

GESTIÓN PÚBLICA - TEMA 6

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA GESTIÓN PÚBLICA: LA E-ADMINISTRACIÓN

1. Introducción

El surgimiento y desarrollo de Internet constituye uno de los desarrollos tecnológicos más significativos del siglo XX. Poderoso medio de comunicación bidireccional, ha alterado la manera de realizar la práctica totalidad de actividades, lo que no sólo ha generado cambios en la sociedad sino que también ha abierto a los gobiernos la posibilidad de transformarse.

Es a mediados de la década de 1990, con el surgimiento de la denominada “sociedad de la información”, cuando se va abriendo paso la idea de que las nuevas tecnologías pueden aprovecharse para “reinventar” las tareas gubernamentales; es más, las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC o simplemente, TIC) pueden desempeñar un papel clave en el intento de hacer más al gobierno más efectivo, más eficaz, con mayor calidad y más democrático.

Las primeras iniciativas de reforma de la Administración empleando las TIC surgen en EE.UU. con la *Government Paperwork Elimination Act* de 1998 y el *Memorandum on E-Government* del Presidente Clinton de 1999 que disponía que los 500 formularios más utilizados por los ciudadanos estuvieran disponibles en línea antes del mes de diciembre del año 2000. El Memorándum también ordenaba a los departamentos gubernamentales que crearan una infraestructura segura para el desarrollo del e-gobierno.

Desde entonces, un gran número de países disponen de iniciativas, más o menos elaboradas, en este ámbito hasta el punto que la e-Administración, el e-gobierno, es un campo en fuerte crecimiento que algunos califican de moda y en el que van de la mano desde iniciativas rigurosas y bien estructuradas hasta ensoñaciones de visionarios que repiten mantras y consignas ya escuchados a mediados de los años 90. No es sorprendente, por tanto, que una parte de la literatura al respecto presente un cariz marcadamente futuroológico y se oriente más a la exploración especulativa de las potenciales consecuencias (positivas o negativas) de proyectos tecnológicos que la determinación rigurosa de las transformaciones actuales.

La literatura especializada ha profundizado en la perspectiva de las TIC como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha preocupado por formular nuevas estrategias de oferta y provisión de servicios públicos hacia los usuarios y de transformar los mecanismos de relación política entre ciudadanos y instituciones públicas. Además, su gran preocupación ha sido la definición de políticas que permitan acercar las TIC a los ciudadanos para promover que todos ellos se beneficien de las potencialidades de éstas y evitar lo que se ha denominado la fractura digital.

Las posibilidades que ofrecen las TIC para mejorar la relación entre Administración y ciudadanía, las posibilidades que ofrecen para generar servicios públicos de más calidad, las posibilidades para favorecer sistemas de participación en las decisiones públicas... Se puede considerar que las TIC constituyen una oportunidad para que las Administraciones públicas mejoren su legitimación ante la ciudadanía mediante la oferta de unos servicios de mayor calidad -clientes contentos- y de legitimación política mediante mecanismos de participación -ciudadanos contentos. No obstante, lo preocupante es el riesgo de caer en asimetrías sociales derivadas del acceso y uso a las nuevas tecnologías, manteniendo los servicios y derechos de los ciudadanos tecnológicamente excluidos que, como muestra la experiencia de los países más avanzados, representará durante mucho tiempo casi un tercio de la población.

2. ¿Qué es la e-Administración?

En el momento actual, ninguna Administración, incluso ninguna unidad administrativa, funciona sin recurrir a una forma u otra de tecnología. Desde su creación las Administraciones públicas han estado directamente relacionadas con la recolección, guarda y procesamiento de grandes cantidades de datos, por lo que un buen manejo de la información es fundamental, social y gubernamentalmente hablando, para lo que han empleado distintas tecnologías durante su historia.

Las TIC han proporcionado a la Administración unas posibilidades que carecen de precedentes para almacenar grandes cantidades de datos, transmitir instantáneamente la información de un lugar a otro y la capacidad de llevar a cabo con esta información, cálculos y procesos complejos a gran velocidad.

