hora de forma telemática; servicios de tipo «ventanilla única» sin que el ciudadano/a tenga que «vagar» de un lado para otro; y la interoperabilidad, de modo que se traspase las fronteras de cada administración. Es decir, en esta ocasión se está poniendo el acento en la puesta en práctica de los servicios electrónicos como un avance hacia la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Con la expresión *harán lo necesario* se aprecia un avance en el nivel de

exigencia a los estados en cuanto a administración electrónica, y ya se dan algunas indicaciones sobre los resultados que se deben alcanzar.

En definitiva, las iniciativas europeas de comienzos del siglo XXI marcan la relevancia que va a ir adquiriendo este tema a lo largo de la nueva década. Muchas de ellas han ido encaminadas a buscar mecanismos de seguridad en las comunicaciones a través de las TIC. La preocupación por la seguridad tiene su justificación en la vulnerabilidad del tipo de información que manejan las administraciones públicas, las cuales deben salvaguardar la confidencialidad, el secreto y la seguridad de los datos. De hecho, podemos comprobar cómo desde el año 2000 se publica una extensa producción jurídica sobre el tema en las instituciones europeas (los sucesivos informes *eEurope* sobre actividades en línea, seguridad de las redes, protección de datos, etc.)<sup>17</sup>.

En consecuencia, la Unión Europea (UE) asume un papel de liderazgo en el desarrollo de la administración electrónica entre países miembros, tal y como queda reflejado en los diferentes programas *e-Europe* en sus diferentes versiones (*eEurope2000*, *eEurope2005*) (Sancho, 2005:3). Y, actualmente, el proyecto europeo *i2010*, cuyo lema hace referencia a la necesaria aceleración de la administración electrónica en los países de la UE y la extensión de la misma a toda la ciudadanía, poniendo especial énfasis en el crecimiento y en el empleo<sup>18</sup>.

El desarrollo del gobierno electrónico en España hay que situarlo, por tanto, dentro del marco de referencia europeo. Y los diferentes hitos del proceso avalan esta afirmación. La liberalización de las telecomunicaciones en España a finales de 1997 es un hecho que de alguna manera dio un pistoletazo de salida a todo el desarrollo posterior. Dos años más tarde de que se hubiese producido dicha circunstancia, el Gobierno presentó en 1999 el plan ***Info XXI: sociedad de la información para todos*** para el periodo **2000-2003** (Sancho, 2005: 4). Este plan no consistió sino en una traslación a las administraciones españolas del programa *eEurope* con objetivos en diferentes campos (educación, creación de empleo, innovación, promoción de la eficiencia, cohesión social, calidad de vida y cultura e imagen en el exterior) (Sancho, 2005:4-5). Este programa, sin embargo, solamente fue parcialmente ejecutado (menos del 50% de su presupuesto). Ello llevó a crear la **Comisión Soto** (compuesta por 10 expertos sobre la materia y que lleva el nombre de su presidente) para tratar de impulsar proyectos de sociedad de la información en las administraciones públicas. Las recomendaciones que elaboró dicha comisión iban dirigidas en primer lugar a crear un «plan de choque» que se denominó ***España.es*** y que consistía en una serie de medidas urgentes en sintonía con el plan *e-Europe-2005*: 1) facilitar el acceso público a los usuarios; 2) impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios; y 3) facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas.

Otro hito importante fue la transformación en el 2005 del antiguo Consejo Superior de Informática en el **Consejo Superior de Administración Electrónica**<sup>19</sup> como órgano colegiado dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas y que se encarga de la elaboración y aplicación de la línea estratégica del Gobierno en materia de administración electrónica y centraliza, pues, estos asuntos<sup>20</sup>.

Diferentes informes ofrecen algunas cifras que dan cuenta del avance de las TIC en la sociedad española. Por ejemplo, el número de hogares con ordenador sigue creciendo: del 54,9% en el 2005 al 57,2% en el 2006; internet es posible en el 40% de los hogares y el 29% tiene conexión de banda ancha. Por edades: el 82,8% de entre 16 a 24 años se ha conectado a internet en los últimos 3 meses, el 66,7% de los de entre 25 a 44 años, el 54,3% de los

de 35 a 44 años, el 39,6% de los de 45 a 54 años, el 17,9 % de los de 55 a 64 años y el 5% de los de 65 a 74 años<sup>21</sup>.

Estas cifras indican que la presencia de internet en los hogares españoles sigue una progresión ascendente y que, sin estar aún completamente extendido, abarca a un porcentaje de la población considerable. Si introducimos el factor edad, la conclusión es que en los jóvenes está prácticamente generalizado, en las edades intermedias se encuentra bastante extendido y en lo mayores de 65 años es más bien excepcional. Podemos pensar, por tanto, que la brecha digital provocada por el factor edad es una cuestión generacional y que, por lo tanto, tenderá a desaparecer en un periodo relativamente breve de tiempo.

En el informe *eEspaña 2007* de Orange se indica, además, que el 88% de los hogares cuenta con **teléfono móvil**. Este último tipo de tecnología vemos que ha alcanzado una espectacular presencia en todos los grupos sociales, lo cual representa unas enormes potencialidades de prestación de servicios independientemente de la extracción social o de la edad.

### **3. EL CONTEXTO NORMATIVO: LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

El desarrollo institucional del gobierno electrónico en España se plasma en la aprobación de diversa normativa al respecto. **La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos** (BOE, n.º 150, 23 de junio del 2007) culmina una trayectoria por parte de las instancias gubernamentales del Estado por impulsar la administración electrónica, al menos en los aspectos regulativos<sup>22</sup>. Otros pasos significativos fueron la Ley 34/2002, de 11 de julio, de **Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico**, la ley de **firma electrónica** (Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y, dentro de esta, el DNI electrónico). Y a estas se suman a su vez numerosas regulaciones de orden menor que han ido sucediéndose a lo largo de estos años dentro del marco del plan modernizador de las administraciones españolas<sup>23</sup>.

Debemos añadir, asimismo, el proyecto de **real decreto por el que se regula el teletrabajo** en la Administración General del Estado, fruto del Plan Concilia para la mejora de la conciliación de la vida familiar y laboral de los funcionarios públicos. A este respecto, debe citarse que ya se están dando experiencias de teletrabajo en el Ministerio de Administraciones públicas con buenos resultados. El teletrabajo en la Administración General del Estado podrá afectar a un 10% de los empleados públicos (unas 200 000 personas) pertenecientes a diferentes ministerios y organismos, salvo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. El sistema del teletrabajo mejora la productividad y, desde el punto de vista de los empleados públicos, significa una mejora en la calidad de vida al facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.<sup>24</sup>

A esta tendencia reguladora hay que sumar el **Proyecto de Ley de Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información (LISI)**, que está generando un cierto debate y disconformidad por parte de la asociación de internautas españoles ante los supuestos en los que una página web puede ser o no clausurada y la forma de proceder a dicha clausura, esto es, con o sin orden judicial. Aquí intervienen elementos de derechos fundamentales como es la libertad de expresión, entre otras cuestiones<sup>25</sup>.

De toda la normativa citada nos vamos a centrar en el contenido de la Ley de acceso electrónico y en sus implicaciones más inmediatas. **La Ley de acceso electrónico** parte del reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la no discriminación de los individuos que no se relacionen mediante medios electrónicos con la Administración. Es decir,

se equiparan lo medios electrónicos a los convencionales y se asegura idéntico trato, independientemente del medio que se utilice (convencional o electrónico). Hay que recordar que esta norma se aprobó en junio del 2007, casi al final de la legislatura y que se enmarca dentro del Plan Avanza, enfocado a la modernización de la administración. La norma se estructura en los siguientes apartados:

1. El título primero recoge el derecho de la ciudadanía a relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. Es decir, se hace hincapié en la ampliación de derechos a la ciudadanía.
2. El título segundo se dedica a la «sede electrónica» y se regulan las firmas de identificación y autenticación. Ello implica la extensión del Documento Nacional de identidad electrónico y del resto de certificados electrónicos recogidos en la Ley de firma electrónica. Así, se trata de aportar seguridad respecto al órgano en la gestión de servicios públicos electrónicos.
3. En el título tercero se trata la gestión electrónica de los procedimientos administrativos y de la obligación de las administraciones públicas de poner a disposición de los usuarios información por medios electrónicos acerca del estado de tramitación de sus asuntos o expedientes. Aquí se subraya el aspecto de obligatoriedad de las administraciones públicas en el cumplimiento de los servicios públicos electrónicos. Este es un paso importante puesto que, una vez establecida la obligatoriedad en el lado de la Administración, esta tendrá que responder por ello cuando se le requiera.
4. Otro apartado importante de esta ley es el establecimiento de órganos de cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica. Y ello no solamente para garantizar la interoperabilidad entre administraciones públicas, sino también para facilitar la transferencia de tecnologías entre administraciones. En este apartado queda reflejado uno de los obstáculos para el desarrollo de la administración electrónica como son las fronteras entre administraciones públicas. A través de avances en la interoperabilidad y en las relaciones en red (gobernanza) se trata de solventar estas barreras y que la administración electrónica pueda ser una realidad que se extienda al mayor número posible de servicios públicos.

#### **4. HITOS DE LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y VALORACIÓN DE LOS MISMOS**

La Ley de acceso electrónico es una norma pionera, ya que solamente otros cinco países tienen una norma con un contenido tan avanzado (Estados Unidos, Italia, Finlandia, Francia y Austria). Entronca perfectamente con el horizonte europeo de llegar al acceso electrónico de todos los servicios públicos para el 2010 (plan *i2010* europeo). Además, el ministerio promotor (el MAP) destaca la característica de ser una ley de consenso en la que han participado todas las administraciones, los ciudadanos, partidos, empresas y asociaciones en su proceso de elaboración y, por lo tanto, viene avalada por ser el resultado de un proceso participativo.

La propia página web del Ministerio de Administraciones Públicas presentó la Ley de acceso electrónico como un gran logro de cara a las relaciones entre la Administración y la ciudadanía de tal modo que se podían señalar los siguientes hitos:

1. Reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas.

2. Se crea la figura del Defensor del Usuario.
3. Las administraciones tienen la obligación de hacer estos derechos efectivos a partir del 2009.
4. La posibilidad de realizar trámites y gestiones desde cualquier lugar y en cualquier momento.
5. La administración, en general, será más fácil, más ágil y más eficaz.
6. Los ciudadanos pasan a tomar el mando en sus relaciones con la Administración.

Estos hitos entroncan con las propias finalidades de la norma destinadas a facilitar el acceso a las administraciones públicas por medios electrónicos. Para ello se deben crear condiciones de confianza, proximidad y transparencia a través —entre otras cuestiones— de la mejora del funcionamiento interno, de la simplificación de los procedimientos y de la puesta en práctica de procesos de participación<sup>26</sup>. El proceso, sin embargo, presenta luces y sombras.

#### **4.1. Reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas**

Con esta frase se subraya la percepción del gobierno electrónico como un avance y en general como un instrumento que contribuye a mejorar la vida de las personas. En referencia a internet, Castells llega a equiparar la trascendencia histórica de este nuevo medio a lo que supuso la electricidad para la humanidad (Castells, 2001).

Análiticamente, quiere esto decir que la tecnología se ha desarrollado exponencialmente en los últimos años, ha atraído a muchos inversores (recordemos los picos en bolsa de casos como Terra, etc.), se ha elevado el desarrollo tecnológico en un periodo de tiempo muy reducido y se han visto las potencialidades de las TIC en numerosos campos (e-educación, e-salud, e-administración de Justicia, e-compras, etc.)<sup>27</sup>. Dentro de este contexto, las administraciones públicas han comenzado a proporcionar servicios de forma telemática y la ciudadanía accede en mayor o menor medida a ellos. Con esta ley se produce una transformación decisiva: lo que hasta un cierto momento era una ampliación del abanico de servicios del Estado pasa a ser un derecho de la ciudadanía y, por tanto, exigible. O dicho de otra manera, en una obligación para las administraciones públicas proporcionar servicios vía telemática. Ello significa que las administraciones públicas van a tener que rendir cuentas a la ciudadanía a este respecto desde la fecha preceptiva (2009). Deben cumplir, por tanto, con dicha obligatoriedad. Caben muchas preguntas al respecto, entre ellas, ¿cómo se va a ejercer la *accountability* de la Administración a este respecto? ¿Qué medios va a poner la Administración a disposición de la ciudadanía para que pueda ejercer dicho derecho? ¿Qué ocurrirá cuando la Administración no pueda asegurar el ejercicio de tal derecho? Alrededor de estos interrogantes se sitúan una serie de factores que es preciso tener en cuenta.

- I) En cuanto al acceso de la ciudadanía a los servicios públicos electrónicos deben ponerse los medios para que esta pueda acceder a internet a través de puntos de acceso electrónico y centros de formación en TIC. En la CAPV, por ejemplo, se ha desarrollado un programa de difusión de las TIC que se denominó *konekta zaitex* (conéctate) y que consistió básicamente en ayudas a la compra de ordenadores si ello llevaba aparejada la conexión a internet<sup>28</sup>. Este programa ha facilitado que en pocos años (del 2002 al 2007) dos de cada tres hogares vascos cuenten con equipamiento informático (objetivo cumplido) y más del 52% tiene conexión a internet (las expectativas del Plan Euskadi en la

Sociedad de la Información era de un 60% para el 2005) y de ellos, un tercio de los internautas vascos ha realizado alguna compra en la red<sup>29</sup>.

Siguiendo con el ejemplo de la CAPV, otro factor que ha contribuido a la expansión de las TIC en la CAPV son los centros *kzgunea*, instalados en los diferentes municipios (actualmente solamente el municipio guipuzcoano de Pasaia no cuenta con un centro Kz), donde la ciudadanía puede obtener gratuitamente cursos de acceso a internet y el acceso mismo de forma gratuita.

- II) Hoy por hoy la accesibilidad web no está garantizada al cien por cien para las personas discapacitadas. Este colectivo solicita que se cumplan los estándares WAI de W3C. Recientemente se ha lanzado la certificación de Accesibilidad Web de AENOR con lo que ello significa que un tercero neutral certifique el cumplimiento del estándar tecnológico. Algunas comunidades autónomas, como por ejemplo Asturias, Valencia y la propia Administración del Estado a través de *Inteco* han creado observatorios de accesibilidad. Por tanto, es de suponer que todos los organismos que gestionen fondos públicos estén obligados al cumplimiento de la ley de accesibilidad. Y ello debe extenderse al mundo de la empresa a través de la responsabilidad social corporativa.
- III) El 28 de diciembre se presenta un Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se aprueba el plan de desarrollo de la Ley para el Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)<sup>30</sup>, y en cuanto a los derechos de la ciudadanía se recuerda que debe garantizarse una serie de extremos: el acceso a la Administración a través de cualquier canal (presencial, telefónico, internet, etc.); que los ciudadanos y ciudadanas no tengan que aportar datos que ya estén en poder de las administraciones públicas; su derecho a conocer el estado de tramitación de cualquier asunto; y se apunta también hacia una dimensión dinámica de la norma a través de la cual la Administración adquiere el compromiso de la proactividad de modo que sean las administraciones públicas las encargadas de avisar a los ciudadanos acerca de la necesidad o posibilidad de realizar determinados trámites. Esto último nos sitúa ya en otra dimensión en la prestación de servicios públicos, más amable y en sintonía con una sociedad más avanzada.

## 4.2. Se crea la figura del Defensor del Usuario

Una de las barreras con las que se encuentra la administración electrónica para su desarrollo es con la inseguridad y desconfianza que puede generar en muchos usuarios la utilización de las TIC, principalmente si circunstancialmente se ha tenido alguna mala experiencia al respecto. Con la Ley de acceso electrónico se intenta atajar dicho obstáculo mediante la creación de la figura del Defensor del Usuario.

El Defensor del Usuario «...atenderá las quejas y realizará las sugerencias y propuestas pertinentes para mejorar las relaciones de ciudadanos en su trato con las Administraciones públicas por medios electrónicos»<sup>31</sup>. Este cargo lo desempeñará una persona de reconocido prestigio que será nombrada por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro/a de Administraciones Públicas. El Defensor del Usuario elaborará un informe anual en el que dará cuenta de las sugerencias y quejas recibidas y una serie de propuestas de actuación. Dicha figura precisará de un estatuto que deberá elaborarse como desarrollo de dicha norma. Otra característica importante del Defensor del Usuario (de las TIC) es que su existencia refuerza

las labores de control interno (inspección) y ello es beneficioso de cara a la transparencia y a la eficacia y eficiencia en general.

En cualquier caso, se presenta como una figura que actúa *ex post*, no como alguien que «impulse» a utilizar esos canales con la Administración. Solamente las personas más motivadas y más fácilmente adaptables a los cambios se sentirán incentivadas a utilizar los servicios públicos electrónicos, a pesar de que puedan presentar sus quejas a una figura mediadora.

Esta figura, en resumen, debe proporcionar a la ciudadanía seguridad en la utilización de estos nuevos canales de comunicación con la Administración. Los usuarios y usuarias de la administración electrónica deben poder confiar en las nuevas herramientas, de lo contrario no las utilizarán o las utilizarán poco o para cuestiones poco relevantes (obtención de certificados de empadronamiento y similares).

En el *Tecnimap* celebrado en Gijón los días 27-30 de noviembre del 2007 se presentó una comunicación («El Defensor del usuario de la administración electrónica. Un enfoque en la administración local») que vertía algunas críticas hacia esta figura en el sentido de que se decantaba por la propuesta de una de las enmiendas a la ley en el Senado. Esta enmienda situaba al futuro Defensor del Usuario como una figura nombrada por el Consejo de Ministros pero a propuesta del Defensor del Pueblo y situándose a la postre como un adjunto del mismo. Se defendía esta enmienda bajo el argumento de que de esa manera se reforzarían las funciones del Defensor del Pueblo y a la vez se establecería una ubicación más «neutral» para dicha figura y no adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas. Toda vez, además, que la Administración está obligada a transformarse en administración electrónica y regida por el principio de eficacia del art.103 de la Constitución.

