

## e-ADMINISTRACIÓN: ¿UN RETO O UNA NUEVA MODA?

### PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO EN TORNO A INTERNET Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL SIGLO XXI

Juan Ignacio Criado Grande<sup>1</sup> y M<sup>a</sup> Carmen Ramilo Araujo<sup>2</sup>

SUMARIO: RESUMEN. 1.INTRODUCCIÓN. 2.MARCO TEÓRICO. 3.TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC) Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 4.e-ADMINISTRACIÓN: DEFINICIÓN Y BARRERAS PARA SU DESARROLLO. 5.PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA EL DESARROLLO DE LA e-ADMINISTRACIÓN. 5.1.FACILITAR EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LAS TIC. 5.1.1.Evitar la desigualdad con base tecnológica y facilitar el acceso a colectivos diferenciados. 5.1.2.Seguridad, encriptación y autenticación. 5.1.3.Aumento de la calidad democrática. 5.2.PREPARAR Y ADAPTAR LA ORGANIZACIÓN Y EL MUNICIPIO A LAS TIC. 5.2.1.Formación de los empleados en Internet. 5.2.2.Más allá de la división departamental: orientación de la organización a los problemas y necesidades de los ciudadanos. 5.2.3.Desarrollo y mantenimiento de proyectos de e-Administración: las páginas web. 5.2.4.*Keep it size*: no ir más allá de las posibilidades de la organización. 5.2.5.Evaluación. 5.3.DIMENSIÓN RELACIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN EL USO DE LAS TIC. 5.3.1.De la ventanilla única a la dimensión relacional entre Administraciones Públicas. 5.3.2.Relaciones público-privadas y desarrollo económico local. 5.3.3.*Benchmarking*: aprovechar las buenas prácticas y experiencias de los más innovadores. 6.REFLEXIONES FINALES. 7.REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.

## RESUMEN

Ante la necesidad de ofrecer estudios sistemáticos sobre el impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas, este artículo presenta una reflexión sobre *resultados* y *problemas* que ya están experimentando determinadas organizaciones pioneras en el ámbito local. En realidad, son cuestiones cruciales que se están poniendo de relieve a la luz de libros, congresos, seminarios y reuniones académicas y profesionales. Este artículo trata de esbozar esos puntos esenciales y ofrecerlos sistematizados para conocer algunos de los interrogantes más interesantes sobre los cuáles reflexionar en próximos estudios.

*"Imaginad esto:*

*En toda Europa, las Administraciones Públicas, desde los Municipios a las Administraciones de los Estados, son vistas por los ciudadanos como entidades ágiles, amigables, serviciales, transparentes y modelo de excelencia en cuanto a los resultados del uso de las Tecnologías de la Sociedad de la Información. Las autoridades públicas comparten y utilizan plenamente la información que tienen a su disposición para efectuar un seguimiento constante de las necesidades de los ciudadanos y responder a ellas rápidamente (...).*

*Con ayuda de la tecnología y los mecanismos de mercado, la información y los servicios están disponibles de modo asequible y seguro para todos, en todo tiempo y en todo lugar".*  
(Requisitos Estratégicos del V Programa Marco de I+D de la Unión Europea).

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años distintas reflexiones y estudios consideran que una nueva etapa en la Historia de la Humanidad ha comenzado: la *Era Informacional* (Castells,1996); que vivimos en un *Mundo Digital* (Negroponte,1995) y en una *Sociedad Red* (Castells,1996) y *de la Información y el Conocimiento*<sup>3</sup> ubicada en el *Tercer Entorno* (Echeverría, 1999).

<sup>1</sup>Becario del Programa de Formación de Profesorado Universitario (MEC), en el Dpto. de Ciencia Política y de la Administración II (UCM)

e-mail: [i.criado@wanadoo.es](mailto:i.criado@wanadoo.es)

<sup>2</sup> Becaria del programa de formación de Investigadores del Gobierno Vasco, en el Dpto. de Ciencia Política y de la Administración (UPV-EHU)

e-mail: [mcarmen\\_ramilo@eresmas.com](mailto:mcarmen_ramilo@eresmas.com)

<sup>3</sup> El principio de la Sociedad de la Información se estableció en el informe 'Europa y la Sociedad de la Información Global' presentado a la Comisión Europea en 1994 por una comisión de técnicos de alto nivel encabezados por Martin Bangemann. A su vez, el antecedente de este informe es el 'Libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y la ocupación' (1993), en el que aparece por primera vez el término "Sociedad de la Información" en el

Los medios de comunicación hablan continuamente de la expansión y retroceso de la *Nueva Economía*; del éxito y fracaso de las *'empresas.com'*; de los efectos de la *Globalización* y los movimientos sociales que manifiestan estar en su contra. Y vemos como las Administraciones Públicas promueven proyectos para desarrollar la *'e-Administración'*<sup>4</sup>. Todas estas visiones y conceptos tienen un componente común: El desarrollo de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TIC), y más concretamente de *Internet* y la *World Wide Web* (WWW), que hacen posible la interacción entre actores, en cualquier parte del mundo, en tiempo real y a bajo coste.

Las TIC pueden ser herramientas que permitan a las Administraciones Públicas gestionar con mayor calidad, eficacia y eficiencia los servicios y recursos públicos. Así se pone de manifiesto en documentos procedentes de diferentes organizaciones como la Comisión Europea (1994), el G-7 (1997), o la OCDE (1998); y a través de proyectos comunitarios, estatales o regionales que recomiendan a los diferentes niveles de gobierno el uso, promoción y universalización de las TIC dentro de las propias organizaciones públicas y en sus relaciones con otros actores sociales.

El ámbito local de gobierno ha sido uno de los que ha aplicado algunas de las más interesantes innovaciones tecnológicas en la gestión pública (Criado y Ramilo, 2001), debido a su mayor proximidad a los ciudadanos y a la capacidad de algunos de sus políticos y directivos para adaptar sus organizaciones a los nuevos entornos y demandas sociales. Si bien numerosos estudios analizan los efectos que Internet y las TIC están teniendo a todos los niveles de la vida social, política y económica (Negroponte,1995; Castells,1996; Echeverría,1999; Gil,1999; Jordana,1999a, Lucas,2000; Tezanos,2001); son más bien escasos los análisis sistemáticos acerca del impacto de las TIC en los Gobiernos y Administraciones Públicas desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración (Hale, 1999; Hoff,2000; Jordana,1999b; Salvador, 2000).

Así pues, este artículo tiene por objeto reflexionar, de manera preliminar y desde una perspectiva politológica, sobre algunos de los *problemas* que deberán afrontar las Administraciones Públicas, en general, y las Administraciones Locales, en particular, para *aprovechar el potencial de las TIC en la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas*, de manera que se sitúen como organizaciones prestadoras de servicios de calidad, eficaces, eficientes y en continua adaptación a los cambios para responder a las necesidades sociales en las mejores condiciones posibles.

El enfoque que defienden los autores de este texto parte de la consideración de las TIC como herramientas con un enorme potencial para configurar estructuras organizativas y modelos de gestión de los servicios que ofrezcan una *respuesta única, ágil, eficiente, de calidad y transparente a los ciudadanos*. De esta manera las TIC e Internet, -como anteriormente pudieron serlo las ideas de receptividad de la Administración, orientación al ciudadano, calidad y mejora continua en la prestación de servicios-, podrían ser un *motor de cambio* para las organizaciones (existiendo también la *amenaza* de que sea o se convierta en una *nueva moda*). Motor para el *cambio organizativo* en las Administraciones entendiendo como tal no sólo la modificación de los elementos técnicos (tecnología, estructuras, procesos, etc.) sino también, lo que es más importante: el cambio en los *valores y comportamientos* que configuran la cultura organizativa existente (Ramíó,2000). Y motor para el cambio que también podría reflejarse en la *transformación de la concepción 'competencial', 'corporativista', 'sectorial'* de los diferentes Departamentos, Unidades y Servicios de las organizaciones públicas poniendo en evidencia la *necesidad de articular políticas, procedimientos y servicios*

capítulo 5, que lleva el título "La sociedad cambiante, las nuevas tecnologías". La apuesta por el desarrollo de la *Sociedad de la Información* es la respuesta europea al crecimiento de las redes de alta velocidad de los Estados Unidos y a su superioridad tecnológica. También constituyó un argumento adicional para la liberalización (antes de enero de 1998) del monopolio que la mayoría de los países de la Unión Europea tenían en el campo de las telecomunicaciones. Otros objetivos planteados son: Lograr que el mercado europeo gane competitividad; Marcar las pautas de crecimiento; Reducir el paro; Mejorar la calidad de vida de las personas.

<sup>4</sup>También denominada Administración electrónica, telemática, virtual, en línea (on-line) o gobierno electrónico. e-Government es la denominación con un mayor consenso a nivel internacional, sin embargo en la literatura latina no existe aún un acuerdo generalizado sobre cómo denominar a las organizaciones públicas que utilizan las TIC (especialmente, las páginas web, pero también otros usos de Internet como el correo electrónico, y otras herramientas como la vídeo conferencia, las intranets, tecnología WAP de telefonía, etc...) para interactuar con otros agentes públicos y privados a diferentes niveles. En este artículo se propone la denominación de e-Administración como concepto que trata de integrar varios niveles de desarrollo que se describen en el apartado 4º.

*integrados y transversales* que respondan con coherencia a las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, no debemos olvidar que el desarrollo de la e-Administración es *más una cuestión política que técnica*. De manera que Internet y las TIC pueden ser herramientas para el cambio, siempre que exista una clara voluntad política y directiva para liderar los cambios necesarios en las estructuras, procedimientos y cultura organizativa.

Tras una breve introducción y justificación del objeto de estudio se presentan los enfoques teóricos en los que se enmarca esta investigación. Un tercer apartado describe brevemente el papel de Internet y las TIC en las estrategias de modernización de las Administraciones Públicas. A continuación se propone una definición de e-Administración y se describen algunas de las principales barreras que dificultan su desarrollo. Seguidamente el quinto apartado presenta algunos de los problemas y retos de las Administraciones Públicas locales ante Internet y las TIC en tres bloques fundamentales: facilitar el acceso de los ciudadanos a las TIC; preparar y adaptar las organizaciones para las TIC; y generar una dinámica de apertura hacia el entorno. Y finalmente se recogen algunos elementos esenciales para avanzar hacia la e-Administración, que será interesante abordar en próximas investigaciones y sobre los que las Administraciones Públicas deberán reflexionar y tomar decisiones.

Para realizar este estudio, además de la consulta bibliográfica sobre los enfoques teóricos que enmarcan este análisis, se analizaron algunos documentos y proyectos de distintas Administraciones para la promoción de la e-Administración, así como comunicaciones presentadas en diferentes congresos y jornadas sobre TIC y e-Administración. Finalmente, las reflexiones de este estudio proceden de varias entrevistas a responsables de políticas y acciones para la promoción de la Sociedad de la Información y la e-Administración a nivel autonómico, provincial y local en Euskadi y Madrid; de las reflexiones de varios *webmasters* de páginas web de Ayuntamientos de Euskadi y Madrid; y de un estudio previo sobre el perfil de orientación al ciudadano de las páginas web de los municipios madrileños y vascos (Criado y Ramilo,2001).