Más allá de estas capacidades básicas, es difícil caracterizar a la e-Administración (e-A). De hecho, existe poco consenso respecto de lo que serían sus características principales o definitorias, sus consecuencias más destacadas y sus indicadores más rigurosos y representativos. En consecuencia, proliferan las definiciones y caracterizaciones, de las que aquí se muestran algunas:

- El uso de las TIC por parte de las Administraciones públicas
- El uso de las TIC para distribuir servicios públicos a los ciudadanos y las empresas
- La optimización de los servicios públicos y del acceso a la información pública mediante las TIC.
- Una nueva forma de gobierno centrada en el ciudadano y orientada a los resultados
- La reducción de la burocracia mediante el uso de la tecnología para mejorar el acceso del ciudadano a la Administración.
- El uso de las TIC para conseguir una Administración más eficiente y efectiva.

Con independencia de la mayor o menor coherencia de estas definiciones entre sí y de que mencionen un conjunto de elementos bastante heterogéneos, consideradas en su conjunto proporcionan cierta idea de lo que suele entenderse por e-A.

El punto en común es el peso determinante que se le da a la tecnología y, en particular, a la digitalización de servicios públicos y su prestación a través de sitios Web gubernamentales. Algunos van más allá y critican lo anterior, calificándolo de visión restringida; estos autores incluyen el surgimiento de nuevas formas de organización o de funcionamiento y la participación de otros agentes en la provisión de servicios públicos asociados, de una forma u otra, a la innovación tecnológica en la Administración.

Respecto de los beneficios o consecuencias positivas de la e-A se suelen mencionar la mejora de los servicios públicos, el aumento de la posibilidad de rendir cuentas, la mejora en la eficiencia en el acceso y la provisión de servicios públicos, la reducción de costes administrativos, la disminución del tiempo que los funcionarios dedican a tareas repetitivas, el aumento de la transparencia, la creación de nuevos servicios y la mejora general de la interacción entre ciudadanos y administración.

Otra manera que se emplea con frecuencia para presentar el alcance de la e-A es relacionarla con los grupos de actores implicados en los servicios públicos, sea como prestadores o como receptores. De acuerdo con ello se distinguen tres ámbitos de actuación de la e-A:

- *G2G (Government-to-Government o de Administración a Administración)*. Representa los sistemas internos y procedimientos que conforman la estructura de las organizaciones públicas. Implica realizar transacciones electrónicas y compartir datos entre las diferentes partes de una misma administración o entre administraciones de diferente nivel; e incluye interacciones entre empleados, departamentos, organismos e incluso otros gobiernos.
- *G2B (Government-to-Business o de la Administración a las empresas)*. Este ámbito ha recibido mucha atención, debido a la naturaleza dinámica de las actividades comerciales en general y el potencial para la reducción de costes. Las transacciones gubernamentales en línea proporcionan oportunidades a las empresas para la compra/venta de productos y servicios y para los procesos de licitación, además del cumplimiento de formalidades regulatorias (obtención de permisos y licencias, por ejemplo).
- *G2C (Government-to-Citizens o de la Administración a los ciudadanos)*. Iniciativas diseñadas para facilitar a los ciudadanos sus relaciones con el gobierno cuyo enfoque se centra en el cliente y en los servicios electrónicos integrados que puedan proporcionarse bajo el principio de ventanilla única (one-stop shop). Ello implica que los ciudadanos puedan llevar a cabo distintas operaciones, especialmente aquellas que involucran a distintos departamentos, sin que tengan que contactar con cada uno.

Este esquema viene a poner el acento en una de las diferencias más importantes que hay entre la e-A y los anteriores proyectos de informatización de la Administración que se han venido desarrollando en los últimos 40 años y que consiste en que la e-A no es tanto la simple automatización de procedimientos o la digitalización de la información y su almacenaje en grandes bases de datos sino el énfasis que pone en la comunicación entre los agentes. Suele afirmarse en este sentido, que gracias a la e-A gobiernos y administraciones pueden ser más abiertos y accesibles y, en general, más susceptibles al escrutinio público.

