

El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana

Fernando Tricas Lamana

Documento de trabajo 109/2007



Fernando Tricas Lamana

Licenciado en Ciencias Físicas por la Universidad de Zaragoza. Especialista en TIC por la Universidad Politécnica de Madrid. Doctor en Geografía por la Universidad de Zaragoza y premio de tesis doctoral de la Cátedra Telefónica. Miembro de los grupos de investigación GEOT (Grupo de Estudios de Ordenación del Territorio) y GSIC (Grupo Sociológico de Investigación Científica). Actualmente es director técnico de la unidad para la extensión de proyectos PISTA de la FEMP.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Fernando Tricas Lamana

ISBN: 978-84-96653-56-6

Depósito Legal: M-22122-2007

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Gobierno electrónico: administración electrónica, democracia electrónica y espacios públicos digitales	15
2.1 La perspectiva internacional	25
2.2 El entorno europeo	34
2.3 La situación española y su caracterización	45
3. Algunas propuestas	65
Índice de Tablas y Gráficos	75
Bibliografía	77

Siglas

AA PP	Administraciones públicas
AGE	Administración General del Estado
CC AA	Comunidades autónomas
DNI	Documento nacional de identidad
EE LL	Entidades locales
EUPL	Licencia de <i>software</i> libre creado por la Unión Europea (European Union Public License)
LAECAP	Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas (en tramitación)
LRJAP-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Asistente Personal Digital: agenda electrónica (Personal Digital Assistant)
PIB	Producto interior bruto
SI	Sociedad de la Información
SMS	Servicio de mensajes cortos (Short Message Service)
TDT	Televisión digital terrestre
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UE	Unión Europea

El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana

Fernando Tricas Lamana

Licenciado en Ciencias Físicas por la Universidad de Zaragoza

En estos años asistimos a importantes cambios en los modos de relación en el mundo básicamente por dos elementos: la globalización y las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) han determinado cambios decisivos en las empresas, administraciones públicas y hogares.

La actual situación internacional ha de tender a la generalización del gobierno electrónico para que la ciudadanía pueda participar en procesos de toma de decisiones, favoreciendo la cohesión social, como señala la declaración del milenio de la ONU. España debe esforzarse para dejar de perder posiciones en el contexto internacional y ocupar el papel de relevancia que ya alcanza en otros asuntos públicos.

La iniciativa europea i2010 y el plan de acción sobre gobierno electrónico proveen de pautas para la extensión de los servicios públicos electrónicos. El Gobierno de España ha aprobado un plan nacional de reformas, en el que se integra el Plan Avanza, que pretende alcanzar la media europea en los indicadores de la SI. Uno de sus objetivos concretos es extender la e-administración, poniendo en marcha el DNI electrónico y el registro electrónico. Además, desde las comunidades autónomas y las entidades locales se están desplegando diversos proyectos y actuaciones tendentes a promover la integración en la SI y el desarrollo del gobierno electrónico.

El gobierno electrónico en España se encuentra desigualmente desarrollado: algunos servicios son de enorme éxito y reconocimiento internacional, pero todavía muchas administraciones presentan un bajísimo grado de implantación. El mayor problema radica en la falta de participación e interés de los ciudadanos, asociada a la baja penetración de Internet entre los españoles y los problemas de formación y acceso a banda ancha en nuestro país. Para mejorar en administración electrónica, van a ser necesarias acciones decididas en, al menos, los siguientes temas:

- El Gobierno, en colaboración con las comunidades autónomas (CC AA) y las entidades locales (EE LL), debe asumir el liderazgo, a través del Plan Avanza, del desarrollo de la administración electrónica, y sería deseable situar la responsabilidad sobre la SI y el gobierno electrónico en un nivel transversal, como la Presidencia o Vicepresidencia. Todos los ayuntamientos deberían estar presentes en Internet en 2007.
- Hay que establecer un sistema de indicadores que permita tanto una comparación con los indicadores europeos como el seguimiento de valores propios de interés en España a través de un observatorio público.
- Hay que modificar la actual regulación y facilitar la creación de pequeñas redes inalámbricas públicas que compartan conectividad en áreas donde no existe oferta de banda ancha; y declarar el acceso a Internet en banda ancha como servicio universal.
- Una unidad del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) debería dedicarse, en colaboración con las CC AA y las EE LL, a la simplificación administrativa. Se debe definir un conjunto de servicios e interconexiones públicas obligatorias. El MAP debe incrementar su centro de intermediación de servicios dentro del esquema nacional de interoperabilidad que es urgente aprobar.
- Es necesario más presupuesto público en administración electrónica orientado a personal, inversiones, servicios, desarrollos, estudios e investigaciones.
- Hay que facilitar la colaboración con el sector TIC español con nuevos modos de gestión y con el establecimiento de líneas de apoyo al desarrollo de soluciones de gobierno electrónico.
- Todo el *software* de propiedad pública debe ser no consuntivo y estar accesible en un repositorio de titularidad pública con capacidad para ser copiado, estudiado, modificado y redistribuido bajo la licencia pública general de la Unión Europea (EUPL).
- Hay que unificar el *backoffice* y conectarlo a varios canales: presencial, telefonía, Internet, móvil, PDA, sistemas de autoservicio o TDT.
- Es urgente aprobar la LAECAP sin que pierda su concepción actual y realizar una campaña de conocimiento de los derechos que otorga a los ciudadanos y el soporte jurídico que da al gobierno electrónico. Hay que modificar la ley electoral y dar paso al voto electrónico.
- Es importante hacer una emisión generalizada del DNI electrónico en 2007, a la par que una distribución masiva de lectores. Se debería replantear la posibilidad de usar un *pin* biométrico para facilitar la “usabilidad”.
- Hay que fomentar el desarrollo de servicios de participación electrónica y *software* social (web 2.0) en las administraciones y desplegar experiencias e investigaciones tecnológicas y sociales relacionadas con el espacio público digital. Se debe otorgar la consideración de punto público de acceso a Internet a la cobertura *wifi* en espacios públicos.

1. Introducción

La globalización y las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) han generado importantes cambios en los modos de relación en el mundo. Ambos elementos han modificado de forma sustancial nuestra forma de vivir. De acuerdo con Joaquín Estefanía, los países, las regiones y las ciudades están sometidos a procesos de transformación económica, cultural y social notables, inmersos en la corriente de cambios que acompañan a la globalización. Globalización significa que todos somos más interdependientes, más cercanos, que nos parecemos más y actuamos de modo crecientemente semejante, que vivimos en el mismo mundo. Además, lo local interactúa con el mundo global y genera procesos, modos de vida y actividades que a su vez repercuten en una sociedad abierta, generando espacios “glocal-dependientes” (Tomadoni, 2004).

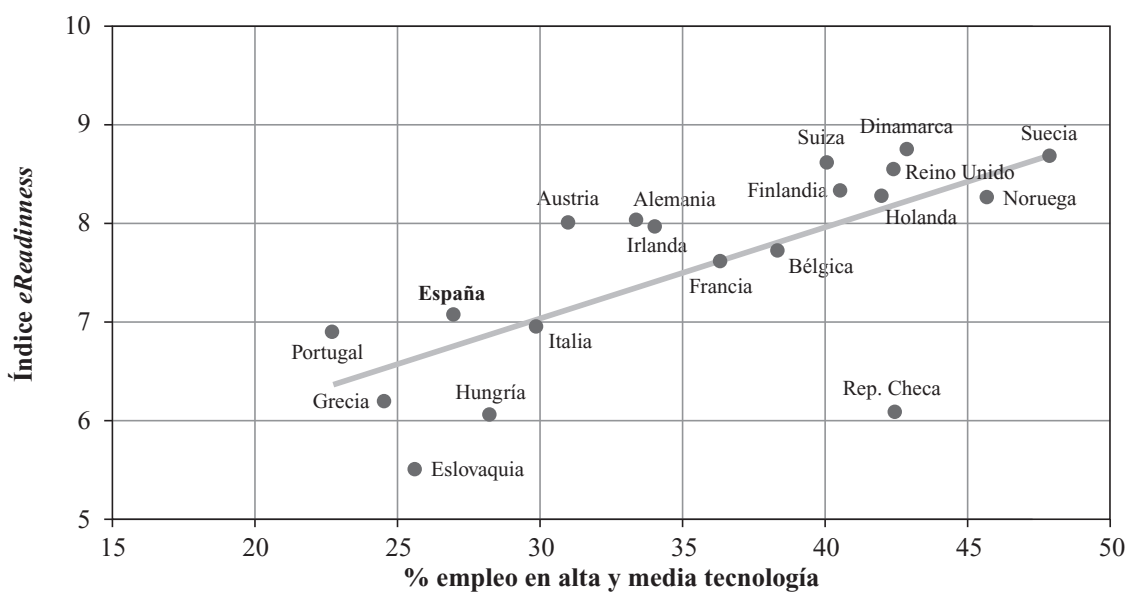
Por otro lado, la facilidad en el acceso a los recursos informáticos y telemáticos ha generado cambios decisivos en las empresas, administraciones públicas y hogares. Las redes de comunicaciones permiten que información y servicios sean inmediatos y accesibles desde cualquier punto conectado. La extensión de Internet es la característica clave y establece de nuevo una importante distancia entre los países desarrollados y el resto, ya que, mientras el acceso al conocimiento se está simplificando notablemente en los países desarrollados, en el resto las barreras siguen siendo prácticamente insuperables para la mayoría de la población, que carece de conocimientos y capacidad de acceso. A largo plazo, la combinación eficiente de innovación, inversión y producción de bienes TIC es fundamental, según todos los expertos, para lograr el crecimiento sostenido de una economía (Bueno Olivares, 2006). Por eso, también las administraciones tratan de potenciar su uso mediante el desarrollo de la Sociedad de la Información (SI).

