



CULTURA & POLÍTICA @ CIBERESPACIO

**1er Congreso ONLINE del Observatorio para la
CiberSociedad**

**Comunicaciones – Grupo 8
Democracia y participación ciudadana
en la sociedad interconectada**

Coordinación: Joan Costa i Quim Gil (qgil@putput.es)

<http://cibersociedad.rediris.es/congreso>

**De la Administración Pública electrónica
a la Administración Pública Relacional:
Aportaciones para una propuesta analítica integradora**

J. Ignacio Criado Grande

(i.criado@wanadoo.es)

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid,

M^a Carmen Ramilo Araujo

(cpbraarm@lg.ehu.es)

Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

Resumen

*Los estudios sobre Administración electrónica o e-Administración se han desarrollado en los últimos años de manera creciente a partir de diferentes enfoques. En esta comunicación se plantea la necesidad de considerar el uso de las TIC dentro del Sector Público como una oportunidad para caminar hacia una Administración relacional, es decir, una Administración Pública que considera la importancia de los diferentes actores sociales, políticos y organizativos, a la hora de desarrollar su actividad, sobre todo, la prestación de servicios, el desarrollo de herramientas para promover la participación democrática y la generación de procesos de gobernanza que garanticen la gobernabilidad de los sistemas políticos. Para ello, se ofrece un breve **marco conceptual** y **analítico** en el que sustentan la atención a una Administración Pública relacional; además, se esboza un **marco aplicado** y se recogen algunos **casos** en los que tales requisitos estarían en vías de cumplirse. Esencialmente, se pretende considerar posibles **puntos críticos** a la hora de atender a los **actores** en el desarrollo de la Administración electrónica, de tal manera que se pueda ayudar a mejorar la gestión de las relaciones interadministrativas y externas en el Sector Público. Se finaliza con unas breves conclusiones en las que se plantea el escalón de la propuesta presentada con la realidad.*

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN CONCEPTUAL

Entre la agenda de actuación de los países miembros de la OCDE a finales de los años ochenta, conscientes de la crisis progresiva del modelo burocrático de Administración Pública, se planteó la necesidad de abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público. Desde este punto de partida, se consideró que sería imprescindible cambiar radicalmente la cultura administrativa vigente de tal forma que la Administración Pública del futuro debía ser una *Administración receptiva* o relacional en la medida en que fuera *comprensible*, respondiera a las *necesidades de los ciudadanos*, fuera *accesible* y fomentase la *participación activa* (OCDE, 1987:19-41).

Por otra parte, en los últimos años se ha producido una extensión de la llamada Era de la Información (Castells, 1996) en todos los órdenes de la vida humana. Dentro de esa dinámica de cambio, el desarrollo del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación¹ (TIC), en general, y de Internet², en particular y la promoción de la Sociedad de la Información³ se han convertido en una prioridad política. Ello se pone de manifiesto en documentos e informes procedentes de organizaciones internacionales (OCDE, 1998, 2001) o supra-nacionales (Comisión Europea, 1994, 1997); así como en proyectos e iniciativas comunitarias (e-Europe), estatales (InfoXXI) o planes regionales (Cataluña, Canarias, País Vasco, Extremadura, Murcia, etc.) que recomiendan a los diferentes niveles de gobierno el uso, promoción y universalización de las TIC. De una manera formal, la mayoría de tales propuestas pretende articular dos tipos de objetivos generales, en primer lugar, posibilitar el desarrollo de una economía basada en el conocimiento que fomente la inclusión social y disminuya las desigualdades en el acceso y uso de las TIC. En segundo término, garantizar la *receptividad* de los Gobiernos y Administraciones Públicas y una gestión de los recursos públicos no sólo más eficaz y eficiente, sino más democrática y participativa, que responda a las necesidades de los ciudadanos (OCDE, 2001).

En todo caso, el concepto de Administración electrónica, objeto de esta comunicación, hace referencia a una realidad, el uso de las TIC en las Administraciones Públicas, que es todavía relativamente reciente. Quizá por ello, pero también por la complejidad creciente del fenómeno, se trata de un término que no ha sido claramente definido. Algunos autores plantean que representa la rápida difusión de las TIC asociada a la agenda de reforma en la gestión de las Administraciones Públicas, y de hecho, muchos consideran esos cambios como fundamentales en las estructuras sociales y de gobierno de muchos países (Menzel, 1998). Como se expresaba en un especial del semanario *The Economist* (2000: 3): *'en los próximos cinco años transformará no sólo la manera en que muchos*

¹ Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) podrían definirse como un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información.

² Internet no es más que una red de ordenadores capaces de comunicarse entre ellos a través de un lenguaje común, llamado TCP/IP (Castells, 2001; Criado y Fernández, 2002). La red de redes Internet, desde su origen con el nombre de ARPANET a fines de los años 60, era una red a la que estaban conectados, casi exclusivamente, ordenadores de investigadores, científicos, profesores universitarios y grupos libertarios. La herramienta fundamental que ha permitido su socialización, y por tanto, la propia aparición de los proyectos de Administración electrónica, es la WWW, que supone una expansión de su uso sin precedentes.

³ Dada la multiplicidad de significados que se atribuyen a la SI, y ya que no se ha impuesto una definición comúnmente aceptada, entendemos por SI *'un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera'* (Telefónica, 2001: 176).

servicios públicos son distribuidos, sino también los pilares en los que se asientan las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Después del e-commerce y del e-business, la próxima revolución asociada a Internet será el e-government'.

Para dar la máxima concreción a la presente comunicación se utilizan algunas aproximaciones ampliamente aceptadas a la Administración electrónica.

Primero, se ha definido Administración electrónica como *'la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas'* (OCDE, 1998). Otras definiciones eliminan las limitaciones a ese concepto, manifestando que las relaciones pueden extenderse desde la conexión on-line, pasando por los PDA (Personal Digital Assistant), hasta llegar a la interacción y los mensajes instantáneos con sistemas IRC (Internet Relay Chat). Una definición aún más amplia de Administración electrónica se refiere a la adopción de las TIC por las Administraciones Públicas, como diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente mediante sus páginas web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, los PDA, la vídeo conferencia, intranets privadas, extranets, etc. (Criado y Ramilo, 2001a). Desde esta perspectiva conceptual, la utilización de una definición más amplia se fundamenta en la previsión de un uso cada vez más integrado de las tecnologías, tal y como lo plantean varios autores. Cebrián (2000), en su Informe para el Club de Roma (publicado con el nombre de *La Red*), insiste en esa integración no sólo para las tecnologías digitales, sino que describe el gran avance que supone Internet al *'abrazar armoniosamente todas las tecnologías previas'*.

Finalmente el Gartner Group (2000) define *e-Government* como: *'The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media.'* A diferencia de las anteriores definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito de cualquier proyecto de Administración electrónica (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000). En torno a esta definición, las siguientes páginas avanzan en la construcción de un marco analítico y aplicado de la Administración electrónica que permita gestionar de forma más eficiente las relaciones interorganizativas y externas a través de una propuesta que tiene en cuenta el carácter relacional de las Administraciones Públicas.

El argumento central de esta comunicación consiste en proponer la importancia de los actores, no sólo desde un plano analítico, dentro de los proyectos y estudios futuros sobre Administración electrónica, sino también desde una perspectiva aplicada a la gestión de las relaciones de las Administraciones Públicas con otros actores, bien sean, los ciudadanos (G2C), las organizaciones privadas (G2B) u otras Administraciones Públicas (G2G), para configurar un marco en el que insertar un nuevo tipo de Administración Pública relacional. Dentro de esta perspectiva, el análisis de buenas prácticas, si bien supone un avance en el conocimiento de la Administración electrónica, necesita de una cierta sistematización, tal y como se esboza en la presente comunicación, que se inserta dentro de una perspectiva multidisciplinar en la que se enlazan ideas procedentes de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza Pública, teniendo en cuenta la importancia de los actores para crear una Administración Pública relacional.