Es en este sentido que una de las definiciones más empleadas de la e-A es la que emplea el gobierno de Nueva Zelanda¹: "la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas" (Gobierno de Nueva Zelanda, 2001) pone el acento en ambas cuestiones: la función instrumental de las TIC para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos pero también su faceta de innovación de los modos de relacionarse el gobierno y los ciudadanos en un esquema bidireccional.

En la misma línea se sitúa la Comisión Europea²: "Administración electrónica es el uso de las TIC en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas. Las TIC y especialmente Internet, son una gran herramienta para hacer a los gobiernos más abiertos y transparentes".

Estas definiciones, al igual que otras, muestran un vínculo entre modernización y e-A que se extiende más allá de la Administración en sentido estricto para alcanzar al propio gobierno. Este vínculo impregna la inmensa mayoría de las declaraciones de los políticos sobre las reformas administrativas y sobre el uso de las TIC para la modernización de la acción de gobierno, de manera que en apenas una década la mayor parte de las Administraciones han asimilado la idea de que las TIC son elementos clave de su futuro y el principal eje vertebrador de su modernización.

2.1 e-gobernanza y e-Administración

Suele presentarse una confusión terminológica que acaba por convertirse en una confusión entre conceptos. El término anglosajón para referirse a la e-A es el de e-Government, dado que con esta palabra designan tanto a la Administración pública como al Gobierno. Por este motivo, en castellano, que distingue ambos conceptos, el término habitual es el que se viene empleando aquí: Administración electrónica o, abreviadamente, e-Administración.

Pero en los últimos años se ha extendido un nuevo concepto, la e-gobernanza. La idea tras esta nueva opción es que el concepto de gobernanza va más allá del ámbito exclusivo del gobierno y de las Administraciones, ya que también incluye las actividades de otras organizaciones que participan, directa o indirectamente, en la gestión de los espacios públicos.

Esta circunstancia se produce cada vez más en el ámbito de los servicios públicos; de hecho, la participación de actores sociales externos a la Administración (organizaciones privadas, ONG, asociaciones ciudadanas, etc.) en su diseño, provisión y gestión es creciente. Y ello hasta el punto que una parte de los sistemas tecnológicos que emplea la e-A sirven para coordinar las actividades de este conjunto de entidades.

¹ <http://www.e.govt.nz/>

² *The Role of eGovernment for Europe's Future*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Europeo Económico y Social y al Comité de las Regiones. -COM(2003) 567 final-

La gobernanza incluiría, por tanto, el conjunto de reglas, normas, principios y valores que establece la interacción entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública y designaría a la situación en que instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados cooperan e interaccionan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Obviamente, se trata de una forma de gestión pública que comenzó a darse antes de que ocurrieran la mayor parte de las transformaciones tecnológicas a las que se viene haciendo referencia, pero es lo cierto que las TIC se han convertido en un elemento que no sólo facilita sino que estimula esta tendencia. De esta manera, la e-gobernanza introduce un nuevo enfoque que permite analizar los cambios en la articulación del poder incorporando los diferentes niveles de gobierno (desde los supraestatales como la UE hasta los locales), el sector privado y la sociedad civil en un escenario de actuación e intercambio que funciona bajo una organización que se apoya en el uso de las TIC.

En esta línea, la UNESCO³ le asigna los siguientes objetivos a la e-gobernanza:

- Mejorar la organización de los procesos internos de los gobiernos
- Proporcionar mejor información y un mejor servicio
- Acrecentar la transparencia gubernamental
- Reforzar la credibilidad política y la responsabilidad
- Promover prácticas democráticas a través de la participación y la consulta del público

Puede apreciarse en esta relación cómo junto a los objetivos de mejora de la gestión pública, tanto en lo que se refiere a la provisión de los servicios como a la reestructuración de los procesos de producción y gestión (que caerían dentro del ámbito estricto de la e-A) encontramos otros que pretenden mejorar la legitimidad de las instituciones políticas y la participación de los ciudadanos, lo que lleva a un tercer concepto, la Democracia electrónica (e-democracy) que implica una mayor y más activa participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones gracias a las TIC.