Para la adaptación de esta figura en el ámbito local se propone en dicha comunicación aprovechar la figura ya existente en muchos casos del **Defensor del Ciudadano** reforzado con los técnicos que se estime conveniente. Este será el encargado de llevar a cabo toda la transformación de la administración y dirigirla hacia la administración electrónica. De esta manera al Defensor del Usuario se le daría esa dimensión de dinamizador e impulsor de los servicios públicos electrónicos de la cual hemos afirmado que carece.

### **4.3. Las administraciones tienen la obligación de hacer estos derechos efectivos a partir del 2009**

La obligatoriedad para todas las administraciones públicas de poner en marcha servicios electrónicos en las relaciones con la ciudadanía para el año 2009 parece, a priori, un horizonte demasiado cercano para que se pueda cumplir y con aseguramiento de eficacia y eficiencia en el servicio. Sin embargo, como sabemos, la gran mayoría de las administraciones públicas —incluso entidades locales de reducido tamaño— han puesto en marcha una página web propia y ya informan sobre la mayor parte de sus servicios e incluso muchas proporcionan la posibilidad de realizar trámites y gestiones *online* en todos los municipios de más de 10 000 habitantes (Criado y Ramilo, 2001; Criado, 2004; Salvador, et al, 2000 y 2003; Mesa, 2007; Ramilo, 2003, Casillas, Mesa y Ramilo, 2005, etc.). Los análisis de las diferentes web municipales en los ámbitos estudiados por las fuentes anteriormente citadas (Cataluña, País Vasco y Madrid) muestran que la presencia de los municipios en internet es muy irregular, pero se puede establecer una relación directa entre tamaño del municipio y el hecho de contar o no con página web y que esta no sea estática sino que se actualice constantemente y que proporcione realmente servicio público.

En el Informe IRIA del 2006 se señala que a esa fecha prácticamente el 100 por 100 de los municipios de gran tamaño ya tenían presencia en internet; de los municipios de 1 000 a 10 000 habitantes, el 72% (muchas veces gracias al apoyo de las respectivas diputaciones provinciales), y el 48% de los más pequeños. Por lo tanto, al menos la presencia en internet parece estar extendida a la mayor parte de los municipios. La batalla se sitúa en estos momentos —y de cara al futuro próximo— en conseguir la transacción en todos los servicios públicos electrónicos; esto es, un alto nivel de «sofisticación», según la terminología de los informes europeos al respecto.

Pues bien, esto que hasta el momento ha sido **voluntarista** se va a convertir en **obligatorio** a partir de diciembre del 2009. ¿No parece que aún queda mucho camino por recorrer? Esto es, la presencia en internet de muchos municipios y de muchas administraciones públicas en general aún es una mera operación de escaparate sin contenido real —o muy escaso— que refleja más intenciones y aspiraciones que logros. ¿No debería el Estado indicar qué medios se van a proporcionar a las distintas administraciones públicas para que dicho horizonte marcado por la Ley 11/2007 sea alcanzado? Y no nos referimos solamente a financiación sino también a volumen de personal y su formación. Este extremo se contempla en la disposición adicional segunda de la Ley, en la cual se contempla la necesidad de formación pero únicamente referido a los empleados de la AGE, y nada se dice del resto. Desde la Ciencia Política y a este respecto, Carles Ramió propone al menos dos figuras nuevas en las AA. PP. españolas: los gestores de redes tecnológicas (ingenieros y tecnólogos especializados en diseñar y gestionar directamente las TIC) y los gestores de redes (dedicados a labores de planificación, coordinación, control y evaluación) (Ramió, 2004: 330). Es decir, nace un nuevo perfil de profesionales dentro de las administraciones públicas en consonancia con las transformaciones internas de la propia Administración y del nuevo marco de relaciones con la ciudadanía.

A pesar de todas las dudas expresadas, el Gobierno se ha mostrado decidido a poner en práctica el contenido de la norma (LAECSP). El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre del 2007 avala esta afirmación al presentar un plan estratégico y un plan de actuación de la propia Ley<sup>32</sup>.

En dicho plan quedan reflejadas los compromisos de adaptación de los procedimientos de la AGE en base a unos requerimientos básicos: información, iniciación electrónica, pago electrónico, notificaciones y consultas de estado de tramitación. De forma global se indica que 155 procedimientos concentran un 75% del volumen total de tramitación de la AGE. Y de ellos, el 45% se encuentran totalmente adaptados a la LAECSP. Los procedimientos no adaptados (107) se distribuyen principalmente entre los departamentos de **Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Comercio y Fomento**. Todos estos concentran el 63% de los procedimientos no adaptados<sup>33</sup>. Es oportuno recoger la valoración que a este respecto se contiene en el propio plan de actuación: «...un número limitado de procedimientos concentra un elevado nivel de impacto e incidencia social» atendiendo tanto al colectivo y al número de ciudadanos afectados como a los volúmenes de esfuerzo burocrático interno (número y frecuencia de las tramitaciones), presentando además valores muy elevados de adaptación a la LAECSP; lo que se revela como referente positivo para abordar la implantación con garantía de una máxima optimización de los esfuerzos de adaptación en relación con los resultados que se deben alcanzar<sup>34</sup>.

Esta valoración despejaría en parte los pronósticos pesimistas vertidos anteriormente. Para más detalle, observemos el estado de la cuestión por departamentos<sup>35</sup>:

Tabla 1: Número de procedimientos por adaptar en cada uno de los ministerios a la LAECSP

| MINISTERIO     | PROCEDIMIENTOS QUE DEBE ADAPTAR (dic. 09) |
|----------------|---|
| AAEXT Y COOP   | 14  |
| JUSTICIA       | 160                                       |
| DEFENSA        | 99  |
| E. Y HACIENDA  | 283                                       |
| INTERIOR       | 198                                       |
| FOMENTO        | 116                                       |
| E. Y CIENCIA   | 192                                       |
| T. Y AA. SS.   | 368                                       |
| IN, COM, Y TUR | 351                                       |
| AGR, PES Y ALI | 109                                       |
| GOB Y PRESI.   | 2   |
| MAP            | 108                                       |
| CULTURA        | 83  |
| SANIDAD Y CON  | 159                                       |
| M. AMBIENTE    | 61  |
| VIVIENDA       | 17  |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 320</b>                              |

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Actuación de la LAECSP

Esta tabla muestra significativas diferencias entre unos ministerios y otros en cuanto a los procedimientos que han de adaptar para cumplir la LAECSP<sup>36</sup>. Estos datos reflejan a su vez diferentes ritmos de adaptación de unos ministerios a otros. Por otro lado, los informes europeos al respecto indican que en España el nivel de disponibilidad de los servicios públicos *online* se situó en un 70% en el 2007 (15 puntos más que en el 2006), en claro síntoma de progresión ascendente hacia la plena disponibilidad electrónica de los servicios. Y el 80% en un alto grado de sofisticación.<sup>37</sup>

Luego, a pesar de las consideraciones pesimistas que vertíamos al inicio de este apartado, los datos parecen indicar que se va por el buen camino.

#### 4.4. Posibilidad de realizar trámites y gestiones desde cualquier lugar y en cualquier momento

Esta frase se oye con frecuencia y aparece casi a modo de eslogan cuando se habla de internet y de las posibilidades para la prestación de servicios a través de ese medio. Sin embargo, para que esta máxima sea real y efectiva la ciudadanía ha de tener posibilidades materiales de utilizar dicho medio. Y con ello nos referimos a diferentes cuestiones que ocupan un lugar muy importante en el debate actual de las TIC. Una de ellas es, evidentemente, la «brecha digital»<sup>38</sup>. Esta cuestión preocupa a nivel mundial en el sentido de que si no se corrige puede marcar nuevas fronteras entre unos países y otros y entre una zonas del plane-

ta y otras<sup>39</sup>. Esto es, países desarrollados tecnológicamente y países de población con muy escasas posibilidades de acceder a un ordenador y, aún más, a una conexión a internet. Por otro lado, internet no es gratis. Es cierto que reduce enormemente los costes de comunicación y podemos conversar con cualquier persona que se encuentre geográficamente en nuestras antípodas por un coste muy inferior a las comunicaciones telefónicas convencionales.

Sin embargo, a medida que avanzan las TIC en nuestra sociedad van emergiendo una serie de factores que influyen en el establecimiento de la denominada «brecha digital»: los medios económicos, la educación, la raza, el sexo, la edad, la ubicación geográfica, la identidad ciudadana, etc. Respecto a esta última, el contar o no con un determinado grado de conciencia ciudadana ubica a las personas respecto a las instituciones que le rodean. Es muy importante plantearse cómo son las relaciones entre los individuos y las instituciones ya que en muchas ocasiones la ciudadanía puede percibir que «...los seres humanos diseñan y crean las instituciones, pero luego son constreñidos por ellas» (Peters, 2003: 92). Obviamente, estas limitaciones se hacen más patentes aún en sociedades donde no existe libertad política y/o se dan situaciones de discriminación por razones religiosas, de sexo, etc.

La expresión «desde cualquier lugar» implica libertad de movimientos, elimina las colas y los minutos de espera para ser atendido, que no es poco. Por otro lado, libera ese tiempo para otras cuestiones (ocio, familia, trabajo, descanso, etc.), lo cual ya en sí mismo supone un avance en el bienestar de las personas. Como se expresa en el propio plan estratégico de la LAECSP, se evitan desplazamientos, tiempos de espera en las colas y facilita un mayor y mejor acceso a la información pública<sup>40</sup>. En este sentido, en el plan de acción de la LAECSP la primera medida va dirigida a conseguir una atención integral al ciudadano (red 060) caracterizada por la «"multi-administración" (atención sobre materias relativas a diferentes departamentos y administraciones) y la "multi-canalidad" (oferta de servicios a través de diferentes canales permitiendo la elección de los ciudadanos)»<sup>41</sup>.

Todo ello siempre que se tenga un fácil acceso a un ordenador, bien en el propio domicilio (para ello habrá que desarrollar ayudas para la adquisición de ordenadores personales)<sup>42</sup> o en centros públicos con fácil accesibilidad y amplio horario al público (PAPI).

La expresión «y en cualquier momento» quiere decir que el usuario elige el momento que más le conviene, el que cada uno elige libremente. En este sentido, la introducción de las TIC en la prestación de servicios públicos tiene un gran componente de respeto a la libertad de las personas. Bajo este eslogan se han desarrollado proyectos como el conocido 24 horas x7 días x365 días al año<sup>43</sup>. De este modo se rompen las barreras temporales para acceder a la información y efectuar transacciones con las administraciones públicas

#### **4.5. Una Administración más fácil, más ágil, más eficaz y con la ciudadanía al mando**

Efectivamente, la tecnificación de los procesos está redundando en una mayor eficacia en la tramitación y resolución de los asuntos. Estos elementos, sin embargo, no resultan siempre tan evidentes y por ello debemos plantearlos en términos de interrogación: ¿más fácil?, ¿más ágil? ¿más eficaz?

Ocurre con relativa frecuencia que nos encontramos con situaciones en las cuales la Administración obliga a diversos usuarios (docentes, investigadores, empresas, etc.) a gestionar determinados asuntos exclusivamente a través de aplicaciones online, sin que se puedan utilizar otros canales para la gestión. Con ello, en primer lugar, la Administración da por

supuesto que dichos colectivos están capacitados para manejar dichas herramientas, sin cuestionarse acerca de cómo han adquirido dichas destrezas. Y por tanto, supuesta la capacitación, les exigen que se utilicen canales electrónicos en sus comunicaciones. En segundo lugar, la Administración facilita herramientas de apoyo a dichas gestiones la mayoría de las veces apoyadas, a su vez, en las TIC (correo electrónico) y eventualmente en los canales convencionales (telefónica). Si a ello añadimos el propio diseño de las aplicaciones que en muchos casos deben rellenarse *online*, con restricciones al tipo de respuesta, validaciones no admitidas que dan al traste con toda la información introducida (experiencia muy frustrante) e imposibilidad de poder guardar por parte del usuario una copia completa del documento que de fe de la operación (lo que produce una enorme inseguridad en el usuario), nos encontramos con que en algún caso se podría afirmar que se «roza» la constitucionalidad por cuanto que los derechos individuales de las personas se ven amenazados. Con el resultado de que este panorama resulte muy poco atractivo para los usuarios.

Los servicios públicos electrónicos deberán ser, por tanto, lo más sencillos posibles para que la ciudadanía se sienta cómoda utilizándolos y vea claramente las ventajas de hacerlo. En la medida en que se tengan en cuenta estas y otras cuestiones de semejante naturaleza, sí estaremos realmente en la línea de una administración más «fácil» y, en consecuencia, más ágil y más eficaz.

La ciudadanía, a través de los servicios públicos electrónicos, se relaciona en primera persona con la Administración. No precisa de intermediarios. Para ello se supone un gran desarrollo de la identidad ciudadana, una conciencia de que la Administración está al servicio de la ciudadanía y de que debe facilitarnos el acceso a los diferentes servicios públicos. Y no olvidemos que la conciencia ciudadana de un país marca decisivamente cómo se diseñen los servicios públicos (ejemplos no faltan desde la perspectiva comparada).

Existen aún cuestiones cruciales para el avance del gobierno electrónico y que deben situar el centro del interés en la ciudadanía. A este respecto, todo lo relacionado con la privacidad de las comunicaciones y la veracidad de las informaciones debe estar asegurado. Para ello tiene que extenderse el DNI electrónico y las tarjetas de identificación electrónica emitidas para diversos usos<sup>44</sup>. El empleo de estas tarjetas debe ser visto como algo accesible y ventajoso por la ciudadanía. Pero, a pesar de desarrollar estos mecanismos electrónicos tan avanzados, deben mantenerse los canales convencionales de acceso a la administración, precisamente para respetar el derecho de acceso por parte de todos los individuos.

Debe resolverse la cuestión del archivo y custodia de los documentos electrónicos. Esta cuestión se plantea en el plan de actuación del Acuerdo del Consejo de Ministros de diciembre del 2007 (medida 15). Respecto a las cuestiones que tienen que ver con la interconectividad de las aplicaciones parece que se está avanzando con la red SARA Comunicaciones, que permite transferencias seguras entre todas las administraciones, actualmente entre los ministerios y entre estos y las CC. AA., y ahora se pretende extender al ámbito local. A su vez, la interconexión con los miembros de la UE es a través de la red europea de administración electrónica TESTA<sup>45</sup>.

No podemos finalizar sin traer a colación que nada de eso será posible si no se forma, motiva, incentiva e implica a los empleados públicos en esta transformación, que de realizarse al margen de estos conduciría a un fracaso o, al menos, a una mala materialización del proyecto. Y que se pongan los medios para conseguirlo y no sea una mera expresión de voluntades.

## 5. REFLEXIONES FINALES

La Ley de acceso electrónico (Ley 11/2007) apuesta por un desarrollo pleno de los servicios públicos electrónicos. No obstante, hoy en día podemos observar cómo en muchos casos se produce un desfase entre la amplitud de oferta de servicios *online* y su utilización por parte de la ciudadanía<sup>46</sup>. Ello quiere decir que, de momento, estos mecanismos están infrautilizados. Mientras tanto, habrá que analizar por qué se produce dicho desfase y cómo se puede remediar. La difusión de la red 060 tanto a través de la web como de forma presencial o telefónica pretende facilitar el acercamiento de los ciudadanos a la Administración, que funciona a modo de ventanilla única de tal manera que el ciudadano/a no tiene por qué saber a qué administración ni a qué organismo en concreto se tiene que dirigir.

Aún son muchas las asignaturas pendientes en cuanto al desarrollo de la sociedad de la información en España. En el informe de la Fundación Orange del año 2007 se menciona que España pasa del decimotercero al vigésimo puesto en términos de desarrollo de la sociedad de la información en la UE (por detrás de República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania o Letonia)<sup>47</sup>. Veremos si las recientes regulaciones al respecto dinamizan o no dicho desarrollo.

Otra dimensión importante que aportan las TIC es la potenciación de la **participación de la ciudadanía** en foros, en votaciones electrónicas, etc. Es otra vía (ágil y rápida) a través de la cual los ciudadanos pueden expresar a los responsables públicos su opinión sobre las políticas públicas o cualquier otro extremo de interés público. Aunque en la generalidad de los casos no se haya establecido un protocolo para el tratamiento de las aportaciones, sugerencias y críticas que vierten los ciudadanos en foros, correo electrónico, etc., sí parece que los políticos muestran cada vez más interés en este tipo de canales de comunicación con la ciudadanía. Incluso a veces trascienden a los medios comentarios al respecto<sup>48</sup>.

Finalmente, la introducción de las TIC supone la mayor transformación en la organización y funcionamiento interno de las administraciones públicas de la historia. No se trata de «hacer lo mismo» mediante métodos y herramientas más modernas sino de transformar la propia filosofía de servicio público que de una imagen estática pasa a estar en continua transformación gracias a las posibilidades de interacción que se establecen con la ciudadanía (en términos de mayor democratización). Quizás, en un principio, con una parte limitada de esta pero que con el tiempo y la disminución de la brecha digital se irá generalizando a la gran mayoría de la población. Ya se han institucionalizado las herramientas; ahora debe institucionalizarse su uso en el sentido más amplio de la expresión.