Todos estos elementos configuran un entorno sustentado en un mundo crecientemente “glocalizado” e inmerso en una revolución “infotecnológica” en la que se observa una estrecha relación entre innovación y uso intensivo de las TIC, y progreso económico. Por ello, los gobiernos deben estar especialmente atentos a los procesos económicos y sociales que se suscitan en ese entorno y tratar de aplicar políticas en beneficio del progreso económico y social del conjunto de la población que gobiernan¹.

1 Plan Avanza. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2005.

La relación entre empleo cualificado (en sectores de alta o media tecnología) y desarrollo de la SI queda claramente reflejada en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Relación entre el empleo en sectores de alta y media tecnología y la evolución de la sociedad de la información en Europa



Fuente: Eurostat 2005 y The Economist 2005

Los países con mayor porcentaje de empleo cualificado presentan también unos valores mayores en el índice *eReadiness*. Tan sólo se separa de forma notoria de esa tendencia el caso de la República Checa, que cuenta con un importante porcentaje de empleos cualificados –superior al 40%– y, sin embargo, su índice *eReadiness* se sitúa en torno al valor 6, lejos de la intersección de la recta de correlación (que daría un valor en torno al 8).

España se encuentra en este Gráfico en las posiciones más atrasadas, tanto en lo referido a porcentaje de empleo cualificado (sólo adelanta a Portugal, Grecia y Eslovaquia) como en el valor del índice *eReadiness*, donde supera a Grecia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y también, aunque ligeramente, a Italia y Portugal.

Invertir en empleo cualificado TIC parece la clave. Todos los países con un porcentaje importante de ese tipo de empleo presentan también valores del índice *eReadiness* considerables. El apoyo al sector TIC español en materia de soluciones, productos y servicios de gobierno electrónico puede ser una de las actuaciones en esa dirección.

Indica Estrella G. Herrera que la aportación del sector público a la productividad de un país se realiza a través de su actuación, tanto como proveedor de recursos humanos y de capital como a través de las actividades reguladoras, recaudadoras y de gestión del gasto.

Asimismo, diversos estudios² reflejan que los países que más destacan en cuanto a eficiencia de su sector público son también los que mejores resultados alcanzan en relación al rendimiento económico y la competitividad. La existencia de esta fuerte relación entre la competitividad, la fuerza de la innovación y la calidad de las administraciones públicas de un país significa que en la economía global una administración mejor, más eficiente y transparente, es fundamental para incrementar la competitividad general del país.

En el contexto europeo, desde la Comisión Europea se ha sugerido la confección de planes nacionales de reformas para avanzar en esa dirección. Estos planes deben aprovechar el efecto dinamizador que tiene una actuación decidida de las administraciones públicas en el sector TIC. Para ello se tienen que recoger medidas no únicamente destinadas a ciudadanos y empresas, sino también a las mejoras y reformas internas de las propias administraciones públicas. Como reclamaba Erkki Liikanen, comisario de Empresa y Sociedad de la Información de la UE, es esencial que Europa tenga un sector público que ayude a la economía europea a crecer, que preste servicios de alta calidad a todos y que consolide la participación democrática.

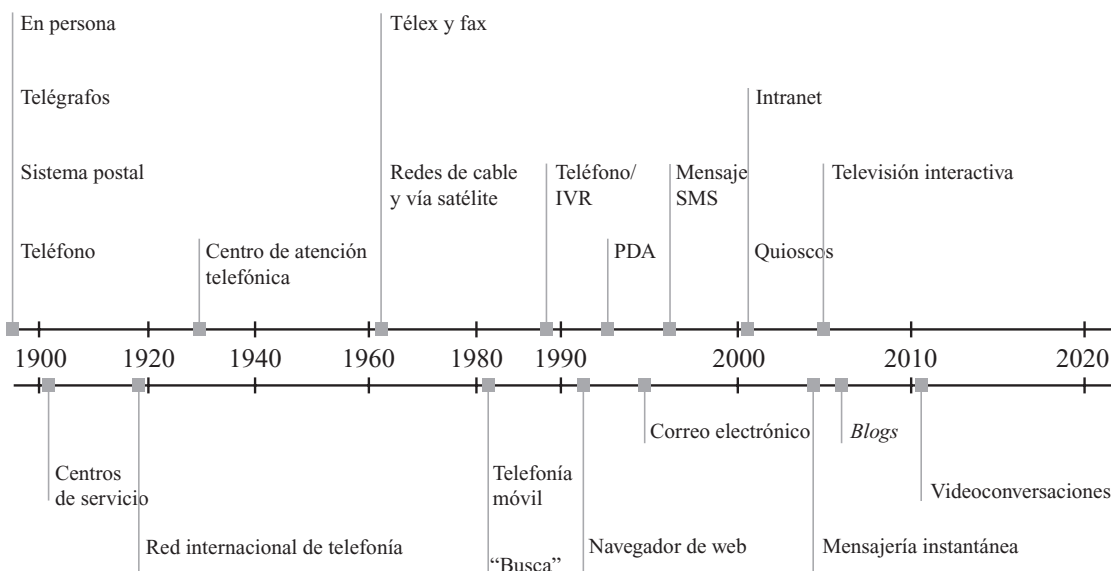
Los periodos de difusión de cada revolución tecnológica relevante en la historia del hombre tienen una duración aproximada de entre 40 y 60 años, en una secuencia en la que cada una sustituye a la anterior (Fundación Telefónica, 2006). El Gráfico 2 ilustra el desarrollo cronológico en el empleo de diversos canales para la prestación de servicios y la evolución tecnológica en la que estamos inmersos en este momento, recogida del Informe Anual de la Fundación Telefónica sobre la Sociedad de la Información en España 2006.

Pero en la fase actual de este proceso de desarrollo tecnológico se han extendido dos creencias falsas. La primera reposa en la fe en el poder regulador del mercado para distribuir el conocimiento y la riqueza por el simple impulso y ejercicio de la competencia. Lo que ha logrado el mercado –sostiene esta tesis– lo logrará también la sociedad civil por simple intensificación de los procesos de difusión acelerada de la tecnología mediante el comercio de servicios informáticos. En esta perspectiva, el poder regulador de la técnica deriva del libre mercado. La segunda es la creencia en la mutación del espacio social relevante (Meyrowitz, 1985).

Ambas creencias han reforzado la tesis de que la sociedad del conocimiento no estaba sujeta al espacio local y han potenciado una política de libre mercado, orientada a la difusión

2 Comisión Europea, 2006a.

Gráfico 2. Evolución de los canales de prestación de servicios



Fuente: Plan Avanza, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2005

social de las tecnologías de la información y de la comunicación, como si el lugar y el entorno social no importaran y los efectos de la globalización fuesen iguales en todos los espacios y de efectos siempre positivos. Nada más lejos de la realidad: ni la riqueza económica deriva, necesariamente, en progreso social, ni la revolución tecnológica puede prescindir de las dinámicas locales generadas por las políticas económicas y sociales (López y Tricas, 2007). En palabras de José Manuel Blecua, las nuevas tecnologías pueden dar lugar a que haya ciudadanos de primera y de segunda, sobre todo en el medio rural.