Una breve referencia a las posibilidades de las TIC en este ámbito. Éstas pueden ser un magnífico aliado y motor de cambio en la medida en que los Gobiernos lideren procesos de democracia participativa. Es decir, la cuestión no estriba en disponer de un sistema de voto electrónico tecnológicamente avanzado que permita conocer los resultados de los comicios cada cuatro años con mayor rapidez, sino cómo ampliar las posibilidades de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la medida en que tecnológicamente es posible y cuentan con más medios para informarse y crearse una opinión propia.

Por otro lado, las TIC permiten a los poderes públicos presentar con mayor transparencia sus proyectos, iniciativas y políticas, de manera que se puedan conocer las prioridades y objetivos gubernamentales y exigir la rendición de cuentas (accountability) de

³ UNESCO . *Gobernabilidad electrónica*. Documento en red
<http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495e-governance.pdf/e-governance.pdf>

las actuaciones o de la inacción de los gobiernos. La rendición de cuentas, en este contexto, no consiste simplemente en el acto publicitario al que frecuentemente recurren los gobiernos, 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.

Se trata, no obstante de un ámbito en el que la incertidumbre es todavía grande y la práctica totalidad de la literatura existente presenta un fuerte componente teórico y especulativo, cuando no muy centrada en el estudio y descripción de casos concretos, frecuentemente de muy pequeña escala y que reúnen una serie de condiciones específicas que dificultan, e incluso impiden, su traslado a otras situaciones.

3. La evolución de la e-Administración

Generalmente se admite que la implantación de la e-A es una vía que discurre por una secuencia de etapas bien definidas, de manera que los denominados modelos de fases han hecho fortuna en el intento de explicar y representar su desarrollo. Los modelos mas sencillos describen este proceso en cuatro etapas:

1. *Presencia en la Web*. Los sitios Web de la Administración proporcionan información a los ciudadanos sobre la normativa aplicable y los procedimientos a seguir para acceder a algún servicio (por ejemplo, para la obtención del carnet de conducir).
2. *Interacciones limitadas*. Las Intranet conectan a distintos departamentos y unidades de la Administración, lo que facilita la interactividad on line: los ciudadanos pueden comunicarse con la Administración por correo electrónico, pueden descargarse formularios para solicitar servicios, etc.
3. *Transacciones*. Esta fase posibilita el suministro de determinados servicios de forma automatizada, totalmente o en parte: los ciudadanos pueden conseguir electrónicamente la emisión de certificados, la renovación de permisos y licencias, etc.
4. *Transformación*. En esta fase, se suministran servicios en cuya producción intervienen varios departamentos; todas las etapas de la producción están automatizadas, incluidos los pagos. Aparecen los portales gubernamentales que facilitan el acceso en línea a una gran número de servicios de distinta naturaleza.

Un camino de este tipo es el que muestra el Gobierno de Aragón en su Plan de Administración Electrónica⁴ y cuya representación aparece en el gráfico siguiente.

⁴ http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/E_ADMINISTRACION

Niveles de desarrollo de la administración electrónica



Otros modelos, más elaborados⁵, distinguen hasta cinco fases:

- **Emerging Presence:** Un determinado país decide incorporarse al mundo del e-gobierno. Hay cierta presencia formal, aunque limitada, en Internet mediante algunos sitios Web oficiales que proporcionan a los ciudadanos información sobre la organización y sobre las políticas de un departamento. Los sitios pueden incluir información de contacto: direcciones postales, números telefónicos o la ubicación y los correos electrónicos de funcionarios; y, ocasionalmente, apartados especiales, como por ejemplo, F.A.Q (preguntas frecuentes).
- **Enhanced Presence:** La presencia en línea de un país empieza a crecer con el aumento de Web oficiales. Éstas contienen una información más dinámica y especializada que se actualiza frecuentemente; los sitios Web incluyen enlaces con otras páginas oficiales. Están disponibles en línea publicaciones, legislación y boletines de noticias; así como servicios de búsqueda en línea y direcciones de correo electrónico. Hay un sitio en línea de la presidencia del gobierno que, además de proporcionar la información propia, enlaza con todos los demás ministerios o departamentos.
- **Interactive Presence:** La presencia del país en Internet aumenta mucho pudiendo acceder el ciudadano a un gran número de instituciones, organismos y servicios oficiales. Las interacciones entre ciudadanos y funcionarios se sofistican y mejoran, empleando, por ejemplo, el correo electrónico o los post (áreas de comentarios por Internet). Los formularios están disponibles en línea así como la posibilidad de presentarlos por Internet. Los contenidos se actualizan permanentemente.
- **Transactional Presence:** Son posibles las transacciones completas y seguras; por ejemplo, la obtención de visados, pasaportes, certificados de nacimiento y defunción, licencias, permisos, pago en línea de multas, tasas e impuestos. Puede incorporarse la firma digital, como instrumento para facilitar las relaciones con la Administración