## Notas

- <sup>1</sup> En este sentido, frecuentemente aparece en la prensa información acerca del avance de internet en los hogares españoles. Citemos, por ejemplo, cómo el diario *El Mundo* informaba de que en un año (del 2006 al 2007) había aumentado en un millón el número de hogares españoles con conexión a internet. Y de ellos, la gran mayoría (casi un 90%) tiene conexión por banda ancha (*El Mundo*, 4/10/2007).
- <sup>2</sup> Ramió apoya sus argumentos en ejemplos como el que recogía el Harvard Group en el año 2000 en referencia a una serie de recomendaciones a las administraciones públicas para situarse en la vanguardia de la sociedad del conocimiento.
- <sup>3</sup> *Sociedad de la Información*, febrero del 2004.
- <sup>4</sup> En una investigación realizada sobre las páginas web de los ayuntamientos de la CAPV (2004) resultó que el 71% de los ayuntamientos que contaban con página web contenía únicamente información en su página web, el 36% ofrecía comunicación-interacción y solamente un 15% en el nivel de transacción (inicio de procedimientos en línea pero solamente serían un 1,9% si el servicio se puede completar vía internet). Investigadoras del proyecto: Ruth Aguilar, Itziar Casillas, Adela Mesa (investigadora principal) y M.<sup>a</sup> Carmen Ramilo. Puede consultarse en: [http://www.edonostia.net/@mentxu/2005\\_e-gobierno\\_Euskadi\\_Informefinal\\_UPV-EHU.PDF](http://www.edonostia.net/@mentxu/2005_e-gobierno_Euskadi_Informefinal_UPV-EHU.PDF), [22-02-2007, p. 36].
- <sup>5</sup> Se trata del informe *The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services*, elaborado por la consultora Capgemini para la European Commission Directorate General for information Society and Media Online Availability of Public Services (UE), septiembre del 2007.
- <sup>6</sup> <http://www.map.es/ministerio/organos/csae.html>, última consulta realizada: 28/11/2007.
- <sup>7</sup> <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg02.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007
- <sup>8</sup> <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg01.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007. Véase también Informe IRIA, 2006, p. 25.
- <sup>9</sup> Informe IRIA, 2006, pp. 26-27 y eEspaña2007 de la Fundación Orange, pp. 231-232.
- <sup>10</sup> Informe IRIA, 2006. «Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las administraciones públicas». Madrid: MAP, pp. 109-110.
- <sup>11</sup> Es cada vez más frecuente encontrarse con que a las TIC se les atribuye el papel de «eje vertebrador» de la modernización administrativa (Aibar y Urgell, 2007: 34).
- <sup>12</sup> Esta expresión aparece recogida en una publicación electrónica en la que se realiza una entrevista a la directora de Sector Público y Educación de Microsoft Iberica, Aurora García Bardón: «La administración electrónica en España», en <http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf> (última fecha de consulta: 14/09/07), p.71.
- <sup>13</sup> RAMILO, M. y el equipo de investigación formado por Aguilar, Casillas y Mesa. 2005. «El desarrollo del Gobierno electrónico en los ayuntamientos vascos», basado en 112 cuestionarios obtenidos de los 250 municipios vascos (casi el 45%), p. 35.
- <sup>14</sup> «La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta Integradora», Congreso del CLAD, 2002.
- <sup>15</sup> Podemos citar el ejemplo de las playas de Sopelana (Vizcaya).
- <sup>16</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, art. 8, pág. 54 (27-12-2006).
- <sup>17</sup> Puede verse documentación al respecto en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s21012.htm> (última consulta: 10-09-2007).
- <sup>18</sup> [http://www.csi.map.es/csi/pdf/com\\_2006\\_0173\\_f\\_es\\_acte.pdf](http://www.csi.map.es/csi/pdf/com_2006_0173_f_es_acte.pdf) (última consulta: 26-02-2008).
- <sup>19</sup> Creado por Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, es el órgano encargado de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y estrategia del Gobierno en materia de tecnologías de la información, así como del impulso e implantación de la administración electrónica en la Administración General del Estado
- <sup>20</sup> Respecto a la creación de diferentes comisiones al amparo del CSI, puede consultarse: Casarrubios, E. y Criado, J. I. 2005: 8.
- <sup>21</sup> Véase *eEspaña2007*, informe elaborado por la Fundación Orange, pp.147.
- <sup>22</sup> Hay que indicar que no es una norma pionera en el Estado ya que existen precedentes el en ámbito local como la del Ayuntamiento de Barcelona en marzo del 2006 (Ordenanza reguladora de la administración electrónica) y la diputación Foral de Gipuzkoa en mayo del 2004 (Decreto Foral 41/2004, de 11 de mayo, por el que se regulan las relaciones entre los ciudadanos y la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de Internet).
- <sup>23</sup> Véase una importante recopilación realizada por Elena Casarrubios y J. Ignacio Criado en «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», ponencia presentada al VII Congreso de la AECPA en Madrid en el 2005. Véase bibliografía.
- <sup>24</sup> Datos recogidos en [www.eleconomista.es](http://www.eleconomista.es) el 31 de agosto del 2007 (<http://eleconomista.es/economia/noticias/180354/01/70/sevilla-asegura-que-tele>).
- <sup>25</sup> [http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre\\_200709280259.html](http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre_200709280259.html) (última consulta: 28-09-2007).
- <sup>26</sup> Todo ello se contiene en el título preliminar de la norma (LAECSP).
- <sup>27</sup> En este sentido, hay que destacar la labor de la revista *Socinfo*, que lidera la organización de diferentes seminarios que tienen como referentes las TIC y su penetración en los diferentes sectores de la administración pública y de la modernización administrativa en general.
- <sup>28</sup> Ello se enmarca dentro del Plan Euskadi en la Sociedad de la Información, 2002.
- <sup>29</sup> Diario Deia, 18-10-2007.

- <sup>30</sup> Consultar portal 060 ([www.060.es](http://www.060.es)).
- <sup>31</sup> Según el apartado V de la exposición de motivos de la ley (Ley 11/2007).
- <sup>32</sup> Tal y como se contemplaba en el apdo. 2 de la disposición final tercera de la Ley de acceso electrónico (LAECSP)
- <sup>33</sup> Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Plan de actuación. Diciembre del 2007.
- <sup>34</sup> Plan de actuación de la LAECSP, p. 17.
- <sup>35</sup> Plan de Actuación de la LAECSP, p. 17-23.
- <sup>36</sup> Para una detallada visión de cada uno de los procedimientos que quedan por adaptar por departamentos se puede consultar el portal [www.060.es](http://www.060.es) en el apartado de aplicación de la LAECSP.
- <sup>37</sup> Véase, de nuevo, el informe Caggemini para la Comisión Europea (p. 81) y el infome de la Fundación Telefónica: *Sociedad de la Información en España 2007*, Ariel, pp.196 y ss.
- <sup>38</sup> La «brecha digital» está en constante evolución (Jan van Dijk, 2006).
- <sup>39</sup> Hay que citar aquí el **Congreso Internacional IT4ALL** que tuvo lugar en Bilbao en febrero del 2003 organizado por la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco. El objetivo principal de este congreso fue intercambiar conocimientos y experiencias con todas las regiones del mundo. Uno de los elementos de análisis en este congreso fue el crecimiento de la denominada «brecha tecnológica» entre países, regiones y ciudadanos de todo el mundo.
- <sup>40</sup> Véase dicho plan en el portal [www.060](http://www.060).
- <sup>41</sup> *Plan de acción de la LAECSP*, diciembre del 2007, p. 9.
- <sup>42</sup> Por ejemplo como el programa *konekta zaitez* del Gobierno vasco. Este programa subvencionaba la compra de ordenadores personales siempre y cuando ello fuera aparejado de una conexión a internet.
- <sup>43</sup> Aquí, la Generalitat de Catalunya fue pionera y hoy en día también hay que citar aquí la red 060 en el ámbito de la administración del Estado y que empezó a desarrollarse inicialmente en Sevilla (Tecnimap, 2006).
- <sup>44</sup> Por ejemplo, a la tarjeta de identificación sanitaria en la CAPV se le ha incorporado firma e identificación digital: Tarjeta Sanitaria Electrónica con usos ciudadanos (ONA, en su expresión en euskera). Esta tarjeta puede utilizarse para diversos fines: como tarjeta sanitaria (cita médica a través de internet, cambio de médico, etc), pliegos de contratación para empresas, registro y clasificación de empresas, tramitación del IRPF, consultas fiscales, acceso a polideportivos, préstamos de libros en las bibliotecas municipales, obtención de certificado de empadronamiento, consulta de los puntos del carnet de conducir, etc.
- <sup>45</sup> Plan de Actuación de la LAECSP, p. 30.
- <sup>46</sup> Expresado por Juan Miguel Márquez, director general de Modernización del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Vid. CincoDías.com en [http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/enganchar/ciudadano/cdsc-di/20060616cdscdiemp\\_24/Tes/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/enganchar/ciudadano/cdsc-di/20060616cdscdiemp_24/Tes/)
- <sup>47</sup> Fundación Orange (2007): Informe eEspaña 2006.
- <sup>48</sup> Por ejemplo, aparece en la prensa cómo el alcalde de Bilbao reconoce públicamente que han tenido en cuenta este tipo de comunicaciones. En referencia a un puente que unirá dos zonas de Bilbao (Zorrozaurre y Sarriko) la noticia de prensa recoge: «La solución llegó un buen día través de un correo electrónico. El alcalde no desveló ayer el nombre del remitente, pero sí reconoció que le arrojó “luz” sobre la singular ocurrencia» (*El Correo Español*, jueves 27 de septiembre del 2007). Esto no es más que un mero caso particular pero sí indica que este tipo de prácticas se dan cada vez más y que los políticos, a su vez, las valoran y las tienen en cuenta.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASARRUBIOS, E. y Criado, J. I. 2005. «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», ponencia presentada al VII Congreso de la AECPA. Madrid.
- CASILLAS DE LEÓN, I., Mesa del Olmo, A. y Ramilo Araujo, M.ª C. 2005: «El desarrollo del gobierno electrónico en los municipios del País Vasco/e-Government development un the municipalities of the Basque Country». MEDIATIKA, n.º 11, Cuaderno de la Sección de Medios de Comunicación de Eusko Ikaskuntza. Monográfico, formato electrónico.
- CASTELLS, M. 2001. *La Galaxia internet*. Barcelona: Areté, Plaza y Janés.
- CRiado GRANDE, J. I. y Ramilo Araujo, M.ª C. 2001. «Definiendo la e-administración: las páginas web de las Administraciones públicas», en *Gestión y análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 22. MAP.
- CRiado, J. I. 2004. *Construyendo la e-administración local. Las tecnologías de la Información y de la Comunicación e internet en los ayuntamientos de Madrid*. Madrid: Eurogestión Pública.
- DIJK, Jan A. G. M. van. 2006. «Digital divide research, achievements and shortcomings», en *Poetics*, 34, 221-235.
- FUNDACIÓN ORANGE. 2007. *eEspaña 2007. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España*, Madrid.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. 2007. *La sociedad de la información en España*. Madrid: Ariel.
- HOLMES, Douglas. 2003. *Estrategias para el uso eficiente de internet en el Gobierno*. México: Editorial McGraw-Hill interamericana de México.
- JORDANA, Jacint. 1999. «Las Administraciones Públicas y la promoción de la Sociedad de la Información: opciones estratégicas y modalidades de intervención», en *Gestión y análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 16.
- La Administración electrónica en España*. 2007.  
(<http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf>) (última fecha de consulta: 14-09-07).
- LÓPEZ CAMPS, J. e I. Leal Fernández. 2003. *e-Gobierno gobernar en la sociedad del conocimiento*. Vitoria-Gazteiz: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- MAP. 2007. *Informe IRIA. Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas*, Madrid.
- MAP. Plan de desarrollo de la Ley 11/2007.  
[http://www.060.es/guia\\_del\\_estado/programas\\_de\\_la\\_administracion/administracion\\_electronica/LAECSP\\_11\\_2007/nota\\_prensa-ides-idweb.html](http://www.060.es/guia_del_estado/programas_de_la_administracion/administracion_electronica/LAECSP_11_2007/nota_prensa-ides-idweb.html) (febrero del 2008).
- MESA DEL OLMO, A. 2007. «La Administración electrónica en el ámbito local del País Vasco: el desarrollo de las páginas web municipales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 77, enero-abril del 2007. Oñati (Gipuzkoa): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local government: an analysis of biases and constraints», *Public Administration*, vol. 77, n.º 4.
- PETERS, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa editorial.
- RAMILO, M. C. 2003. «Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la CAPV», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 67. Oñati: IVAP.
- RAMIÓ MATAS, Carles. 2004. «e-administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70, sept-dic.
- SALVADOR, M. 2000. *Els Ajuntaments de Catalunya a internet: Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SALVADOR, M. 2003. *Els ajuntaments de Catalunya a internet: un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SANCHO, David. 2005. «El desarrollo de la administración electrónica en España», ponencia presentada dentro del grupo 7: Sociedad de la Información y Administración Pública, en el VII Congreso de la AECPA *Democracia y buen gobierno*, Madrid, 21-23 de septiembre.
- SOCIOINFO: «Un retrato de la administración electrónica en España».  
(<http://socinfo.info/contenidos/pdf1/telefonica.PDF>) (última fecha de consulta: 14-09-07).

## REFERENCIAS LEGALES

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE, n.º 150, 23 de junio del 2007.

Ley 59/2003, de 19 de diciembre del 2003, (jefatura del Estado), de Firma Electrónica. BOE n.º 304.

Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

# La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas del juego?



**&** Resumen/Abstract: *En poco más de una década las iniciativas vinculadas al denominado gobierno electrónico se han diversificado y extendido, ocupando una posición preeminente en la agenda de los distintos niveles de gobierno en España. Sin embargo, se ha producido un importante desajuste entre estos impulsos transformadores basados en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las dinámicas internas de las administraciones públicas se ilustran especialmente en el ámbito de la gestión de recursos humanos.*

*La ponencia plantea una revisión de algunas iniciativas vinculadas a la denominada e-administración en el campo de la gestión de recursos humanos y se cuestiona tanto su alcance efectivo como su viabilidad como instrumentos transformadores de las administraciones públicas. Con una aproximación neoinstitucionalista se destacan diversas dinámicas que permiten categorizar algunos de los principales retos a los que se enfrentan las estrategias de cambio propias de la e-administración en el campo de la gestión pública. &*

**&**Palabras clave: gobierno electrónico, administración electrónica, gestión de recursos humanos, administración pública, neoinstitucionalismo



## 1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de referencias constantes a la necesidad y conveniencia de modernizar las administraciones públicas, la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha ocupado y ocupa un lugar preeminente, y parece ser que ningún programa reformador que se precie puede prescindir de su consideración, bajo diferentes etiquetas, aunque entre las más extendidas destacan las de gobierno electrónico y administración electrónica.

Como suele suceder con los conceptos que aparecen y se extienden con mucha rapidez en el mundo de la gestión, no existe una definición consensuada de lo que significa el gobierno electrónico. Ello provoca que sea habitual ver referencias a actuaciones vinculadas a las nuevas tecnologías o a internet utilizando términos como gobierno electrónico, *e-government*, administración abierta, administración *online*, entre otros. Suele tratarse de actuaciones que presentan una serie de elementos comunes que van desde la construcción de infraestructuras, la creación de páginas web, el rediseño de procesos aplicando las TIC, ofreciendo espacios virtuales de información y participación política, entre otros. Se hace necesario, ante esta dispersión, disponer de un marco conceptual, riguroso pero también manejable, que sea útil como instrumento para orientar y enmarcar la actuación de los gobiernos en este ámbito.

Un referente ha sido la definición del Gartner Group (2000) que entienden el *e-Government* como: «The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media». A diferencia de otras definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito del proyecto (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000).

Tomando estas definiciones como referente, el modelo que se plantea desde la perspectiva de la organización pública parte del concepto de *gobierno electrónico* entendido como la utilización de las tecnologías de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la sociedad de la información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Siguiendo esta definición se pueden identificar cuatro dimensiones básicas del gobierno electrónico:

1. La dimensión externa del gobierno electrónico se refiere a la utilización de las TIC como instrumento para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con los ciudadanos y agentes externos a la Administración local.
2. La dimensión de promoción destaca las actividades orientadas a potenciar la cohesión social a través del fomento del uso de las TIC por parte de los ciudadanos, superando —o atenuando— la fractura digital, por parte de las empresas y por parte del resto de agentes sociales.
3. La dimensión de red del gobierno electrónico se refiere a la utilización de las TIC para facilitar las relaciones de las administraciones públicas locales con aquellas entidades, ya sean públicas o privadas, con las que mantienen un contacto más habitual e intenso.

4. La dimensión interna del gobierno electrónico destaca el papel de las administraciones locales en la utilización de las TIC en la mejora de su funcionamiento interno, que necesariamente debería repercutir en una mayor eficacia de sus actuaciones.

La ponencia plantea centrar la atención en esta última dimensión y, más específicamente, en las iniciativas impulsadas en el campo de la gestión de los recursos humanos, como ámbito clave de transformación de las administraciones públicas.

Sin embargo, y a diferencia de las referencias genéricas al gobierno electrónico, en la amplia diversidad de modas que con diferentes encabezamientos buscan renovar el impulso transformador, el ámbito de los recursos humanos ha tendido a ser tradicionalmente ignorado. Aunque últimamente hay una tendencia a incluirlo en el discurso modernizador, a menudo se echan de menos concreciones que permitan valorar la opción real de cambio que se pretende impulsar.

En los últimos años surge un cambio de tendencia que, aceptando la evidente importancia de los recursos humanos pero también las dificultades para transformar su gestión, recurre a una estrategia de beligerancia con determinados valores propios de la gestión pública. Se pretende, por diferentes vías y con diferentes mecanismos e instrumentos operativos, superar el modelo burocrático que supuestamente caracteriza buena parte de nuestras administraciones.

Esta tendencia se concreta en prácticas que en teoría favorecen una gestión más flexible, apoyadas en referentes teóricos de la denominada Nueva Gestión Pública, fundamentalmente de su acepción anglosajona. En estos procesos, la introducción de técnicas propias del sector privado intensivas en la utilización de las TIC parece prácticamente autolegitimarse para transformar los sistemas de gestión de recursos humanos. El problema, sin embargo, es que no se importan tan solo instrumentos, sino que de forma más o menos inconsciente se están incorporando también determinados valores y prácticas que van asociados. Esto supone de facto un cambio en el modelo de gestión pública y en el que podríamos denominar «ecosistema» administrativo, que empieza a prestar atención a unos nuevos valores y principios sin una adecuada salvaguarda o garantía de mantenimiento de los que le eran propios, y que justifican realmente su propia razón de ser.

Aunque este escenario se ha producido también en otras esferas de la gestión pública — como en la introducción de planificación estratégica o en el impulso de programas de la calidad de los servicios—, la situación resulta especialmente crítica en el ámbito de la gestión de los recursos humanos que, si bien corresponde a la esfera interna de funcionamiento de las administraciones públicas, es el punto de partida de los procesos de socialización de sus miembros y un espacio donde se concreta y se da sentido a valores públicos como la objetividad, la neutralidad o el mérito.