Por ello se han de formular planes globales, pero han de maximizarse los resultados contando con los agentes y las dinámicas locales. La máxima *think globally, act locally* también es procedente en las estrategias y planes sobre la SI. Las CC AA y las EE LL han de jugar un papel fundamental en la adecuación y materialización de esas estrategias en su territorio, pero es necesaria una estrategia de “Estado” con una visión global que reduzca la brecha digital existente en España entre comunidades autónomas y coordine los desarrollos en gobierno electrónico.

Los procesos de globalización y desarrollo de la SI, como fenómenos reconocidos a los que la iniciativa pública dedica su atención y cuidado, pueden impulsar un mayor avance hacia la igualdad de oportunidades, si bien hasta el momento no se ha conseguido acortar la brecha digital existente entre los países poseedores de tecnología y los que no la

tienen, y dentro de cada uno de ellos entre los sectores o espacios más y menos avanzados tecnológicamente.

Resulta necesario –de acuerdo con Álvarez de Cienfuegos– un proceso de adaptación a los cambios que se deducen y promueven con los desarrollos tecnológicos para administraciones y organizaciones, cambios que conllevan bastantes cuestiones indeterminadas e incertidumbres de difícil evaluación inicial y que han de requerir de cierta dosis de audacia y decisión política para seguir avanzando.

La ONU –en los planes de acción recogidos en la *World Summit Information Society*– pidió a los gobiernos que favorecieran los entornos habilitantes de las “ciberestrategias” nacionales, acordes a las idiosincrasias propias de cada país y territorio, adaptando para ello el marco legal necesario, aprobando los presupuestos necesarios para financiar esas “ciberestrategias” y supervisando de forma eficaz la implementación de los correspondientes planes. También animó a la aplicación de políticas de gestión de la información en el sector público, a fin de asegurar la continuada fiabilidad y accesibilidad de la información de carácter público por las repercusiones que su pertinencia, disponibilidad y accesibilidad tienen en la sociedad.

La idea de que la tecnología tiene un impacto social no es nueva. Los científicos sociales han sostenido durante largo tiempo que la tecnología puede afectar radicalmente a los ciudadanos, a las instituciones y a la sociedad en su conjunto (Torres Portero, 2006). Desde una perspectiva de desarrollo humano colectivo, los posibles beneficios derivados del desarrollo de la SI no tendrían justificación suficiente si sólo se evidencian en el mercado y no se producen allí donde se dan calidad de vida, igualdad de oportunidades y cohesión social. La aplicación a su ámbito de actuación de los beneficios de la sociedad del conocimiento tiene como reto la sostenibilidad de la población en el territorio, requiere inversiones en capital social y estrategias lideradas por gobiernos decididos a potenciar la acción colectiva y a implicar a los agentes locales. Los recursos de los habitantes son más escasos cuanto mayor es su déficit poblacional, lo que se acentúa cuanto más aislados están. Por ello, hay que combinar políticas públicas supranacionales, nacionales y locales que amplíen sus recursos limitados con accesibilidad al conocimiento tecnológico, con inversión en infraestructuras, equipamientos y servicios telemáticos que dinamicen la economía local y el empleo de la población activa. Estos impulsos sólo se consiguen con la intervención de los poderes públicos (López y Tricas, 2007).

Una de las primeras necesidades que cubrir es la extensión de la banda ancha, que se ha mostrado como un factor claro para el uso de los servicios³. La valoración y motivación del usuario de acceso de banda ancha es claramente superior al de acceso de banda estrecha. La velocidad y el *always-on* de acceso de banda ancha quiere decir que los abonados

3 Pricewaterhousecoopers, 2004.

usan con mayor probabilidad cualquier servicio dado cuando tienen la conexión de banda ancha que cuando tienen una conexión de banda estrecha, independientemente de si el uso podría, en principio, ser usado sobre una conexión de banda estrecha.

La brecha digital no desaparecerá de inmediato. Reconocer estas desigualdades es el primer paso para superarlas, pero requiere decididos impulsos políticos, sociales y empresariales. La acción política de liderazgo social se adivina cada vez más importante, dado el desarrollo mundial del escenario económico y social. Corresponde a los poderes públicos involucrarse en el proyecto de transformar la información en un bien colectivo. El efecto en las condiciones de vida de los ciudadanos derivado de la difusión de las tecnologías de la información es de carácter prioritariamente político, en cuanto se trata de fortalecer la democracia, avanzar hacia la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad de vida.

Las diferentes actuaciones en esta materia todavía no han alcanzado en España los objetivos previstos. Si bien se han hecho importantes logros, hay que buscar definitivamente un mecanismo que elimine de forma urgente la brecha digital de carácter territorial, pero que, además, garantice los recursos y procedimientos para que no reaparezca de nuevo en plazo breve.

Hoy en día un imperativo del desarrollo es, sin lugar a dudas, la utilización de las TIC para avanzar en la igualdad de oportunidades. La tecnología proporciona posibilidades y permite difundir información económica y social muy necesaria en las áreas del mundo alejadas o en las zonas rurales o aisladas, con la esperanza de romper con las tradicionales barreras de acceso al conocimiento y la innovación desde esas áreas. El acceso a la información y a las comunicaciones se considera básico para la reducción de la pobreza, puesto que contribuye a nuevas fuentes de ingresos y de empleo para la población más pobre, permite mejorar los servicios de salud y de educación, y es crucial en el incremento de la competitividad de la economía y en la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, aprovechar al máximo las ventajas de la sociedad de información global sólo es posible si se globalizan también las oportunidades. Además, la extensión existente de las tecnologías de información a un grupo de gente reducido en el mundo puede incrementar las disparidades entre ricos y pobres. Hay un peligro, y es que, lejos de la cohesión que se fomenta y posibilita con esta oportunidad, se establezca una difusión desigual de la tecnología que reforzará las desigualdades tradicionales y conducirá a una reducción de la cohesión social y territorial.

Las nuevas tecnologías afectan cada día, en una forma u otra, a un número mayor de ciudadanos del mundo. La irrelevancia de la distancia y del tiempo que en algún modo implican estas tecnologías ha abierto oportunidades sin precedentes que inducen cambios en estructuras del poder político y económico. Mientras que llevó 75 años poner el teléfono al alcance de 50 millones de usuarios cuando fue inventado, solamente se han

precisado cuatro años para que la *world wide web* alcance el mismo número de usuarios. Las nuevas tecnologías probablemente continuarán teniendo un impacto profundo en los valores políticos, económicos, sociales y culturales del mundo en las décadas próximas. Las oportunidades económicas continuarán abundando en la comercialización y la compra, permitiendo a negocios ligarse cada vez más en forma global sin considerar la distancia o el tiempo. Las diferencias sociales y culturales alrededor del mundo se pueden reducir mediante las TIC. Con nuevas oportunidades vendrán mayores rentas y beneficios, el conocimiento y la civilización. Éste es el potencial de la sociedad de la información⁴. Los gobiernos del mundo son conscientes de este potencial. Muchos están intentando encauzar este potencial para la paz y el desarrollo, y la transformación económica y social.

El nuevo papel del Gobierno hoy en día es promover la reforma del sector público y facilitar una economía de mercado competitiva, pero avanzando hacia el desarrollo económico y la equidad social, de acuerdo con lo propuesto en el informe de la ONU “Desde el e-gobierno a la e-inclusión” (2005). El reconocimiento del valor de la información aparece conjuntamente con una demanda de mayor participación del ciudadano en los asuntos públicos, que afecta a sus derechos y valores sociales.

Según Castells, históricamente el poder fue encajado en las organizaciones y las instituciones, organizadas alrededor de una jerarquía de centros. Las redes disuelven centros, desorganizan jerarquía y hacen materialmente imposible el ejercicio del poder jerárquico. La consecuencia de la construcción de redes sociales apoyadas o mantenidas sobre las TIC es la dificultad de mantener las políticas de Estado-centro. La aparición de asociaciones horizontales, descentralizadas, hace a los ciudadanos más libres que antes para circular y discutir sus propios contenidos del conocimiento cívico sin necesitar el permiso de ningún agente (Coleman, 2006). Mientras que la legitimidad del gobierno ha sido autorizada tradicionalmente por elecciones periódicas de los representantes elegidos que toman decisiones en nombre de los ciudadanos, las nuevas redes pueden crear interdependencia y cooperación sin precedentes entre los gobiernos y una multiplicidad de agentes afectados o interesados.