## 2. MARCO TEÓRICO

Este análisis se fundamenta en una triple perspectiva teórica, que se entiende complementaria, con la intención de generar hipótesis vinculadas a la manera en que las Administraciones Públicas deberán abordar los problemas y retos que se les presentan en el entorno virtual del nuevo milenio.

En primer lugar, el enfoque de la *Nueva Gestión Pública* que, desde sus diferentes formulaciones (Hood,1991; Osborne y Gaebler,1992), considera necesario *medir los resultados* obtenidos por el Sector Público observando la nueva lógica postindustrial, en la que la intervención de las TIC es crucial. Ello conlleva la necesidad de estudios que evalúen sistemáticamente la acción de los Gobiernos y las Administraciones Públicas, al situarse como objetivos centrales la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos (Bañón y Carrillo,1997). La justificación de utilizar este enfoque viene unida también a su preocupación por *cambiar la manera en la que el Sector Público debe operar* (Hughes,1998) y su intención de alcanzar modelos organizativos que den cabida al uso de nuevas herramientas como las TIC en la gestión de los servicios públicos agilizando y mejorando la gestión y permitiendo una rápida adaptación a los cambios (Gil,1999; Ramió,1999; Sancho,2000).

En segundo lugar, se parte de la consideración de un *modelo relacional e interactivo* del Estado, en general, y de las Administraciones Locales, en particular (Brugué y Gomà,1998; Díaz,1997; Kooiman,1993). Este carácter relacional de las organizaciones se produce porque ante la creciente *complejidad de los problemas*, ningún actor tiene por sí solo suficientes recursos para abordarlos. Lo cual conlleva la necesidad de diseñar políticas públicas considerando la *red de actores implicados* (Kickert,1997; Jordana,1995) que pueden condicionar los resultados de las políticas, estrategias y acciones. En este nuevo escenario, los poderes públicos deberán dinamizar, coordinar,

liderar y generar consensos entre el conjunto de actores públicos, privados y sociales implicados en el diseño de políticas de manera que sea posible obtener los mejores resultados. Teniendo en cuenta esta dimensión relacional de los Gobiernos y Administraciones Públicas, el paradigma de la Nueva Gestión Pública -guiado por criterios de eficiencia y eficacia- se enriquece así gracias a la incorporación de lógicas para la acción destinadas a desarrollar sinergias entre los diferentes agentes implicados (Meneguzzo,1997; Brugué, 1996).

Finalmente, se tiene en cuenta la literatura sobre la "*democracia electrónica*" (Barber, 1984; Hale, Musso y Weare, 1999), cuyos autores caracterizan los efectos de las TIC sobre las democracias entre dos extremos: los *utópicos* consideran su potencial para lograr una nueva época dorada de *participación democrática*, basada en un incremento de la *responsabilidad* de los gobiernos y el refuerzo de las estructuras políticas y sociales dentro del nivel local (Subirats,1996; Castells,1996; Botella,1999; Font,2001). Por su parte, los *escépticos* destacan que las TIC generan innumerables problemas administrativos y de gestión y pueden desembocar en un escenario de control y manipulación creciente de los ciudadanos por sus gobiernos (Hale, Musso y Weare, 1999). Este estudio se asienta en una visión intermedia entre estas dos alternativas, ya que, dentro de una sociedad con numerosos canales de comunicación y sistemas de información, el desarrollo de Internet tendrá efectos más incrementales que exponenciales en su aplicación y uso en el ámbito de las Administraciones Públicas, a pesar de los riesgos siempre presentes de la desigualdad basada en la tecnología.

### 3. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Numerosos autores y publicaciones han recogido en los últimos años reflexiones en torno a los procesos de modernización de las Administraciones Públicas, y han intentado definir los *componentes principales* de modernización que permiten mejorar la eficacia y eficiencia de las Administraciones en un entorno de recesión económica y de crisis del Estado de Bienestar (OCDE, 1987; Nieto,1989; Bañón, 1993; Osborne y Gaebler,1992; Villoria,1996; Ramió 1999; Ballart y Ramió, 2000).

Ramió (1999) cita algunas de las estrategias de mejora que en los últimos años han ido poniendo en marcha las Administraciones Públicas en España (ver tabla 1). Sin embargo, este autor considera que la mayor parte de los proyectos modernizadores impulsados hasta el momento no se pueden considerar auténticos programas de modernización, sino simples *actuaciones de mejora muy concretas* de determinados servicios. Ciertas experiencias de unificación de trámites, de ventanilla única, de mejor atención a los ciudadanos, y una extensible retórica modernizadora y de los cursos de formación en Gestión Pública podría ser el balance de estos proyectos. Pero *los grandes problemas organizativos* (Rediseño organizativo; Presupuestación; Fiscalización; Contratación; Política de Recursos Humanos; Función Directiva...) siguen intactos. Las claves del escaso desarrollo y de los pocos resultados de estos procesos de modernización son el *mimetismo* con respecto a experiencias de otras administraciones, la *falta de una verdadera convicción en su implantación* y su escasa ambición (Ramió,1999:286-288).

**Tabla 1**

Estrategias de mejora en las Administraciones Públicas españolas

- Cuadros de dirección (sistemas integrados de información). Indicadores de gestión, resultado y de impacto.
- Administración por objetivos
- Gestión por proyectos
- Calidad Total
- Redimensionamiento de plantillas
- Evaluación del rendimiento del personal
- Simplificación de estructuras administrativas
- Evaluación de programas
- Gestión operativa: Previsión de la demanda, teoría de colas, análisis de flujos y diseño de capacidades
- Automatización de servicios
- Externalización de servicios públicos: Control de los servicios externalizados
- **Sistemas interactivos de información a los ciudadanos (páginas web)**
- Racionalización y automatización de los procedimientos
- Oficinas de gestión unificada
- Sistemas de protección de la información

Fuente: Ramió, 1999:287

Contar con instalaciones magníficas, gestores de colas, Intranet, páginas web, procedimientos On-line, información institucional en tecnología WAP o firma electrónica, son elementos que se presentan en numerosos planes de las Administraciones Públicas como los elementos fundamentales de la modernización e innovación. Sin embargo, estas herramientas, más que fines en sí mismos, deben entenderse como medios para impulsar la adaptación de las estructuras, procesos y servicios de las Administraciones Públicas a las necesidades de cada momento. Una interesante pregunta de investigación sería *si la introducción de Internet y las TIC -como herramientas con grandes posibilidades técnicas para innovar en la gestión-, están siendo o no un motor para el cambio de algunos de los elementos organizativos que, como indicaba Ramió (1999), aún no han sido objeto de racionalización, adaptación y mejora<sup>5</sup>.*

#### 4. e-ADMINISTRACIÓN: DEFINICIÓN Y BARRERAS PARA SU DESARROLLO

Las organizaciones públicas pueden utilizar las TIC, principalmente Internet y la WWW, para interactuar con otros agentes públicos, sociales y privados a diferentes niveles:

- extendiendo el uso de las TIC al conjunto de la población; ampliando las posibilidades para acceder a la información de la actividad pública; y haciendo posible la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y definición y priorización de necesidades (voto electrónico, foros de participación, listas de distribución), de manera rápida y sencilla;
- informando con mayor transparencia de las acciones públicas y haciendo posible la gestión y tramitación de servicios a través de Internet (procedimientos digitalizados, gestores de expedientes, firma electrónica...);
- tratando de diseñar acciones coordinadas entre distintas Administraciones (desde la interconexión de registros e intercambio de bases de datos al diseño de políticas y estrategias conjuntas en los diferentes ámbitos de actuación pública).

El concepto de e-Administración que se propone en este artículo integra estos tres niveles de desarrollo. De manera que resultará de interés conocer *en qué consisten realmente los proyectos para el desarrollo de la e-Administración* (en sus múltiples denominaciones: Ventanilla virtual, única, Administración en línea (on-line),

<sup>5</sup> Numerosas Administraciones Públicas destacan como elemento innovador del proceso de selección del personal contar con una aplicación telemática que permita iniciar el proceso, realizar el seguimiento y conocer los resultados de los exámenes. Si bien ésta puede ser una interesante herramienta para agilizar diferentes trámites en los procesos selectivos, tanto para la organización, como para los opositores; sería de mayor interés contar con una Política de Recursos Humanos que, por medio de la selección, formación, promoción, motivación y valoración del desempeño de las personas que forman parte de la organización, permita innovar y mejorar el rendimiento de la Administración Pública. Pero ésta es una cuestión políticamente más compleja y conflictiva que una aplicación telemática (técnicamente sencilla). La OPE en Internet es una de las muchas paradojas que podemos encontrar en las organizaciones públicas: aprovechando las últimas innovaciones tecnológicas se mantienen procedimientos y estructuras organizativas con graves deficiencias para conseguir que las organizaciones públicas actúen con mayor eficiencia y se adapten de manera continua a los cambios. Es uno de los numerosos aspectos sobre los cuales es prioritario que las Administraciones Públicas reflexionen y propongan acciones concretas de mejora.

Administración digital, Gobierno electrónico). Desarrollar proyectos de e-Administración no significa que las Administraciones hagan lo mismo de manera más rápida y con menos personas. Más bien la configuración de la e-Administración irá mucho más allá de estas cuestiones y hará imprescindible y necesaria una *reflexión estratégica de la razón de ser de cada uno de los objetivos, servicios y procedimientos de las Administraciones Públicas*<sup>6</sup>. Y así, la fase de reflexión y diseño de proyectos de e-Administración puede ser un buen momento para romper algunas *barreras* que compartimentalizan la acción de las Administraciones Públicas (Ver tabla 2), y para comenzar a definir fórmulas de gestión y redes de colaboración que aúnen esfuerzos y pongan en común recursos para responder a las necesidades sociales con coherencia y sin duplicar tareas.

Los ciudadanos desconocen la compleja articulación competencial de las instituciones y lo que demandan de ellas es una respuesta coordinada y única. Por su parte, las políticas y servicios tienen cada vez más un carácter transversal (Juventud, Tercera Edad, Igualdad de Género, Medio Ambiente, Sanidad, Inmigración, Seguridad...). Ello obliga a diseñar mecanismos de coordinación y a elaborar *políticas interdepartamentales e interinstitucionales*, que suponen un cambio en la manera de concebir la *Política* (y las *Políticas*). Ésta(s) ya no es(son) propia(s) de un territorio o de un ámbito competencial jurídicamente definido, sino que tiene(n) un carácter *relacional* al ser imprescindible la participación de diferentes agentes institucionales, sociales y económicos para responder a las necesidades de manera integrada y transversal. Las TIC permiten, técnicamente, la extensión del *modelo relacional* de las Administraciones y políticas públicas a través de la interconexión de registros y bases de datos; la tramitación telemática de cualquier solicitud desde cualquier Administración, independientemente de quién sea la competencia; la presentación de los servicios en los portales institucionales según las necesidades de los ciudadanos y no la estructura administrativa; etc. Éstas y otras posibilidades que ofrecen las TIC, siempre que exista voluntad política, permitirán obtener mejores resultados para el conjunto de la sociedad que los obtenidos por políticas sectoriales y territorializadas.