## **2. UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LAS REGLAS DEL JUEGO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Los debates y la discusión sobre como repensar y mejorar la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas a menudo se ha movido entre planteamientos excesivamente conceptuales o teóricos, cuando no retóricos, y planteamientos aplicados muy operativos en busca de respuestas a los problemas urgentes que hacía falta resolver (especialmente en estos aparecen con fuerza las «soluciones» basadas en la tecnología). Aunque ambas aproximaciones son necesarias, muchas veces no se ha producido su necesaria inte-

gración para consolidar proyectos de reforma viables de transformación efectiva de los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Así, al plantear el debate sobre las relación entre iniciativas de e-administración y gestión de recursos humanos se debería atender al desarrollo de estrategias, incorporación de nuevas herramientas e instrumentos y al impulso de programas transformadores que, en muchos casos, se han inspirado en referentes de la empresa privada o en referentes de otros países, con distintas realidades sociales, económicas y administrativas. El problema es que en estos procesos de importación a menudo no se han considerado suficientemente ni las premisas de partida ni los referentes conceptuales que comportaba intrínsecamente buena parte de este instrumental operativo.

Al considerar estos referentes aparecen las contribuciones realizadas desde el mundo académico, desde diferentes disciplinas y con diferentes enfoques teóricos y analíticos. Aunque en este artículo no podemos hacer un repaso exhaustivo del complejo entramado conceptual vinculado a la gestión de personal a las administraciones públicas, sí que puede ser una buena ocasión por comentar uno de estos enfoques, cuyos conceptos más destacados permiten caracterizar la naturaleza y las dinámicas de transformación de este ámbito clave de la gestión pública.

Las denominadas aproximaciones neoinstitucionalistas que se proponen para apoyar el debate se basan en el concepto de institución o de «reglas del juego». Este concepto central en el enfoque se define como el resultado de un conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas que delimitan las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre el rol adoptado y la situación que se va a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores. Los actores utilizan este conjunto interrelacionado, que tiende a autorreforzarse, para determinar su conducta, es decir, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con qué consecuencias se consideran aceptables (Peters, 1999; Scott, 1995; March y Olsen, 1989).

Desde estos enfoques, las instituciones constituyen sistemas simbólicos, como ordenaciones de la realidad que la dotan de significado, creadoras de valores que condicionan las percepciones y la propia definición de los intereses de los individuos, incidiendo claramente en su comportamiento. A través de la interrelación social, las instituciones van adquiriendo racionalidad hasta llegar a un nivel de consolidación —o institucionalización— que las convierte en parte objetiva e incuestionada de la realidad. Todo esto por encima de su carácter instrumental o de su eficacia («mitos y ceremonias», como dicen Meyer y Rowan, 1991).

Para concretar el concepto conviene describir los rasgos básicos que caracterizan la institución que preside la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas y que, genéricamente y más allá de los diferentes vínculos laborales o diferencias de matices según cada realidad administrativa concreta, podemos denominar «función pública».

Siguiendo la definición esbozada de institución, la «función pública» viene regulada por un amplio abanico de normas, de las referencias constitucionales a la recién aprobada Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo carácter básico hace prever su futuro desarrollo a través tanto de leyes estatales como autonómicas, y su consiguiente despliegue reglamentario por parte de los distintos niveles de administración.

Pero además de este entramado jurídico existe una amplia variedad de reglas informales que matizan la interpretación de sus principios. Pese a que no existen datos para poder ilus-

trar su concreción, varias investigaciones han destacado algunos de los rasgos más característicos de estos arreglos informales (Echevarría, 1995; Longo, 1995 y 2003), donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan la gestión de los recursos humanos. A modo de ilustración:

- a. La idea de igualdad, muchas veces interpretada en términos de homogeneidad, especialmente en los procesos de selección y en el acceso a los puestos de trabajo, en la carrera administrativa y en el sistema salarial y de incentivos.
- b. El mérito y la capacidad como principios que regulan el acceso y el desarrollo de la carrera profesional, aunque básicamente medidos a partir de su cumplimentación formal.
- c. La unidad, a menudo asociada a la uniformidad en la configuración del sistema de función pública (clasificación de los empleados, reclutamiento, remuneración, estructura de puestos de trabajo).
- d. La centralización de la gestión y la administración de las principales actividades vinculadas a la gestión de recursos humanos, tanto en la relación entre Estado, comunidades autónomas y entes locales como dentro de las respectivas administraciones.
- e. La jerarquía como principal mecanismo de coordinación entre unidades, si bien matizada por el surgimiento de regímenes singulares que vienen a favorecer un sistema más próximo a una red que a una estricta pirámide.

Los matices apuntados se relacionan con la creciente fragmentación que caracteriza la ocupación pública, atendiendo tanto a la consolidación de colectivos profesionales con regulaciones específicas como al creciente peso de los procesos de externalización y a la aparición de un amplio abanico de figuras organizativas que gestionan, con diferentes grados de autonomía, sus recursos humanos.

Es precisamente en estos espacios más «externos» donde aparecen las iniciativas de cambio aparentemente más atrevidas, incluidas aquellas basadas en el uso intensivo de las TIC; pero también resulta interesante comprobar cómo sus impactos efectivos acaban siendo bastante limitados y de una manera u otra tienden a reproducirse buena parte de las pautas de funcionamiento de la función «pública» que se han definido.

La aplicación de la normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, ha generado una serie de rutinas y procedimientos que también se han reflejado en una estructura orgánica alrededor de la gestión de recursos humanos. Ambos elementos resultan especialmente relevantes en la medida en que constituyen tanto un referente simbólico de la importancia otorgada al ámbito como un canal de formación y socialización en el trabajo que, a menudo, supera las carencias de los programas formativos más formalizados, incluso no necesariamente en la línea perseguida por la dirección de la organización.

De la interrelación de estos elementos surgen unas «reglas del juego» que constriñen y direccionan la actividad de los agentes implicados en «la función pública», pese a que a menudo no tanto de forma explícita sino a través de la definición de marcos de referencia que se toman como dados y que no se entran a cuestionar.

Esta institución tiene un reflejo tanto en el ámbito concreto como en el genérico. En un plan más operativo se asocia su vigencia a determinados procedimientos vinculados a los procesos selectivos (y la no exploración de nuevas fórmulas o de nuevos equilibrios entre las fases o componentes de estos), en la linealidad de las retribuciones (incluso en aquellos componentes retributivos planteados como variables), en la no aplicación efectiva del régimen disciplinario o en una formación interna concebida más como un premio al empleado que como

un instrumento de gestión al servicio de las necesidades de la organización. En el ámbito genérico, este marco de referencia se traduce en un acusado escepticismo en relación a las posibilidades de transformar el modelo vigente, o en determinadas críticas a propuestas formuladas externamente o desde la dirección política de la organización.

Partiendo de este enfoque, para transformar efectivamente los sistemas de gestión de recursos humanos mediante la introducción de instrumentos que permitan aprovechar efectivamente el potencial que ofrecen las TIC, resulta clave conocer las normas, pero también la manera de interpretarlas, identificando los valores que las orientan y los procesos y estructuras en que se sustentan. Dadas estas premisas, lo importante no es tanto aplicar soluciones tecnológicamente punteras para establecer incentivos y constreñimientos puntuales a los individuos, sino averiguar las interacciones de los componentes de la institución para facilitar su transformación, mediante la introducción de nuevos instrumentos que aprovechen las TIC a partir de su adaptación a las dinámicas de funcionamiento efectivo de las administraciones públicas.

### **3. UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA CAMBIAR LAS «REGLAS DEL JUEGO»: E-ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Para poder avanzar en la línea de lograr transformaciones efectivas a través de la introducción de instrumentos basados en las TIC en la gestión de recursos humanos hace falta, en primer lugar, contar con un planteamiento estratégico coherente con los objetivos de la organización. En este sentido resulta útil recuperar la distinción entre los niveles de política, gestión y administración de los recursos humanos, atendiendo al carácter estratégico con el que se diseñan y se coordinan las actuaciones en este ámbito.

En el primer nivel, las políticas de personal en las administraciones públicas se vinculan al establecimiento de los objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado, y que se desagregan en objetivos operacionales formulados mediante normas y directivas, el cumplimiento de las cuales corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal, es decir, a los responsables de la gestión y administración de personal.

Para decidir estos objetivos estratégicos, los responsables de diseñar la política de personal requieren del apoyo de los gestores de recursos humanos, encargados de plantear los problemas y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos, de objetivos y de valores de la misma organización. Es en este sentido que la gestión de personal no se limita a organizar, dotar, dirigir y controlar sino también a equilibrar los sistemas técnicos y sociales de la organización con los recursos y los condicionantes de su entorno, con la finalidad de lograr los objetivos estratégicos establecidos. Aquello que transforma las técnicas e instrumentos de personal en una verdadera gestión de recursos humanos es el hecho de estar al servicio de una política de personal, que a la vez debe concebirse integrada en una estrategia global de desarrollo de la organización.

La administración de personal, el tercer nivel de la cascada «política-gestión-administración», empieza cuando se acaba la gestión de personal, es decir, cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre objetivos operativos y la forma de lograrlos. La administración de personal no supone tomar decisiones estratégicas sino aplicar unas técnicas predeterminadas, con las cuales los gestores de personal consideran que se podrán cumplir los objetivos prefijados.

De esta definición se desprende que en el caso de que se rompa la cadena «política-gestión-administración» y, por ejemplo, la gestión de personal se base en la simple aplicación de regulaciones y en la aplicación mecánica de técnicas, entonces ya no se puede calificar de «gestión» en los términos definidos sino que se convierte en una mera «administración de personal».

Así, una administración pública sin política de personal, y consecuentemente sin gestión de personal y solo con administración de personal, se convierte en una organización que tan solo puede reproducir el modelo organizativo del que parte, incapaz de adaptarse a las transformaciones de su entorno.

En muchas administraciones de nuestro entorno de referencia se echa de menos la definición de una clara política de personal conectada con la estrategia de la organización, a menudo por carecer de esta última y por la inexistencia de objetivos específicos. Obviamente, si la organización no tiene claramente definidos sus objetivos y la estrategia para lograrlos, difícilmente podrá establecer una política de personal coherente con estos. Pero incluso en aquellas organizaciones públicas en las que se han llegado a definir marcos de actuación y objetivos concretos, y una estrategia para lograrlos, tampoco el ámbito de los recursos humanos llega a conectarse de manera suficientemente clara con el resto de sistemas organizativos.

Esta situación cabe asociarla a la tradicional consideración de la gestión de personal como un ámbito reservado a especialistas y a conocedores del complejo entramado de normas y de instrumentos de gestión que lo caracteriza. Ello ha propiciado su distanciamiento del debate público y del interés de los políticos, que han tendido a desentenderse apelando al funcionamiento rutinario del aparato administrativo. Este distanciamiento, traducido a menudo en carencia de apoyo político a iniciativas que podían suponer conflictos potenciales, ha dificultado, cuando no directamente impedido, tanto la propia definición como la puesta en marcha de iniciativas transformadoras de mayor alcance.

Este escenario describe tan solo el síntoma de una enfermedad muy importante que, aparte de impedir el surgimiento y la consolidación de determinadas iniciativas, debilita de forma notable las capacidades organizativas y dificulta su adecuación a los cambios que se producen en el entorno. Así, más allá de centrar la atención y los esfuerzos al impulsar determinadas iniciativas puntuales, lo que previamente se requiere es consolidar una verdadera política y gestión de los recursos humanos en la organización.

#### **4. E-ADMINISTRACIÓN Y NUEVAS TENDENCIAS EN GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

La diagnosis apuntada en el apartado anterior sobre la ausencia de claras orientaciones estratégicas en la política de recursos humanos en buena parte de nuestras administraciones públicas no ha sido impedimento para que muchas de ellas pusiesen en marcha interesantes iniciativas transformadoras, algunas de las cuales están enmarcadas en el desarrollo de estrategias de e-administración.

Pese a que la normativa estatal y autonómica se ha utilizado a menudo como argumento para explicar las dificultades para transformar la institución, lo cierto es que no se ha agotado el potencial de cambio que la interpretación de los márgenes de maniobra vigentes permitía. Precisamente las iniciativas que se exponen a continuación se han basado en una interpretación de estos preceptos para incorporar herramientas procedentes de otros contextos de referencia.

Así, sin ánimo de exhaustividad, seguidamente se hace mención de tres iniciativas que configuran algunas de las nuevas tendencias en el campo de la e-administración aplicada a la gestión de recursos humanos a las administraciones públicas.

#### **4.1. El desarrollo de sistemas de información: el apoyo a la toma de decisiones y a su evaluación**

Pese a que las administraciones públicas disponen desde hace tiempo de importantes centros dedicados a la recopilación de datos sobre sus efectivos de personal, desde el propio registro de personal hasta las unidades de nóminas, todavía resulta muy escasa la utilización efectiva de su potencial de información y conocimiento tanto por apoyar la toma de decisiones como para dar cuenta de la evaluación de impacto de las decisiones tomadas.

Idealmente —o quizás no tan idealmente— las administraciones deberían ser capaces de centralizar y transformar la acumulación de datos individualizados de sus profesionales en información agregada y útil, y también en conocimiento, para introducir racionalidad o, cuando menos, mayor evidencia empírica en el proceso de análisis de la realidad actual, en la elaboración de diagnósticos y en la toma de decisiones en el ámbito de gestión de recursos humanos.

La situación actual, sin embargo, dista de alcanzar estos objetivos. Ello puede asociarse a la propia concepción de las unidades encargadas de recopilar información, a menudo planteadas como centros donde recopilar historiales, donde «dar fe» de los datos recogidos sobre la vida laboral de cada empleado público, sin incorporar un planteamiento de gestión orientado a optimizar el potencial de su explotación agregada para apoyar a la dirección. Además, los profesionales encargados de estas unidades no han recibido ni el apoyo, en términos de recursos y de formación, ni las directrices claras para facilitar un verdadero replanteamiento de la razón de ser de su ámbito.

Pese a que el comentario de esta tendencia ha empezado por el diagnóstico de la realidad más extendida, cabe destacar la existencia de experiencias innovadoras en este ámbito, algunas de las cuales con una cierta trayectoria.

A modo de ejemplo, desde la Dirección General de la Función Pública de la Generalitat de Cataluña se impulsó, a mediados de los años noventa, la elaboración de sistemas de información con un sugerente título (Indicadores de impacto de las políticas de personal de la Generalitat de Cataluña). Con el apoyo de agentes externos, su desarrollo se basó en la integración de la diversidad de fuentes de información sobre personal que había dispersas en la organización: desde la base de datos centralizada de personal (Gestión Integrada de Personal-Sistema Integrado Personal o GIP-SIP) a las diferentes bases de datos desarrolladas por los departamentos, así como las recogidas a nivel sectorial por los diferentes centros de formación (como por ejemplo la Escuela de Administración Pública de Cataluña o el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada o la Escuela de Policía de Cataluña). El desarrollo de este sistema integrado de información se complementó con la realización de una encuesta de cultura organizativa y de clima laboral (una de las pocas experiencias conocidas en el seno de nuestras administraciones), así como con la realización de varios grupos de discusión para, en clave más cualitativa, explorar argumentos y contrastar diagnósticos con diferentes perfiles profesionales. Desgraciadamente, la experiencia se mantuvo tan solo durante seis años y posteriormente decayó, si bien la vertiente de integración de bases de datos ha tenido cierta continuidad hasta el punto de convertirse en un referente para definir un apar-

tado de información dirigido específicamente a directivos dentro de la intranet de la administración autonómica.

Regresando al plano general, con la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación y, en especial, al redefinir los roles de los diferentes agentes implicados en la introducción y gestión de datos de personal, se abren nuevas fronteras en este ámbito clave de apoyo a la gestión integrada de recursos humanos.

Como se apuntó anteriormente, tanto la introducción de los datos en el registro de personal como su explotación posterior estaba en manos de unidades específicas a menudo caracterizadas por un alto componente técnico asociado a la gestión de las complejas aplicaciones utilizadas. Aunque en muchos casos esta situación se mantiene, resulta interesante comprobar como la innovación tecnológica y, en especial, con la extensión de portales del empleado que se utilizan como plataformas de gestión de varios trámites de personal, han permitido abrir este ámbito y trascender de las unidades especializadas, obligadas ahora a modificar su actividad. Así las cosas, aunque se mantiene la necesidad de un gestor único de la base de datos de personal encargado de su mantenimiento y depuración, el número de agentes con capacidad para interactuar con esta, tanto para la introducción como, potencialmente, la extracción y explotación de datos, parece multiplicarse.

Aun así, y como acostumbra a pasar con algunos avances en el campo de la e-administración, no es suficiente contar con el instrumento sino que también hace falta una adecuada concienciación y aprendizaje por optimizar su utilización. Mejorar este sistema debería ser una de las tareas importantes de la unidad de gestión de recursos humanos, pero no solo para disponer de un mejor instrumento para almacenar la información sino para convertirla en conocimiento útil. Y dar este paso no es una cuestión de inversión en equipamiento informático (ni de hardware ni de software), sino de formación y reciclaje, de cambio de perfiles de los profesionales que trabajan con las bases de datos relacionales sobre gestión de personal, pero también de cambio en los usuarios o destinatarios potenciales de sus explotaciones.

Potenciar que los directivos trabajen con mejores niveles de información, con datos concretos que permitan afinar sus diagnósticos, se convierte en un elemento esencial para mejorar la toma de decisiones. De poco servirá la gestión de la información si no se acompaña de un cambio en los hábitos con respecto a su utilización. En este proceso, uno de los cambios fundamentales es de carácter cultural y se refiere a capacitar a muchos de los directivos públicos para que se acostumbren a trabajar con datos, tanto con respecto a la toma de decisiones como con respecto a facilitar el seguimiento de las acciones emprendidas y la posterior evaluación. En otros términos, cambiar en este sentido el estilo de hacer las cosas y, de nuevo, las reglas del juego en los procesos decisionales vinculados a la gestión de los recursos humanos.