La transición del gobierno centralizado al gobierno en red e interdependiente requiere una reconfiguración radical de instituciones y de procesos políticos. Mientras que en el pasado los gobiernos tendían a ser centralizados, verticales y jerárquicos, ejercitando la autoridad de arriba hacia abajo, el ejercicio del poder con gobiernos en la red es menos institucional y más difuso, más distribuido y de colaboración.

El nuevo milenio ha traído cambios sociales importantes que tendrán un impacto a largo plazo en los procesos políticos y en los gobiernos de nuestras democracias modernas. Los

4 ONU, 2005.

progresos de las TIC han abierto nuevos horizontes y han creado diversas formas de relaciones humanas, facilitando cambios sociales y políticos en los procesos de gobierno de nuestras nuevas sociedades basadas en el conocimiento. La evolución de nuestros procesos políticos y democráticos puede llegar a promover el renacimiento del diálogo cívico y la relación entre los diversos agentes políticos, públicos y civiles de la sociedad y de los ciudadanos. Hay una necesidad creciente de los diversos participantes de redefinir la política y el gobierno modernos en el ciberespacio.

Hace pocos años e-democracia o e-gobierno eran términos que no formaban parte de nuestro vocabulario; sin embargo, hoy en día se han convertido en habituales. Se han puesto en valor para proporcionar a los ciudadanos una posibilidad de participar en los procesos políticos y democráticos abandonados en ocasiones –baja participación en elecciones o referéndums– (European e-Democracy Award Report, 2005). TIC y e-democracia pueden cambiar las relaciones entre los representantes elegidos y los ciudadanos, así como crear nuevas formas de participación para la sociedad civil en la toma de decisiones.

Los primeros pasos del desarrollo de la sociedad de la información mantuvieron la atención en las infraestructuras. En un proceso de evolución posterior, el foco ha pasado a estar en el usuario (Fundación Telefónica, 2006). El paradigma de este cambio es el conjunto de tendencias alrededor del llamado web 2.0, donde se ha intensificado el rol del individuo en propuestas, contenidos, relaciones, opiniones y participación frente al anterior comportamiento pasivo y de mero usuario de las infraestructuras y redes de comunicación disponibles.

Este proceso de coparticipación del ciudadano sólo se materializará si realmente se comprueba que se es capaz de intervenir en los procesos de toma de decisiones. En caso contrario, será una infraestructura más para sustentar democracias virtuales y formales que se alejan de la realidad del ciudadano y de sus problemas cotidianos.

2. Gobierno electrónico: administración electrónica, democracia electrónica y espacios públicos digitales

El término “administración electrónica”, tal como se usa en el proyecto de la OCDE (OCDE, 2003), es el uso de las TIC como herramientas para conseguir una administración mejor. Bajo esa perspectiva, la administración electrónica se centra, por tanto, en el uso de las TIC para transformar estructuras y procesos. La modernización de las estructuras, los marcos y los procesos para satisfacer los imperativos de la administración electrónica tendrá efectos fundamentales en la prestación de los servicios, en el desarrollo de las políticas y en el funcionamiento del sector público. Lo que empieza como un ejercicio técnico destinado a desarrollar y mejorar programas y servicios en la red se convierte en un ejercicio de gobierno. Pero existen muchas definiciones de los términos administración electrónica o gobierno electrónico⁵.

La Sociedad para la tecnología de la información y la Asociación para las tecnologías eléctricas, electrónicas, y de la información definen gobierno electrónico como “El uso intensivo de la tecnología de información para la realización de los procedimientos de la opinión pública y de la toma de decisión o la disposición de los servicios en la política, el Estado o las administraciones”.

Oliver Märker⁶, del Institute for Autonomous Intelligent Systems, interpreta el gobierno electrónico no como una mera digitalización de algunos procedimientos seleccionados, fácilmente estandarizados y automatizados, sino como algo más, como “una reorganización comprensiva y tecnológicamente posible de los procedimientos por los cuales las tareas de la Administración y del Gobierno son accesibles desde la red por empresas, ciudadanos y políticos, y entre departamentos gubernamentales”.

El gobierno electrónico constituye un programa consistente, abarcando el complejo conjunto de procesos y procedimientos administrativos internos, así como la intervención de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas⁷.

5 Cardona, D. (2002). Recoge una tabla con las definiciones de gobierno electrónico según diferentes autores.

6 Märker, O. (2005).

7 Gesellschaft für Informatik e.V. und Informationstechnische Gesellschaft im VDE, 2000, p. 4.

El gobierno electrónico es el amplio término usado para describir la disposición de los servicios públicos en línea haciéndolos más accesibles a los ciudadanos en tiempo y espacio⁸.

La Fundación Bertelsmann define el gobierno electrónico como el término general para las diversas oportunidades de interacción disponibles para los ciudadanos⁹. Dividiendo el término gobierno electrónico en dos partes iguales, la Fundación distingue entre el término social –y tecnológico– orientado a los procedimientos de la e-administración y el término llamado e-democracia. En primer lugar, el término e-administración implica información y comunicación tecnológica basada en comunicación de servicios orientados hacia el usuario de las administraciones públicas. El término e-democracia se entiende como el resultado de la información digital (transparencia del proceso) y el esfuerzo de la influencia política (participación) por los ciudadanos y las empresas en los procesos públicos.

Stephen Coleman, profesor de e-democracia en la Universidad de Oxford, prefiere definir este término como la relación entre los ciudadanos y el Gobierno, “usando una tecnología digital nueva para realzar el proceso de las relaciones democráticas entre el Gobierno y los gobernados, entre representantes y representados”.

Pero quizá sea la recogida en el Informe sobre Administración Electrónica de Telefónica (2005) la acepción más completa y acertada:

- e-administración (administración electrónica). Este término hace referencia a aquellos mecanismos electrónicos que permiten la prestación de servicios públicos de la Administración, tanto a los ciudadanos como a las empresas.
- e-democracia (democracia electrónica). Son procesos electrónicos o informáticos que permiten la participación ciudadana en la vida política mediante el uso de las TIC, ya sea de forma directa en la toma de decisiones políticas o por medio de sus representantes.
- e-gobierno (gobierno electrónico). Este término es el más general y ambiguo. Comprende desde la simple puesta de documentos en la red hasta una integración completa entre ciudadanos y distintos organismos de la Administración, así como la participación de aquéllos en la toma de decisiones políticas y, por tanto, engloba los conceptos de e-democracia y e-administración.

Todos los países del mundo han creado servicios de gobierno electrónico durante los últimos años. Los diferentes planes para ampliar servicios públicos electrónicos en los pró-

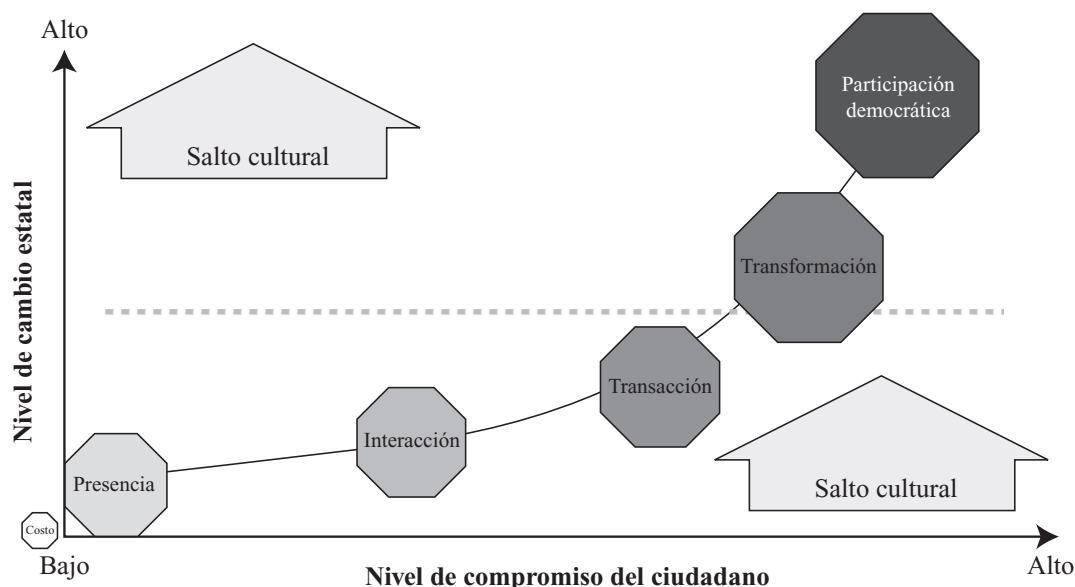
8 Kraemer, K., y King, J. L. (2003).