Pero, ¿cuál es la *concreción real* del discurso de la e-Administración?. ¿Qué compromiso existe desde el ámbito político, pasando por el directivo y técnico hasta el personal de ventanilla para *racionalizar* y *mejorar* las estructuras, procedimientos y gestión de servicios?, ¿o tal vez la promoción de la e-Administración es, simplemente, una *fuentes de ingresos* para las empresas que instalan, mantienen y actualizan aplicaciones informáticas a las que nunca se les dotará de contenidos y funciones que mejoren el rendimiento de las Administraciones Públicas?.

**Tabla 2**

Barreras para el desarrollo de la e-Administración

Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe suficiente extensión ni penetración de las TIC, y en particular, de Internet<sup>7</sup>.</li> <li>- Cultura incipiente del uso de Internet, más allá de un elemento de información y publicidad.</li> <li>- No existe confianza en los medios de intercambio electrónicos. Se exigen más garantías de seguridad a los proyectos de e-Administración que a las tradicionales tarjetas de crédito.</li> <li>- Desconocimiento de la existencia de la e-Administración.</li> </ul>
----------	---

<sup>6</sup> Algunas de las reflexiones y estrategias más estructuradas para el desarrollo de la Sociedad de la Información y la e-Administración en el ámbito local podrían ser, entre otras, los Planes estratégicos de Mataró y Terrassa ([http://www.localret.es/societat/plans\\_estr.htm](http://www.localret.es/societat/plans_estr.htm)), la propuesta del Ayuntamiento de Sabadell, pionero y destacado actor en la escena de los servicios ciudadanos a través de Internet, (<http://www.ajsabadell.es>), o el proyecto IRUNETXXI del Ayuntamiento de Irún (<http://www.irun.org/micros/irunet/caste/index.html>). A nivel autonómico destacan los Planes estratégicos de Catalunya ([http://www.localret.es/docs/catalunya\\_xarxa.pdf](http://www.localret.es/docs/catalunya_xarxa.pdf)), Canarias (<http://www.gobcan.es/dgcom/>), Valencia (<http://www.gva.es/generalitat/index.html>), Euskadi (<http://www.euskadi.net/sociedaddelainformacion/>), Galicia o La Rioja. Y a nivel estatal, la iniciativa Info XXI es la estrategia para el desarrollo de servicios telemáticos en los servicios de la Administración General del Estado (<http://www.setsi.mcyt.es/>). Todos ellos siguiendo las recomendaciones de la iniciativa comunitaria e-Europe <http://europa.eu.int/ISPO/Welcome.html>.

<sup>7</sup> De acuerdo con los últimos datos del Estudio General de Medios (EGM) (Abril / Mayo 2001), en el conjunto de España los usuarios habituales de Internet, mayores de 14 años, durante el último mes habrían sido un 20,3%. <http://www.aimc.es>

Corporaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mala situación de los sistemas de base. No se ha trabajado en la integración de sistemas ni en el desarrollo de sistemas corporativos de información y tramitación.</li> <li>- Ausencia de un liderazgo institucional claro: Se confunden proyectos corporativos con injerencias en asuntos propios, cuando el ciudadano ve a la Administración como UNA.</li> <li>- No existe orientación al cliente.</li> <li>- En general en la Administración Pública el sentimiento de corporación de cara a la relación con el ciudadano es muy bajo. Se piensa que los ciudadanos conocen las estructuras y se pone la información según las estructuras. Esta situación es negativa para dar información y hace imposible hablar de tramitación electrónica en muchos casos.</li> </ul>
Leyes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reciente desarrollo normativo de cuestiones relacionadas con la seguridad electrónica, firma digital, protección de datos...</li> <li>- En ocasiones las Asesorías jurídicas y funcionarios, por su formación y menor experiencia en estas cuestiones, recelan de los nuevos sistemas.</li> <li>- Con frecuencia se trata de imponer a los procedimientos electrónicos requisitos más severos que los utilizados en los métodos tradicionales.</li> <li>- El marco tecnológico avanza más rápido que el marco normativo.</li> </ul>
Procedimientos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En general los procedimientos están diseñados en función de las necesidades de los órganos de gestión. No hay orientación al cliente. Un mismo hecho puede generar ante una misma Administración diferentes expedientes con los mismos datos, la misma documentación complementaria...</li> <li>- Se pide a los ciudadanos: documentación que la Administración ya tiene; que ha generado ella misma o que va a generar...</li> <li>- En general los procedimientos no están sujetos a un rediseño continuo que tenga como objetivo el aprovechamiento de las TIC al servicio de gestores y ciudadanos.</li> </ul>
Falta de integración entre las AAPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si difícilmente es posible la colaboración y coordinación interna (intra-integración), peor se presenta la colaboración y coordinación entre Administraciones (extra-integración).</li> <li>- La integración entre Administraciones Públicas es un requisito para hacer posible la tramitación electrónica de algunos expedientes administrativos.</li> <li>- La experiencia no parece apuntar en esta línea y algunos proyectos más que por integrar sistemas, apuesta por la integración de personas (cada vez más solapamientos de la información detrás de distintas ventanillas, en lugar de menos ventanillas y más servicios).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Franco (2001) y las reflexiones de los *webmasters*.

## 5. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA EL DESARROLLO DE LA e-ADMINISTRACIÓN

Parece ser que aquellos que dentro de las Administraciones Públicas se plantean proyectos que van más allá de la información sobre la organización, se encuentran a menudo con importantes barreras y resistencias para realizarlos, siendo con frecuencia la tecnológica la menos importante (Franco, 2001). Y ello porque al igual que las iniciativas para la racionalización y modernización de las Administraciones Públicas, el desarrollo de la e-Administración es ante todo una *cuestión política*, de *voluntades*, *prioridades de actuación* y *capacidad de liderazgo*, más que una cuestión meramente técnica. De manera que, además de contar con los recursos normativos, humanos, organizativos, económicos y tecnológicos necesarios, será fundamental un *compromiso político expreso para liderar los procesos de cambio*. Cambios que no deberán reducirse a la instalación de herramientas tecnológicas, sino que deberán abordarse desde un *diseño estratégico de la organización*, teniendo muy claro qué es lo que se pretende conseguir con el proyecto de e-Administración, cómo, cuándo y con qué recursos. Y es probable que este diseño estratégico de la Administración en Internet lleve consigo la *redefinición de los objetivos*, *las estructuras organizativas* y *las fórmulas de gestión de los servicios*, no sólo en el entorno virtual sino que se irá extendiendo también a la Administración 'tradicional'<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El reto de la e-Administración, consistirá en desarrollar, en una primera fase, un modelo organizativo virtual de prestación de servicios (tomando para ello una serie de servicios y procedimientos piloto) más ágil, flexible y orientado a los resultados y necesidades de los ciudadanos. Un modelo ejemplar, en constante adaptación a los cambios, al que la Administración 'tradicional' deberá, en sucesivas fases, parecerse, a medida que vaya desprendiéndose de su visión 'procedimental', valorando los resultados y el rendimiento; y abandone su visión 'competencial' y 'compartimentalizada' hacia dinámicas relacionales y de colaboración. En este proceso de cambio, el apoyo al más alto nivel político y directivo y la extensión de una nueva cultura organizativa con nuevos valores y compromisos son fundamentales.

Por ello, si bien las TIC e Internet son herramientas con un enorme potencial para racionalizar el funcionamiento de las Administraciones Públicas, es necesaria una clara apuesta al más alto nivel político y directivo para afrontar el reto de la e-Administración y superar los problemas, barreras y amenazas para su desarrollo. De ahí el interés del estudio de los proyectos para la promoción de la e-Administración desde una perspectiva politológica.

A continuación se presentan en tres bloques algunos de los problemas y perspectivas de futuro que las Administraciones Públicas, en general, y las Administraciones Locales, en particular, deberán tener en cuenta para diseñar proyectos de e-Administración: facilitar y garantizar el acceso de los ciudadanos a las TIC; preparar y adaptar la organización y el municipio a las TIC; y desarrollar una dimensión relacional de las Administraciones Locales en el uso de las TIC. A su vez, cada tema general se analiza teniendo en cuenta varios aspectos que afectan ya a los distintos niveles de Administración.

## **5.1. FACILITAR EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LAS TIC**

Esta sección empieza con las personas. Al fin y al cabo, se ha procurado no caer en la fascinación por Internet a lo largo de estas páginas: las tecnologías las hacen personas y son ellas las que les dan contenido. Cualquier gestor o político ha de *promover la extensión y uso de las TIC para el mayor número posible de personas; evitar la amenaza de una nueva fractura social basada en el conocimiento tecnológico y definir sistemas de seguridad y potenciar la autenticación de las relaciones entre las Administraciones Públicas y quienes interactúan con ellas.*

Pero todo ello se puede difuminar si no existe un impulso en la calidad de la democracia local. Y más allá del voto electrónico, la participación democrática es entendido en este artículo como algo más dinámico y amplio, especialmente orientado a la *colaboración en el proceso de elaboración de las políticas públicas y el desarrollo de redes sociales*, procesos en los que los ciudadanos pueden alcanzar mayor protagonismo gracias a los medios ofrecidos por Internet, sobre todo, en el espacio de referencia más cercano: la esfera política local.

### **5.1.1 EVITAR LA DESIGUALDAD CON BASE TECNOLÓGICA Y FACILITAR EL ACCESO A COLECTIVOS DIFERENCIADOS**

Como se acaba de presentar, este repaso de puntos críticos para el desarrollo de las TIC en las Administraciones Públicas comienza poniendo el acento en un tema crucial: cómo evitar la desigualdad basada en la tecnología. Esta expresión, propuesta también de otras muchas maneras, nos alerta sobre la imperiosa necesidad de evitar una fractura económica, social y política fundamentada en la aparición de un nuevo ejército de analfabetos, en este caso tecnológicos.

No cabe duda que el primer paso para facilitar el acceso de los ciudadanos a las TIC consiste en *tomar conciencia de sus repercusiones* en todos los órdenes de la vida humana. Sin embargo, hoy por hoy, resulta palpable que los niveles de acceso a Internet de los españoles son claramente insuficientes. A finales del año 2000, menos del 20% del total de la población contaba con conexión a la Red (llegando en el segundo trimestre de 2001 a un 20,3%); el uso de ordenadores no alcanza el 30% y las desigualdades por género son claramente acusadas<sup>9</sup>.

En ese sentido, la posición de las Administraciones Locales se encuentra llena de *incertidumbres*: ausencia de planificación en los proyectos, falta de objetivos sociales en la promoción de las TIC, fascinación por desarrollos tecnológicos inútiles para los ciudadanos, costes excesivos en función de rendimientos invisibles, y así hasta decir que

<sup>9</sup> Fuente: CIS (Barómetro septiembre 2000). EGM-AMIC, 2ª ola de 2000. Cualquiera de las encuestas utilizada muestra que si comparamos el uso de Internet por género, las mujeres representan entre un 15% y un 20% menos de usuarias respecto de varones sobre el total (Wert,2000).

son muy pocos los directivos y responsables públicos que se han parado a pensar en que la página web de su Ayuntamiento quizá resulte ineficaz si los vecinos no saben usar el ordenador, no conocen lo que significan los famosos ".com", ".org", ".net"<sup>10</sup>, o las redes telefónicas del municipio son claramente mejorables.