#### **4.2. La gestión del conocimiento: las bases para crear organizaciones que aprenden**

Por *gestión del conocimiento* se entiende el proceso a través del cual las organizaciones recopilan, sistematizan y difunden el conocimiento que les es útil para mejorar su actividad. Tanto por la amplia diversidad de fuentes y formatos en que se puede encontrar la información y el conocimiento como por la multiplicidad de actores implicados y, especialmente, por los valores y el cambio cultural que supone, las iniciativas emprendidas en este ámbito son todavía muy incipientes a las administraciones públicas.

Como fuentes de conocimiento a menudo se destacan las de carácter formal y más «tangibles», como por ejemplo la normativa, los informes, los manuales, plasmadas en diferentes formatos, y las de carácter más informal o menos tangibles, como las experiencias y habilidades desarrolladas por cada profesional en el ejercicio de sus funciones. Estas últimas, aunque a menudo no se presentan de forma sistemática, acaban siendo las más importantes tanto en las actividades habituales como en los procesos de aprendizaje de las funciones específicas del puesto de trabajo (a menudo mucho más que los cursos de formación).

La idea central en las iniciativas de este ámbito es recopilar el conocimiento que «fluye» por la organización, sistematizarlo para aprovechar su verdadero potencial agregado y ponerlo al alcance de los diferentes agentes implicados; en otros términos: «gestionarlo». A nivel más operativo, las iniciativas de gestión del conocimiento combinan diferentes metodologías para:

- a. identificar las fuentes y los flujos de conocimiento con mayor valor añadido para la organización;
- b. organizar fuentes y flujos de acuerdo con los objetivos que se plantea priorizar, sistematizando contenidos para hacerlos útiles y valiosos para los diferentes destinatarios;
- c. difundir el conocimiento a los colectivos a los cuales pueden aportar un valor añadido para mejorar su actividad;
- d. y finalmente, crear valor poniendo al alcance del resto de la organización tanto los contenidos como, y especialmente, las dinámicas de aprendizaje y gestión del conocimiento desarrolladas.

Pese a que no deben asociarse exclusivamente el impulso de las iniciativas de gestión del conocimiento a la utilización de las TIC, resulta habitual que se haga uso de estas para operativizarlas. Y las pocas referencias que se encuentran en este campo en el ámbito de las administraciones públicas se basan precisamente en la utilización de aplicaciones tecnológicas específicas.

Entre estas pocas experiencias desarrolladas cabe destacar la iniciativa Poliedro, impulsada por la Universidad Politécnica de Cataluña o la utilización de la aplicación BSCW (Basic Support for Collaborative Work) impulsada por la Generalitat de Cataluña. Lo limitado del número y, especialmente en el segundo caso, del impacto efectivo de las iniciativas cabe atribuirlos en buena medida a la falta de una verdadera estrategia de cambio cultural que acompañe la puesta en marcha de las propuestas. De nuevo, el desarrollo de una iniciativa en materia de gestión de recursos humanos basada en el uso intensivo de las TIC pero descontextualizada de una política integral que le dé sentido puede dar ciertos resultados positivos pero a menudo se queda muy lejos de su potencial de transformación y mejora.

Para las dinámicas de funcionamiento y las rutinas informales de muchas administraciones, se ha visto con bastante desconfianza el poner al alcance de la organización determinados conocimientos informales, tanto por lo que implican de transparencia y apertura a posibles críticas como por las reticencias de los miembros de la organización a «hacerse prescindibles» a partir de la cesión de un «recurso» estratégico como es el propio conocimiento de la actividad desarrollada. El necesario liderazgo para impulsar un cambio cultural que modifique el tipo de relaciones de poder, formales e informales, favoreciendo dinámicas basadas en compartir recursos y una mayor implicación en un proyecto común, a menudo no se ha dado o como mínimo no lo suficiente y durante el tiempo suficiente como para permitir esta transformación. En otros términos, no se ha conseguido cambiar las «reglas del juego» o las instituciones vigentes.

### 4.3. La comunicación interna y el rol de las *intranets* corporativas

Tradicionalmente se han desarrollado, con mayor o menor orientación estratégica, diferentes instrumentos de comunicación entre la organización pública —y la dirección de esta— y el conjunto de empleados que la integran.

Así, muchas administraciones acostumbran a entregar un manual de acogida a los empleados que acaban de entrar. A menudo en formato de publicación, en el manual se exponen de manera sintética la historia, las actividades, los valores y el funcionamiento de la organización, con la idea de facilitar la integración del nuevo personal. Otro instrumento clásico dirigido al conjunto del personal son las revistas de comunicación interna, publicaciones periódicas de difusión interna que ofrecen un tratamiento más o menos periodístico a informaciones sobre las actividades propias de la organización, así como a temas generales que pretenden añadir interés a los contenidos.

Aunque sin llegar a sustituir en muchos casos estos instrumentos clásicos de información interna, una nueva tendencia en el campo de la e-administración vinculada a la gestión de recursos humanos ha sido la proliferación de *intranets* corporativas y los denominados «portales del empleado».

Estas redes de distribución de información accesibles solo para los trabajadores de la organización han sido el canal de comunicación que más ha crecido los últimos años y la mayoría de las grandes administraciones públicas cuentan ya con esta estructura. En muchos casos estos instrumentos han integrado algunos de los antiguos canales de comunicación en un mismo contenedor: buzón de sugerencias, tablón de anuncios, encuestas de opinión, notas informativas, noticias de actualidad, boletines, entre otras.

En algunas administraciones este instrumento también se ha planteado como una plataforma para gestionar determinados trámites vinculados a la gestión de personal, como por ejemplo cuestiones vinculadas a la solicitud de permisos, acceso a cursos de formación, consultas y gestiones vinculadas a la nómina, entre otras.

Lo que resulta interesante al analizar estos canales de comunicación interna y de gestión es que a menudo no acaban sino transfiriendo en un nuevo soporte o formato muchos de los rasgos distintivos del enfoque de recursos humanos de las organizaciones que representan. Así, pese a los diseños más o menos acertados, con contenidos variables y aplicaciones de gestión más o menos compartidos, lo que sí los diferencia es la manera en que plantean la relación entre la organización y los profesionales que la integran. Si bien se han extendido los instrumentos orientados a favorecer la interacción, si por otras vías no se consigue generar confianza e implicación, la participación efectiva de los profesionales queda bastante lejos del potencial que aportan las nuevas aplicaciones.

Así, los adelantos en la transparencia, la mayor agilidad para gestionar determinados trámites o la mejora en la información disponible son solo algunas ganancias potenciales que requieren de cambios en las actitudes y en los procesos internos de la organización para realmente generar un cambio sustantivo. Y de nuevo ello va más allá de la mera aplicación de tecnología.

En otros términos, si de nuevo no se han conseguido cambiar las reglas del juego que rigen las relaciones entre los profesionales y la organización, la introducción de un nuevo instrumento tan solo conseguirá ganancias incrementales que quedan lejos de su potencial efectivo.

## **5. A MODO DE REFLEXIÓN: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Las tres iniciativas destacadas, sin ánimo de exhaustividad, más allá de concretar la dimensión interna del e-Gobierno, permiten mostrar dos ámbitos clave en los que se está trabajando para transformar la gestión de los recursos humanos: el desarrollo de una visión integral del sistema y la revalorización de los intangibles.

Los ejemplos comentados pretenden aportar herramientas que obedecen a la necesidad de desarrollar una visión integral del ámbito de gestión de recursos humanos que aporte respuestas que vayan más allá de la actuación puntual en alguno de los ámbitos que constituyen el sistema (como la selección o la retribución, por ejemplo). Además, todas ellas apuestan claramente por otorgar un papel clave a los factores intangibles, como por ejemplo el conocimiento, la información o la comunicación, reconociendo que en estos reside buena parte del potencial efectivo de la organización para implicar a los profesionales que la integran.

Otro rasgo compartido por las tres iniciativas comentadas es la utilización de las TIC como pieza clave para su concreción y operativización, si bien estas solo constituyen un medio de apoyo al desarrollo de una aproximación específica a los recursos humanos.

El limitado alcance de algunas de estas iniciativas, así como los pobres resultados de algunas de ellas con una mayor trayectoria temporal, se relaciona con su estrategia de adaptación a la realidad institucional que pretenden transformar.

La falta de concordancia entre lo que presuponen estas recetas y la realidad de las normas, valores, estructuras y procesos que configuran las reglas del juego y la «manera de hacer» de la gestión de personal en las administraciones son la principal dificultad para su aplicación efectiva y para un adecuado aprovechamiento del potencial que ofrecen.

Parece que hay capacidades suficientes para hacer normas, aunque siempre hay opción para la mejora, y tal vez haría falta innovar unas cuantas de las vigentes. Pero aquello que se ha querido destacar es la necesidad de invertir en la transformación de los valores, las estructuras y los procesos. Es en estos ámbitos donde hay más libertad de movimientos y donde, a la vez, los avances pueden dar lugar a mejoras muy notables y sostenibles a lo largo del tiempo.

Con esto se quiere hacer mención a la necesidad de impulsar un «nuevo estilo» de gestionar los recursos humanos, una nueva manera de hacer las cosas que a la vez facilite que este ámbito entre a formar parte de las prioridades de los máximos niveles directivos y no sea una dimensión donde se dé por hecho que poco se puede hacer y de la que tampoco cabe esperar demasiado.

Identificar las instituciones vigentes con las administraciones públicas se presenta, desde este enfoque, como un paso previo para valorar la oportunidad de incorporar nuevas herramientas de gestión. Para hacerlo hace falta observar la legislación, pero también cómo se aplica; hace falta observar las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, pero también la cultura y los valores que orientan su funcionamiento. Pero más allá de estos componentes, hace falta conocer sus interrelaciones de refuerzo mutuo a través de las cuales las instituciones tienden a reproducirse sin demasiadas modificaciones a lo largo del tiempo. Se trata, en definitiva, de conocernos algo mejor a nosotros mismos antes de implantar soluciones descontextualizadas, provengan estas de otras administraciones públicas o directamente del sector privado.

## BIBLIOGRAFÍA

- FERGUSON, M. 2000. «E-Government Strategies - the developing international scene». Paper presentado en la conferencia *Internet, Democracy and Public Goods*. Belo Horizonte (Brazil): Universidade Federal de Minas Geras.
- FERRET, J. 1997. «El sistema español de formación y selección de altos funcionarios», en Sánchez Rodríguez, A. y M.ª T. Núñez Santos (eds.). *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro.
- GARTNER GROUP. 2000. *Singapore's E-Government Initiative*. Stamford (Connecticut): Gartner First Take.
- LONGO, F. 2003. «Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya», en Fernández, A., X. Muñoz y X. Cisternas (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- LONGO, F. 1995. «Reforma del empleo público: Tótem y Tabú», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2 (enero-abril, 1995).
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- PETERS, B. G. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Londres: Painter.
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints», en *Public Administration*, 77 (4).
- SALVADOR, M. 2006. *La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública.
- SALVADOR, M. 2005. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

# Estrategias de evaluación de iniciativas de administración electrónica



**&** Resumen/Abstract: *La evaluación es un elemento básico para configurar la estrategia de acción de una organización. Pero la evaluación de los programas de acción pública presenta unos condicionantes especiales: un entorno politizado, la duración de los mandatos políticos, la visibilidad de la acción pública y su impacto social, la dificultad de definir el concepto de valor de cara al ciudadano... Aun así, la evaluación es una herramienta fundamental y necesaria para guiar la acción del decisor público. Los programas de e-gobierno no son una excepción y requieren sistemas de medida y control evaluativo.*

*En este papel se reflexiona sobre diferentes modalidades de evaluación de la incorporación intensiva de las tecnologías de la información en las estrategias de gobierno y de prestación de servicios públicos. &*

**&** Palabras clave: gobierno electrónico, administración electrónica, evaluación, sistemas de control, organización administrativa, gestión pública



## 1. LAS ESTRATEGIAS DE E-GOBIERNO COMO OBJETO DE EVALUACIÓN

Antes de centrarnos en analizar estrategias de evaluación, debemos definir su objeto: los conceptos de gobierno electrónico, gobierno digital o administración electrónica pretenden referirse a aquellos programas de acción pública que intentan introducir el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública (Castells, 2001). Estas iniciativas se estructuran a partir de tres ejes básicos de actividad (Jordana y Sancho, 2001) que nos serán útiles como elementos de guía para nuestro análisis:

Eje primero: La mejora en la relación del Gobierno con los ciudadanos y las empresas en relación a la prestación de servicios. Aquí podemos plantear algunos ejemplos: facilitar el acceso telemático de los ciudadanos y empresas a las bases de datos públicas; promoción de servicios administrativos *online*; o garantizar la identificación electrónica de ciudadanos y empresas.

Eje segundo: El aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental. Podemos ejemplificarlo en ideas como: reorganización interna a través del uso intensivo de las TIC; integración de la información y de la comunicación intergubernamental; reingeniería de procesos por la vía del uso de TIC; programas de políticas de recursos humanos basados en TIC; nuevas formas de contratación, incentivando a los contratistas por la vía de procedimientos y facturas electrónicas; sistemas integrados de información y control de la gestión pública en los procesos de diseño, implementación y evaluación; estrategias de gestión de desarrollo de políticas públicas y gestión de servicios en formas de gobierno multinivel.

Eje tercero: La potenciación y la mejora de las dinámicas de gobernabilidad. Aquí nos estaríamos refiriendo a: nuevas formas de participación democrática; aumento de la implicación ciudadana en los asuntos públicos; discusión, debate informado, participación en los procesos de decisión; sistemas de incentivos para el aumento de la transparencia de la acción pública; iniciativas para la mejora de la legitimidad de la actuación gubernamental; y potenciación de las redes sociales y capital social.

Debemos realizar algunas consideraciones sobre estos tres ejes. A día de hoy, el ciudadano no tiene la capacidad de comparar los e-servicios públicos con los privados. Si pueden realizarse transacciones económicas o financieras a través de internet, ¿por qué no demandar lo mismo respecto a los servicios públicos? La comparación introduce mayor presión sobre los responsables de la gestión pública, presión que debemos prever en creciente aumento en los próximos años, y que debe ser gestionada de forma eficaz para no saturar la capacidad de reacción de nuestras administraciones (Barkin, Bennet y Remez, 2001).

Aun así, las demandas de servicios electrónicos a que nos referimos son todavía incipientes, limitadas por varios motivos. En primer lugar, porque una parte de la población sigue excluida del acceso a las redes telemáticas. El *gap* digital continúa siendo un elemento clave de desigualdad de acceso a los servicios telemáticos, desigualdad de acceso referida a criterios geográficos, económicos, educacionales, sociales o culturales (OCDE, 1998). Esta fractura digital no es sino el reflejo de la desigualdad social presente en nuestros estados, por lo cual no debe ser solo afrontada con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a combatir el problema central, las causas de la desigualdad y la pobreza. La lucha contra la desigualdad digital no es eficaz si no se combina con una acción decidida de promoción de la equidad social, estableciendo políticas de redistribución y posibilitando la mejora de las condiciones socioeconómicas de los grupos sociales más desfavorecidos.

Otro elemento que cabe tener en cuenta es que los poderes públicos pueden configurar las características de la oferta de servicios electrónicos a partir de un análisis detallado del valor público requerido por parte de los ciudadanos (Sancho, 1999). Esto debe conducir, en muchos casos, a romper con el aislamiento de los procesos interjurisdiccionales en la gestión pública, a realizar cambios en las estructuras organizacionales y a integrar sistemas de información en principio no diseñados de forma compatible. El ciudadano entiende a la Administración pública como «una única» institución que debe prestarle servicio, y que debe preocuparse de resolver los problemas de coordinación de sus procesos administrativos, aunque estos vinculen a varias jurisdicciones administrativas diferenciadas. Por eso, todo proceso de incorporación de servicios administrativos a la red requiere un trabajo previo de reingeniería administrativa que no debe nunca olvidarse. La utilización intensiva de las TIC por parte de las administraciones públicas supone un cambio técnico, pero sobre todo un cambio organizacional (Ramió, 1999). Esto requiere una planificación coordinada que afecta a todos los niveles de la organización y que va mucho más allá del simple proceso de informatización de un expediente administrativo.

Para el aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental a través de las TIC hace falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y, consiguientemente, las estructuras de poder dentro de la propia Administración (Salvador, 2002). La introducción efectiva de la administración electrónica en su vertiente interna favorece la disminución del número de niveles administrativos, gracias a la mejora de los sistemas de control y coordinación en manos de los gerentes. Por ello, incentiva el rediseño de los sistemas y puestos de trabajo y el incremento del grado de flexibilidad tanto de la organización como de su personal. También cambia de forma profunda las dinámicas de relación de la organización con los agentes sociales y los proveedores y, finalmente, introduce nuevos parámetros informativos en la toma de decisiones organizativas. Todo esto nos muestra que la introducción de estrategias de gobierno electrónico puede producir en el seno de la Administración un impacto organizativo de gran magnitud que afecta tanto a su estructura y a sus procesos de gestión como a sus relaciones internas y externas de poder. De otro modo, si esto no fuera así, no estaríamos hablando de introducción efectiva de la administración electrónica, sino de maquillaje de modernización disfrazado de innovación tecnológica. De ahí la importancia de insertar las estrategias de introducción de iniciativas de gobierno electrónico en los planes globales de modernización y cambio organizativo.

El rediseño de procesos, la definición de puestos de trabajo, los sistemas de formación, las estructuras de incentivos que se introducen a través de las iniciativas de administración electrónica, deben ser planeados de forma global, en función de cada cultura organizativa y atendiendo tanto a las demandas externas como a las necesidades que se plantean dentro de la propia estructura administrativa. Solo así el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico puede constituirse como una oportunidad para la introducción del cambio y mejora organizativa.