9 Bertelsmann Stiftung (Ed.), *Balanced E-Government*, 2003.

ximos años están orientados a reducir los costes de servicios administrativos y a incrementar las ventajas para los ciudadanos y las empresas (Federal Ministry of the Interior, eGovernment 2.0) (www.verwaltung-innovativ.de, marzo de 2007). En algunos países la primera medida es ampliar los servicios del gobierno electrónico basados en la demanda, para aumentar la prestación de servicios en línea y para desarrollar el potencial del ahorro de costes dentro de las administraciones públicas.

Existen diversas clasificaciones, divisiones, fases o etapas de la evolución del gobierno electrónico (ONU, 2005) (Gráfico 3). La primera etapa es la que se corresponde con la disponibilidad de información en línea, que es limitada y básica. La presencia en línea del gobierno electrónico incluye un sitio web oficial. La segunda etapa es aquella en la que los servicios en línea del gobierno entran en modo interactivo, como información para el pago de impuestos, renovación de licencias, descarga de formularios, etc. Los dirigentes y cargos electos pueden ser contactados vía correo electrónico, fax o teléfono. La presencia transaccional es la tercera etapa, que permite la interacción entre el ciudadano y el Gobierno. Incluye las opciones para pagar impuestos, uso de tarjetas de identificación electrónica, partidas de nacimiento/ pasaportes, renovaciones de licencias de obra y otras. La cuarta etapa es aquella en la que la prestación de servicios públicos electrónicos supone una transformación e integración de procesos con dos puntos clave: reorganización interna e integración con otras administraciones. La quinta etapa, que representa el nivel más sofisticado de las iniciativas en línea del gobierno, puede ser caracterizada por una integración de las interacciones con empresas, ciudadanos y

Gráfico 3. Fases del gobierno electrónico



Fuente: Cardona, 2002

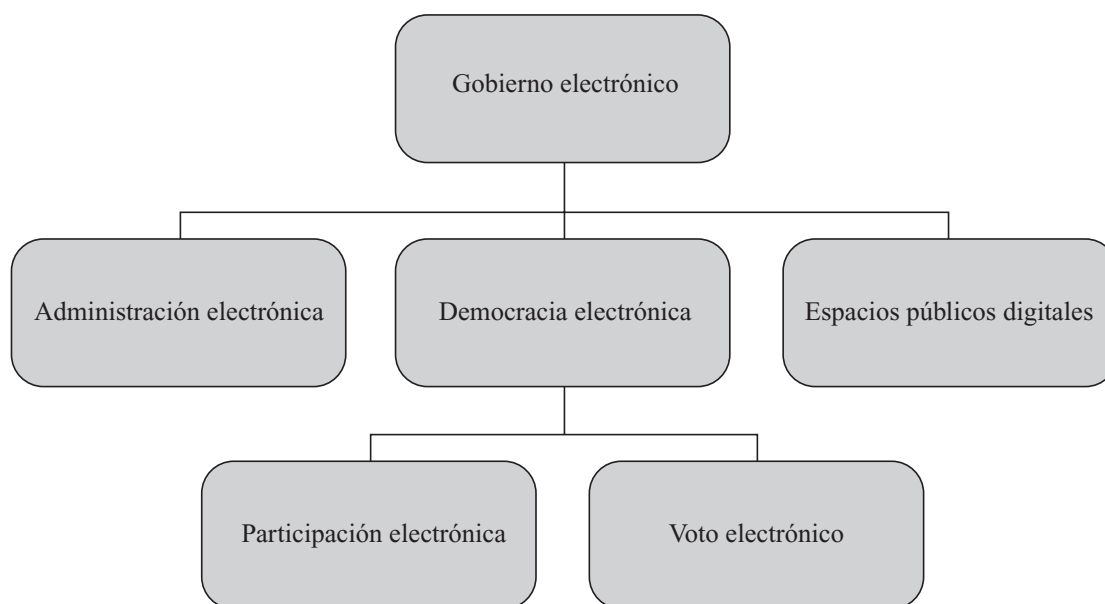
otras administraciones. El gobierno estimula la toma de decisiones participadas y está dispuesto a implicar a la sociedad en la red en un diálogo de doble dirección. A través de características interactivas tales como *blogs*, foros y otros, el gobierno solicita activamente opiniones y participación a los ciudadanos y los integra en el proceso interno de toma de decisiones.

Podemos dividir la e-democracia en las categorías de e-participación y voto electrónico, como mecanismos de ayuda de las TIC para desarrollar nuevos medios de participación y establecer una nueva cultura administrativa y de toma de decisión¹⁰.

Según Oliver Märker, la e-participación como camino tecnológico hacia la modernización del sistema político debe conducir a una base más amplia para la comunicación entre los ciudadanos y las administraciones y, sobre todo, a una base más amplia para la legitimidad de decisiones políticas. En el modelo de e-participación, un amplio sector de la ciudadanía puede participar en el proceso político tradicional a través de los canales TIC.

La Hansard Society va algo más lejos, describiendo e-democracia de la siguiente forma: “la e-democracia intenta desarrollar maneras innovadoras de usar las TIC para volver a conectar al Parlamento con los ciudadanos y para animar la participación en el proceso democrático.

Gráfico 4. Estructura del gobierno electrónico



Fuente: Elaboración propia

10 Märker, O., *et al.* (2003).

La e-democracia busca el potencial para que las tecnologías interactivas creen nuevos canales de comunicación y de participación entre el Parlamento y la gente para permitir a los ciudadanos consultar e influenciar en las leyes y en aquellos que los representan¹¹. La política digital fomenta la e-participación como un elemento de la e-democracia.

La comunicación a través de Internet se debe utilizar para potenciar la participación y el proceso deliberante apropiado a una democracia del siglo XXI (British Council, 2006). Las TIC pueden ser una oportunidad y no sólo un reto para cambiar y mejorar los procesos de la Administración, que debe contar con una estrategia a largo plazo. Las prestaciones han de ajustarse a las condiciones y necesidades reales del ciudadano, que, a su vez, demanda a los servicios públicos que aumenten su eficacia y transparencia. Lo esencial es qué funciones se pretenden mejorar para ayudarles a ser ciudadanos. Para extraer todo su potencial es esencial conocer al usuario, adelantarse a sus necesidades y atenderle mejor¹².

Pero, además de la propuesta del British Council sobre la división del gobierno electrónico en administración electrónica y democracia electrónica, podemos añadir un tercer componente del gobierno electrónico que podríamos denominar espacios públicos digitales. En este nuevo componente se incorporarían aquellas actividades del ciudadano en su vida diaria con interacción digital en espacios públicos y con soporte gubernamental –como pueden ser espacios públicos interactivos, interacción social no reglada, mobiliario urbano inteligente u otros–. El reto consiste en diseñar y crear el espacio público de este siglo, la ciudad digital que sea soporte de la interacción ciudadana en la sociedad del conocimiento y que pueda ser coadyuvante en la búsqueda de la inclusión social con el uso de las TIC (Gráfico 4).

Estos nuevos entornos están por desarrollar. La innovación pública también debe estar presente en el espacio público, no sólo en los ámbitos de gestión o en los procesos de opinión o toma de decisiones. La integración de las TIC en el espacio público suscita nuevos interrogantes que han de despejarse con liderazgo público y buscando nuevas oportunidades de participación y de mejora de la cohesión social. Muy diversos serán los escenarios posibles: alertas sobre las infraestructuras y equipamientos locales, información interactiva sobre transporte público, tráfico, etc., ocio en el espacio público digital (plaza digital, soporte TIC en equipamiento cultural o deportivo, etc.).