¿Qué se puede hacer a escala municipal para evitar una nueva desigualdad basada ahora en la tecnología?. Lo primero es que los políticos y gestores locales comprendan que Internet, como cualquier otra tecnología previa o por venir, tiene como objetivo *facilitar la vida de las personas*. Son las personas las que hacen las tecnologías y son ellas las que deben disfrutarlas: si se convierten en algo minoritario o sólo accesible en función de determinados perfiles socio-económicos, se diluye totalmente la idea de equidad que deben promover las Administraciones Públicas.

Más concretamente, un aspecto decisivo es la *formación y sensibilización* de las personas respecto de las ventajas y potencialidades de Internet. La capacidad de los Ayuntamientos para promover cursos para desempleados, formación a nivel técnico, charlas de sensibilización en centros para mayores, campañas escolares, etc., tiene que acompañar cualquier idea o proyecto de desarrollo tecnológico. Facilitar el acceso gratuito de los ciudadanos a Internet es una buena idea. Más allá de tarifas planas (que no lo son tanto) o de descuentos en la compra de ordenadores<sup>11</sup>, las Administraciones Locales disponen de una gran oportunidad para dotar a los ciudadanos de redes de acceso colectivo a Internet, bien en instalaciones municipales (bibliotecas, centros cívicos, centros para mayores, etc.), bien estructurando salas específicas destinadas a parques de ordenadores para uso público<sup>12</sup>. A la vez, la promoción de actividades a través de la Red puede consolidar la identidad local, facilitando el acceso a las instituciones municipales para aquellos que carecen de tiempo e involucrando a las empresas del municipio a través de un incremento de las posibilidades para realizar trámites en línea.

Además, hay que *atender las dinámicas de exclusión* de determinados colectivos especialmente sensibles a esta situación y que se acentuarán, muy probablemente, en los próximos diez años si no se pone antes remedio: personas mayores y mujeres de mediana edad, colectivos que viven en zonas rurales, minorías étnicas y personas con minusvalías físicas. La acción sobre los *mayores* se puede concretar, además de en la formación y la instalación de equipamientos de uso gratuito en lugares específicos, en la creación de portales para la tercera edad con información propia de su interés (salud, turismo, ayudas municipales, entretenimiento, etc.)<sup>13</sup>. En el caso de las *mujeres* se han de fomentar proyectos orientados a la igualdad de oportunidades con los hombres<sup>14</sup>. En lo que respecta a *las minorías étnicas*, o grupos sociales con *dificultades de integración social*, es interesante promocionar su visibilidad en los sitios web municipales y solicitar la colaboración de ONG-s locales para que participen en el diseño de estrategias conjuntas de integración de estas personas en las tecnologías y las sociedades<sup>15</sup>.

Capítulo aparte merece la atención que se debe observar respecto de *las personas Sordas y disminuidos visuales*. Las TIC han mejorado la integración de las personas

<sup>10</sup> El Barómetro de septiembre de 2000 del CIS refleja que los españoles todavía no se encuentran demasiado familiarizados con la terminología Internet, y eso que el bombardeo informativo ha sido constante en los últimos tiempos.

<sup>11</sup> Existen varias iniciativas públicas que financian la compra de equipos informáticos y la conexión a Internet en Euskadi (Programa Konekta-Zaitetz en <http://www.konektazaitetz.com>) y Navarra (Programa e-hogar en <http://www.cfnavarra.es/webgn/sou/servicio/dk/index.htm>)

<sup>12</sup> En este punto, destacamos, entre otras, las experiencias de municipios como Cieza en Murcia (Proyecto Cieza Ciudad Digit@l en <http://www.cieza.net/>); el proyecto "Internet para todos" del Ayuntamiento de Sabadell que tiene como objetivo estimular y facilitar el proceso de la universalización del acceso y del uso de la información, con la creación de una red de puntos de acceso gratuito a Internet, desarrollando acciones formativas y dentro de un marco de concertación entre las diferentes entidades, administraciones y empresas de Sabadell (<http://www.ajsabadell.es>). Destaca también el proyecto Infoville en varios municipios de la Comunidad Valenciana (<http://www.infoville.net/>) o la propuesta de Umieta, municipio gipuzkoano capaz de crear un servicio público propio de televisión por cable, telefonía e Internet (<http://www.umieta.net/>). También el Consorcio de Redes Ciudadanas solicita a los poderes públicos que garanticen el acceso universal a Internet (<http://www.secretariat.org/xarxabcn/2/B.htm>).

<sup>13</sup> Proyecto 'Infosenior' dentro del proyecto Infoville para dotar de infraestructura telemática, formación y asistencia a los centros especializados de atención a mayores. En la actualidad se han creado tres aulas piloto en tres centros de la Comunidad Valenciana. (<http://www.ovsi.com/>)

<sup>14</sup> Iniciativa de la Diputación de Gipuzkoa dirigida a mujeres mayores de 35 años sin conocimientos de Internet y no incorporadas al mercado laboral remunerado. Su objetivo es incorporar a este colectivo a la Sociedad de la Información y Conocimiento, con el aprendizaje y extensión del uso de las TIC, a la vez que incrementar la tasa de actividad femenina. (<http://lovader.com/emaweb/index.html>)

<sup>15</sup> Ómnia es un proyecto de la Generalitat de Catalunya para combatir la exclusión social impulsando el acceso a las TIC de toda la población de los barrios de Catalunya, y en especial de los jóvenes con riesgo de desigualdad social y parados de larga duración. (<http://www.xarxa-omnia.org/>)

Sordas en determinados aspectos como la eliminación de obstáculos que impiden una comunicación normalizada entre personas Sordas y oyentes<sup>16</sup>. De la misma manera, la consideración de los disminuidos visuales supone la posibilidad de desarrollar dispositivos adaptados para el acceso de estas personas a la información y comunicación, sobre todo, mediante conversores de lenguaje braille y mensajes de texto a sonido y el diseño estratégico de webs sin barreras de accesibilidad<sup>17</sup>.

En definitiva, Internet y las TIC suponen una posibilidad inmejorable para acceder a recursos de información casi ilimitados para los ciudadanos, independientemente de la situación geográfica, física, social o económica: *evitar la reproducción de dinámicas de exclusión social ya existentes* es uno de los grandes retos para las Administraciones Locales, que deben colaborar para que estas tecnologías lleguen a casi el 80% de la población que ahora carece de ellas.

### 5.1.2. SEGURIDAD, ENCRIPCIÓN Y AUTENTIFICACIÓN

Internet es una *red intrínsecamente insegura*. Su arquitectura y protocolos fueron diseñados para crear una red fiable. Actualmente existe una intensa actividad investigadora en torno a las comunicaciones seguras en Internet, motivada especialmente por el comercio electrónico, sector claramente interesado en el desarrollo de este aspecto. No obstante, la problemática asociada a la seguridad en las comunicaciones es mayor que la meramente económica, sobre todo, cuando agentes de la Administración Pública entran en juego. En un escenario de e-Administración se trabaja con datos muy delicados: censos, salarios, historiales médicos, datos fiscales, y otros datos personales que componen una larga lista. Evidentemente, no sólo está en juego el factor económico, sino la *privacidad*, y lo que es más importante, la *credibilidad* y *legitimación* que los ciudadanos otorgan a las Administraciones Públicas. De ahí la importancia de que toda administración tome precauciones cuando aborde cualquier proyecto para ofrecer servicios en línea, ante todo, si implican el tratamiento de información sensible.

Un servicio considerado como seguro debe garantizar que la información sea confidencial, esto es, que sólo los agentes interesados, legítimos, puedan acceder a ella y que estos agentes sean quienes dicen ser. La *confidencialidad* de los datos se consigue por medio de las claves asimétricas y la encriptación<sup>18</sup>, mientras que la identidad de los agentes se obtiene por medio de la autenticación<sup>19</sup>.

Más allá de cuestiones técnicas, aquí sólo se señala que esta cuestión es una de las *prioridades tecnológicas* de las distintas Administraciones Públicas. A escala estatal, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), asesora en materia de seguridad aportando especificaciones y servicios a proyectos como CERES<sup>20</sup> (Administración General del Estado), ITACA (Alcobendas)<sup>21</sup>, etc. Más allá de virus informáticos y correos

<sup>16</sup> La Confederación Nacional de Sordos de España realiza su propuesta para garantizar la accesibilidad a la información y la comunicación de las personas Sordas (<http://www.cnse.es/Comsordnntf.htm>)

<sup>17</sup> El desarrollo de las TIC y su adaptación a las necesidades de las personas ciegas les permite utilizar la telefonía móvil, el ordenador o la realidad virtual para comunicarse, formarse, trabajar y conocer la realidad. (<http://www.once.es/> y <http://www.muchohacer.com/principal.html>)

<sup>18</sup> Una clave asimétrica se divide en un par de claves, una pública y otra privada, de tal forma que la clave privada sirve para descifrar y la pública para cifrar. Si la clave pública cae en malas manos únicamente podrá cifrar un mensaje que será entendido por la clave privada, de forma que el sistema no se ve comprometido. La ventaja es que podemos difundir nuestra clave pública de forma que cualquiera puede enviarnos mensajes cifrados, pero no puede leerlos ya que sólo nosotros podemos hacer esto con la clave privada que guardamos.

<sup>19</sup> Si alguien nos manda su clave pública por correo electrónico, ¿quién nos asegura que realmente es esa persona y no otra que quiere suplantar su identidad? Esta es la clave de todo el problema. Una solución nos la dan las autoridades de autenticación. Una autoridad de autenticación es un organismo confiable (una entidad gubernamental, por ejemplo) que proporciona una clave pública con la seguridad de que es de quien dice ser. En España, la legislación vigente establece que la autoridad de autenticación competente es la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (<http://www.cert.fnmt.es/ceres.htm>). Otra dirección interesante sobre temas de encriptación y seguridad es <http://kriptopolis.com>.

<sup>20</sup> Proyecto CERES (CERTificación Española) que consiste en establecer una Entidad Pública de Certificación, que permita autenticar y garantizar la confidencialidad de las comunicaciones entre ciudadanos, empresas u otras instituciones y Administraciones Públicas a través de las redes abiertas de comunicación (<http://www.cert.fnmt.es/ceres.htm>).

<sup>21</sup> Proyecto ITACA (Información, Tramitación y Atención Ciudadana en Alcobendas). Por medio de la Tarjeta de Alcobendas los ciudadanos pueden obtener información personal, realizar gestiones municipales y reservar instalaciones deportivas desde cada uno de los Puestos de Información y Gestión instalados en distintos puntos de la ciudad y a través de Internet. Este proyecto, pionero en los sistemas seguros de servicios personalizados, se sustenta en una colaboración entre el Ayuntamiento de Alcobendas y Caja Madrid (<http://www.alcobendas.org>).