Del mismo modo que la introducción del uso intensivo de las TIC en las administraciones públicas genera un impacto en la estructura y en los procesos administrativos, el efecto es también relevante en el ámbito de los recursos humanos y de la cultura organizativa (PUMA, 2001). Por eso, debe tomarse en consideración especial el impacto en la transformación de los perfiles laborales, las necesidades en formación y las repercusiones que la introducción del cambio genera en las expectativas de carrera profesional dentro de la organización. Cada

organización plantea retos distintos, en función de sus recursos humanos, de sus características sociales, educativas, motivacionales, de estructura de pirámide de edad, etc. Estos elementos demandan diferentes estrategias de acción, que no deben ser dejadas de lado si se pretende conseguir la implantación exitosa de un proceso de administración electrónica. Atención especial merece la figura del directivo público, puesto que será el encargado de liderar administrativamente la introducción del proceso de cambio, compaginando las demandas de mejora organizativa con las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos.

Los incentivos motivacionales y la formación son dos elementos básicos para el éxito de la implantación de una iniciativa de administración electrónica. Para lo cual es necesario implicar a todos los miembros de la organización en la estrategia de cambio, sensibilizándolos sobre las nuevas formas de organización y procedimientos, al mismo tiempo que contar con su participación en el diseño y reingeniería de los nuevos circuitos administrativos. De esta manera puede afrontarse la inevitable resistencia al cambio y a la introducción de novedades, así como el miedo a la pérdida de poder por el hecho de que las nuevas tecnologías hacen más transparente la gestión y descentralizan el control de la información. Finalmente, no han de olvidarse los aspectos relativos al clima y a la cultura organizativa, que modelan las actitudes de los miembros de la organización. Por eso es importante definir, consensuar y asegurar la asimilación de los valores públicos básicos que deben prevalecer en las nuevas formas de acción administrativa.

En relación al tercer eje que comentábamos, la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad, podemos decir que la utilización intensiva de las TIC por parte de los gobiernos puede tener un impacto potencialmente positivo en las condiciones necesarias para la mejora de la gobernabilidad de nuestros estados (Hague y Loader 1999). Si analizamos cuáles son los elementos que caracterizan un entorno de buena «gobernabilidad», podremos considerar los posibles «impactos» en ellos del uso intensivo de las TIC por parte de los gobiernos:

Una acción pública con legitimidad democrática se caracteriza por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, lo cual garantiza la credibilidad en la actuación gubernamental. Por la vía de la incorporación de sistemas integrados de información, la gestión pública podría aumentar su capacidad de detección y análisis de las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo cual constituye un elemento básico para garantizar un diseño de políticas públicas más coincidente con aquellas preferencias que los ciudadanos manifiestan (Jordana, 2001).

El respeto de la normativa vigente constituye un segundo requisito elemental de toda acción pública. Por la vía de las TIC, se pueden sistematizar nuevos mecanismos de control del seguimiento de los procesos de intervención pública, de forma que sean más fácilmente detectables las desviaciones y corruptelas en los procesos de implementación de las políticas públicas.

La difusión social de los elementos básicos de los principios de actuación pública podría ser una nueva forma de contribución que las TIC ofrecen al poder gubernamental en este sentido. La transparencia contribuye a la gobernabilidad por la vía del escrutinio público del diseño, la implementación y la evaluación de la acción gubernamental. Las TIC podrían constituirse en una utilidad estratégica en este campo, facilitando información en tiempo real a los ciudadanos, tanto en los aspectos técnicos, de gestión y económicos como en los propiamente políticos de la gestión pública. Esto afectaría no solo a la interacción entre político y ciudadano, sino también a la vinculación entre este y los burócratas encargados de los asuntos públicos. Los políticos y los gestores públicos deben ser responsables de sus acciones ante

los ciudadanos. Los procesos de transacción electrónica pueden incorporar sistemas de seguimiento y control que proporcionan al ciudadano herramientas para exigir responsabilidades públicas en caso de incumplimiento de normas o de desviación de la actividad pública. El aumento de la información y la facilidad de contacto son dos instrumentos que podrían presentar grandes beneficios en esta dirección.

La gobernabilidad mejora con una mayor participación e implicación del ciudadano en los asuntos públicos. Más allá del aumento de la legitimidad, el acceso ciudadano a la presa de decisiones garantiza la presencia de sus preferencias a la hora de decidir las prioridades de intervención pública (Harvard Policy Group, 2000). Las TIC ofrecen multitud de mecanismos para facilitar la comunicación bidireccional entre el Gobierno y los ciudadanos, al mismo tiempo que constituyen un medio ideal para la agregación de intereses dispersos de los distintos colectivos sociales. Así, tanto la libertad de expresión como la de asociación podrían ser potenciadas desde esta perspectiva.

La introducción de la administración electrónica es un medio para la mejora de la gestión y la gobernabilidad, pero no puede por sí sola solucionar problemas como la desigualdad social o las carencias de estabilidad jurídica o institucional de un país. Creemos que la utilización intensiva de las TIC en los procesos de gobierno y de prestación de servicios públicos puede suponer un sistema de estímulos para la mejora de la gobernabilidad. Estímulo y apoyo, pero nunca sustitución de un compromiso político y social, sin el cual cualquier iniciativa en esta dirección no tiene ningún futuro.

Como sistema de mejora de la acción gubernamental, las iniciativas de administración y gobierno electrónico pueden ser evaluadas, por ello es importante detenernos unos instantes a analizar en qué entorno nos movemos cuando hablamos de evaluación de la acción gubernamental.

## 2. LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN PÚBLICA

El concepto de evaluación en el ámbito de la intervención pública ha evolucionado en su significación si se atiende a los diferentes estudios de evaluación que se han generado en la literatura académica desde los años cincuenta. En un primer estadio, la evaluación se ha entendido como un análisis de los resultados o de los impactos de una política, es decir, como el análisis de los efectos de los programas públicos. En un segundo estadio el concepto se ha ampliado, para referirse también a los programas de acción todavía en curso y no limitarse a la valoración de políticas ya finalizadas. Este enfoque ha permitido convertir la evaluación en un instrumento técnico y político capaz de intervenir activamente en el proceso de gestión y de promover su mejoramiento.

Podríamos así definir *evaluación* como la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social por valorar la conceptualización, el diseño, la implementación y la utilidad de los programas de intervención pública en la sociedad, con el fin de valorar los efectos que tienen en el bienestar de los individuos o grupos sociales concretos las diferentes combinaciones de objetivos y recursos que contienen. Las evaluaciones de programas de acción pública deben respetar la singularidad de cada caso analizado (Comisión Europea, 2002); cada caso es un mundo, por lo que se debe realizar una elección metodológica que se adapte para cada ocasión. Hace falta conocer las técnicas metodológicas existentes, pero debe tenerse también en cuenta que no existen patrones de evaluación universales. En cada

ocasión debe desplegarse todo el material analítico de que se dispone y adaptarlo a la realidad que se analiza.

Podemos encontrar dos grandes familias metodológicas en la evaluación de programas de acción pública. La primera se refiere a la evaluación por objetivos. En esta, la intención del evaluador es básicamente descriptiva —analítica, es decir—, un intento de conseguir información neutral del proceso y resultado de la acción pública a través de un inventario analítico de efectos de las intervenciones (World Bank, 2001). Aquí se evalúan variables previamente escogidas como indicadores, todo ello teniendo en cuenta los problemas de fiabilidad, validez y factibilidad de los indicadores. La evaluación por objetivos puede tener también una voluntad experimental. Esto implica comprobar los efectos de las políticas a pequeña escala para ver si es conveniente su generalización.

A una segunda familia metodológica se le denomina como evaluación pluralista. Aquí no se busca tanto medir el impacto de un programa, sino identificar las diferentes posiciones de los actores implicados en el proceso de acción. Los individuos tienen formas distintas de percibir la realidad en función de su posición social o política, por lo que se asume que hay diferentes criterios de evaluación y valores distintos que aparecerán en la dinámica del diseño y proceso evaluativo. La evaluación pluralista se centra en los valores y las opiniones de la pluralidad de actores para facilitar la generación de consenso. Si los actores participan, aumentan las posibilidades de obtener resultados positivos del programa. Aquí, el evaluador adopta una posición de negociador que valora necesidades de información, llega a acuerdos sobre criterios y explica consecuencias. En este enfoque, no se tiene demasiado en cuenta la medida cuantitativa de los objetivos del programa, puesto que lo que interesa es ver cómo todos los actores valoran la política pública, incidiéndose sobre aquello que esperan y reconociendo la diferencia de valores en la sociedad.

Las diferentes modalidades de evaluación de los programas de acción pública movilizan básicamente dos tipos de instrumentos, que no son más que técnicas de explotación de la información que se tiene. Por un lado, el instrumento más popular entre los evaluadores son los métodos estadísticos, referidos tanto a análisis poblacionales como muestrales y de estimación. La otra técnica de explotación de la información disponible la constituyen los estudios de caso. Prioritariamente los estudios de caso se basan en información de tipo cualitativo, aunque algunos cuentan con información de tipo cuantitativo (Comisión Europea, 1998). Normalmente son una «estrategia de investigación» menos definida que la estrategia del análisis cuantitativo. Las entrevistas en profundidad y la observación participante son las técnicas más comunes empleadas para la construcción de estudios de caso, así como las investigaciones históricas sobre los objetos de estudio. Aparte de todas estas consideraciones, hay que tener en cuenta que la evaluación en el ámbito público comporta un conjunto de elementos diferenciales propios del entorno político donde se desarrollan elementos que condicionan y dificultan en cierta medida los procesos evaluativos y que explican por qué no es muy habitual encontrar iniciativas de evaluación en el ámbito público. Veamos algún de estos elementos:

Las preferencias políticas que hay bajo la intención de evaluar no siempre son explícitas y cambian a lo largo del proceso. Es decir, no siempre hay consenso sobre los criterios y los valores que se deben tener en cuenta a la hora de enfocar la evaluación, o las prioridades sobre estos no siempre son compartidas por todos los actores implicados: ¿qué se quiere medir? ¿para qué? ¿qué utilización se hará de los resultados de la evaluación?

La información es limitada y costosa. En un entorno restrictivo en materia de gasto, no siempre se puede elegir el mejor modelo evaluador ni estar en disposición de desarrollar organizativamente, por carencia de recursos personales, económicos o temporales, un programa determinado de evaluación.

Los condicionantes políticos son determinantes. En el ámbito público la duración del ciclo electoral condiciona de forma muy clara los objetivos y el *timing* de los procesos evaluadores. La imagen política y su repercusión sobre la opinión pública también actúan como factores condicionantes de forma muy intensa.

### 3. LA EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE E-GOBIERNO

Teniendo en cuenta las consideraciones que hasta ahora hemos comentado sobre los procesos de evaluación de programas públicos, podemos centrarnos en las estrategias básicas de análisis evaluativo de los programas de e-gobierno a día de hoy. La utilización de estrategias de e-gobierno presenta habitualmente tres objetivos básicos: Por un lado disminuir los costes operativos y administrativos de los procesos de gestión de los servicios públicos; mejorar la prestación de los servicios, haciéndolos más accesibles para ciudadanos y empresas, es decir, ofreciendo mas valor añadido al ciudadano; y por último, introducir nuevas formas de participación en los procesos de decisión pública, estableciendo mecanismos de gestión relacional dirigidos hacia un entorno mas plural de gobernabilidad. La medida de estos objetivos se estructura en base a diferentes aproximaciones metodológicas.

En primer lugar, encontramos un conjunto de estrategias evaluativas centradas en el análisis del coste-beneficio de los sistemas de gobierno electrónico, empleando medidas de los costes directos de los proyectos en relación a los beneficios cuantificables que se pueden esperar, todo ello con la utilización de indicadores de volumen de actividad (Sancho, 2002b). Esta ha sido la estrategia evaluativa dominante, más que la dirigida a la evaluación de los beneficios que para los ciudadanos supone la introducción de los programas de *eGovern*. El principal problema de los análisis coste-beneficio es la identificación y cuantificación exacta de costes y beneficios, en un entorno donde los servicios se caracterizan por su intangibilidad. Es difícil cuantificar los valores asociados a las ganancias por los usuarios, aun cuando se intenta por diferentes líneas: disminuciones de los tiempos de espera, mejora de la accesibilidad, flexibilidad, calidad, aumento de las percepciones positivas sobre los nuevos servicios... En cuanto a los costes, la dificultad no está en la valoración económica sino en la valoración de los costes organizativos más intangibles: pérdidas de eficacia por la introducción del nuevos procedimientos, duplicación de los sistemas, resistencias al cambio, cambio en las condiciones de trabajo, etc.

El *benchmarking* puede ser utilizado también como un instrumento de medida. La comparación con otras iniciativas es un elemento de referencia sobre el estado de desarrollo del proyecto de e-gobierno (Jordana, 2002). Aquí se utilizan indicadores generales del tipo: gastos en IT, tipologías de equipamientos utilizados, ratios de equipamientos por empleados, capacidades de utilización de los sistemas, grado de desarrollo de los proyectos, etc. Con respecto a la vertiente de utilización, es usual medir la información presente en la web, los *links* existentes, la usabilidad o las posibilidades y niveles de transacción. Aquí es común el análisis comparativo entre programas de e-gobierno, clasificándolos dependiendo de si ofrecen información, comunicación bidireccional, transacción cumplida o integración de transacciones de diferentes entornos administrativos.

También hemos de referirnos a las evaluaciones que intentan detectar el estado de opinión respecto al nuevo sistema en base a encuestas de opinión. Desde el punto de vista intra-organizativo se intenta analizar la respuesta de los empleados ante la introducción de los nuevos sistemas, evaluando sus percepciones y fomentando de esta forma la colaboración de los trabajadores. Otros aspectos intangibles que pueden intentar medirse a través de encuestas son, por ejemplo, la calidad del trabajo con el nuevo sistema, el incremento de la calidad de las decisiones, la simplificación, la satisfacción en el uso, la percepción sobre la disminución de errores, etc. En relación a los usuarios, la mejora de la prestación de los servicios haciéndolos más accesibles para ciudadanos y empresas, es decir, ofreciendo más valor añadido al ciudadano, puede evaluarse también a través de encuestas de percepción. En este sentido, en el entorno público son especialmente importantes los temas vinculados con la imagen pública de los programas de gestión y con la percepción ciudadana sobre esta.

En cualquiera de sus formas, la evaluación es, en esencia, una salvaguarda contra el uso inefectivo, e ineficiente, de tiempo y de recursos públicos (Sancho, 2002a). Por ello, a pesar de las dificultades, los beneficios derivados de las evaluaciones suelen superar sus costes. Sobre todo si las evaluaciones aprovechan los recursos de conocimiento de los propios trabajadores con los que cuenta la propia Administración y se centran en el valor que para el ciudadano tiene el programa de gobierno que se quiere medir.

En resumen, la evaluación es un elemento básico para configurar la estrategia de acción de una organización. Pero la evaluación de los programas de acción pública presenta unos condicionantes especiales: un entorno politizado, la duración de los mandatos, la visibilidad de la acción pública y su impacto social y la dificultad de definir el concepto de valor referido al ciudadano. Aun así, la evaluación es una herramienta fundamental y necesaria para guiar la acción del decisor público y los programas de e-gobierno no son una excepción en este sentido. A pesar de las dificultades, los beneficios derivados de las evaluaciones suelen superar sus costes.

#### **4. IDEAS FUERZA**

1. La evaluación es un elemento básico para configurar la estrategia de acción de una organización.
2. Pero la evaluación de los programas de acción pública presenta un condicionamiento especial: un entorno politizado.
3. Hay diferentes metodologías para evaluar; la elección debe responder a los objetivos de la evaluación: ¿para qué se hace?
4. A pesar de las dificultades, los beneficios derivados de las evaluaciones suelen superar sus costes.
5. Para sistematizar un buen diseño evaluativo es importante: a) determinar cuál es el impacto que se quiere conseguir del programa de e-gobierno; b) seleccionar el mejor tipo de evaluación; c) valorar los intereses políticos en el proceso evaluativo; y d) incorporar la visión del ciudadano y de los trabajadores en la evaluación mediante estrategias de participación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARKIN, C., A. Bennet y S. Remez (eds.). 2001. *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. Viena, VA: Management Concepts.
- CASTELLS, M. 2001. *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza y Janés.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002. *Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe*, COM (2002) 62 final.
- COMISIÓN EUROPEA. 1998. *Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información. Un recurso clave para Europa*. COM (1998) 585.
- HAGUE, B. y B. Loader (eds.). 1999. *Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age*. Nueva York: Routledge.
- JORDANA, J. (ed.). 2002. *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow: Edward Elgar.
- JORDANA, J. 2001. «Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 16.
- JORDANA, J. y D. Sancho. 2001. «Políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: ¿de qué forma puede estimularse la demanda?», en *Notas de Economía*. Núm 69-70. Barcelona: Generalitat de Cataluña.
- OCDE. 1998. *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*. París: OECD Publications Service.
- PUMA. 2001. *Project on the impact of e-government*. Public Management Service. Diciembre.
- RAMIÓ, C. 1999. «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical», en *Instituciones y Desarrollo*, nueva edición n.º 5, diciembre.
- SALVADOR, M. 2002. «Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas», en VII Congreso Internacional del CLAD. Octubre del 2002.
- SANCHO, D. 1999. *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Madrid: Tecnos.
- SANCHO, D. 2002a. «National platforms for the Information Society development», en Jordana, J. (ed.). *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Glasgow: Edwar Elgar.
- SANCHO, D. 2002b. «La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas», en Grau, M. y Mateos, A. *Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanc.
- The Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government. John F. Kennedy School of Government. 2000. *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge: JFK School of Government.
- THE WORLD BANK. 2001. *Information Infrastructure: The World Bank's Group Experience*. Washington D.C.: The World Bank.

# Recensiones &



ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA\_Universidad de Zaragoza \_[211-204]

Cotino Hueso, L. (coord.) 2007.  
*Democracia, participación y voto  
a través de las nuevas tecnologías.*  
Albolote (Granada): Editorial Comares





En el año 2004, Lorenzo Cotino Hueso, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, creó la Red Derecho TICs ([www.derechotics.com](http://www.derechotics.com)), de especialistas en derecho de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Desde entonces, la labor de dirección de esta red llevada a cabo por el profesor Cotino ha dado lugar a que se convierta en una referencia indispensable y de gran valor para los estudiosos de las recientes relaciones surgidas al calor del binomio derecho-tecnología. Buena muestra de ello son los cinco congresos celebrados hasta la fecha, el último durante el mes de octubre del 2007 en la ciudad de Valencia.