A continuación presentamos el marco y los enfoques analíticos que fundamentan esta comunicación. Seguidamente se presenta una propuesta práctica para el

análisis de los proyectos de Administración electrónica que parte de tres dimensiones o roles de los Gobiernos y Administraciones Públicas y que tiene en cuenta una serie de actores críticos necesarios para el éxito de éstas iniciativas. Finalmente se plantea la necesidad de integrar las distintas dimensiones para articular proyectos de Administración electrónica integrados y se presentan las conclusiones más importantes de este trabajo.

2. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Las Administraciones Públicas no han sido reacias al uso de las tecnologías, de hecho, desde la década de 1960 han sido usuarias asiduas, pero de una manera limitada conceptualmente. La informática se entendía como una actividad separada dentro de un departamento o agencia, dirigida por expertos, pero operacionalizada de una manera semejante a como se usaban las máquinas de escribir. Por ello, el uso inicial de ordenadores personales tuvo un impacto limitado en las organizaciones y su gestión, sobre todo, teniendo en cuenta que fueron introducidas, generalmente, de manera que reforzaban los límites, estructuras y sistemas de poder existentes (Bellamy y Taylor, 1998; Kraemer y Norris, 1996). La revolución asociada a las TIC habría cambiado esa realidad. Sólo cuando se incorporan redes de ordenadores personales conectados entre sí, y con capacidad para alcanzar, distribuir, compartir, generar información, en tiempo real, se puede hablar de potencial de transformación en la gestión y organización de las Administraciones Públicas. En ese sentido, la incorporación y extensión de Internet abriría las puertas a impactos más serios en las estructuras organizativas y los modelos de gestión interna y externa propuestos por los gerentes y responsables públicos como líderes, dinamizadores o emprendedores del cambio.

La Administración electrónica habría significado en la segunda mitad de la década de 1990 cambios similares a los acaecidos muy pocos años antes en el sector privado de la mano del Comercio electrónico. En los años finales del siglo XX se produjeron transformaciones muy rápidas asociadas a las TIC en la esfera gubernamental de numerosos países. En los Estados Unidos, el movimiento de la reinención del gobierno siguió su explícito objetivo de crear un gobierno que trabajase mejor y costase menos a través de la incorporación masiva de las TIC (*National Performance Review*, 1993). De hecho, el primer Informe Gore se puede considerar como uno de los primeros manifiestos a favor de la incorporación de la Administración electrónica (NPR, 1993: 114): *'En el futuro, el concepto de Gobierno electrónico puede ir más allá de transferir dinero y otros beneficios a través del uso de tarjetas de plástico inteligentes. Con una tarjeta chip, los participantes podrían recibir beneficios de asistencia pública, inscripción en cursos de formación, recepción de servicios para veteranos, o pagos por cuidados de día. La tarjeta contendría información sobre la situación económica de los participantes y, separadamente, rastrearía las cuentas de beneficios, minimizando el fraude. El Gobierno electrónico será más justo, más seguro, más responsable ante el cliente, y más eficiente que nuestros sistemas actuales basados en papel'*.

Desde un primer marco de análisis, la Administración electrónica se podría ver como un paso más allá en el proceso de reformas de la gestión pública propuesto por la **Nueva Gestión Pública** (NGP). La NGP inspiraría como modelo normativo, teórico o analítico las reformas en la gestión pública definidas como una suma de reglas institucionales que guían, constriñen, y motivan el Sector Público como un todo. Las políticas de reforma de la NGP pertenecen a categorías como la planificación presupuestaria y la gestión financiera, la función pública y las relaciones laborales, la organización y métodos de aprovisionamiento, y la auditoría y la evaluación (Barzelay, 2001). Por su parte, la Administración electrónica haría

posible la operacionalización en la práctica de tales transformaciones, o lo que es lo mismo, podría entenderse como la extensión de la NGP por otros medios (Criado, Hughes y Teicher, 2002).

En todo caso, la relación entre la NGP y la Administración electrónica es un serio reto analítico. Se puede considerar que la Administración electrónica es una fuerza autónoma que significa la operacionalización de tecnologías de información en el Sector Público, aunque bajo el paraguas teórico de la NGP. Mientras la NGP sería un movimiento reactivo a la Administración Pública burocrática y algo completado o finalizado en términos de *governance* (Pollit y Bouckaert, 1999), la actividad de la Administración electrónica implicaría una acción progresiva y tendría un final abierto (Jackson y Curthoys, 2001). Lo que queda fuera de duda es que parece más que probable la existencia de efectos causados por la Administración electrónica en la gestión y organización del Sector Público. En ese sentido, las reformas asociadas a la Administración electrónica se adecuarían mejor a las propuestas analíticas y normativas de la NGP que a la rúbrica de la Administración Pública tradicional, contra cuyos planteamientos centrales habría reaccionado.

La incorporación de las doctrinas de la NGP para la explicación de la Administración electrónica tiene un claro potencial en diferentes ámbitos. Si se plantean reformas vinculadas a la descentralización, con personal de línea capacitado para ser flexible e innovador, la Administración electrónica se habría de centrar en el apoyo para el proceso de elaboración de las políticas públicas en ámbitos descentralizados y crear nuevos flujos de información que incorporasen esos ámbitos. Si se entienden reformas asociadas a la utilización de técnicas de gestión procedentes del sector privado, la Administración electrónica debería atender la provisión de la información necesaria para el establecimiento de relaciones de mercado con proveedores públicos o privados, además de considerar la manera de conducir nuevas formas de servicios públicos. O si se plantean vías para mejorar la gestión de los recursos, la Administración electrónica podría generar un mejor rendimiento de la información para distribuirlo a los decisores públicos, proveyendo así un control más efectivo sobre los recursos.

En suma, la implementación de la Administración electrónica a la luz de las características de la NGP implica la necesidad de transformaciones en la gestión y organización de las Administraciones Públicas. La Administración electrónica permite que la organización se fundamente en el flujo de información más que en la jerarquía, implica operaciones racionalizadas y menos operadores intermedios o de base. Además, la flexibilidad organizativa genera una ruptura de las fronteras organizativas, de cara a que los clientes no tengan que ser necesariamente conscientes de los límites precisos entre diferentes departamentos dado el enfoque hacia la prestación de servicios. En todo caso, lo interesante es que tales transformaciones tienen una vinculación con las doctrinas de la NGP, aunque sólo se especifiquen de forma descriptiva.

Por otro lado, las iniciativas para desarrollar proyectos de Administración electrónica deben contextualizarse en un entorno social, económico y político en el que los problemas a afrontar son de gran complejidad e interdependencia; las fronteras del sector público/privado no están claras; y existe una creciente interdependencia entre organizaciones. Ante esta situación, los Gobiernos y Administraciones Públicas deberán basar sus actuaciones no sólo en la autoridad y la sanción sino también en el consenso y la cooperación con múltiples actores a lo largo del desarrollo e implementación de las acciones públicas (Kooiman, 1993; Jordana, 1995; Kickert, 1997; Heffen, 2000).

De esta constatación, surge un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la

interacción entre los Gobiernos y Administraciones Públicas y actores no gubernamentales articulando redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado para la definición, implementación y evaluación de los servicios y políticas públicas. A este proceso se ha denominado 'Governance' (Rhodes, 1996, 1997; Mayntz, 1998, 2001) o 'Public Governance' (Meneguzzo, 1997; Kickert, 1997, 2000)⁴.