⁵ *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. United Nations, Division for Public Economics and Public Administration, 2002.

(compras, licitaciones, ofertas...) Aparecen los sitios seguros y las claves de acceso a usuarios.

- *Seamless or fully integrated:* Se dispone de acceso instantáneo a cualquier servicio dentro de un único portal. Las líneas de demarcación ministerio - departamento - agencia desaparecen en el ciberespacio. Los servicios se agrupan en función de las necesidades más habituales de los ciudadanos y se generaliza el uso de la ventanilla única.

Estos modelos de fases o de etapas son útiles para describir, de manera sencilla, la evolución de la e-A concibiéndola como un proceso continuo en el que se pueden distinguir etapas, jalonadas por cambios cualitativos que amplían tanto su base como su alcance. No obstante, hay que mantener un principio de cautela al emplearlos ya que están impregnados de cierto determinismo tecnológico que se manifiesta al representar esta evolución como un camino unidireccional cuyo recorrido depende, en mayor o menor medida, de la habilidad y conocimientos de sus gestores pero cuyo sentido no puede modificarse.

4. Ventajas e inconvenientes de la e-A

La e-A tiene un carácter instrumental con el objetivo de avanzar hacia una Administración pública que afronte los retos del presente siglo. La e-A mejora la acción de ésta de cinco maneras principalmente:

Facilita a los ciudadanos que manifiesten sus opiniones sobre una política o sobre la provisión y calidad de un servicio. Por ejemplo, un Departamento se propone efectuar algunos cambios sobre la manera en que proporciona un servicio a los ciudadanos. Puede, como se hace en ocasiones, presentar los cambios en su sitio Web, recoger las opiniones de los ciudadanos y emplearlos para afinar la propuesta (Ayuntamiento de Valencia, para la revisión simplificada del Plan General de Ordenación Urbana dispone de una zona dentro de su sitio Web en la que se pueden descargar los documentos y presentar electrónicamente alegaciones).

(<http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf/vDocumentosTituloAux/660B52BBB43BCFA3C12577A700288E99?OpenDocument&bdOrigen=ayuntamiento%2Furbanismo.nsf&idapoyo=&lang=1&nivel=1>)

Los ciudadanos disponen de una administración más cómoda, abierta, ágil y próxima. Por ejemplo, en lugar de hacer cola para renovar el DNI, el usuario puede desde su casa descargarse los formularios, rellenarlos y solicitar cita previa para el trámite de renovación. Además, determinados trámites pueden hacerse durante las 24 horas del día 365 días al año.

(<https://www.citapreviadni.es/citaPreviaDniExp/>)

Los usuarios pueden acceder a servicios integrados en la medida en que los distintos departamentos de la Administración estén interconectados y puedan comunicarse entre sí. Por ejemplo, la sede electrónica de la Plataforma de administración electrónica de

la provincia de Zaragoza: "Presentación Telemática de solicitudes, escritos y comunicaciones. Cualquier procedimiento incluido en el catálogo podrá iniciarse a través de Internet, con el único requisito de contar con un DNI electrónico u otro certificado digital reconocido. El ciudadano podrá rellenar la instancia de solicitud desde la sede electrónica y adjuntar la documentación requerida. El ciudadano podrá dirigir por este medio todo tipo de solicitud, escrito y comunicación que desee dirigir al Ayuntamiento, obteniendo un acuse de recibo que le permita acreditar legalmente el contenido presentado, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada que le ha sido asignado".