Criado, J.I. y Ramilo, M.C. (2001): 'e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas...' electrónicos envenenados, las Administraciones Públicas deberán garantizar la seguridad en sus relaciones con los ciudadanos: de ello depende buena parte del crédito que tenga el uso de Internet en las relaciones entre la Administración y quienes interactúen con ella.

### 5.1.3. AUMENTO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Ante los dos extremos en la literatura sobre el impacto de las TIC en la democracia (utópicos y escépticos), la perspectiva de este artículo se sitúa alejada de ambos. Las TIC pueden ser un magnífico aliado y motor de cambio en la medida en que los Gobiernos y Administraciones Locales lideren procesos de democracia participativa a escala local. El famoso voto electrónico es sólo la punta del iceberg. Y la cuestión no es disponer de un sistema de voto electrónico tecnológicamente avanzado que permita conocer los resultados electorales de los comicios cada cuatro años en menos tiempo; sino cómo *ampliar las posibilidades de decisión y participación* de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la medida en que tecnológicamente es posible y los ciudadanos cuentan con más medios para informarse y crearse una opinión propia.

Por otro lado, las TIC son herramientas que permiten a los poderes públicos presentar con mayor transparencia sus proyectos, iniciativas y políticas de manera que podamos conocer las prioridades y objetivos gubernamentales y exigir la *rendición de cuentas (accountability)* de las actuaciones o inacción de los gobiernos. La rendición de cuentas, en este contexto, expresa algo diferente a lo que nos tienen acostumbrados los gobiernos. No se trata simplemente de un acto publicitario, en el que se mencionan las políticas, los programas y los logros aparentes o reales (debate de política general; ruedas de prensa; comparecencias ante las diferentes comisiones del Parlamento). La rendición de cuentas supone hacerse *responsable* de en qué medida el gobierno ha sido capaz de cumplir o no los compromisos adquiridos y las metas establecidas y a qué coste. Para ello habrá que hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas, a los recursos asignados y a la comparación de los costes incurridos<sup>22</sup> (Echebarria,2001).

A pesar de que podrían encontrarse otras muchas propuestas de interacción con las Administraciones fundamentadas en las TIC como los debates *on-line*, la discusión virtual sobre políticas públicas, la transmisión en tiempo real de debates plenarios, la respuesta inmediata a preguntas a través de correo electrónico, *news* sobre temas sectoriales, grupos de discusión virtuales entre los vecinos, participación en la elaboración de políticas públicas, etc., cada realidad debe generar sus propias respuestas siempre partiendo de un análisis de las propias fortalezas y debilidades y de lo que realmente se está dispuesto a conseguir con un proyecto de e-Administración.

### 5.2. PREPARAR Y ADAPTAR LA ORGANIZACIÓN Y EL MUNICIPIO A LAS TIC

La segunda parte de estas perspectivas de futuro se refiere al *ámbito interno* que caracteriza las Administraciones Locales. Si en el bloque anterior se afirmaba que los cambios tecnológicos han de orientarse a las personas, se extiende ahora esa idea a los *recursos humanos* de las Administraciones Públicas. Su *preparación y formación en Internet*, por ejemplo, está íntimamente ligada al éxito de su uso en la actuación corriente de la organización.

Adaptar la organización y el municipio a las TIC implica también promover la *gestión de determinados servicios públicos* a través de Internet. Y lo que es más, desde la perspectiva concreta de las páginas web, todo ello significa *orientar los servicios de*

<sup>22</sup> El Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat recoge en su página web los compromisos de calidad de los servicios municipales y el grado de cumplimiento de los mismos a través de un conjunto de indicadores que permiten la comparación a lo largo del tiempo. Es una experiencia interesante si permite a los ciudadanos conocer el estado de la gestión de los servicios municipales y exigir la rendición de cuentas, y si permite a la organización municipal adoptar decisiones y redefinir objetivos en la medida que sea necesario. (<http://www.ajesplugues.es/cast/ajunt/nivell.html>)

*Internet a las necesidades de los ciudadanos y sus problemas más usuales*, evitando la reproducción de las tradicionales divisiones departamentales que tan poco resultado dan en la dimensión web.

Otros problemas para el desarrollo operativo de la e-Administración son los relacionados con el *mantenimiento y actualización* de los proyectos tecnológicos y páginas web, bien a través de recursos propios o bien externalizando las tareas en empresas ajenas a la organización. Junto a estos problemas sería también fundamental contar con los *recursos económicos necesarios* para poner en marcha cualquier proyecto.

Lo anterior tiene proximidad con el contenido de la expresión anglosajona *keep it size*, que bien puede aplicarse a las Administraciones Locales y que en una traducción libre vendría a significar: *no ir más allá de donde se pueda*. Desde luego, las necesidades y posibilidades de un Ayuntamiento con menos de cien habitantes no pueden ser iguales que las de una gran ciudad. Por ello, hay que atender a los costes de introducir las TIC y las carencias de personal y materiales que limitan la actuación de la organización.

Finalmente, dentro de este grupo de aspectos decisivos para el ámbito interno de la organización, no puede olvidarse la *evaluación del proyecto*. Uno de los grandes errores de cualquier Administración Local consiste en embarcarse en grandes proyectos sin prever una evaluación social y económica de los mismos, no sólo *a posteriori*, sino también a lo largo de todo el *proceso de diseño e implantación*, precisamente, como herramienta de mejora continua y retroalimentación de las acciones puestas en marcha.

### 5.2.1. FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS EN INTERNET

Uno de los aspectos críticos en el seno de cualquier organización pública es la forma en la que sus empleados reciben las TIC. En este caso, es preciso conocer la propia composición de la plantilla, no sólo desde el plano cuantitativo (en algunos Ayuntamientos muy limitada o casi inexistente), sino también cualitativo. Es muy posible que las resistencias a cambiar la manera de hacer las cosas sean importantes, sobre todo, en grupos con poca experiencia previa en el uso de herramientas tecnológicas complejas o, simplemente, con carencias de información sobre sus aspectos positivos.

Es preciso proporcionar a los empleados públicos una visión amplia y real de las *oportunidades que ofrecen los diferentes servicios unidos a Internet*. Pero no es suficiente con ello. A través de algunas conversaciones informales con empleados públicos se ha podido comprobar que la problemática va más allá de la formación, ya que, si bien reciben cursos y participan en seminarios, tienen *una baja disposición a aplicar en su trabajo lo aprendido* a causa de dos realidades: los problemas de tiempo que se derivan de la incorporación de una nueva forma de hacer las cosas, antes de empezar a observar resultados concretos, y la falta de integración entre los objetivos organizativos de la corporación local y las expectativas personales del empleado.

Por ello, resulta necesario ir más allá de la formación en TIC e Internet y preparar a los empleados para afrontar los cambios vertiginosos vinculados al desarrollo de la e-Administración. Por supuesto, es importante la formación en el uso de nuevos equipamientos de información y comunicación, la aproximación a Internet, el reciclaje constante o la atención a los conocimientos tecnológicos en la selección de personal. Sin embargo, habrá que procurar que la *formación* que reciban los trabajadores *añada valor al trabajo que desempeñan*, de manera que estén más satisfechos con los resultados de su trabajo al ofrecer servicios de mayor valor añadido, con mayor eficacia y eficiencia.

Y habrá que imaginar otro tipo de actuaciones como pudiera ser el *teletrabajo*, que permita a los empleados realizar su trabajo en el propio domicilio o en un centro de teletrabajo. Ello incidiría directamente en cómo *evaluar el rendimiento* de su actividad: teniendo más en cuenta el cumplimiento de objetivos, en lugar del tradicional control horario. Por otro lado, la *formación digital* permitiría desarrollar desde planes de acogida e información de la organización a través de intranets, hasta cursos y seminarios en línea. Sin embargo, más allá del deslumbramiento inicial con las TIC, no podemos olvidar

que los resultados del aprendizaje y la transferencia de conocimientos, en gran medida, dependen de las expectativas y beneficios que los empleados obtengan del proceso formativo y de la adaptación a las nuevas formas de trabajo.

## 5.2.2. MÁS ALLÁ DE LA DIVISIÓN DEPARTAMENTAL: ORIENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN A LOS PROBLEMAS Y NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS

Si bien es verdad que como apuntaba el Profesor Arenilla<sup>23</sup> los ciudadanos desean mantener el contacto físico y directo con los funcionarios y los edificios públicos, no es menos cierto que determinados servicios tienen todos los rasgos para ser completados gracias a las facilidades de una e-Administración abierta las 24 horas del día. Las modificaciones del padrón municipal, el alquiler de instalaciones municipales, el pago de tributos, la edición electrónica de revistas o libros, la teleformación, o el ocio, son servicios que gozan ya de cierto desarrollo en las webs de muchos Ayuntamientos.

Con ello, no se pretende decir que aquellas Administraciones que sean incapaces de transformar sus servicios públicos hacia la gestión en línea quedarán irremediabilmente rezagadas. Más allá de esa reflexión preliminar, el acento ha de situarse en la capacidad que tengan las Administraciones Locales para afrontar el reto de la *diversidad de necesidades*. Cada vez son más y más diferentes entre sí los modelos de vida en nuestras sociedades, los horarios, las formas de trabajo, y todo ello exige mayor flexibilidad en la actuación corriente de las Administraciones Públicas: una de las mejores formas para responder a esas nuevas demandas la proporcionan las TIC, en la medida que los responsables públicos sean capaces de orientar su uso a la satisfacción de los ciudadanos y no las conviertan en fines exclusivos de políticas alejadas de la realidad cotidiana.

Sin embargo, numerosas instituciones orientan sus páginas web teniendo en cuenta la división departamental de la organización con una imagen totalmente desintegrada del resto, no sólo en su estilo general, sino también en lo que respecta a la navegación interna por la web, los contenidos ofrecidos y la gestión de la información (Criado y Ramilo, 2001). Este hecho refleja la ausencia de una reflexión suficiente acerca de las consecuencias y los rendimientos que Internet puede originar en el seno de las Administraciones Públicas. Precisamente, un vistazo a cualquiera de los portales más utilizados en Internet ofrece una enseñanza clara: la orientación nítida hacia las necesidades de los usuarios. Bien es cierto que estos casos son extremos, en el sentido que se trata de organizaciones virtuales que carecen de una verdadera estructura física tradicional, ya que su origen y actividad están unidos a la universalización de la *World Wide Web*.