El libro que aquí se comenta tiene su origen en el II Congreso de la Red (octubre del 2005) y se ha confeccionado —según declara Lorenzo Cotino en la presentación— «tras un proceso de selección y edición de originales del ámbito más ceñido de la e-democracia».

Se trata de una obra colectiva<sup>1</sup> que, bajo la coordinación de Cotino Hueso, y como su propio título indica, se dedica al estudio de tres grandes cuestiones —la democracia, la participación y el voto— analizadas desde la óptica de su realización a través de las TIC.

En orden a esta triple temática, existe un primer bloque en el que, bajo el encabezamiento de «Fundamentos y premisas de la democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías», se establecen las bases del tema y se abren algunas líneas de reflexión de enorme interés, que apuntan en ocasiones al centro de algunos debates clásicos del Derecho Constitucional y la Ciencia Política.

De esta manera, el estudio del profesor García Costa trata de dilucidar el modo en que la participación y la democracia electrónicas podrían encajar en los estados con modelos representativos de la hora presente. Este texto queda lejos de constituir un trabajo inocente o de compromiso, ya que acaba por poner de manifiesto el hecho de que no podemos seguir defendiendo la democracia representativa basándonos en los mismos argumentos esgrimidos en su origen. Los avances tecnológicos han acabado con aquel lugar común —no por manido menos verdadero entonces, cierto es— que, tras una loa, más o menos sincera según los casos, a las virtudes de la democracia directa, terminaba apuntando a la imposibilidad de poner esta en práctica en los modernos estados. Esta afirmación, además, solía oscurecer el hecho cierto —como recuerda García Costa— de que la democracia representativa fue en su nacimiento adoptada *per se*, y no como mal menor. Los argumentos clásicos habrán de ser, pues, eliminados o reelaborados. Apoyándose en todo esto, así como en el texto de la Constitución Española de 1978, el profesor García Costa lanza al aire la pregunta acerca del papel futuro de la democracia representativa —tanto en general como en España en particular—, sin esconder su opinión de que esta —dada la presión ejercida por la participación electrónica— está viviendo las primeras etapas de un camino conducente a su desaparición.

Rosa Borge sostiene en su contribución al volumen que la democracia se halla en crisis, aclarando que de esta afirmación no ha deducirse que el régimen democrático como tal se halle impugnado, sino que existen ciertos indicadores que hablan de falta de legitimidad o de desafección ciudadana hacia el ámbito de lo político. Es a la resolución de situaciones como estas a lo que la profesora Borge Bravo considera que pueden contribuir las TIC, mejorando las funciones representativa y participativa de nuestros sistemas políticos.

Sigue a estas reflexiones el extenso trabajo del coordinador de la obra, en el que se denuncia, ya desde el propio título, «el débil compromiso normativo por la transparencia y participación electrónicas». Lorenzo Cotino traza un balance del estado de la regulación en estas materias en los ámbitos estatal (donde es menor), autonómico (es desigual, pero más

extensa, en líneas generales, que en la esfera estatal) y local (la más extensa, pero «aún tímida»), para poner después como modelo a seguir las acciones llevadas a cabo en Cataluña y, de manera concreta, en Barcelona. Pone de relieve una serie de contrastes, alguno de ellos calificado de «frustrante»: se refiere el profesor Cotino, fundamentalmente, a las diferencias existentes entre la regulación tan primaria del Derecho Público y la detallada y completa legislación existente en el ámbito de las sociedades cotizadas; también se ocupa del estado de la cuestión en la esfera de la Unión Europea y en países como Italia, Finlandia o Austria. Termina Cotino con la mirada puesta en el futuro, desgranando aquellas cuestiones que habrán de tener un mayor y mejor reflejo normativo.

Le sigue el estudio de Rafael Rubio Núñez, dedicado al papel prioritario que las TIC desempeñan en los movimientos sociales más recientes. De esta manera, el profesor Rubio analiza la incidencia de internet en campañas electorales, como la última estadounidense, o la novedad que la red comporta a la hora de organizar y canalizar demandas político-sociales de los ciudadanos, para lo que sirven de ejemplo ilustrativo el Foro Español de la Familia o la campaña noesigual.org, plataformas a través de las cuales se presentó una iniciativa legislativa popular y se organizó una manifestación, ambas acciones encaminadas a defender un modelo exclusivo de familia. Rubio concluye su intervención resaltando, por si quedaba alguna duda después de leer su texto, que el maridaje de la política con la tecnología es ya una realidad del presente, que hace más fuerte a la democracia.

Cierra este primer bloque Ana Aba Catoira, centrándose en la igualdad de oportunidades a la hora del acceso a las TIC y concediendo especial importancia y dedicación al acceso de la mujer. Lo que se denominó de manera comúnmente aceptada *brecha digital*, esto es, las diferencias sociales a la hora poder acceder de manera satisfactoria a los servicios ofrecidos por las TIC, supone uno de los primeros obstáculos que es necesario remover si se quiere construir un discurso público en defensa del uso político y social de la tecnología mínimamente serio y riguroso. Por lo que respecta a la concreta *brecha digital de género*, y después de analizar su situación presente, la autora apela, en último término, a una educación infantil en igualdad que sirva de garantía para la cicatrización de las heridas.

El segundo bloque lleva el título de «Estrategias y experiencias de democracia y participación electrónicas, no basadas en el voto electrónico». La apostilla final no es baladí, ya que parece, en ocasiones, que el voto electrónico es la única manera de ejercer —ayudados por la tecnología— los derechos de participación política. Es necesario aclarar la existencia de otras formas de poner estos derechos en práctica, sabiendo, además, que estas otras formas suelen caracterizarse por producir mejoras más sustanciales en el modelo clásico de participación política, que suponen al cabo mucho más que sustituir una urna de cristal por una tecla y una pantalla de ordenador (o, tan solo, por una urna electrónica), reforma esta que a algunos les parece semejante a la invención de la rueda, así como la panacea democrática. En esta línea, escribe en la «Presentación» Lorenzo Cotino que «el voto electrónico solo es un uso muy localizado, y no el más importante, de las TIC en el ámbito de la democracia y participación. De hecho, he sostenido —continúa Cotino— que centrar el interés en el voto electrónico va en perjuicio de otras formas y fórmulas de participación electrónica, de mayor interés y posibilidades hoy día». A estas otras formas y fórmulas va dedicado este segundo bloque.

Pedro Prieto Martín lo abre trazando los ejes conceptuales para el diseño de sistemas avanzados de participación electrónica municipal. No es casualidad que Prieto se centre en el

ámbito local, ya que es en él en donde han surgido con mayor asiduidad y facilidad impulsos encaminados a la incorporación de las TIC a los procesos de decisión y control ciudadanos.

María Carmen Ramilo continúa esta senda en su trabajo, dedicándose de manera especial, tras una breve introducción, a la valoración de las experiencias puestas en marcha en ayuntamientos del País Vasco, experiencias que la autora acaba juzgando todavía escasas.

Prosigue Ignacio Criado Grande centrándose en las cartas de servicios electrónicos presentes en la Administración general del Estado, una herramienta todavía limitada, pero con grandes posibilidades de mejora y de incorporación en la Administración. Wilma Arellano se centra en el acceso a la información pública en las comunidades autónomas, concretamente en Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana.

Por último, Javier Guillem Carrau y Francisco J. Visiedo Mazón se dedican a exponer la estrategia de comunicación y la participación de la sociedad valenciana en el reciente proceso de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana.

Cierra el volumen el tercer bloque: «El voto electrónico, sus garantías y posibilidades de regulación». Que el voto electrónico no sea el único, y probablemente tampoco el mejor, modo, como se ha dicho, de unir democracia y tecnología no quiere decir que no sea una fórmula importante y mucho menos que debamos pasarla por alto sin más análisis. A analizar su tipología y utilidad se dedica el trabajo de Jordi Barrat i Esteve.

José Julio Fernández Rodríguez se centra en la Recomendación Rec(2004)11 del Consejo de Europa, relativa al voto electrónico y adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de septiembre del 2004.

El siguiente trabajo —de la profesora María Vicenta García Soriano— es de gran interés y pertinencia, puesto que apuesta por una reconsideración de las garantías electorales ante el fenómeno del voto electrónico y, lo que es también importante y con frecuencia no tan tenido en cuenta, aboga también no solo por las garantías en el momento de la emisión del voto electrónico y por las posteriores, sino también por las garantías anteriores, con la finalidad de que la emisión pueda producirse en las mejores condiciones.

El profesor Miguel Ángel Presno Linera, en su contribución, entre otras cosas, como la presentación del sistema brasileño de voto electrónico, introduce la necesaria diferenciación entre el voto electrónico en urna electrónica y el voto electrónico a distancia, modalidad esta última que podría dar lugar a mayores diferencias de fondo con respecto a los modelos actualmente vigentes. Presno Linera, en lo que constituye el grueso de su colaboración, defiende una concepción de voto electrónico entendido como minimizador y, en definitiva, agente de la desaparición de cualquier tipo de *brecha digital*.

A este trabajo sigue el de Rosa María Fernández Riveira —de naturaleza, en lo esencial, de Derecho Comparado— en el que esta autora se dedica a exponer el estado de la legislación electoral en materia de voto electrónico en España y Francia.

Rubén Martínez Dalmau sigue la diferenciación en cuanto a los tipos de voto electrónico que comentaba, como se ha visto, Miguel Ángel Presno, y lleva a cabo una valoración de los aspectos positivos y negativos del voto electrónico.

Y cierra el libro Josep Maria Reniu i Vilamala valorando y presentando la percepción sociopolítica del voto electrónico en España, que parece haber alcanzado un justo medio entre los *ciberoptimistas* y los *tecnofóbicos*.

Nos encontramos, en conclusión, ante una obra que, debido al gran número de contribuciones que contiene, arroja, pese a la alta calidad de todas ellas, un balance desigual: temas

de altura científica y de necesario planteamiento conviven en estas páginas con cuestiones de detalle o, cuando menos, de importancia o interés no tan apremiante e insoslayable. No obstante, bien miradas, son esta convivencia e interdisciplinariedad las que precisamente hacen de este volumen un referente indispensable para todo aquel estudioso de un tema de obligada atención en nuestra época como es el de la democracia y la participación política a través de las TIC, en cualquiera de las múltiples perspectivas en que este puede abordarse.

## Notas

---

<sup>1</sup> Además del propio Lorenzo Cotino, los autores que han colaborado en esta obra son —por orden alfabético— Ana Aba Catoira, Wilma Arellano Toledo, Jordi Barrat i Esteve, Rosa Borge Bravo, Juan Ignacio Criado Grande, Rosa María Fernández Riveira, José Julio Fernández Rodríguez, Francisco Manuel García Costa, María Vicenta García Soriano, Javier Guillem Carrau, Rubén Martínez Dalmau, Miguel Ángel Presno Linera, Pedro Prieto Martín, María Carmen Ramilo Araujo, Josep Maria Reniu i Vilamala, Rafael Rubio Núñez y Francisco J. Visiedo Mazón.

# Summary

MICHAEL BLAKEMORE [9-25]

***e-Government strategy across Europe - a bricolage responding to societal challenges***

*The European Commission continues to provide strategic influence by 'binding' together the national and sub-national strategies of eGovernment. The 'brand' of European Union (EU) eGovernment has developed through a process of mediation between the complex landscapes of national and sub-national strategies that are becoming more diverse with EU enlargement. A challenge then is how to make eGovernment a trusted brand.*

**Keywords:** e-government, European Union, social change, citizenship

-&-

MARTA CANTIJOCH & JOSEP SAN MARTÍN [27-48]

***Participation through Parliamentary web sites***

*This article presents the results obtained in a research project which analyses the participatory supply of parliamentary web sites. We propose an inventory of mechanisms that Parliaments can provide citizens with to participate through their web sites. We establish a methodology to compare the different mechanisms on the one hand and the different Parliaments on the other. We observe that Parliaments have at their disposal a wide range of mechanisms to interact with citizens with different degrees of participatory impacts. The mechanisms which foster lower levels of participation are the more widespread ones. Besides, Parliaments in Spain (Congress, Senate and regional governments) obtain, in general, lower scores when compared to the European ones.*

**Keywords:** political participation, parliaments, New Information and Communication Technologies, Internet and Europe

-&-

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ [49-61]

***Political process and new technologies***

*ICT is present with its benefits in the field of political processes. The parliamentary and electoral areas are proof of this. Some of the effects being made in these fields are under study. And in the second part, the political and constitutional criteria which at present impede any further development of ICT in certain aspects are described.*

**Keywords:** ICT, parliamentary processes, electoral processes, electoral publicity, interactivity, political participation, political representation

-&-

JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ [63-80]

***Public access to the civil service and the digital gap***

*The digital divide or inequality of access to new Technologies is a very significant legal and political problem. It has various causes and consequences (economic, cultural, territorial). The Welfare State and its material equality principal should react in order to eliminate it. In Spain, many recent regulatory provisions have adopted measures which directly or indirectly face the divide to promote the development of eGovernment. However, a few problems still remain to take on even though improvement is clear.*

**Keywords:** Public Administration, eAdministration, eGovernment, citizenship, digital divide

-&-

XAVIER FERNÁNDEZ-I-MARÍN [81-94]

**Types of Public Administration. Do Public Electronic Services serve government or people?**

*The use of Public Electronic Services has increased amongst Public Administrations, transforming both the supply of services that citizens can use as well as the institutions themselves.*

*The aim of this article is to understand under what conditions the use that different types of citizens make of Public Electronic Services has contributed to the generation of different models of administration. On the one hand, administrations which try to contribute to increasing the supply of attractive services in order to give more incentives to their citizens to enter into the Society of Information, and on the other hand administrations that try to get benefits from new technologies by focusing their services on the social groups that already use Internet.*

*The results are based on the data of the Survey on the Equipment and Use of Information and Communication Technologies in Households that the Spanish Institute of Statistics has produced since 2002.*

**Keywords:** electronic government, e-government use, internet, public administration, public electronic services, evaluation

-&-

JUAN IGNACIO CRIADO [95-114]

**The Europeanisation of eGovernment Public Policies. An Institutional Analysis**

*Over the last few years the concept of Europeanisation has become more and more interesting for political circles, bearing in mind its application to different fields, including public policy and administration. This article examines what we identify as the Europeanisation of eGovernment policy through the influence of European Union institutions on public policies and administrations of member states. This article therefore outlines a preliminary analysis of the*

*mechanisms used to consolidate the organisational, regulatory and institutional aspects of eGovernment as a public policy area. This enables us to identify the prevalent orientations in European activities and programmes about eGovernment and to reach conclusions about their implications for member states.*

**Keywords:** European Union, public policy, eGovernment, europeanisation

-&-

CHRISTINE LEITNER [115-138]

**E-participation**

*The i2010 eGovernment Action Plan adopted in April 2006, and based on the outcome of the third Ministerial Conference in Manchester in November 2005, includes an objective for strengthening participation and democratic decision-making. Experience from initiatives across Europe and beyond has shown the potential benefits technology can bring in extending participation and widening and enriching the political debate. New technology requires policy choices and deliberate implementation strategies designed to maximise benefits and minimise negative outcomes. Therefore a number of challenges remain for decision-makers to address.*

-&-

XOSÉ M.ª MAHOU LAGO & ENRIQUE VARELA ÁLVAREZ [139-162]

**E-Government in Galicia: from government to governance?**

*Over the last few years Information and Communications Technology (ICT) has become the main vehicle around which most administrative reforms are being designed. As can be seen from the most successful experiences, the incorporation of ICT in this field is much more than just technology; it approaches key aspects of how public entities work and its existence cannot be forgotten if profound organisational changes are to be successfully introduced.*

*Technology should therefore be a support tool and not the centre of the strategy destined to turn traditional bureaucratic government into an electronic government based on efficiency and being closer to people. This is a complex and*

*gradual process, which requires detailed planning and above all, the involvement of all players affected by the change.*

*The Regional Government of Galicia, like other authorities in the surroundings, is immersed in this reform process. This article attempts a first approach to the e-government model used by the Regional Government, with special attention on the strategic plans designed by the President's Office and the Civil Service and Justice and Innovation and Industry departments, together with the organisational structure entrusted with the implementation.*

**Keywords:** e-Administration, e-Government, society of information, administrative reform

-&-

ADELA MESA DEL OLMO \_[163-184]

**Reflections on eGovernment in Spain and the implementation of the Law on electronic access**

*eGovernment is a reality, although - depending on the case - with different levels of implementation. In Spain the launching of e-government has opted for a significant institutionalisation of the phenomenon by regulating and designing plans for the purpose.*

*The question is that what began within the parameters of voluntarism is currently acquiring a prescriptive dimension and it is even being regulated by law. In this context, there are a number of rules from the Ministry for the Civil Service which have recently been approved. Among them, the "Law for public Electronic Access to the Civil Service." This article is basically a commentary on this law, accompanied by a synthetic vision of the subject in Spain.*

**Keywords:** e-Administration, e-Government, e-services, civil service

-&-

MIQUEL SALVADOR SERNA \_[185-198]

**The internal dimension of e-Government and the impact of e-Administration on human resource management: are the rules of the game changing?**

*In just over a decade the initiatives linked to so-called "e-government" have diversified and*

*expanded, occupying a leading position in the agenda of the various levels of government in Spain. But there has been a significant mismatch between these reform attempts based on the use of information technology and communication technologies (ICT) and the internal dynamics of public administrations. This disadjustment is illustrated particularly in the field of human resources management.*

*The article presents a review of some initiatives related to so-called eAdministration in the field of human resources management and questions both its scope and its viability as an effective instrument to reform public administrations. With a neoinstitutionalist approach, the article highlights different dynamics which allow us to categorize some of the major challenges facing strategies to reform the inherent dynamics of eAdministration in the field of public management.*

**Keywords:** e-Government, e-Administration, human resource management, public administration, neoinstitutionalism

-&-

DAVID SANCHO ROYO \_[199-208]

**Electronic Administration evaluation strategies**

*Evaluation is an essential element to put together the strategy in any organization, although the evaluation of public management programs has special conditions: A politicized environment, the political visibility of public action and social impact, the difficulty of defining the concept of value to citizens ... But evaluation is a vital and necessary tool to guide public action and decision. eGovernment programs are no exception to this public management environment and require and evaluation and control systems.*

*This paper analyses different evaluation strategies for information technology and eGovernments initiatives.*

**Keywords:** Electronic Government, Electronic Administration, evaluation, control systems, administrative organization, public management

-&-



## Normas de publicación

**1\_** Los trabajos se enviarán en soporte magnético como documentos de Word a la siguiente dirección:

**Administración & Ciudadanía**  
**Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións**  
**Escuela Gallega de Administración Pública**  
**Rúa de Madrid 2 - 4**  
**15707 Santiago de Compostela**

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:  
**AC.egap@xunta.es**

**2\_** No se recogerán trabajos enviados por fax ni versiones impresas que no vayan acompañadas de su correspondiente versión en soporte electrónico.