Con la incorporación del enfoque de la **Gobernanza Pública**, el paradigma de la NGP, guiado por criterios de eficiencia y eficacia, se enriquece gracias a la incorporación de lógicas para la acción destinadas a desarrollar la capacidad de cooperación e interacción de los actores públicos con otros agentes público-privados. Al gestor público se le atribuyen responsabilidades relevantes al menos en tres niveles: a) el normativo, en el que es necesario abrir un amplio debate sobre los valores de la intervención pública, funciones del gobierno y configuración del proceso decisorio para la colectividad, en las que se entrecruzan el gobierno mismo y los diversos agentes sociales; b) el de formulación de las políticas públicas, donde el gestor deberá preocuparse de tener presentes los diferentes intereses implicados, incluidos aquellos con una débil representación social; y c) en la implementación de las políticas públicas, donde son competencias del gestor la innovación y experimentación mediante la introducción de instrumentos cooperativos y formas de asociación y partenariados público-privados (Meneguzzo, 1997; Kickert, 1997, Rhodes, 1997).

Se espera que a través de este proceso de elaboración de las políticas fundamentado en la colaboración, consenso y participación de distintos actores críticos, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas, y en definitiva se garantice la gobernabilidad del sistema político y público (Heffen, 2000; Prats Català, 2001). Por gobernabilidad/*governability* Kooiman (1993: 59-72 en Prats Català, 2001) entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de la acción de gobierno/*governing*. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno/*government*. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y por tanto a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al estado y a la sociedad.

La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de gobernanza/*governance* y a la acción de gobierno/*governing*. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de gobernanza y de los actores de gobernanza (*'governing actors'*). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional y de los actores.

De acuerdo con lo anterior los procesos de gobernanza tienen en cuenta una *dimensión estructural* que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, (Neoinstitucionalismo) y una *dimensión dinámica* o de proceso que se refiere a las acciones de las redes de actores (*Policy Networks*) que pueden afectar a la dimensión estructural.

⁴ En castellano encontramos múltiples términos para denominar los procesos de '*governance*'. Hay quien adopta el término 'gobernanza' (en castellano: acción de gobernar) que define como 'coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo (Vallés, 2000:411); En nuestro caso optamos por 'gobernanza' término propuesto por la Unión Europea y la Real Academia Española, también utilizado en las traducciones de los artículos de Renate Mayntz (1998, 2001) (una de las principales autoras que ha teorizado sobre la *governance*) y Joan Prats Català (2001) (Presidente del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Véase en <http://www.iigov.org>).

3. ¿ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA O RELACIONAL? HACIA UNA VISIÓN INTEGRADA DE DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y ACTORES

Como ya se ha mencionado más arriba, las definiciones de Administración electrónica y los distintos proyectos que se formulan para avanzar hacia este nuevo modelo de relación entre las Administraciones Públicas y otros agentes público-privados insisten con frecuencia en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, sin considerar la importancia del cambio institucional y la articulación de consensos entre los actores críticos que permitan formular y poner en marcha cualquier proyecto. Por ello proponíamos la definición del Gartner Group (2000) que considera los proyectos de Administración electrónica como: '*The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media.*'

Nuestra reflexión sobre la Administración electrónica se articula en torno a tres dimensiones o roles de los Gobiernos y Administraciones Públicas (prestación de servicios, fomento de la consulta y extensión de los procesos democráticos y dinamización de procesos de gobernanza en la elaboración de las políticas) analizadas desde los enfoques analíticos propuestos, con el fin de proponer un modelo de gobierno y Administración Pública (electrónica o relacional) capaz de resolver mejor los problemas sociales (garantizar la gobernabilidad), en la medida en que sea capaz de establecer reglas, principios y valores que hagan posible el cambio institucional necesario (*Neoinstitucionalismo*) para que los Gobiernos y Administraciones Públicas sean capaces de generar consensos entre aquellos actores que son críticos para articular respuestas conjuntas a los problemas sociales (*Policy Networks*) y sean capaces de mejorar de forma continua la calidad de las políticas y de los servicios públicos (*Nueva Gestión Pública*).

En los últimos años la extensión del uso de las TIC en las organizaciones públicas ha servido para elaborar múltiples estrategias de modernización de los Gobiernos y Administraciones Públicas a nivel interno y externo en sus relaciones con otros agentes (Heeks, 2001). Podemos distinguir tres dimensiones (prestación de servicios; promoción de la democracia, elaboración de políticas públicas) que determinan la relación de los Gobiernos y Administraciones con otros actores (Pratchett, 1999, Six, 2001) en torno a las cuales se articulan los distintos proyectos de Administración electrónica que se presentan a continuación (Pratchett, 1999).

- **Prestadores de servicios públicos** (*e-Administración*), que incluye las dimensiones de gestión, información, tramitación de servicios, formulación de quejas y sugerencias.
- **Promotores de la democracia:** (*e-Democracia*), que incluye la consulta en los procesos de toma de decisiones.
- **Dinamizadores y elaboradores de políticas públicas:** (*e-Gobernanza*), que incluye la participación activa en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados.

Desde aquí se presenta una aproximación operativa a la Administración electrónica. En efecto, se entiende la Administración electrónica de una manera más amplia si se considera la influencia de los actores críticos que pueden condicionar el impacto de las TIC en tres dimensiones (mejora de la prestación de servicios, extensión de los procesos democráticos y dinamización de los procesos de gobernanza), en el camino hacia una Administración Pública relacional. A continuación se analiza cómo

la incorporación de distintas herramientas y técnicas de mejora, el impulso del cambio institucional y la participación de determinados actores críticos, pueden condicionar el impacto de las TIC en las distintas dimensiones o roles que pueden desempeñar los Gobiernos y Administraciones Públicas a la hora de diseñar y poner en marcha proyectos de Administración electrónica.

3.1. La dimensión de prestación de servicios

Los Gobiernos y Administraciones Públicas disponen de gran cantidad de datos e información que con el apoyo de las TIC puede ser procesada, distribuirse y ser accesible rápida y eficazmente. Desde el punto de vista de la prestación de servicios la información dentro de las Administraciones Públicas puede desempeñar diferentes roles.

- La información puede apoyar la gestión interna, que incluye información sobre el personal para la gestión de los recursos humanos, e información sobre el presupuesto o la contabilidad para la gestión financiera.
- La información puede apoyar la regulación, que supone información que guarda los detalles de los principales actores y entidades dependientes, sean personas, empresas, edificios, tierra, importaciones/exportaciones.
- La información puede apoyar los servicios públicos, información que difiere de acuerdo con el servicio público en particular, educación (archivos sobre el personal educador), sanidad (informes sobre los pacientes), o transporte (información sobre los movimientos de los pasajeros).
- Finalmente, la información puede estar disponible públicamente, esto es, información que los gobiernos desean diseminar (informes de consultoría, detalles de políticas públicas o leyes y regulaciones), información que los gobiernos recopilan para luego darla a conocer (estadísticas demográficas o económicas), o información requerida para aprovisionarse (correspondencia, auditorías, documentos internos sobre políticas, respuestas a los ciudadanos, periodistas o políticos).

Los gobiernos utilizan herramientas como las páginas web y los portales para ofrecer y canalizar información y documentación de interés sobre la actividad gubernamental, administrativa y sobre los servicios que prestan. Como producto de ello, en combinación con diferentes estrategias y herramientas, podríamos encontrar:

Información en línea de servicios ya existentes: Incluye desde información y consulta, hasta la realización de trámites en línea. Se trata de una línea de trabajo orientada a fortalecer la prestación de bienes y servicios. Para garantizar el acceso a la información, otro importante conjunto de acciones se centra en la conectividad, condición necesaria desde el punto de vista de los gobiernos, para que la población acceda a los servicios en línea. Para ello se están lanzando programas destinados a aumentar la cantidad de personas con acceso a la red.

Creación de nuevos servicios y programas: Comprende, desde la incorporación de nuevas tecnologías a viejos servicios, como es el caso de la educación primaria y secundaria, y la creación de servicios solo posibles con la llegada de estas tecnologías, como servicios de información para la producción agrícola, la calidad del agua y del aire o el estado del tráfico y las carreteras. Se está avanzado en al menos dos de las áreas de política social más relevantes como son la educación y la salud, mediante la creación de programas de educación a distancia y de telemedicina.