Actualmente uno de los principales objetivos de cualquier programa político es modernizar las administraciones. Cuando se habla de modernizarlas se está pensando en disponer de unas administraciones más eficientes, más ágiles, más adecuadas a las necesidades de los ciudadanos¹³, y esa modernización ha de hacerse con el apoyo de las TIC. Los ciudadanos

11 www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02600.pdf.

12 Castaño, C., catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

13 Calderó Cabré, 1997.

y las empresas esperan de la Administración que se adapte, y sus expectativas aumentarán a medida que se extienda la sociedad de la información. Las administraciones deberán estar a la altura de la evolución de las nuevas tecnologías. Las TIC han establecido las bases para un mayor acceso compartido a la información entre administraciones y ciudadanos y para la introducción de la muy anunciada administración no jerárquica (OCDE, 2003). En ocasiones, esos objetivos están comprometidos por la falta de capacidad técnica, económica o de elaboración de estrategias de algunas administraciones, normalmente las de pequeñas entidades locales.

Por ello el papel fundamental en España de las diputaciones provinciales es impulsar la renovación de la Administración local, poniendo al alcance de los entes locales los medios administrativos y técnicos necesarios para incrementar la eficacia en la gestión y la capacidad de respuesta ante las demandas de los ciudadanos. Su actuación se debe encaminar a la formación de los responsables locales, elaborando programas específicos dirigidos tanto a cargos electos (alcaldes y concejales) como a técnicos y prestatarios de los servicios municipales¹⁴.

Las TIC son instrumentos complejos que obligan a cambiar y rediseñar los procesos convencionales. La sensibilización y la formación son necesarias para su implantación. El e-servicio debe aportar fluidez y facilidad de uso al empleado público y, sobre todo, utilidad visible para el ciudadano. Se necesita abrir las mentes para que todos y cada uno de los funcionarios sean más proactivos al cambio¹⁵.

Un hecho incontestable es que, trascurridos ya unos lustros desde la introducción de las TIC en las administraciones, estas herramientas no han supuesto la panacea en lo tocante a la reestructuración de las organizaciones que en muchos casos se prometió¹⁶.

En esa dirección cabe destacar la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo, que ha sido la primera norma que ha abierto las puertas a la posibilidad de teletrabajar en la Administración, y que es de desear sea desarrollada en el futuro.

La utilización en la Administración de nuevas tecnologías no determina en sí misma una mejora de los procesos o una mayor facilidad para la extensión de servicios electrónicos, sino que debe ser incluida dentro de una estrategia de modernización que incorpore otras actuaciones relativas a la modificación y simplificación de procesos administrativos, reforma de normas y procedimientos y, en definitiva, que suponga el establecimiento de un marco organizativo capaz de dar soporte a la administración electrónica. La tarea más

14 Fernández-Coronado, M. (2002).

15 Antonio Aguilar, Diputado de Obras Públicas y Urbanismo de la Diputación de Álava.

16 Alfonso Yerga, Internet y la Adaptación organizativa de las EE LL.

importante para avanzar en el gobierno electrónico es la normalización, la estandarización de métodos de trabajo, la mejora de los mecanismos de control y la simplificación de la interfaz con el ciudadano, y una respuesta eficaz y próxima que ofrezca beneficios significativos frente a la relación tradicional.

El decálogo de buenas prácticas en teleservicios señala¹⁷:

- Eficacia: procedimientos estandarizados en todas las AA PP, simplificación de trámites e impresos.
- Transparencia: criterios claros y públicos que faciliten un servicio automático.
- Información y contacto en línea entre administración y administrados: posibilidad de seguir la tramitación.
- Funcionamiento en tiempo real: obtención en línea de certificados.
- Paso de los servicios estandarizados a los servicios diferenciados.
- Multicanalidad: gestiones por Internet, correo, teléfono.
- Asesoría y tutoría al ciudadano en las oficinas públicas.
- Responsabilidad y profesionalidad: no solicitar datos disponibles.
- Respeto a la privacidad.
- Más servicios y mejor prestados.

Es necesario que las AA PP acojan las experiencias acumuladas por el sector privado en la recogida, estudio, tratamiento y análisis de mercados y, tras los ajustes correspondientes, se incorporen a los elementos de análisis y valoración de las AA PP para mejorar, potenciar y agilizar el conocimiento que tienen de las necesidades de los ciudadanos, y conforme a este conocimiento objetivado, se proceda a reelaborar las estrategias, respuestas y dinámicas públicas¹⁸.

Hay que destacar que las administraciones más innovadoras cuentan con pocos niveles de gestión y con un incremento importante de la capacidad de decisión de los niveles más

17 E-Servicios, Federación Española de Municipios y Provincias, 2001.

18 Álvarez Martín, 2000.

bajos de la pirámide organizativa. Cada vez es más frecuente encontrar figuras gerenciales similares en su concepción y contenidos a sus equivalentes en el sector privado¹⁹.

Las TIC deben entenderse como la infraestructura tecnológica previa sobre la que desarrollar los procesos modernizadores. Esto implica una planificación estratégica que desarrolle planes de modernización, innovación y de calidad. También son necesarias una coordinación e imbricación de todas las administraciones en el esfuerzo modernizador, lo que se concreta en el concepto “ventanilla única”. Esto conlleva, sobre todo, garantizar el acceso universal a la información²⁰ desde cualquier punto público.

El marco europeo de la interoperabilidad (Comisión Europea, 2004) define un sistema de recomendaciones para el gobierno electrónico²¹; guías para que la Administración Pública, las empresas y los ciudadanos puedan operar recíprocamente en un contexto paneuropeo. Un marco de la interoperabilidad se puede definir como un sistema de estándares y de pautas que describa la manera en la cual las organizaciones han convenido operar recíprocamente. Un marco de interoperabilidad no es un documento estático y puede tener que ser adaptado en un cierto plazo por razones tecnológicas o cuando los requisitos administrativos cambian. La interoperabilidad significa la capacidad de los sistemas TIC y de los procesos para intercambiar datos y para permitir compartir la información y el conocimiento. Como remarca Serge Novaretti (Comisión Europea), pensar en interoperabilidad es cambiar la forma de pensar.

Tras años de rápida evolución de la administración electrónica, los progresos en la madurez de los países se han ralentizado. Conforme se va haciendo más difícil conseguir el liderazgo en el servicio al ciudadano, se incrementa el tiempo que necesitaban las administraciones públicas para efectuar mejoras perceptibles (Accenture, 2006). Los países que se han mantenido en los puestos de cabeza son aquellos que evolucionaron a los servicios transaccionales, que exploraron el concepto de servicio de ventanilla única o que optaron por las ofertas multicanal.

Estamos haciendo frente hoy a un renacimiento del optimismo referente a las posibilidades de Internet. Después de la euforia de los *weblogculture*, un nuevo lema ha emergido: web 2.0. Es un nuevo paradigma que implica más que nunca a usuarios en el desarrollo de contenidos. Los propulsores de la aproximación a la web 2.0 creen que el uso de la web está orientado a la interacción y a redes sociales, es decir, los sitios web 2.0 actúan más como

19 Fernández Solano, I. (2002).

20 Manuel Arenilla Sáez, La Modernización como Decisión Conformadora.

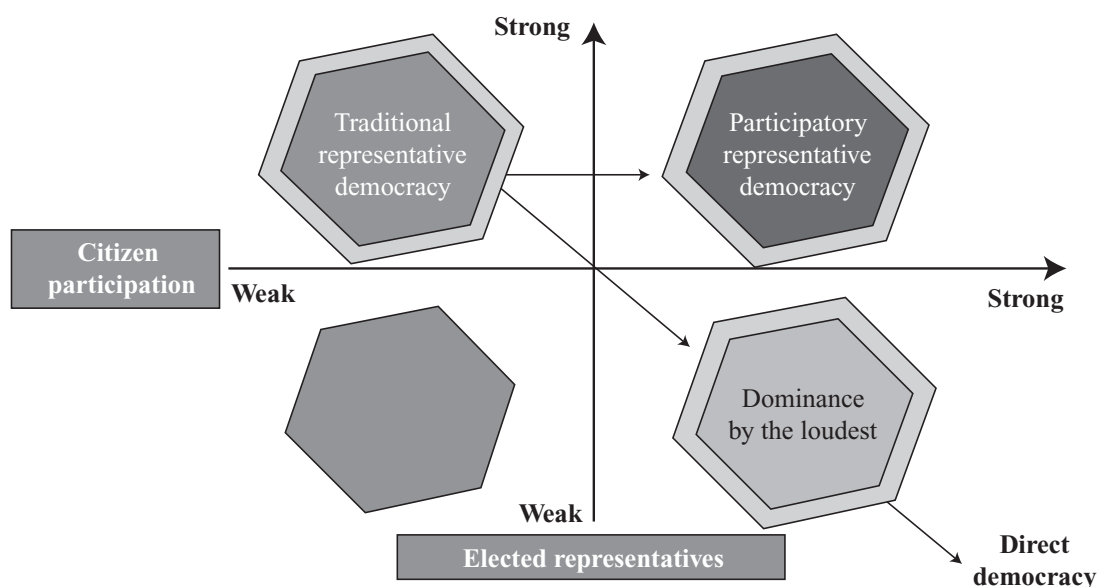
21 En El papel del Gobierno para el futuro de Europa, Comisión Europea (2003) 567 final, de 26 de septiembre de 2003, el gobierno electrónico se define como el uso de información y tecnologías de comunicación en las administraciones públicas combinado con cambios de la organización y nuevas habilidades para mejorar los servicios públicos y el proceso democrático y consolidar el soporte para las políticas públicas.