(http://www.dpz.es/gestion_municipal/informatica/administracion_electronica/descripcion/contenidos/plataforma/sede/presentacion.html.)

Los ciudadanos están mejor informados ya que pueden acceder a información actualizada sobre la normativa, regulaciones, servicios, procedimientos... Por ejemplo, si una empresa necesita transportar por carretera una mercancía incluida en el catálogo de materias peligrosas requiere una autorización especial. La Dirección General de Tráfico informa en su sitio Web de los trámites necesarios para obtener la autorización correspondiente.

(http://www.dgt.es/portal/es/oficina_virtual/conductores/transporte_materias_peligrosas/)

La e-A puede ayudar a mejorar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, reforzando la relación entre éstos y los gobernantes mediante el aumento de las oportunidades para la participación, la mejora de la transparencia y el incremento de las posibilidades para exigir la rendición de cuentas y la objetivación de responsabilidades. Por ejemplo: Ayuntamiento de Valencia, con la publicación de los expedientes de contratación de obras y servicios municipales y su evolución.

http://www.valencia.es/ayuntamiento/contratacion.nsf/fCategoriaVistaExpedientes?readForm&Vista=vLicitaciones_encurso&Categoria=Servicio%20de%20Contratación&titulo=Licitaciones en curso&lang=1&nivel=5%5f1

Ahora bien, junto a estos indudables beneficios hay que tener presente que la incorporación de las TIC en la Administración no está exenta de riesgos:

La fractura digital. Los ciudadanos pueden quedar separados en dos grupos: quienes tienen los medios y conocimientos necesarios para emplear las nuevas tecnologías y los que no, agravando así las desigualdades. A este fenómeno es a lo que se denomina la fractura digital. Para evitarlo, las Administraciones públicas deben poner en práctica políticas que:

- Extiendan el uso de estas tecnologías por todo el territorio (la universalización de la cobertura) en condiciones de calidad.
- Mantengan disponibles los medios de acceso convencionales para quienes los necesiten
- Mejoren el acceso a quienes por alguna discapacidad, pocos conocimientos técnicos o motivos económicos presenten dificultades para el uso de las TIC.

La vulneración de la seguridad. La configuración de Internet como red abierta, de libre acceso y de alcance global introduce riesgos en la seguridad de las comunicaciones: suplantación de los autores de la comunicación (phishing), la alteración de los mensajes

enviados y la vulneración de la confidencialidad de los datos (hacking). Para evitar estos riesgos y otros similares, tanto las AAPP como los ciudadanos deben emplear mecanismos de protección de la información (firmas electrónicas, certificados digitales, sitios seguros, sistemas de encriptación, cortafuegos...)

La vulneración de la intimidad. Las TIC facilitan la recopilación, el tratamiento y el uso de datos personales que pueden manipularse y combinarse a fin de crear perfiles de las personas que, en el límite, pueden llegar a utilizarse indebidamente. Para evitar este riesgo, las AAPP deben reforzar la normativa y los organismos encargados de velar por la privacidad de los ciudadanos y regular tanto el intercambio de datos entre departamentos gubernamentales como el uso de bases de datos con contenidos personales por las empresas privadas (en España el organismo encargado de estas funciones es la Agencia Española de Protección de Datos (<https://www.agpd.es/>)).

Puede reforzarse la impersonalidad de la Administración. De hecho, el empleo de las TIC en las relaciones ciudadanos-Administración reduce en buena medida el contacto directo y las interacciones personales. La tramitación de solicitudes es automática; las comunicaciones se efectúan a través de aparatos electrónicos; el resultado es una resolución que también se recibe electrónicamente. El ciudadano puede sentir cierta sensación de desamparo al no ser capaz de individualizar e identificar a quienes están tras la pantalla, al tiempo que acusa los efectos de la despersonalización.