**3\_** Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

\_ En el caso de disquetes o discos compactos, deben contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

\_ En el caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulados en el exterior el nombre del archivo que denomina el trabajo y su autoría.

\_ Si se trata de archivos adjuntos enviados por correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autoría) figurarán en el espacio reservado al asunto del mensaje de correo electrónico.

**4\_** Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

\_ Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

\_ Estar redactados en gallego, castellano o inglés.

\_ Poseer una extensión mínima de 25 000 caracteres y máxima de 70 000 en el caso de artículos (notas y bibliografía inclusive), y de 3 000 a 10 000 caracteres en el caso de recensiones.

**5\_** Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

\_ Un título con su correspondiente traducción a inglés, en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

\_ Identificación de la autoría (nombre y apellidos).

\_ Identificación de la institución o centro a que pertenece.

\_ Resumen (como máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el texto principal, y su traducción a inglés (*abstract*), en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

\_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias en que se inscribe el trabajo, junto con su traducción a inglés en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

\_ El cuerpo principal del texto.

\_ La bibliografía.

\_ Anexo con las tablas, diagramas y cuadros.

**6\_** Los trabajos destinados a la sección de *recensiones* deberán incluir, además de los datos de identificación de la persona contribuyente (nombre y apellidos), la autoría, el título, la editorial, el lugar y la fecha de publicación de la obra recensionada.

**7\_** Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio en formato A4.

**8\_** Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados en cuanto al estilo antes de ser remitidos.

**9\_** Las notas figurarán al final del trabajo.

**10\_** Las citas insertadas en el texto indicarán su autoría, año de publicación, y la página entre paréntesis. Por ejemplo (Peters, 2002: 123). En el caso de cita de varias obras con la misma autoría y fecha de publicación, el año irá acompañado de una letra del alfabeto (empezando por la «a») que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

**11\_** La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo incluyendo su subtítulo cuando corresponda, editorial, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, deben incluirse el título y número de volumen o parte correspondiente, etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere utilizar el siguiente modelo de presentación, en orden alfabético por apellidos, de acuerdo con el sistema *Harvard*:

- Libros:

Alesina et ál. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artículos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artículos de revistas:

Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos no publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. Méjico. Agencia Federal de Administración Pública, *mimeo*.

- Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar su URL respectivo y la fecha de consulta (día-mes-año):

[http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat\\_a.html](http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html), 15-03-2006.

**12\_** Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de las direcciones postal y electrónica de la persona remitente.

## Evaluación de los trabajos\_

*Administración & Cidadanía* somete los trabajos que los autores envían a un proceso de evaluación. Los artículos y resecciones enviados son preseleccionados por el Consejo Editorial (véase el gráfico adjunto).

Los materiales que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitiendo cualquier referencia a su autoría, a dos pares externos vinculados a áreas científicas afines al contenido de los trabajos recibidos.

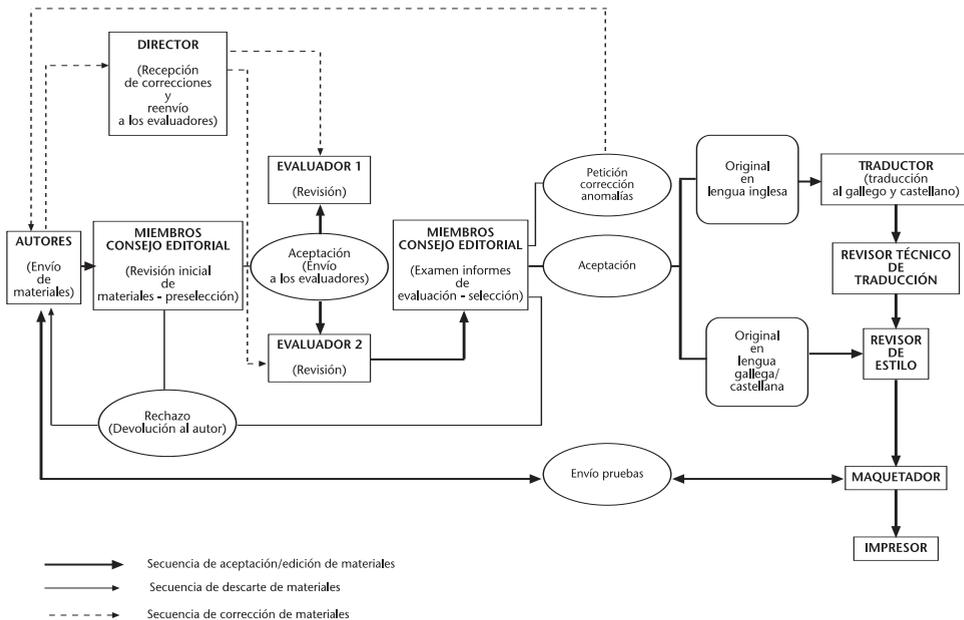
Tras el examen de los informes de evaluación, el Consejo Editorial les comunica a los autores el rechazo de su solicitud de publicación, la aceptación condicionada a la introducción de modificaciones en el original o bien a la aceptación sin condiciones. En todo caso, las comunicaciones realizadas por el Consejo Editorial van acompañadas de una copia de los informes de evaluación correspondientes.

*Administración & Cidadanía* cuenta con la colaboración de un centenar de evaluadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes de un total de 32 universidades y centros de investigación.

## Derechos de autor\_

Aceptada la publicación de cualquier material (artículo o resección) por parte del Consejo Editorial, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la editorial.

### ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números \_\_\_\_\_

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_

Entidad \_\_\_\_\_

DNI / NIF \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Población \_\_\_\_\_

Pais \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_ Telefax \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_ \_ Firma \_\_\_\_\_

## Boletín de suscripción

[sólo versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &  
ciudadanía.**

### Enviar a:

#### **Editorial EGARTORRE, S.L.**

C/ Primavera 2 - Nave 31  
Polígono industrial El Malvar  
28500 Arganda del Rey  
(Madrid)

#### **Editorial GALAXIA, S.A.**

Reconquista 1  
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99  
e-mail: [egartorre@egartorre.com](mailto:egartorre@egartorre.com)  
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05  
e-mail: [galaxia@editorialgalaxia.es](mailto:galaxia@editorialgalaxia.es)  
<http://www.editorialgalaxia.es>

\_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.  
Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.  
\_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

| TARIFAS VIGENTES,<br>HASTA DICIEMBRE DE 2007 | Suscripción anual<br>3 números   | Número suelto   | Forma de pago  |
|--|--|---|--|
| PUBLICACIÓN<br>IMPRESA                       | <b>Particulares</b><br><br>72,00 €<br><i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>   | <b>Particulares</b><br><br>26,00 €<br><i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>  | <input type="radio"/> <i>Transferencia a la cuenta</i>   |
|  | <b>Instituciones</b><br><br>108,00 €<br><i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i> | <b>Instituciones</b><br><br>36,00 €<br><i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i> | <input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i><br><br><input type="radio"/> <i>Cheque a nombre de la editorial</i><br><br><input type="radio"/> <i>Giro postal</i><br><br><input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i> |

#### Domiciliación bancaria

Fecha \_\_\_\_\_ Banco o caja \_\_\_\_\_  
 Número \_\_\_\_\_ Dirección de la agencia \_\_\_\_\_  
 Población \_\_\_\_\_  
 País \_\_\_\_\_ Número de cuenta \_\_\_\_\_

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la \_\_\_\_\_ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_







Volumen 2 (2007)  
Relación de contenidos



**\_ Sumario \_A&C \_Vol.2 \_n.º 1**

**\_ ARTÍCULOS**

**01\_ Miguel J. Agudo, Juan J. García y Juan L. Lara** (Centro de Estudios Andaluces), "La participación autonómica ante los órganos de la Unión Europea: plasmación en la reforma estatutaria andaluza" [9-21].

**02\_ Elvira Aranda** (Universidad Carlos III de Madrid), "La ley de defensa nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz" [23-47].

**03\_ Sandra León-Alfonso y Mónica Ferrín** (Escola Galega de Administración Pública), "La atribución de responsabilidades sobre las políticas en un sistema de gobierno multinivel" [49-75].

**04\_ Vincenzo Pavone** (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), "Biotecnologías y cambio social: ¿derecho a la salud o derecho a estar sanos? Ingeniería genética, biomedicalización y elección individual" [77-92].

**05\_ José Ángel Sotillo** (Universidad Complutense de Madrid), "La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad" [93-112].

**06\_ Carlos Teijo** (Universidad de Santiago de Compostela), "La agenda global de desarrollo. Capacidades y límites en el sistema internacional de ayuda" [113-130].

**07\_ Javier Uncetabarrenechea** (Universidad del País Vasco) "La reciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?" [131-141].

**\_ RECENSIONES**

**01\_ Miguel Anxo Bastos** (Universidad de Santiago de Compostela): Villoria, M. 2006. "La corrupción política. Madrid: Editorial Síntesis [145-148].

**02\_ Santiago Lago** (Universidad de Vigo): León-Alfonso, S. 2006. "The political economy of fiscal decentralization. Bringing politics to the study of inter-governmental transfers. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones [149-152].

**\_ SUMMARY**

**\_ NORMAS DE PUBLICACIÓN**

**\_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN**

**\_ Sumario \_A&C \_Vol.2 \_n.º 2**

**\_ ARTÍCULOS**

**01\_ Héctor Cebolla Boado** (Departamento de Sociología II, UNED), «El impacto de la concentración de extranjeros sobre las capacidades cognitivas en los colegios españoles» [9-23].

**02\_ Germán Fernández Farreres** (Universidad Complutense de Madrid), «Los códigos de buen gobierno de las administraciones públicas» [25-44].

**03\_ Xoaquín Fernández Leiceaga** (Universidad de Santiago de Compostela), «Reformas estatutarias y financiación autonómica» [45-62].

**04\_ M.ª Fuensanta Gómez Manresa** (Universidad de Murcia), «Las entidades urbanísticas colaboradoras» [63-92].

**05\_ Teresio Poggio** (Universidad de Trento), «Housing & Welfare Systems in Southern Europe» [93-113].

**06\_ Luis Linares, Rony Linares, Arturo Herrador, Roberto Galán Vioque, Eduardo Gamero Casado, Diego J. Vera Jurado** (Universidad de Guatemala), «Fortalecimiento municipal y descentralización en Guatemala» [115-170].

**07\_ Manuel Villoria Mendieta** (Universidad Rey Juan Carlos), «Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la Administración española» [171-191].

**\_ RECENSIONES**

**01\_ Celestino García Arias** (Universidad de Santiago de Compostela): Parsons, Craig. 2007. How to Map Arguments in Political Science. Nueva York: Cambridge University Press [195-204].

**02\_ Miguel González-Caride** (Universidad de Vigo): Gradín Lago, Carlos, Coral del Río Otero y Olga Cantó Sánchez. 2006. La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica y Financiera [205-210].

**\_ SUMMARY**

**\_ NORMAS DE PUBLICACIÓN**

**\_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN**

\_ Sumario \_A&C \_Vol.2 \_n.º 3

\_ ARTÍCULOS

01\_ Michael Blakemore. (Universidad de Durham), «La estrategia sobre administración electrónica en Europa: el bricolaje como respuesta a los cambios sociales» [9-25].

02\_ Marta Cantijoch y Josep San Martín. (Universidad Autónoma de Barcelona), «La oferta participativa de las webs parlamentarias» [27-48].

03\_ Ricardo Chueca Rodríguez. (Universidad de La Rioja), «Proceso político y nuevas tecnologías» [49-61].

04\_ José Julio Fernández Rodríguez. (Universidad de Santiago de Compostela). «Acceso de los ciudadanos a las Administraciones Públicas y brecha digital» [63-80].

05\_ Xavier Fernández i Marín. (Universidad Pompeu Fabra), «Modelos de Administración Pública. ¿Sirven los servicios Públicos Electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?» [81-94].

06\_ Juan Ignacio Criado. (Universidad Autónoma de Madrid), «La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración» [95-114].

07\_ Christine Leitner. (Universidad del Danubio Krems), «E-participación» [115-138].

08\_ Xosé M.ª Mahou Lago y Enrique Varela Álvarez. (Universidad de Vigo), «La e-administración en Galicia: ¿Del gobierno a la gobernanza?» [139-162].

09\_ Adela Mesa del Olmo. (Universidad del País Vasco). «Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico» [163-184].

10\_ Miquel Salvador Serna. (Universidad Pompeu Fabra). «La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas del juego?» [185-198].

11\_ David Sancho Royo. (Universidad Pompeu Fabra), «Estrategias de evaluación de iniciativas de Administración electrónica» [199-208].

\_ RECENSIONES

01\_ Enrique Cebrián Zazurca. (Universidad de Zaragoza): Cotino Hueso, L. (coord.). 2007. Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías. Albolote (Granada): Ed. Comares [209-216].

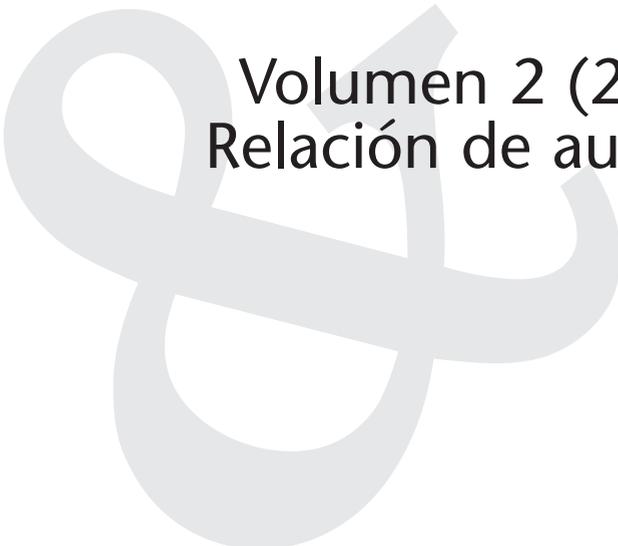
\_ SUMMARY

\_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

\_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN

\_ RELACIÓN DE CONTENIDOS

\_ RELACIÓN DE AUTORES



Volumen 2 (2007)  
Relación de autores





## \_ Relación de autores

### A

Agudo, Miguel J. \_Vol.2 \_n.º1

Aranda, Elvira \_Vol.2 \_n.º1

### B

Bastos, Miguel Anxo \_Vol.2 \_n.º1

Blakemore, Michael \_Vol.2 \_n.º3

### C

Cantijoch, Marta \_Vol.2 \_n.º3

Cantó Sánchez, Olga \_Vol.2 \_n.º2

Cebolla Héctor \_Vol.2 \_n.º2

Cebrián Zazurca, Enrique \_Vol.2 \_n.º3

Cotino Hueso, L. \_Vol.2 \_n.º3

Criado, Juan Ignacio \_Vol.2 \_n.º3

### CH

Chueca Rodríguez, Ricardo \_Vol.2 \_n.º3

### D

Del Río Otero, Coral \_Vol.2 \_n.º2

### F

Fernández i Marín, Xavier \_Vol.2 \_n.º3

Fernández Farreres, Germán \_Vol.2 \_n.º2

Fernández Leiceaga, Xoaquín \_Vol.2 \_n.º2

Fernández Rodríguez, José Julio \_Vol.2 \_n.º3

Ferrín, Mónica \_Vol.2 \_n.º1

### G

Galán Vioque, Roberto \_Vol.2 \_n.º2

Gamero Casado, Eduardo \_Vol.2 \_n.º2

García Arias, Celestino \_Vol.2 \_n.º2

García, Juan J. \_Vol.2 \_n.º1

Gómez Manresa, M.ª Fuensanta \_Vol.2 \_n.º2

González-Caride, Miguel \_Vol.2 \_n.º2

Gradín, Carlos \_Vol.2 \_n.º2

### H

Herrador, Arturo \_Vol.2 \_n.º2

### L

Lago, Santiago \_Vol.2 \_n.º1

Lara, Juan L. \_Vol.2 \_n.º1

Leitner, Christine \_Vol.2 \_n.º3

León-Alfonso, Sandra \_Vol.2 \_n.º1

### M

Mahou Lago, Xosé M.ª \_Vol.2 \_n.º3

Mesa, Adela \_Vol.2 \_n.º3

### P

Pavone, Vicenzo \_Vol.2 \_n.º1

Poggio, Teresio \_Vol.2 \_n.º2

### R

Rony Linares, Luis Linares \_Vol.2 \_n.º2

### S

Salvador Serna, Miquel \_Vol.2 \_n.º3

Sancho Royo, David \_Vol.2 \_n.º3

San Martín, Josep \_Vol.2 \_n.º3

Sotillo, José Ángel \_Vol.2 \_n.º1

### T

Teijo, Carlos \_Vol.2 \_n.º1

### U

Uncetabarrenechea, Javier \_Vol.2 \_n.º1

### V

Varela Álvarez, Enrique \_Vol.2 \_n.º3

Vera Jurado, Diego J. \_Vol.2 \_n.º2

Villoria, Manuel \_Vol.2 \_n.º2



monográfico administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

monográfico administración & ciudadanía.

monográfico

monográfico

monográfico administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E  
XUSTIZA



Escola Galega de  
Administración  
Pública