¿Y cómo superar la tradicional visión departamental de la organización? ¿Cómo integrar la información de los distintos departamentos de tal forma que los empleados tengan un mayor conocimiento de las acciones de los demás componentes de la organización y los ciudadanos puedan acceder a la información y a los servicios a partir de sus necesidades y no de la visión departamentalizada de la organización?. Existen posibilidades técnicas suficientes para hacerlo cuando la organización se sumerge en el uso de las TIC. La extensión de la Intranet de la organización permitiría a los trabajadores disponer de información de otras Unidades y Servicios para ir constituyendo un *corpus de conocimiento organizativo*. Por otro lado, desde que en los países anglosajones se empezara a hablar de *One Stop Shops*, y en nuestro entorno nos refiriéramos a "Ventanilla Única", (término consagrado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997), se ha producido todo un debate acerca de la necesidad

<sup>23</sup>El Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja participó en las últimas Jornadas TECNIMAP, celebradas en Cáceres en octubre de 2000. Su discurso, lejos de la autocomplacencia predominante en muchos de los ponentes, se orientó a poner en alerta a los que pretenden una asimilación acrítica de las TIC en las Administraciones Públicas.

de *convertir las Administraciones Públicas en auténticos espacios registrales integrados*<sup>24</sup> que permitan el acceso de los ciudadanos, independientemente del tipo de Administración, horario, tema o ubicación geográfica (Nistal 2000). Se trata de una cuestión que se refleja en el *plano interno* de la organización, por cuanto se precisa la coordinación de personas que trabajan en distintas áreas de actividad, diferentes departamentos e, incluso, que se hallan separadas por considerable distancia de manera que sea posible dar una respuesta integrada y única a los ciudadanos.

En síntesis, los proyectos interesantes de e-Administración son aquellos capaces de convertirse en portales que integren un amplio rango de servicios públicos y provean claras señas sobre cómo acceder a ellos fácilmente. El hecho es que la orientación creciente de las Administraciones Públicas a la satisfacción de criterios de eficiencia, eficacia, calidad y equidad, supone un incremento de la complejidad del entorno en el que se mueven, de tal forma que una vía para facilitar la acción puede ser incorporar esta visión de conjunto basada en las *necesidades de los ciudadanos*.

Y también es fundamental ser conscientes de que para desarrollar cualquier proyecto de e-Administración no son necesarios salvadores, "Gates" ni "Niensens", ni tampoco disponer de gran cantidad de recursos propios y herramientas tecnológicas de última generación, sino *personas* con una *visión estratégica* que sean capaces de integrar grupos humanos para hacer posible la reformulación de las estructuras organizativas y las políticas públicas hacia modelos 'horizontales', 'sostenibles', 'relacionales' e 'interdependientes'. Ante la evidente complejidad de los problemas, todos estos conceptos plantean la necesidad de articular redes de colaboración entre diferentes actores públicos y privados para optimizar los recursos, generar sinergias y mejorar los resultados.

### 5.2.3. DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE PROYECTOS DE e-ADMINISTRACIÓN: LAS PÁGINAS WEB

Otro aspecto de gran interés para desarrollar el potencial de las TIC en las Administraciones Públicas, tiene que ver con la capacidad que tienen los Ayuntamientos para mantener y desarrollar sus proyectos tecnológicos y páginas web. Existen varias posibilidades: contar con las personas de la propia Administración Local para hacer ese trabajo; externalizar el desarrollo y mantenimiento de los proyectos a empresas privadas; o participar con otras Administraciones (autonómica, provincial o local) en el desarrollo de proyectos telemáticos conjuntos<sup>25</sup> (Criado y Ramilo, 2001).

Si se opta por utilizar personal de la propia organización municipal se tiende a ceder toda la responsabilidad en manos de técnicos informáticos (ubicados en los Departamentos de Sistemas de Información o empresas municipales de Informática). Los informáticos o técnicos en telecomunicaciones son imprescindibles no sólo por sus conocimientos en sistemas de información y tecnología sino también, porque conocen la estructura organizativa, disfuncionalidades y puntos fuertes de todos los Departamentos, y manifiestan una clara predisposición a plantear modelos de organización horizontal (integración de sistemas de información...)<sup>26</sup>. Sin embargo, resultaría más interesante

<sup>24</sup>El Comité de Dirección del Proyecto Ventanilla Única del MAP propone la siguiente definición: "conjunto de técnicas y procesos normalizados que permiten ver un espacio registral único y presentar documentación específica para su tramitación, proceso y ejecución en una o más instancias públicas, con validez jurídica". Lo cual, se reduce a un conjunto de herramientas desarrolladas por la industria del *software*, bajo unos estándares de normalización, que permitirá incorporarse a un espacio registral único a las distintas unidades registrales garantizando que el intercambio de información será seguro hasta el punto de ofrecer plena validez jurídica y que, dependiendo del procedimiento, el proceso cooperativo podrá ir del registro de la unidad tramitadora a la tramitación electrónica.

<sup>25</sup> Cabe destacar los proyectos Gema en la Comunidad de Madrid (<http://www.comadrid.es/gema/informac.htm>) o Ikha-Udalweb en la Diputación de Gipuzkoa (<http://www.gipuzkoa.net/udalherri>). Reflexionamos sobre esta cuestión en el siguiente bloque (5.3).

<sup>26</sup> A través de algunas reflexiones realizadas por responsables de la gestión de determinadas páginas web (*webmasters*), nos damos cuenta de que los responsables de Sistemas de Información son personas que conocen bastante bien las estructuras organizativas; las necesidades de información y problemas para articularla de cada uno de los Departamentos a los que prestan servicios; y en que medida la sistematización y actualización de la información que disponen los Departamentos es una cuestión de relevancia o no para el correcto funcionamiento del Servicio. Sus propuestas y soluciones

contar con equipos multidisciplinares e interdepartamentales para desarrollar y mantener la página web con un sentido global, que contenga todas las dimensiones de la propia organización, y que esté orientada a satisfacer los problemas y necesidades concretas de los ciudadanos. Otra práctica muy habitual consiste en recurrir a la persona que se cree tiene más conocimientos sobre Internet para que desarrolle y mantenga el sitio web municipal. Pero los problemas que ello conlleva son claros: además de que se corre el riesgo de desmotivar al empleado encargado de la tarea y de poner en peligro la integración de información procedente de diferentes áreas municipales, denota una clara falta de atención por la página.

Los casos en los que es una empresa privada la que desarrolla el sitio web, los resultados tampoco son muy alentadores: elevados costes, insatisfacción de expectativas, limitaciones de crecimiento autónomo, problemas de comunicación con la empresa antes de terminar el trabajo contratado, falta de actualización, carencias en la integración de los contenidos, uso indiscriminado de publicidad, son algunos de los aspectos mejorables (Criado y Ramilo, 2001). En el ámbito legal, hay que indicar que parte de la información con la que se trabaja en una web tiene carácter confidencial, de manera que los condicionantes legales de contratación deben extremarse, aunque ya existan importantes vigilancias sobre las bases de datos digitales derivadas de la LOPDCP (Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal)<sup>27</sup> y la LORTAD (Ley Orgánica 5/1992 de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos). Sin embargo, en este caso, más allá de los problemas de seguridad, encriptación o autenticación, de los que ya se ha hablado, aquí se hace referencia a las dudas derivadas de la gestión por parte de empresas privadas de datos muy sensibles acerca de los ciudadanos.

La falta de financiación es otro de los problemas que parecen existir para desarrollar proyectos sobre TIC en el ámbito local. Y si bien se habla de grandes macroproyectos en el ámbito estatal y autonómico, los municipios se quedan en numerosas ocasiones al margen de la financiación. Ello supone que habrá que recurrir en mayor o menor medida a la colaboración con otras Administraciones (locales, provinciales o autonómicas, estatal e incluso comunitaria) o bien organizaciones privadas, con el objetivo de poner en marcha proyectos colectivos de cierta envergadura que requieran de una financiación más allá de las posibilidades de un Ayuntamiento concreto. No obstante, ya nos adentraremos en esta dimensión relacional en el siguiente bloque (5.3).

#### 5.2.4. KEEP IT SIZE: NO IR MÁS ALLÁ DE LAS PROPIAS POSIBILIDADES

Como dice Jay Nussbaum, el secreto de la e-Administración (*e-government*) consiste en empezar pequeño, escalar rápido y distribuir valor<sup>28</sup>. O lo que es lo mismo, desarrollar pequeñas ideas que puedan reflejar resultados de forma rápida, y después moverse velozmente hacia proyectos más complejos que incorporen una mayor cantidad de actividades de la Administración Pública a través de Internet. Esta perspectiva supone atender claramente a los costes en función de las expectativas sociales y económicas que se esperan satisfacer. Y al mismo tiempo, implica conocer las características de las personas que trabajan en la organización y las limitaciones materiales existentes. De nada vale una página web prolija en detalles, que cueste una cantidad de dinero muy elevada, si nuestros ciudadanos tienen tasas de acceso a Internet muy reducidas (o simplemente no saben manejar un ordenador), los empleados del Ayuntamiento no han navegado jamás por Internet, o no contamos con medios tecnológicos para realizar un mínimo mantenimiento y actualización del sitio.

tienden a integrar sistemas, en lugar de producir herramientas aisladas, ante la desconfianza de los demás miembros de la organización de que la información salga del Servicio o del Departamento.

<sup>27</sup> Establece mecanismos cautelares que han de implantarse para garantizar la privacidad de las personas en el tratamiento de sus datos.

<sup>28</sup> Las palabras en inglés de este consultor norteamericano, uno de los máximos responsables de la empresa Oracle en EE.UU., son: "*start small, scale fast, deliver value*". Estas ideas aparecen en un interesante informe del semanario *The Economist* sobre Gobierno y Administración Pública e Internet que llevaba por título "A Survey of Government and the Internet", 24 de junio 2000.

Por ello, el lanzamiento de una página web o de cualquier iniciativa que tenga por objeto el desarrollo de la e-Administración es el final de un proceso: el diseño de una *estrategia de optimización de las TIC en la organización*. Y dentro de ese diseño estratégico es donde debemos plantearnos *hasta dónde queremos llegar* y qué *oportunidades* nos ofrecen tanto nuestro *personal*, como nuestros *medios financieros*. La razón de ello puede encontrarse en el hecho de que el 85% de los proyectos de las Administraciones Públicas relacionados con TIC tienen graves fallos. Y no es que sean un desastre, sino que, normalmente, su implantación lleva más tiempo de lo planeado, cuestan más de lo previsto y distribuyen menos de lo esperado inicialmente<sup>29</sup>.

### 5.2.5. EVALUACIÓN

Para finalizar este bloque que recoge algunos puntos críticos de 'carácter endógeno' que las TIC han suscitado en las Administraciones Locales, se pone el acento en la necesidad de *sistematizar la evaluación* como una fase más de cualquier acción pública (Ballart,1992). El punto de partida consiste en *tomar conciencia* de la necesidad de evaluación, y en establecer los *criterios de evaluación* pertinentes: cuestiones que no están claras, según la actuación de determinados directivos públicos. No parece del todo satisfactorio que algunos Ayuntamientos tengan una web en la Red –a la cual dedican una importante cantidad de recursos–, pero no se preocupen por conocer el perfil de los internautas que acceden a la página y su grado de satisfacción con la web en sus distintas dimensiones (actualización, navegación, velocidad, accesibilidad, seguridad, estructuración de los contenidos, calidad de la información, actualización, etc.).<sup>30</sup>

El siguiente paso consiste en entender la propia *evaluación como un proceso*. En un asunto como Internet, cuyos resultados en su interacción con las Administraciones Locales son inciertos todavía, la evaluación debe insertarse en esa lógica que insiste en evitar análisis *a posteriori*. La justificación y legitimación de determinados proyectos puede atravesar fases intermedias de serias dificultades, precisamente, porque no se disponen de *instrumentos claros de medida sobre las consecuencias* de tales políticas públicas, que en algunos supuestos requerirán esfuerzos económicos en varios ejercicios presupuestarios. De ahí la necesidad de plantearse *preguntas de evaluación a lo largo de todo el proceso* de diseño, toma de decisiones y puesta en marcha del proyecto de e-Administración; y la necesidad de conocer los *momentos y actores* críticos que participan a lo largo del proceso. Sólo reconstruyendo los diferentes escenarios con los factores y actores que condicionan el grado de cumplimiento de los objetivos será posible *conocer los resultados y el rendimiento* de un proyecto de e-Administración y saber cómo mejorarlo.