puntos de encuentro que como webs tradicionales. Web 2.0 no es un cambio tecnológico, sino un cambio en la filosofía con la que los usuarios y administraciones se plantean Internet. Los usuarios de Internet quieren participar (*blogs, wikis...*), quieren poder elegir (AdSense), estar informados de forma rápida y eficaz de lo que les interesa y elegir (sindicación), localizar la información más fiable y poder colaborar o participar sin tener que rehacer (servicios web), y, además, disfrutar de una buena interfaz de cliente. Robert Kaye señala que la web 1.0 es la *Read Only Web*, mientras que la web 2.0 es la *Writable Web*.

Con la utilización de herramientas denominadas de “*software social*”, como pueden ser los *wikis* y los *blogs*, los colectivos y organizaciones amplifican su efectividad al promover que aumenten las redes sociales y con ello el capital social (Guardián Orta, 2006).

La democracia es la base de la sociedad occidental moderna (Gráfico 5). Hoy en día la democracia se enfrenta a un reto positivo: el crecimiento de Internet y las telecomunicaciones parecen posibilitar una era de democracia electrónica. Sin embargo, la mayoría de los conceptos hasta ahora presentados e implementados en este campo se corresponden a usos políticos tradicionales con tecnologías modernas (parlamentos asistidos por herramientas de trabajo cooperativo, voto electrónico, *flashmobs* para convocar manifestaciones...). Mediante la participación desde un principio de los individuos interesados, es de esperar una mejora de la calidad de los procesos públicos de toma de decisiones, haciéndolos más transparentes

Gráfico 5. Modelo representativo participante de la democracia



Fuente: Maria Reid, 2006

y consensuados, promoviendo aproximaciones, participativas e inclusivas (Cervelló García, Ríos Insua y Vera Santos, 2006).

Maria Reid propone un modelo de acercamiento a la e-democracia. Está sugiriendo una evolución de nuestro modelo representativo tradicional de la democracia a un modelo representativo participante, donde tanto los líderes como los ciudadanos tienen papeles importantes en los procesos y en la toma de decisiones.

El gobierno electrónico es la herramienta en el nuevo milenio para incrementar la comunicación democrática y la eficacia de los servicios públicos²².

La e-participación, que puede profundizar la democracia representativa y que abre nuevas posibilidades a ciudadanos y a la sociedad civil para la interactividad en los procesos democráticos, está emergiendo como el desarrollo natural desde el gobierno electrónico a la e-democracia.

e-Política es el nuevo papel de las TIC para permitir a los ciudadanos una combinación de los servicios del *webtechnology* para educar y para movilizar en la participación democrática. *e-diplomacy* es el uso de las TIC en el multigobierno, pero también en la gestión de la información y la organización de los agentes civiles internacionales para el tratamiento de los asuntos públicos y objetivos transnacionales (European e-Democracy Award Report, 2005).

La adopción de decisiones democráticas y la participación tienen planteados diversos retos. En toda Europa el porcentaje de voto a nivel nacional y europeo es generalmente bajo. Se tiene a menudo la sensación de que la adopción de decisiones se ha vuelto más compleja, con intervención de más partes e intereses y transacciones más difíciles. Los ciudadanos están cada día mejor informados y demandan una mayor participación. Los gobiernos buscan un apoyo amplio e incluyente para las políticas públicas que permita garantizar su aplicación efectiva y evitar nuevas fracturas democráticas y sociales. La cohesión de la sociedad exige una mejor adopción de decisiones y una mayor participación de los ciudadanos en todas las fases de la adopción de decisiones democráticas. Las TIC permitirían implicar a un gran número de ciudadanos en el debate público y la adopción de decisiones a todos los niveles, desde el municipal al europeo. Internet ha generado ya nuevas formas de expresión política y debate público, tales como las bitácoras o *blogs*.

El gobierno en la red hace cambiar el papel de los ciudadanos, de meros consultores a coproductores de contenidos y políticas que afectarán a sus vidas diarias. En tal cambio, la administración toma el papel de gestor y facilitador de las relaciones y soportes de

22 E-Government, Cahier n° 20 du CIRB (Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise), octubre, 2001, p. 6.

redes horizontales. El gobierno se convierte en pluralista en vez de monolítico, en horizontal en lugar de jerárquico. El papel de los representantes elegidos, dentro del gobierno electrónico, es conectar con las comunidades enteras, incluyendo a los no afectados. El papel de las redes cívicas en el gobierno electrónico es aportar el conocimiento y dirigir opiniones al centro del gobierno. Según esta perspectiva, Internet tiene el potencial de servir como base para la negociación crítica, reflexiva y democrática en las redes públicas y en los centros políticos. Internet podría ser un nuevo medio para las comunicaciones y las interacciones horizontales, y de ese modo para las nuevas relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos (Coleman, 2006).

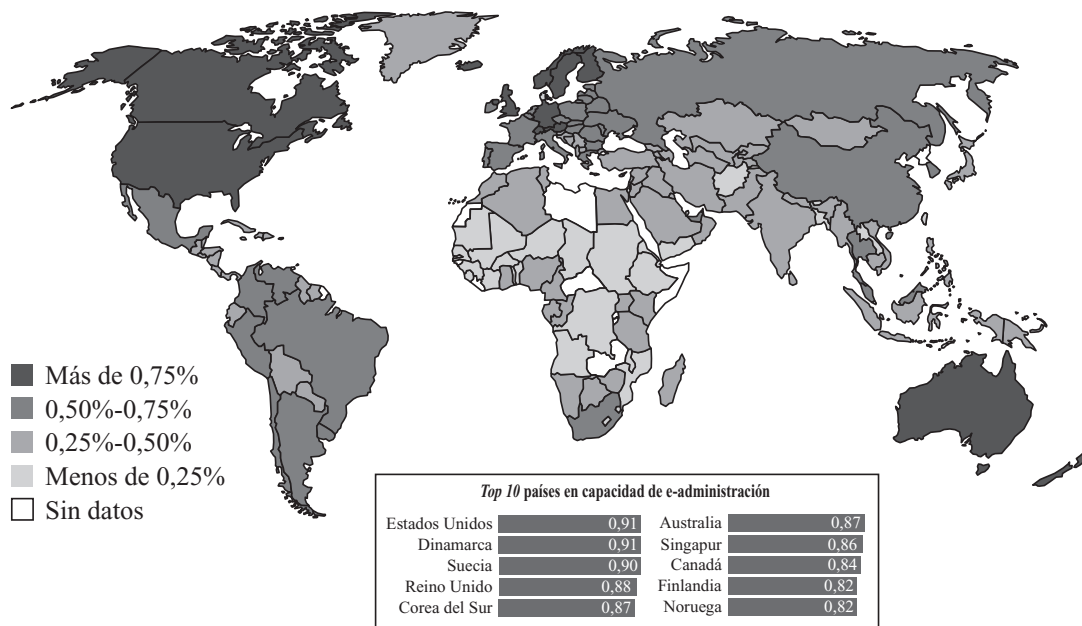
Pero también deberá dar soporte y ser facilitador de la interacción digital en la vida diaria entre ciudadanos y colectivos, entre sí o con su ciudad (no sólo en gestión o participación). La ciudad digital e inteligente deberá proporcionar espacios públicos digitales de libre acceso y participación.