Creación de nuevas herramientas de apoyo a la gestión interna: Comprende las técnicas e instrumentos, como las intranet, gestores de expedientes, *data mining*, *data warehouse*, etc. que permiten un mayor control de la gestión interna de las organizaciones. Se están desarrollando potentes aplicaciones que adquieren un potencial enorme en el seno de Administraciones Públicas que poseían bases de datos anteriores y gozan de altos niveles de conectividad interna, es decir, aquellas que han sido capaces de establecer redes de ordenadores interconectados entre sí para dar mayor fluidez a una información ya existente. El objetivo final está consistiendo en promover una transformación de determinadas áreas de gestión interna como la planificación presupuestaria, la gestión financiera, la política de personal, las relaciones laborales, la organización y los métodos de aprovisionamiento, así como la auditoría y la evaluación, apoyándose en la generación de información y en la innovación derivada de las herramientas de apoyo a la gestión.

Creación de nuevas estructuras organizativas: Supone la atención a las posibilidades para transformar las estructuras de las organizaciones públicas. Las Administraciones Públicas implantadas digitalmente se podrían convertir atendiendo el patrón clásico de la estructuración de las organizaciones (Gil, 2001: 127): ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones y sistemas de información con sus instrumentos o medios. En ese sentido, se está avanzando hacia la organización por procesos y equipos de trabajo para mejorar la prestación de los servicios públicos. Dentro del nuevo entramado organizativo, la externalización de actividades desempeña un papel central para llevar a cabo las tareas y el tratamiento de la información no básica para la estrategia de la organización. Por su parte, los instrumentos y los medios, digitales en la mayoría de los casos, facilitan las transformaciones organizativas, la comunicación se convierte en el mecanismo principal de coordinación y la interconexión de ordenadores permite la interrelación de toda la estructura, sus partes y sus elementos.

En todo caso, la dimensión de prestación de servicios busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos para fidelizar su faceta de consumidores de servicios públicos (Subirats, 2001), pero sin cuestionar la razón de ser de los servicios o la idoneidad de los procesos y organizaciones que los prestan. De hecho, algunas de las propuestas siguen implícita o explícitamente las propuestas de la NGP en el sentido de orientarse hacia una mejora de la eficiencia o de la eficacia, la agencialización, la orientación a los resultados, cuando no meramente, al ahorro de costes.

En esta línea, el proceso de réplica de experiencias valoradas como exitosas, en la medida que no incide en el núcleo central de las organizaciones, mantiene a las iniciativas de provisión electrónica de servicios públicos al margen del funcionamiento efectivo y de las dinámicas de trabajo de las Administraciones Públicas, sin alterar sus equilibrios internos de poder. Al mismo tiempo, se dejan también sin atención los roles de la democracia y la elaboración de políticas, elementos fundamentales para reforzar legitimidad y razón de ser de las instituciones públicas cuya principal misión es tratar de analizar los problemas y tomar decisiones para solucionarlos, todo ello siguiendo procedimientos democráticos.

Los actores principales que participan en el fomento y desarrollo del rol de los Gobiernos y Administraciones Públicas como prestadores de servicios son:

Responsables Políticos: En numerosas iniciativas de Administración electrónica se cuenta con el apoyo y la apuesta decidida de los responsables políticos para incorporar las TIC en la prestación de servicios. En algunos casos el apoyo e interés por los proyectos de Administración electrónica se producen de manera reactiva

cuando los responsables políticos aparecen en los últimos lugares de las evaluaciones comparativas y estudios de benchmarking o temen ocupar estas posiciones si no actúan a tiempo. Pero en pocos proyectos existe una reflexión estratégica que lleve a cuestionar y replantear la distribución competencial o la estructura político-administrativa vigente.

Directivos públicos: Velan por la incorporación de las TIC en la actividad de su organización. Pero no es muy frecuente la interlocución fluida entre distintos directivos de una misma Administración y de otras, de manera que es frecuente que existan iniciativas y proyectos innovadores pero aislados que se desconocen o que tienen un afán competitivo más que servir de ejemplo para otras organizaciones.

Empleados Públicos: La utilización de las TIC supone un esfuerzo añadido a su trabajo, ante la necesidad adquirir nuevos conocimientos; las TIC pueden dotar mayor valor añadido su trabajo tanto para el propio trabajador como para el receptor último de los servicios. Para ello es fundamental que los trabajadores estén motivados y vean las TIC como facilitadores y no como herramientas que les van a generar más problemas.

Empresas TIC: Están muy interesadas en generalizar el uso de las TIC en la sociedad y en las organizaciones olvidando, con frecuencia, las peculiaridades de cada contexto social, económico y político y los rasgos diferenciales de las Administraciones Públicas.

Consultoras: A su catálogo de productos han añadido la dimensión de los servicios electrónicos. Participan en las distintas fases de los proyectos: definición de los planes; propuesta de las definiciones e indicadores para medir el grado de desarrollo de proyectos de Administración electrónica; realización de evaluaciones y recomendaciones.

Asociaciones empresariales: Interesadas en que las Administraciones Públicas simplifiquen sus procedimientos para agilizar los trámites (creación de empresas, seguridad social, tasas e impuestos, contratación con las Administraciones Públicas, etc.)

Ciudadanos: Valoran positivamente que los servicios administrativos puedan realizarse por cualquier canal, a cualquier hora y de la forma más simple posible. De ahí la importancia de la prestación de servicios multicanal (presencial, teléfono, Internet, e-mail o fax) que no sustituya sino que añada canales alternativos mejorando los sistemas de gestión y relación con el ciudadano (en inglés CRM).

3.2. La dimensión de fomento de la consulta y la extensión de los procesos democráticos

Aunque existen dificultades y hay deficiencias en los mecanismos de representatividad, es necesario potenciar los espacios existentes (Parlamentos, Consejos de participación) y crear nuevos espacios en los que las comunidades pueden ser consultadas y expresen periódicamente sus preferencias. El potencial de las TIC para reforzar el rol de la democracia es enorme ya que pueden ser un catalizador para animar a que otros actores participen en el proceso democrático. Entre otras funciones, la extensión de las TIC puede:

Tratar de evitar la asimetría en la información garantizando el acceso de todos los ciudadanos a la red, a sus contenidos; capacitarles para generar sus propias valoraciones y animarles a tomar parte en los procesos democráticos.

Desarrollar aplicaciones simples que se utilicen en las instituciones y procesos ya existentes para extender la información y el intercambio de ideas (correo electrónico, listas de distribución, foros de noticias, chats, encuestas a través de formularios en Internet, etc.)

Hacer posibles nuevos canales que refuercen la información sobre actividades y propuestas gubernamentales y sobre los temas económicos, sociales y políticos que afectan a la comunidad, favoreciendo la implicación de ésta para realizar el seguimiento de la actividad de los poderes públicos (Ej. Proyecto Democraciaweb <<http://www.democraciaweb.org>>).

Extender la votación electrónica. En primer lugar podemos hablar de un sistema de votación presencial a través de una urna digital (pantalla, lector óptico, tarjeta) como alternativa al voto clásico que permite un recuento rápido de votos y evitar errores. También se habla de sistemas de votación remoto a través de la utilización de redes de comunicación remota (PC, móvil, cajeros automáticos). Tiene potencialidades para incrementar los procesos de consulta directa a la ciudadanía. Sin embargo se pierde la tutela del Estado sobre los votos, generando problemas de seguridad. Además estos ejemplos tecnológicamente innovadores de votación electrónica aportan poco al proceso político de toma de decisiones si su utilización se limita a los procesos electorales tradicionales, y demuestran una vez más que la mayor dificultad para desarrollar el potencial del voto electrónico no es de carácter tecnológico, sino de la ausencia de una voluntad política que admita una mayor cesión de capacidad de decisión a la ciudadanía.