### 5.3. DIMENSIÓN RELACIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN EL USO DE LAS TIC

El último bloque de estas perspectivas y problemas de futuro que deberán afrontar y tener en cuenta las Administraciones Públicas, para mejorar su rendimiento aprovechando el potencial de las TIC, recoge algunos aspectos decisivos o problemáticos a la hora de articular y gestionar las relaciones de las Administraciones Locales con su entorno.

El centro de atención se sitúa ahora en la 'dimensión exógena' del concepto de Ventanilla Única, ofreciendo una visión más amplia de este término en el sentido de no limitarse a hablar de colaboración entre Administraciones Públicas como registros públicos intercambiables. El término Ventanilla Única bien podría utilizarse para definir

<sup>29</sup> Se trata de una opinión de Todd Ramsey, ejecutivo de IBM para Administraciones Públicas (*The Economist*,2000)

<sup>30</sup> La página web del Ayuntamiento de Barcelona recoge un interesante cuestionario para medir el grado de satisfacción de los internautas con la web y conocer qué aspectos (contenidos, diseño, navegación...) consideran más importantes en una web. (<http://www.bcn.es/castella/enquesta/eenquest.htm>)

*una realidad más compleja de colaboración en la que se tuvieran en cuenta gastos compartidos, intercambio de datos, optimización de recursos colectivos, reparto de experiencias y conocimiento, visión conjunta de proyectos, transparencia y rendición de cuentas, etc.*

En segundo lugar, Internet ofrece una buena oportunidad para estrechar lazos y asentar el intercambio no sólo entre las distintas Administraciones, sino también *con el sector privado compartiendo proyectos conjuntos sobre las TIC para dinamizar la vida social y económica local*, en la medida que se coordinen los actores críticos capaces de desarrollar políticas integradas, optimizar los recursos y conseguir mejorar los resultados finales de los servicios producidos.

Finalmente, un concepto que recoge muy bien la esencia de las posibilidades que ofrece la Red es el de *benchmarking*. Este término, muy utilizado en la empresa privada y relacionado con la Gestión de la Calidad Total, viene a insistir en la necesidad de adoptar buenas experiencias procedentes de otras organizaciones asimilables por la propia. En el ámbito de las Administraciones Locales existen numerosas experiencias exitosas relacionadas con Internet, de manera que no hay que cerrarse a las aportaciones y conocimientos de otros que llegaron primero: en muchos casos, la capacidad de innovación de estas buenas prácticas se puede aprovechar para conocer los resultados de determinadas aplicaciones que se desean desarrollar en la propia organización.

### 5.3.1. DE LA VENTANILLA ÚNICA A LA DIMENSIÓN RELACIONAL ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El término Ventanilla Única, como ya se dijo más arriba, está unido al anglosajón *One Stop Shop*, aunque su uso de manera indiscriminada ha hecho que se convierta en un concepto manido y un tanto difuso. No obstante, Ventanilla Única se suele asimilar al carácter de registro que tienen las Administraciones Públicas, lo cual vendría a reducir sus aplicaciones a la *creación de un sistema intercomunicado de registros* entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran las Administraciones Locales (Nistal, 1999).

Sin embargo, ese carácter registral, si bien es interesante, plantea ya una serie de problemas que sólo se pueden solucionar si se incrementa la *colaboración intergubernamental*: ausencia de consenso entre las Administraciones Públicas unida a la falta de voluntad de colaboración interadministrativa; diferente tamaño de las organizaciones que desean colaborar; evolución tecnológica divergente y problemas para la integración de *software*; problemas legales vinculados a la ejecución en línea de muchos procedimientos; elevada cantidad de procedimientos muy diferenciados entre sí; ausencia de sinergias interorganizativas de cara a compartir datos, generar proyectos conjuntos o asumir gastos comunes, etc.

La problemática es bien amplia, y ya se ha realizado un trabajo de síntesis sobre esta cuestión (Nistal, 2000; Benito y Gutiérrez, 2000), pero el interés de este estudio por los gobiernos locales lleva a enfocar la cuestión de la 'Ventanilla Única' desde otro ángulo. El carácter registral de la colaboración que pretende la Administración General del Estado es muy interesante, sin embargo, las Administraciones Locales tienen *problemáticas mucho más básicas y específicas*: carencia de recursos materiales y humanos para crear una página web, ausencia de medios técnicos para impulsar proyectos tecnológicos avanzados, deseconomías de escala, diferentes desarrollos de *software*, infraestructuras de base defectuosas, etc.

Una buena fórmula para tratar de garantizar el acceso universal de todos los ciudadanos a las TIC y a sus contenidos, consiste en *desarrollar proyectos multinivel en TIC*. Para hacer frente a la falta de recursos humanos, técnicos y financieros existentes en numerosos Ayuntamientos, la creación y desarrollo de proyectos conjuntos en el ámbito autonómico como Infoville en la Comunidad Valenciana o Gema en la Comunidad

de Madrid; a escala local como el Consorcio Localret<sup>31</sup> formado por distintos municipios catalanes; o provincial como los proyectos e-Gipuzkoa e Ikha-Udalweb en Gipuzkoa, los municipios con menos recursos pueden desarrollar proyectos basados en TIC: sistemas de gestión telemática de servicios municipales y páginas web (caso Proyecto Gema e Ikha-Udalweb); la creación de infraestructura tecnológica avanzada gracias a costes compartidos con otros municipios (caso Localret); el acceso a servicios de Internet participando en una experiencia pionera en Europa (caso Infovillle).

Finalmente es preciso decir que los *gobiernos locales* tienen una gran oportunidad para *transformar* la concepción 'competencial', 'corporativista' y 'sectorial' de la Política y la Gestión Pública priorizando la formulación de políticas integradas, transversales y relacionales. Y ello porque la capacidad de influencia e innovación sobre la democracia en el futuro, a pesar de los efectos de la globalización, tenderá a plasmarse en realidades locales, identificadas con proyectos colectivos próximos (proyecto de ciudad, de comarca, de región...) pero con una enorme capacidad de apertura y adaptación al entorno para aprovechar recursos y generar sinergias de colaboración, que hasta ahora, se producen con cierta desconfianza (Borja y Castells,1997).

### 5.3.2. RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO LOCAL

El carácter red de nuestras sociedades ofrece también excelentes oportunidades para desarrollar relaciones entre diferentes agentes sociales. La atención en este punto no se reduce sólo a la interacción entre Administraciones Públicas, sino que se extiende más allá, hasta la colaboración entre los sectores público, privado y tercer sector.

Los problemas de todo tipo que impiden a las Administraciones Locales hacer realidad sus proyectos tecnológicos han provocado que muchos de esos proyectos unidos al desarrollo de Internet se hayan fundamentado en la *participación activa de determinadas empresas privadas* a través de diferentes servicios. Un caso típico es el Proyecto ITACA de Alcobendas. Dentro de él se inserta la progresiva sustitución de todos los carnets municipales por la llamada Tarjeta de Alcobendas. Para su fabricación se ha contado con un organismo de la Administración General del Estado, la FNMT y con la participación de una entidad financiera (Caja Madrid), que es la que ha permitido dotar a ese proyecto de una dimensión muy ambiciosa, ya que se facilitan pagos *on-line* a través de su vinculación a cuentas privadas de los usuarios (Díaz,2000). Por su parte, el proyecto Omnia puede ser un ejemplo de cómo el *mundo del asociacionismo y voluntariado catalán participa en la puesta en marcha de acciones para conseguir los objetivos* del proyecto que buscan la inserción social de los jóvenes y parados de larga duración de los barrios más desfavorecidos de Catalunya teniendo como herramienta de apoyo y estímulo la alfabetización en TICs.

Finalmente el proyecto Democràciaweb es otro ejemplo de cómo desde la sociedad -en este caso a través de una Fundación-, y contando con las posibilidades que ofrece Internet como canal de comunicación, hay un interés por dinamizar la vida política -en este caso la actividad del Parlament de Catalunya- y hacerla más transparente y participativa.<sup>32</sup>

En definitiva, cada gobierno deberá decidir por sí mismo hasta dónde desea llegar permitiendo al sector privado o tercer sector sustituir servicios públicos o complementarlos con servicios comerciales o de carácter no lucrativo; teniendo siempre como misión fundamental, y razón de su existencia, mejorar la calidad de vida de los

<sup>31</sup> Consorcio formado por municipios catalanes para contribuir al desarrollo de las redes de telecomunicaciones y las nuevas tecnologías. El hecho de generar proyectos comunes permite generar economías de escala y ahorrar recursos. [http://www.localret.es/societat\\_informacio.htm](http://www.localret.es/societat_informacio.htm)

<sup>32</sup> El proyecto Democràcia.web es una iniciativa de la Fundación Bofill que cuenta con el apoyo de la Mesa del Parlament de Catalunya y se inscribe en la corriente de experiencias creadas alrededor de la democracia electrónica. Desde el portal se puede seguir la actividad parlamentaria ya que recoge los trámites de todos los proyectos y proposiciones de ley y documentos relevantes de la actividad parlamentaria. El objetivo de este proyecto es que los ciudadanos puedan dar su opinión sobre las leyes que se discuten y comunicarse con los diputados. Los grupos parlamentarios reciben semanalmente los 'e-mails' que les son enviados, así como los comentarios de los ciudadanos a los proyectos y proposiciones de ley. (<http://www.democraciaweb.org>)

ciudadanos. Y la existencia de proyectos e iniciativas como los que se acaban de plantear, y que deberán fraguarse atendiendo un marco regulatorio adecuado<sup>33</sup>, son fundamentales no sólo como solución a los problemas de las Administraciones Públicas para reclutar personal especializado en TIC, o para aprovechar Internet como canal para potenciar el desarrollo económico local (bases de datos con ofertas y demandas de empleo, directorios de empresas, información sobre subvenciones europeas, centros de teletrabajo, etc.); sino también para ampliar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la formulación de políticas, puesta en marcha de acciones y dinamización de la vida política y democrática local, regional, estatal, comunitaria o global.