Los ciudadanos pueden resultar escépticos, debido a las diferencias entre lo que se promete y lo que realmente se da. Conseguir innovaciones que se difundan con éxito y que resulten útiles y apropiadas para un número importantes de usuarios es bastante más difícil de lo que parece. De hecho, distintos estudiosos señalan que el índice de éxito de los proyectos es bastante bajo. Normalmente se trata de proyectos que sobrepasan los plazos fijados, que requieren inversiones bastante mayores que las previstas, que no funcionan o lo hacen de manera deficiente o que, una vez puestos en funcionamiento, son infrautilizados por los potenciales usuarios. Una de las consecuencias más visibles de estos fracasos tecnológicos es el asentamiento de una cultura de la desconfianza y escepticismo generalizado tanto por parte de la Administración (los funcionarios ven frecuentemente cada nueva iniciativa como el resultado de un capricho político destinado a hacer ruido mediático pero inevitablemente abocada al fracaso) como por parte de los ciudadanos, que las ven como proyectos costosos, de poca y aun muy poca utilidad, destinados a llenar espacios en los medios de comunicación y a caer en el desuso al poco tiempo y en el olvido después.

5. Conclusiones

El uso de los medios electrónicos permite a las Administraciones públicas recopilar una gran cantidad de información y tenerla disponible de una forma mucho más rápida y eficiente que cualquiera de las otras tecnologías empleadas hasta ahora. Pueden prestar los servicios públicos de manera más ágil y eficaz, pueden relacionarse con los ciudadanos, las empresas y las organizaciones de manera más transparente, abierta y participativa; incluso pueden prestar nuevos servicios que anteriormente parecían inalcanzables. Pueden mejorar la

interacción entre los ciudadanos y la Administración y, en última instancia, entre los ciudadanos y sus representantes políticos, reforzando así alguna de las bases sobre las que se asienta la democracia.

Sin embargo, la incorporación de las TIC en los procesos y estructuras político-administrativas no implica, necesariamente, que se haya producido una verdadera transformación de la Administración. Con excesiva frecuencia, los medios electrónicos se han añadido a procedimientos complejos en Administraciones públicas que han hecho suyos los aspectos más negativos del modelo burocrático tradicional como son la falta de transparencia y la distancia del ciudadano, sin que se haya producido una reflexión sobre la oportunidad que abrían para cambiar las relaciones entre la Administración y el ciudadano y para prestar los servicios con eficacia y eficiencia.

Por tanto, la e-Administración no consiste únicamente en la automatización de la Administración pública. En la e-a la incorporación de las TIC debe ir acompañada de una reformulación de los procedimientos y de las organizaciones, de un cambio tanto organizativo como institucional que permita adaptarse a las necesidades actuales. Ello ha de venir impulsado por un liderazgo político suficiente y acompañado de un marco legislativo que permita garantizar la seguridad jurídica y el pleno ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Aunque se mantiene cierta concepción retórica de la tecnología como agente de modernización, existe una conciencia creciente de que la incorporación de la tecnología, por sí misma no implica necesariamente y de forma automática la consecución de mejoras en cuanto a la eficiencia y calidad de los servicios. Lo importante pasa a ser la forma en la que la tecnología encaja en la organización y la preocupación fundamental consiste en el diseño y la aplicación de estrategias de cambio que tengan presentes las especificidades de los sistemas técnicos y su impacto en los procedimientos administrativos, los procesos de toma de decisiones y la respuesta a todo ello de los ciudadanos.

Si hay algo que se desprende de los estudios realizados hasta ahora sobre la e-A -y que con mucha frecuencia presentan resultados contradictorios- es que los cambios organizativos que se producen con su desarrollo tienen una naturaleza contingente. Es decir, que no sólo dependen de los sistemas técnicos y de la tecnología utilizada, sino que el entorno institucional, político y organizativo y el complejo marco de factores que intervienen en ellos actúan como mediadores entre la tecnología y sus usos. Son las interacciones entre estos elementos de naturaleza heterogénea los que determinan el destino de los proyectos de e-A, su éxito o su fracaso, sus posibles efectos en la ciudadanía, su uso o desafección en el empleo de las nuevas tecnologías en sus relaciones con la Administración.

Nota: el texto del presente tema es el resumen parcial de dos libros: Estado, Burocracia y Red de E. Aibar y F. Urgell (Ariel, 2007) y e-Administración, de A. Cerrillo (Ed. UOC, 2008).