Simplificar los procesos de toma de decisiones con aplicaciones TIC para realizar consultas a los ciudadanos sobre temas de interés para el conjunto de la comunidad (Ej. Ayuntamiento de Sant Bartolomeu del Grau <<http://www.sbg.llucanes.net>> y el Proyecto Consensus de la Generalitat de Cataluña <<http://terrabit.ictnet.es/consensus>>)

Además de la consulta con el voto electrónico es posible desarrollar procesos más plurales de discusión y participación. (Ej. *Public Electronic Network* de Santa Mónica en Estados Unidos <<http://pen.ci.santa-monica.ca.us/cm>> o IPERBOLE, red ciudadana de Bologna en Italia <<http://www.comune.bologna.it>>)

Este tipo de herramientas debe considerarse bajo las posibilidades que ofrecen para la extensión de una visión en la que la opinión y decisión de los ciudadanos o clientes sobre los productos de la acción gubernamental tiene cada vez mayor trascendencia. La extensión de procesos de e-Democracia supone una ampliación y fragmentación de la demanda de productos gubernamentales, que genera una presión creciente en la esfera gubernamental. La incorporación de las TIC para facultar a los clientes de las organizaciones públicas en la selección proveedores, dotándoles de más y mejor información, o su promoción para la participación en las decisiones gubernamentales para la producción de determinados resultados, supone un reto de gran calado, no sólo por el hecho de que los ciudadanos demandan más transparencia, participación y equidad, sino también porque habrá que considerar los efectos de tales cambios en los resultados y métodos de las Administraciones Públicas.

A su vez, la efectividad de éstos mecanismos asociados debe analizarse con relación a las instituciones vigentes. Los procesos de información, rendición de cuentas, consulta y voto electrónico mediante el uso de las TIC pueden ser un detonante del cambio, pero difícilmente viable ni sostenible si no se acompaña de cambios en las reglas del juego del sistema político. Más allá de un mayor o menor acceso a las TIC y una mayor o menor disposición de iniciativas de democracia

electrónica, lo relevante es la situación de partida de la cultura política y de las interacciones de los agentes implicados. De las reglas del juego establecidas se derivará la magnitud del impacto de la introducción de los nuevos mecanismos del juego democrático.

Los actores más importantes para el desarrollo de proyectos de Administración electrónica teniendo en cuenta la dimensión de los Gobiernos y Administraciones Públicas como promotores de la democracia son:

Ciudadanía: Sin su participación y su interés, los proyectos de Administración electrónica que tengan en cuenta el desarrollo de procesos democráticos están abocados al fracaso. Observando los datos del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de septiembre de 2001 (CIS, 2001), el interés de los ciudadanos españoles sobre las diferentes actividades que pueden realizar desde casa a través de Internet se reparte de este modo: un 35,1% de estaría interesados en ver las colecciones de arte de los museos, un 46,3% seguiría con interés algún curso o formación en directo el 59,6% considera interesante poder consultar la opinión de un médico sobre un problema de salud, el 58% consultaría los servicios administrativos de su ciudad o municipio y obtendría documentos que necesitase y solamente el 17,6% muestra su interés por entrar en contacto con algún político o participar en debates políticos.

Representantes de las cámaras: Incorporar a las discusiones parlamentarias las demandas formuladas desde la sociedad, a través de los distintos canales existentes (presencial, telefónico, telemático). Añadir valor a su papel: deliberación, capacidad para articular consensos, e implicar al conjunto de la ciudadanía en el debate político y público.

Los sorprendentes resultados del barómetro del CIS podrían explicarse por el desigual desarrollo de la representación política y la administración en la Red. Mientras el conjunto de las Administraciones Públicas tienen una notable presencia en Internet, los grupos parlamentarios y partidos políticos todavía se muestran tímidos ante la posibilidad de comunicación que tienen ante sí. Prueben ustedes a contactar con el representante que votaron en las últimas elecciones y, acto seguido, pregunten acerca de algún trámite burocrático. Será fácil comprobar que el tiempo para acceder y el de respuesta son muy diferentes. Es probable que su representante no les conteste o, en el mejor de los casos, tarde mucho tiempo; por otra parte es posible que la administración a la que se ha dirigido conteste en poco tiempo y de manera detallada.

Gobierno y Administraciones Públicas: Ser capaces de articular políticas públicas de información y transparencia de la actividad política y pública en lugar de informaciones propagandísticas sin análisis ni datos serios ni comprensibles para los ciudadanos. Su razón de ser es la de articular y consensuar intereses y alternativas de acción con los actores críticos para lograr el éxito de las políticas y proyectos a poner en marcha. Para ello es imprescindible que los gobiernos garanticen el acceso a la información a sus programas y proyectos y en todo momento sea posible realizar el seguimiento de los mismos y conocer su estado de desarrollo para poder exigir responsabilidades.

Partidos políticos: Asumir el rol de *'brokers sociales'* dinamizando e incorporando temas para la discusión. Los principios y temas del programa electoral y político en el gobierno o la oposición se diseñarán con las aportaciones de los ciudadanos que intervengan en los debates o foros abiertos para articular el discurso del partido y su posicionamiento ante los distintos temas de debate público.

Medios de comunicación: Para no ser meros intermediarios tendrán que añadir valor a las comunicaciones que provengan de los Gobiernos y Administraciones Públicas, por ejemplo, incorporando otras variables para enriquecer el análisis o comparaciones con otras realidades.

Universidad, Sector no lucrativo y sector privado: Con el apoyo gubernamental o por iniciativa propia, estos agentes han de fomentar iniciativas a través del uso y extensión de las TIC que impulsen al conjunto de la ciudadanía a interesarse por los asuntos públicos.

3.3. La dinamización de los procesos de gobernanza

Los **ciudadanos** desconocen la compleja articulación competencial de las instituciones y lo que demandan de ellas son respuestas coordinadas y únicas a sus problemas. Por su parte, las políticas y servicios tienen cada vez más un carácter transversal, que ponen de manifiesto que el Sector Público ya no puede elaborar políticas públicas efectivas sin el apoyo activo de los ciudadanos, empresas locales y organizaciones no gubernamentales.

Al mismo tiempo, más que simplemente decir qué hace el gobierno y cómo funciona, los ciudadanos quieren involucrarse directamente en el proceso político real, particularmente al nivel local y regional. 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 actor o 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, garantizando la gobernabilidad del sistema.

De ahí la necesidad de que los **Gobiernos y Administraciones Públicas** desarrollen visiones estratégicas, ejerzan un rol proactivo y dinamizador e intervengan y lideren directamente los temas económicos y sociales que afectan a la comunidad (promoción económica; convenios entre empresas y tercer sector para prestar servicios). En este contexto, las TIC son herramientas que permiten, técnicamente, ampliar las posibilidades de un *modelo relacional e interactivo* de los Gobiernos y Administraciones Públicas, que siempre que exista voluntad política, permitirá obtener mejores resultados para el conjunto de la sociedad que los obtenidos por políticas sectoriales y territorializadas.

En esta línea, las iniciativas de Administración electrónica se plantean como oportunidad para el desarrollo de nuevas dinámicas de relación con los distintos agentes sociales, favoreciendo un diálogo más fluido y una implicación más efectiva. De forma que en la medida en que se incorpore a los ciudadanos a la gobernanza de sus propias comunidades habrá una enorme posibilidad de ganar capital social y contar con mayores posibilidades para resolver de manera efectiva los problemas sociales, cada vez más complejos y multidimensionales. (Putnam, 1993; Jordana, 2000).

Sin embargo también aparecen riesgos a tenor de las distintas posiciones de partida y según las facilidades de actuación de los distintos agentes, por lo que una actuación desde las Administraciones Públicas se hace imprescindible. A partir de esta necesidad, conocer la propia realidad de las instituciones y dinámicas de interacción entre los agentes implicados para el desarrollo de una mejor gobernanza es el punto de partida para diseñar e implementar las correspondientes iniciativas de Administración electrónica con un carácter integrado.