### 5.3.3. BENCHMARKING: APROVECHAR LAS BUENAS PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DE LOS MÁS INNOVADORES

Para finalizar esta reflexión sobre problemas y perspectivas de futuro en torno a los Ayuntamientos e Internet y las TIC se presenta un tema que puede evitar muchas sorpresas a políticos, directivos y demás público interesado: *usar el sentido común y conocer lo que han hecho otros* que han innovado antes.

Desde luego, la técnica del *benchmarking*, viene a recordar que tenemos un gran aliado en el conocimiento de lo que han hecho otros, antes de que nosotros lo pretendamos poner en funcionamiento. En la intersección entre lo local e Internet aparece ya una cierta cantidad de documentación a disposición de los interesados: desde conclusiones sobre proyectos en proceso o ya completados, pasando por resultados de congresos, encuentros o jornadas; estadísticas diversas; bancos de buenas prácticas; premios a las mejores páginas web que pueden ser modelo a seguir; etc. Y por ello, antes de que los responsables políticos de un Ayuntamiento empiecen a desarrollar un proyecto para su municipio relacionado con Internet o las TIC, quizá sería interesante que echaran un vistazo a lo hecho por otros antes. Especialmente, por dos motivos: la carencia de personal especializado de la que suelen adolecer la mayoría de los Ayuntamientos y el estado embrionario de muchos proyectos relacionados con Internet en las Administraciones Locales.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Tras presentar algunas cuestiones que deberán tener en cuenta las Administraciones Locales para diseñar proyectos de e-Administración que aprovechen el potencial de Internet y las TIC para mejorar la gestión de los servicios, se ofrecen algunas ideas, fundamentadas en este estudio preliminar, que esbozan *posibles hipótesis de estudio* a tener en cuenta en próximos análisis sobre el impacto de Internet y las TIC en la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas.

- Las TIC pueden ser un *nuevo factor de cambio* para la *organización* y el *funcionamiento* de las Administraciones Públicas. Ello debido a su novedad y a las posibilidades que éstas incorporan para innovar la gestión:
  - agilizando la comunicación e intercambio de datos;
  - desarrollando estructuras horizontales;
  - permitiendo trabajar a distancia y crear espacios virtuales de generación de ideas, debate y conocimiento.

<sup>33</sup> Es posible que emerjan problemas en lo referente a cómo se ofrecen las licencias y se firman convenios de colaboración, durante qué período, cómo se gestiona la seguridad de los ciudadanos, etc. a los que habrá que buscar soluciones inteligentes para no desaprovechar el potencial de otros actores que pueden generar servicios de utilidad para el conjunto de la sociedad.

- Para desarrollar el potencial de las TIC e Internet como herramientas de modernización de la gestión y de la actividad de las organizaciones públicas es fundamental:
  - una clara *apuesta política* y directiva que realice un *diseño estratégico* de los *objetivos y fines* de la organización;
  - y un *liderazgo institucional compartido*: no sólo por parte de la propia organización y el conjunto de las personas que la componen; sino también en colaboración con otras organizaciones público-privadas.
- Las TIC son únicamente un *instrumento* para el cambio. Y si desde la esfera política y directiva no se establecen *prioridades y objetivos* en los proyectos de e-Administración, ni se logra implicar al conjunto de los trabajadores de la organización, una vez más, el despliegue de herramientas tecnológicas en las organizaciones se traducirá en ingresos extraordinarios para sus proveedores; y la tecnología se concebirá como un *fin en sí mismo*, en lugar de entenderla como *herramienta* que añade valor (que podría traducirse en eficacia, eficiencia, efectividad, transparencia, seguridad...) a los productos y servicios de las Administraciones Públicas.
- El *estudio* de la e-Administración y del impacto de las TIC en las Administraciones Públicas, es un *objeto multidimensional de investigación* que deberá:
  - potenciar la creación de *grupos multidisciplinares* de análisis, diseño y evaluación de proyectos de e-Administración. Y ello porque si se logra consensuar las distintas perspectivas y visiones existentes, los proyectos de e-Administración que se definan desarrollarán funciones, contenidos y servicios de mayor valor añadido para los usuarios.
  - ser abordado desde los distintos enfoques de la *Ciencia Política y Ciencia de la Administración*: Teoría Política, Teoría de la Organización, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas, Relaciones Intergubernamentales, Gestión de servicios públicos, etc.

En definitiva, *el desarrollo de la e-Administración* es un *reto* para las Administraciones del siglo XXI. Éstas deberán afrontar numerosas amenazas, y no dejarse llevar por las modas de las tecnologías sin reflexionar de manera estratégica sobre los *objetivos y contenidos* reales que pretenden dar a cualquier proyecto que utiliza las TIC como herramienta. Es preferible no hablar de servicios en línea o de e-Administración si no existe una verdadera voluntad política y directiva para transformar la organización y adaptarla a los requisitos que supone configurar una Administración receptiva, relacional, transparente, ágil, flexible y orientada a las necesidades de los ciudadanos.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- BANGEMANN, M. (1994): *Europe and the global information society*.  
[http://www.erisa.be/Reports/bang\\_report/Bangemannreport.pdf](http://www.erisa.be/Reports/bang_report/Bangemannreport.pdf)
- BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (Coord.) (1997): *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- BARBER, B. (1984): *Strong Democracy*, University of California Press
- BENITO, J.F. y GUTIÉRREZ, I. (2000): "Relaciones con los Ciudadanos. Ventanilla Única en Extremadura". Ponencia presentada en las *VI Jornadas TECNIMAP*, Cáceres.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global: La gestión de las ciudadades en la era de la información*, Taurus, 4ª edición, 1999
- BOTELLA, J. (Coord.) (1999): *La ciudad democrática*, Edic. del Serbal, Barcelona
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coord.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q. (1996): 'La dimensión democrática de la NGP' en *GAPP*, nº5-6 (pp. 45-58).
- CASTELLS, J.M. (2000): 'Internet y la sociedad red', *Lección inaugural del programa de doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento*, UOC, Barcelona.  
<http://www.uoc.es/web/esp/articulos/castells/castellsmain.html>

- Criado, J.I. y Ramilo, M.C. (2001): 'e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas...'
- CASTELLS, J.M. (1996): *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, Alianza, Madrid.
- CRIADO, J. I. y RAMILO, M. C. (2001): '¿Gobierno-e, Administración-e? ¿Qué Está Haciendo Internet en el Ámbito Local?: Análisis Comparado de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Madrid'. Ponencia presentada en el *V Congreso Vasco de Sociología*, Bilbao.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): Libro Blanco sobre "Crecimiento, competitividad, empleo, COM(93) 700, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>
- DÍAZ, A. y NÚÑEZ, A. (2000): 'Proyecto ITACA: Atención Ciudadana, Tarjeta de Alcobendas y Web Interactiva'. Ponencia presentada en las *IV Jornadas ONTA Local*, Blanes.
- DÍAZ, A. (1997): 'Estado Relacional y Nueva Gestión Pública' en *Calidad y Modernización en la Gestión Pública*, Ediciones 2000, S.A. Barcelona.
- ECHEVERRÍA, J. (1999): *Los Señores del Aire. Telépolis y el Tercer Entorno*, Edit. Destino, Barcelona.
- ECHEBARRIA, K. (2001): *La evaluación del rendimiento eje central de la Nueva Gestión Pública*. Copia mimeografiada. Documentos del Master de Gestión Pública de la UPV-EHU, Fac. Derecho, Donostia.
- FRANCO, J. (2001): 'La e-Administración en Galicia'. Ponencia presentada en el *Seminario e-Administración: Conectando con los ciudadanos*, INAP, Madrid.
- FONT, J. (Coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- GIL, M.A. (1999): *Dirigir y organizar en la Sociedad de la Información*, Ed. Pirámide, Madrid.
- G-7, (1997): *Government Strategies and the New Information Technologies* <http://www.open.gov.uk/govoline/qolintro.htm>
- HALE, M. L., MUSSO, J. A. y WEARE, Ch. (1999): "Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California". *Administration & Society*, Vol. 31, nº1, (pp.3-27).
- HOOD, C. (1991): 'A Public Management for all seasons?', *Public Administration*, vol.69, (3-19)
- HOFF, J (edit.) (2000): *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, Routledge, London
- HUGHES, O. (1994): "La Nueva Gestión Pública" en BRUGUÉ, Q y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública*, INAP, Madrid.
- JORDANA, J. y SANCHO, D. (Coord.) (1999a): *Políticas de Telecomunicaciones en España*, Tecnos, Madrid.
- JORDANA, J. (1999b): 'Las Administraciones Públicas y la promoción de la Sociedad de la Información' en *GAPP*, nº16 (pp.17-28).
- JORDANA, J. (1995): "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *GAPP*, nº3 (pp. 77-89)
- KICKERT, W.J.M. (1997): "Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "managerialism", en *Public Administration*, vol 75 (pp.731-752)
- KOOIMAN, J. y ELIASSEN, K.A. (eds.) (1993): *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience*, Sage, London
- LUCAS MARÍN, A. (2000): *La nueva sociedad de la información. Una perspectiva desde desde Silicon Valley*. Edit. Trotta, Madrid.
- MENEGUZZO, M. (1997): "De la NPM a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública, en *GAPP*, nº10 (pp. 33-41).
- NEGROPONTE, N. (1995): *El Mundo Digital*, Ediciones B., Barcelona.
- NIETO, A. (1989): 'Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?' en *RVAP*, nº 23 (pp. 125-135)
- NISTAL, G. (1999): "Ventanilla única: Un paso decidido hacia la e-Administración", Ponencia en las *III Jornadas de ONTA Local*, Blanes. <http://www.blanes.net/onta>
- NISTAL, G. (2000): "La Ventanilla Única como Instrumento Válido y Vigente para la Construcción de la Sociedad de la Información". Ponencia presentada en las *VI Jornadas TECNIMAP*, Cáceres.
- OCDE (1998): *Information Technology as an instrument of Public Management Reform*
- OCDE (1987): *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid, 1996, 3ª edición
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*, Paidós, Barcelona, 1994
- PETERS, B. G. (1996): "Gestionando un Estado Vaciado" en *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. BOE-MAP.
- RAMIÓ, C. (1999): 'La innovación en la Gestión Pública desde las corrientes neoempresariales versus la innovación en la Gestión Pública desde las corrientes neopúblicas', Ponencia presentada en el *IV Congreso español de Ciencia Política y de la Administración*, Granada.
- RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la organización y Administración Pública*, Tecnos-UPF, Barcelona.
- SALVADOR, M. (2000): *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet: Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- SANCHO, D. (1999): *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos-UPF, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (1996): "Democracia: participación y eficiencia", en *GAPP*, nº5-6, (pp.35-44)
- TEZANOS, J. F. (2001): *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Edit. Biblioteca Nueva
- VV.AA. (2000): "A Survey of Government and the Internet" en *The Economist*.
- VILLORIA, M. (1996): *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, MAP, Madrid.
- WEARE et alia (1999): "Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California". *Administration & Society*. Vol. 31, nº1, marzo, (pp.3-27).
- WERT, J. (2000): "El Mundo Internet y España". *Claves de Razón Práctica*, nº107, (pp.26-35)