La capacidad del **sector privado** de incidir en la agenda pública en materia de incorporar Internet a las políticas públicas es muy importante ya que son quienes disponen de la tecnología, el conocimiento y la información necesaria para desarrollar proyectos e iniciativas innovadoras que garanticen la conectividad de los ciudadanos. No quiere decir que estos intereses sean necesariamente negativos, pero responden a intereses particulares del sector, generalmente ligados a los beneficios comerciales derivados de aumentar sus mercados de infraestructuras, equipos, programas, servicios, etc. Este sector además de garantizar las infraestructuras necesarias para construir la denominada Sociedad de la Información y los proyectos de Administración electrónica es el que además contribuye muy directamente con el Sector Público a la hora de:

- Articular las definiciones de Sociedad de la Información y Administración electrónica contando con la opinión de expertos (Telefónica, 2001)
- Proponer indicadores de qué se entiende por desarrollo de la Sociedad de la Información (SEDISI: 2000) o Administración electrónica (Accenture, 2000; Gartner Group, 2000)
- Diseñar modelos de competitividad y de promoción de la Sociedad de la Información. (KPMG, STE Consulting)
- Evaluar el nivel de desarrollo de la SI o la calidad de los servicios electrónicos y proponen recomendaciones y modelos para mejorar la posición en el ranking. (Cap Gemini/Ernst&Young, 2001, Accenture, 2000, Retevisión, 2001)

Por su parte, desde las distintas organizaciones del **Tercer Sector**, (formado por ONGs, comunidades virtuales -redes ciudadanas/*community networks*-, asociaciones de internautas, etc). se reclama ir más allá de la conectividad (indicador cuantitativo por excelencia: Porcentaje de personas con acceso a Internet) y promueve una visión social de Internet que, según Juliana Martínez (2001), está formada por el acceso equitativo, el uso con-sentido y la apropiación social de los recursos disponibles en la red.

Como hemos manifestado a lo largo de estas páginas, las iniciativas de Administración electrónica y de promoción de la Sociedad de la Información deberán formularse teniendo en cuenta las especificidades de cada contexto social, político e institucional; contando con los actores críticos y los recursos necesarios que garanticen una adecuada definición de los problemas y la resolución efectiva de los mismos logrando los objetivos marcados. Es evidente que si el propio proceso de formulación de las políticas para la promoción de la Sociedad de la Información, en general, y los proyectos de Administración electrónica, en particular, se realiza al margen de la población y de sus organizaciones, sin tener en cuenta su realidad y sus necesidades concretas, no será posible promover la apropiación social de Internet.

Sin consultar antes a sus ciudadanos, una ciudad europea implantó un sistema de matriculación escolar on-line que no utilizó ninguna familia, porque registraron a sus hijos durante la visita de puertas abiertas de las escuelas.
<http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>

4. EVALUACIÓN DE LAS TRES DIMENSIONES: HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELACIONAL

En definitiva: ¿Qué entienden hoy por hoy los Gobiernos y Administraciones Públicas por Administración electrónica?. A la luz de las experiencias analizadas, la bibliografía y los proyectos e informes que circulan por la red, la mayor parte de los

Gobiernos se están centrando en mejorar la gestión y la prestación de servicios a través de la incorporación de TIC e *interfaces* más amigables de los poderes públicos con los ciudadanos. La presencia informativa de las entidades públicas en la red está muy extendida, en menor grado se encuentran experiencias de consulta y tramitación de servicios y, muy escasamente, de manera institucionalizada y sistematizada mecanismos de toma de decisiones y participación en las políticas públicas ni por medio de otros canales, ni a través de Internet.

De ahí que podamos concluir que los impactos de las TIC sobre los proyectos de Administración electrónica no han aumentado la transparencia o la participación pública en la toma de decisiones de modo significativo. Simplemente los procesos de formulación de las políticas son más complejos y cada vez lo serán más a medida que avanzan los procesos de globalización e interdependencia de los problemas sociales, económicos, ambientales y políticos.

Por ello, es preciso que desde instancias de nivel inter o supranacional (OCDE, 1998, 2001; Comisión Europea, 2001:17-20) se anime a los países a aumentar la transparencia y la participación pública en el proceso de toma de decisiones facilitando información actualizada y en línea de todo el proceso de elaboración de las políticas; estableciendo foros de debate para que los ciudadanos puedan incorporar sus opiniones y sugerencias con respecto a las políticas; articulando 'foros deliberativos' sobre cuestiones nacionales a modo de experimentos piloto a través de Internet, teléfono móvil, la televisión por cable, etc.

Para impulsar y fomentar los procesos de elaboración de políticas a una mayor participación de los ciudadanos, acudimos a las recomendaciones de la OCDE (1998:51-54) que propone examinar la naturaleza de los procesos de formulación y de la toma de las decisiones políticas; analizar los factores que vinculan a los actores con los legisladores; conocer cuáles son las mejores prácticas de utilización de la red para aumentar la participación pública; y elaborar un inventario con las experiencias más exitosas en la utilización de la Internet como instrumento para mejorar la calidad democrática. Toda esta información y documentación será una herramienta más a tener en cuenta a la hora de articular, en cada contexto institucional concreto, un proyecto de Administración electrónica que trate de integrar la dimensión de prestación de servicios, promoción de la democracia y dinamización de los procesos de gobernanza en la elaboración de políticas públicas.

Tabla 1.
De la Administración electrónica a la Administración relacional: Integración de dimensiones

DIMENSIONES/ROLES		ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: NIVELES DE ACCESO y DE INTERACCIÓN	
GOBIERNO Y AAPP	CIUDADANÍA		
Prestadores de servicios públicos (<i>e-Administración</i>)	Cliente: Consumidor, usuario o receptor de los servicios	1º (--)* Información y tramitación de servicios formulación de quejas, sugerencias <i>Unidireccional</i> G-->C	
+	+		
Promotor de la democracia (<i>e-Democracia</i>)	Ciudadano: Titular de derechos y deberes que elige a sus representantes y manifiesta sus preferencias en la gestión de los recursos públicos.	2º (++) Consulta en la toma de decisiones públicas <i>Bidireccional</i> G-->C G<--C	
+	+		
Dinamizadores y elaboradores de políticas (<i>e-Gobernanza</i>)	Actor/Partner: Colaborador activo en el proceso de elaboración de las políticas que plantea demandas y exige transparencia y responsabilidades a los poderes públicos	3º (+++) Participación activa en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados <i>Relacional/Interactivo</i> G<--->C	

* Valor que aportan las posibilidades de acceso e interacción de los proyectos de Administración electrónica

G: Representa a los Gobiernos y Administraciones Públicas

C: Representa a los distintos actores (ciudadanos, empresas, otros Gobiernos y Administraciones Públicas)

Fuente: Elaboración propia a partir de Pratchett, 1999

5. CONCLUSIONES

Iniciábamos esta comunicación tratando de ubicar y contextualizar el término 'Administración electrónica' entre una pluralidad nuevas realidades que surgen a comienzos del siglo XXI como pudieran ser las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), el desarrollo de Internet o las políticas de promoción de la Sociedad de la Información (SI). Nuestra propuesta sobre el término Administración electrónica apuesta por integrar dimensiones de los Gobiernos y Administraciones Públicas (prestación de servicios, promoción de la democracia y dinamización de los procesos de gobernanza en la elaboración de políticas públicas). Hasta el momento estas tres dimensiones parecen estar poco conectadas en los proyectos de Administración electrónica existentes debido a la escasa planificación e impulso estratégico de estas iniciativas por el conjunto de actores críticos necesarios para lograr el éxito de tales proyectos de una manera integrada.

Antes de adentrarnos en la caracterización de cada una de estas dimensiones, y justificar la necesidad de que sin tener en cuenta las tres difícilmente podremos hablar de proyectos de Administración electrónica integrados, se ha presentado un marco analítico que ha pretendido integrar las herramientas de análisis más provechosas de diferentes paradigmas analíticos. En nuestro caso, pensamos que la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza Pública ofrecen el instrumental suficiente para enriquecer nuestra aproximación a los proyectos de Administración electrónica y para proponer y justificar la necesidad de marcos analíticos integradores para acercarse a este nuevo objeto de estudio.

Nuestra propuesta de integración analítica parte de la necesidad de incorporar tres dimensiones (roles o funciones) de carácter aplicado de los Gobiernos y Administraciones Públicas, que se entiende que son complementarias, en el análisis de los proyectos de Administración electrónica. Se trata de la dimensión de prestación de servicios; de fomento de la consulta y extensión de los procesos democráticos; y de dinamización de los procesos de elaboración de las políticas públicas. De cada una de ellas se ha citado una serie de herramientas y aplicaciones basadas en la utilización de las TIC que permiten incorporar valor a las

funciones que hasta ahora desempeñaban los Gobiernos y Administraciones Públicas sin el uso de estas tecnologías. De ahí el prefijo 'e-' (*e-Administración, e-Democracia y e-Gobernanza*). Al mismo tiempo se alude a una serie de actores críticos que pueden condicionar el mayor o menor desarrollo de iniciativas en cada una de estas dimensiones de la Administración electrónica.

En todo caso, ni los enfoques analíticos, ni las dimensiones aplicadas *per se*, son capaces de sustentar un modelo integral de Administración electrónica, de forma que es necesaria una visión integradora, sobre todo, porque existen tensiones innatas entre las tres dimensiones aplicadas si se entienden de manera aislada. Por ejemplo, las demandas y valores de la democracia (énfasis en el proceso, transparencia y rendición de cuentas) entran en conflicto con la mejora en la prestación servicios (cuando los gestores demandan mayor autonomía para mejorar y flexibilizar la gestión). El proceso de elaboración de políticas entrará en conflicto con la dimensión de prestación de servicios cuando los intereses y necesidades sociales implican cambios o cuestionan los modelos de prestación de servicios y en las estructuras. Orientar las políticas y los servicios públicos a las necesidades de los ciudadanos implica esta transformación radical en la forma de abordar los problemas. Si bien las competencias políticas y administrativas están encomendadas a distintos niveles de Gobierno y Administración, los poderes públicos deberán articular redes de políticas y mecanismos de coordinación que permitan ofrecer respuestas conjuntas y soluciones comunes a los problemas sociales.

De ahí la necesidad de que cada Gobierno y Administración Pública sea capaz de elaborar su propia estrategia de Administración electrónica a través de una propuesta analítica y operativa heterogénea. La necesidad de enriquecer las aproximaciones al análisis de la Administración electrónica supone dos cosas: en primer lugar, identificar qué supone en su propia organización cada una de las tres dimensiones aplicadas presentadas en esta comunicación para conocer la tensión existente entre ellas. Y en segundo lugar, es probable que el éxito de cualquier proyecto que formule dependa, en mayor o menor medida:

- del interés y voluntad política y directiva para impulsar el proyecto;
- de la capacidad de políticos y gestores para movilizar recursos y apoyos dentro y fuera de su organización;
- de la capacidad de diseño y planificación estratégica de los proyectos teniendo en cuenta las especificidades y condiciones institucionales propias de cada realidad y problemática concreta.
- de las posibilidades para que la propia organización y en el conjunto de los actores críticos del proceso interioricen una serie de valores, principios, reglas que faciliten el proceso de definición y puesta en marcha de los proyectos de Administración electrónica.

Sin pretensión de elaborar en estas últimas páginas un modelo⁵ para valorar el grado de desarrollo de un proyecto de Administración electrónica que incorpore las tres dimensiones analizadas, si queremos concluir esta comunicación proponiendo la necesidad de plantear estas y otras cuestiones de manera concreta y operativa para que puedan servir de guía a cualquier gestor o político que quiera incorporar en su organización un proyecto al que pretenda denominar de 'Administración electrónica' o evaluar su nivel de desarrollo. Algunas cuestiones a tener en cuenta, que resumen los aspectos más importantes que hemos ido analizando a lo largo de estas páginas, podrían ser:

⁵ Véase la interesante propuesta de Winograd (2001). Este autor propone un marco analítico para construir un Gobierno para la Era de la Información organizado en torno a cinco preguntas clave de las que extrae veinticinco variables y ciento veinticinco indicadores que determinan el grado en el que cualquier Gobierno o agencia gubernamental ha hecho suyos los criterios de diseño necesarios para tener éxito en la nueva era.

Análisis del Contexto

- ¿Cuántos ciudadanos tienen acceso a las TIC?
- ¿Es necesario fomentar acciones específicas para garantizar que todos los ciudadanos accedan a la red?
- ¿Conocen los ciudadanos la existencia de mi organización en la red: información, servicios, posibilidades de participar en consultas o los procesos de elaboración de las políticas?
- ¿Es necesario fomentar acciones específicas para garantizar que la ciudadanía conozca con profundidad las posibilidades de información, consulta y participación que ofrece mi organización para con los ciudadanos?

Prestación de servicios

- ¿Cuál es el nivel de desarrollo de mis aplicaciones y servicios que utilizan Internet? (Información, consulta, tramitación)
- ¿Qué necesita mi organización para que estas aplicaciones y servicios avancen hacia otros niveles de desarrollo?
- Acuerdos interdepartamentales interinstitucionales
- Formación y motivación de clase política, directivos y empleados públicos
- ¿Es mi organización capaz de formular servicios teniendo en cuenta la perspectiva del ciudadano?
- ¿Tengo entre mis prioridades garantizar el acceso de los ciudadanos a Internet y a sus servicios?
- ¿Tengo canales para recoger y responder a las demandas de los ciudadanos?
- ¿Tengo canales para recoger la valoración que hacen los ciudadanos de los servicios que presto?
- ¿Llevan estas valoraciones a repensar los servicios? ¿O sigue todo igual?

Fomento de la consulta y extensión de los procesos democráticos

- ¿Informamos puntualmente de los servicios, programas e iniciativas públicas?
- ¿Utilizamos un lenguaje claro y comprensible?
- ¿Hemos llevado a cabo iniciativas de votación, consulta y/o participación ciudadana a través de Internet o de otros canales? ¿Por qué sí? ¿Por qué no?
- ¿Cuál es el grado de confianza que nos otorgan los ciudadanos comparándonos con otras instituciones públicas o privadas?
- ¿Somos en el gobierno y en los órganos de representación política receptivos a las demandas de los ciudadanos?
- ¿De qué canales disponemos para recibir las demandas de los ciudadanos?
- ¿Cuál es nuestro tiempo de respuesta a una petición ciudadana que se nos formula?

Dinamización de los procesos de elaboración de las políticas públicas

- ¿Integramos en el proceso de elaboración de las políticas a los actores que consideramos críticos para garantizar el éxito de las mismas?
- ¿Qué beneficios/costes nos supone integrar en este proceso a distintos actores?
- ¿Tenemos en cuenta los intereses, percepciones y definiciones de los problemas y alternativas de actuación de distintos actores en el proceso de toma de decisiones?
- ¿Somos capaces de gestionar la red de actores, lograr consensos y conseguir mejores resultados de manera conjunta que si cada actor hubiera formulado individualmente su política o acción?

En la medida que los gestores tengan en cuenta estas tres dimensiones y sean capaces de lograr el equilibrio en la propia organización, las potencialidades de las TIC y las aplicaciones que permiten crear proyectos de Administración electrónica facilitarán una transformación mucho más profunda en los Gobiernos y Administraciones Públicas hacia un nuevo modelo de Gobierno y Administración

Pública relacional en el que las etiquetas de 'calidad' o 'electrónico' son secundarias porque priman otros valores que están siendo efectivos: orientado a los resultados, responsable, receptivo y abierto.

BIBLIOGRAFÍA

- BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management*, California, Sage Publications.
- BELLAMY, Ch. y TAYLOR, J. A. (1998): *Governing in the Information Age*, Buckingham, Open University Press.
- CAP GEMINI y ERNST&YOUNG (2001): *Web-based Survey on Electronic Public Services*, Bruselas: Comisión Europea-Dirección General de Sociedad de la Información.
- CASTELLS, Manuel (2001): *La Galaxia Internet*. Barcelona, Plaza y Janés.
- ____ (1996): *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, Alianza, Madrid.
- CEBRIÁN, J. L. (2000): *La Red*. Madrid, Suma de Letras, 2ª edición.
- CIS (2001): *Resultados del Barómetro de septiembre 2001 (Estudio 2429)*, en <http://www.cis.es/baros/mar2429.htm>
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Informe de evaluación comparativa de la acción eEurope*, COM(2002)62 final, Bruselas: Dirección para la Sociedad de la Información.
- ____ (2001): *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. Bruselas: COM (2001) 428 final. http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm
- ____ (1999): 'eEurope: Una sociedad de la Información para todos', http://europa.eu.int/comm/information_society/index_es.htm
- ____ (1997): *La construcción de la Sociedad Europea de la Información para todos nosotros. Informe final del Grupo de Expertos de Alto Nivel*, Maastricht.
- ____ (1994): *Europe and the global information society*, http://www.erisa.be/Reports/bang_report/
- CRIADO, J. I. & FERNÁNDEZ, D. (2002): 'Internet y Unix: 30 Años de Vidas Paralelas', en *Mundo Linux*, 43, pp. 60-64.
- CRIADO, J. I., HUGHES, O. E. y TEICHER, J. (2002): 'e-Government and Managerialism: a Second Revolution in Public Management', *VI International Research Symposium on Public Management*, 8-10 Abril, Edimburgo.
- CRIADO, J. I. & RAMILO, M. C. (2001a): 'e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las TIC en las Administraciones Públicas', en *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (I), pp. 11-43.
- ____ (2001b): 'Definiendo la e-Administración. Las Páginas Web de las Administraciones Públicas', en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, en prensa.
- ____ (2001c) '¿Qué Esta Haciendo Hoy Internet en el Ámbito Local? Análisis Comparado de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Madrid', en *Inguruak, Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, nº 30, pp. 171-184.
- FERGUSON, Martin (2000): 'E-Government Strategies - the developing international scene'. *Paper presented to the Conference 'Internet, Democracy and Public Goods'*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brazil.
- FOUNTAIN, J. E. (2001): *Building the Virtual State*. Washington D. C., Brookings Institution Press.
- FUNDACIÓN RELEVACIÓN (2001): *La Sociedad de la Información en España*. Madrid, Relevación.
- GARTNER GROUP (2000): *Singapore's E-Government Initiative*, Stamford, Connecticut: Gartner First Take.
- GIL, M. A. (2001): *Empresa Virtual. De la Idea a la Acción*. Madrid, ESIC.

- HEEKS, R. (ed.) (2001): *Reinventing Government in the Information Age*. Londres, Routledge.
- HEFFEN, Oscar V., KICKERT, Walter & THOMASSEN, Jacques J. A. (eds.) (2000): *Governance in modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- HUGHES, O. E. (1998): *Public Management and Administration*, Londres, MacMillan, 2ª Edición.
- JACKSON, P. y CURTHOYS, N. (2001): 'E-Government: a Theory of Public Sector Reform', *I European Conference on E-Government*, Dublín, 27-28 septiembre, pp. 209-216.
- JORDANA, J. (2000): 'Instituciones y capital social ¿qué explica qué?', *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, nº 2, Abril, pp. 187-210.
- ____ (1995): 'El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?', *GAPP*, nº3 (pp. 77-89)
- KICKERT, Walter & HAKVOORT, Jan L. M. (2000): 'Public Governance in Europe: a historical-institutional tour d'horizon' en HEFFEN, Oscar V. et alia (eds.) (2000): *Governance in modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp. 223-256.
- KICKERT, Walter (1997): 'Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American Managerialism', *Public Administration*, vol. 75, nº 4, pp.731-752
- KOOIMAN, J. (1993): *Modern Governance*, London: Sage
- KRAEMER, K. L. y NORRIS, D. F. (1996): 'Mainframe and PC Computing in American Cities: Myths and Realities', en *Public Administration Review*, 56, 6, pp. 568-576.
- MARTINEZ, Juliana (2001): 'Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?', <http://www.democraciadigital.org/particip/arts/0106internet.html>
- MAYNTZ, Renate (2001): 'El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna', *Revista del CLAD-Reforma y Democracia*, nº 21, octubre en <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>
- ____ (1998): *Nuevos desafíos de la Teoría de Governance*, Jean Monnet Chair Paper, Nº 98/50, <http://www.iigov.org/revista/re07/?p=mayntz>
- MENEGUZZO, Marco (1997): 'De la New Public Management a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública', *GAPP*, nº 10, Sept/Diciembre, pp. 33-41
- MENZEL, D. (1998): 'www.ethics.gov: Issues and Challenges Facing Public Managers', en *Public Administration Review*, 58, 5, pp. 445-452.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1993): *Crear una Administración Pública que Funcione Mejor y Cueste Menos*, Vitoria, IVAP. (Edición española de 1994)
- OCDE (2001): *Citizens as Partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Paris: OECD Publications Service, <http://www.oecd.org/puma/>
- ____ (1998): *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, Paris: OECD Publications Service, [http://www.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA\(98\)15](http://www.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA(98)15)
- ____ (1995): *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP, BOE, (versión traducida de 1997).
- ____ (1987): *La Administración al servicio del público*, Madrid: MAP (1996, 3ª edición traducida).
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994): *La Reinención del Gobierno: Cómo el Espíritu Empresarial Está Transformando el Sector Público*, Barcelona, Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998): *La Reducción de la Burocracia*, Barcelona, Paidós.
- POLLIT, Ch. (2002): 'The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects', en Ferlie, Ewan, McLaughlin, Kathleen y Osborne, Stephen B. (Eds.) (2002): *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, pp. 274-292.

- POLLIT, Ch. y BOUCKAERT, G. (1999): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York, Oxford University Press.
- PRATCHETT, Lawrence (1999): 'New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints', *Public Administration*, Vol. 77, nº4, pp.731-750
- PRATS CATALÀ, J. (2001): 'Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico', <http://www.unesco.org.uy/most/seminario/ongs-gobernancia/documentos/Prats.doc>
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press.
- RAMILO, M. Carmen (2001): *El Desarrollo de la Sociedad de la Información en Euskadi: Una Aproximación a las Iniciativas para su Promoción en el Ámbito Local*. Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública.
- RHODES, R.A.W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- _____ (1996): 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, Nº 44, pp.652-667
- SALVADOR, M. *et alia* (2000): *Els Ajuntaments de Catalunya à Internet*. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- SIX, Perri (2001): 'e-Governance: Weber's Revenge' en DOWDING, Keith *et alia* (eds.): *Challenges to democracy*, Houndmills: Palgrave, pp.220-236
- SUBIRATS, Joan (2001): 'Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y TIC', *Working Papers de Democraciaweb*, <http://www.democraciaweb.org/subirats.pdf>
- TELEFÓNICA (2001): *La Sociedad de la Información en España. Perspectiva 2001-2005*, Madrid: Telefónica.
- THE ECONOMIST (2000): 'A Survey of Government and the Internet', 24 de junio.
- VALLÉS, J. M. (2000): *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- WINOGRAD, Morley A. (2001): 'La gobernanza en la Era de la Información'. ¿Qué hacer y cómo hacerlo?, *Revista del CLAD – Reforma y Democracia*, nº 22, pp. 117-146.