2.1 La perspectiva internacional

A tenor de los datos acerca del índice de desarrollo de la e-administración en el mundo en 2005, ofrecidos en el Informe Anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España de la Fundación Auna (2005), reflejados en el mapa temático y las leyendas complementarias del Gráfico 6 (datos de la ONU), podemos destacar cómo África y Asia –salvo excepciones muy concretas– aparecen con valores muy bajos, mientras que Australia, América del Norte y Europa arrojan los mejores datos. América Central y del Sur recogen valores del índice muy diversos. En todo caso, cabe decir que no es monopolio de los países desarrollados alcanzar valores elevados en el índice sobre administración electrónica. Hay países que, dentro de sus limitadas posibilidades, han apostado claramente por su integración en la SI como uno de los caminos de desarrollo. Estos países han de convivir en estos momentos con importantes disparidades en conectividad, acceso y conocimiento, pero tratan de utilizar sus recursos humanos más cualificados en la consolidación de un sector TIC –productivo y de servicios– orientado a realizar un efecto tractor del resto de la sociedad. En este camino, el desarrollo del gobierno electrónico es uno de los elementos básicos de apoyo al progreso económico y al desarrollo tecnológico.

En el *top* de los 10 primeros, encontramos 5 países europeos (Dinamarca, Reino Unido, Suecia, Finlandia y Noruega), 2 americanos (EE UU y Canadá), 2 asiáticos (Corea del Sur y Singapur) y Australia. Desde una óptica territorial, sin duda llama la atención la concentración de los mejores valores en el Norte: EE UU, Canadá y la zona del entorno escandinavo –Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca–. España se integra en el segundo de los grupos –índice de capacidad de e-Administración entre 0,5% y 0,75%– como el conjunto de países europeos, pero sin alcanzar al grupo primero de líderes en gobierno electrónico.

Gráfico 6. Índice del desarrollo de la e-administración en el mundo. 2005



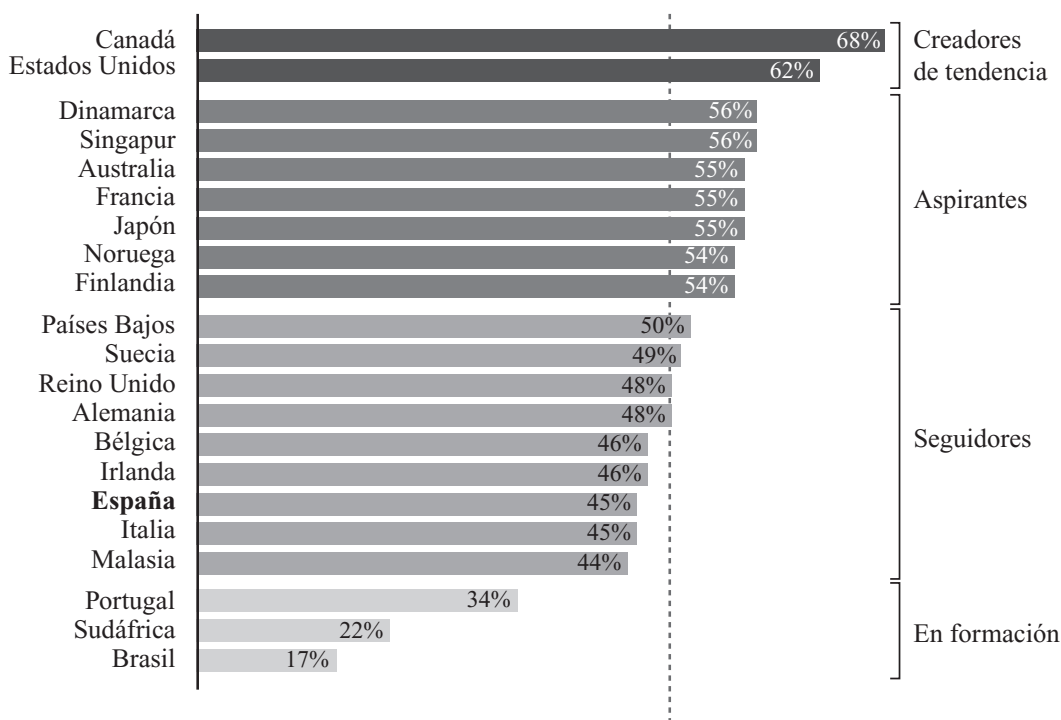
Fuente: Fundación Auna, 2006

El Informe sobre la Administración Electrónica elaborado por Accenture (2005) recoge un cuadro de clasificación donde podemos observar cómo los países de cabeza se repiten en casi todos los informes y *rankings* –9 de los pertenecientes al *Top 10* del índice ONU aparecen entre los 12 primeros valores del informe de Accenture–. De nuevo EE UU y Canadá aparecen en la cabeza del *ranking* y son calificados por Accenture como creadores de tendencia y a los que el resto del mundo trata de emular en los diferentes proyectos de desarrollo de la administración electrónica. Service Canada, por ejemplo, es un conjunto de servicios que se han reunido bajo un único liderazgo y que en la actualidad se están implantando para mejorar los servicios a los canadienses en el ámbito local (Gráfico 7).

El grupo siguiente –en el que aparecen cuatro países europeos de los siete que lo conforman– son calificados, gracias a sus servicios electrónicos, como aspirantes a liderar el desarrollo del gobierno electrónico en el mundo. Aparecen en este grupo, además de países europeos, Singapur, Australia y Japón. En Japón se está llevando a cabo –a través del Ministerio del Suelo, Infraestructura y Transporte– una prueba piloto de un servicio único para las tramitaciones relacionadas con la propiedad de un vehículo. La Administración Pública australiana introdujo el Gestor de Transacciones del Punto de Acceso para Empresas en 2003, que les ayuda a localizar, gestionar y completar los formularios y transacciones de la Administración Pública en línea. *Pay-easy* es el sistema de pago de Japón que hace posible en el momento los pagos en línea usando Internet, los cajeros automáticos y los teléfonos móviles.

El grupo siguiente incorpora a nueve países, de los que ocho son europeos y el noveno es Malasia. Pos Malasia funciona como un centro único de servicio al ciudadano por el que el público realiza diversas actividades relacionadas con la Administración Pública. La tarjeta inteligente Mykad se introdujo en Malasia con el fin de reemplazar al DNI tradicional, de modo que la información de la identidad personal está protegida con PKI. Estos países fijan su atención en los que presentan posiciones mejores y analizan los proyectos desarrollados por ellos. España se integra en el grupo de los seguidores, con un valor del índice ligeramente inferior a la media –45% frente a 48% de la media–, se sitúa ligeramente por debajo de la media en la amplitud de servicio –89% frente a 91% de media– y, sin embargo, un poco por encima en lo que se refiere a exhaustividad –64% frente al 62% de la media–. El último grupo –calificado en formación– incluye tres países: Portugal, Brasil y Sudáfrica, que, aunque ofrecen valores más bajos, continúan trabajando intensivamente en proyectos y servicios concretos (Gráfico 7). Es de resaltar la política sobre *software* libre en Brasil y el importante crecimiento del sector TIC asociado a ese movimiento. El proyecto *Paymaster to the Nation* del Servicio Postal de Sudáfrica simplifica notablemente la vida a los perceptores de pensiones, en especial a los que viven en zonas rurales lejanas. Los subsidios sociales y las pensiones se pagan en una cuenta de Postbank que está vinculada a una tarjeta inteligente que tiene una cinta magnética y un chip, el cual contiene las huellas dactilares y la fotografía del beneficiario para evitar el fraude.

Gráfico 7. Clasificaciones de “Liderazgo en el servicio al cliente”. 2005



Fuente: Accenture, 2005

Un estudio de los servicios digitales –elaborado por Darrell M. West en la Brown University en 2006– sobre gobiernos de todo el mundo muestra que 198 países están haciendo progresos constantes en poner servicios e información en línea, pero los avances se han frenado por razones burocráticas, institucionales y de presupuesto.

La Tabla 1 recoge los valores del índice sobre gobierno electrónico elaborado por West en 2006.

Tabla 1. Ranking de países sobre gobierno electrónico. 2006

Corea del Sur	60,3	Ucrania	35,0
Taiwán	49,8	Noruega	35,0
Singapur	47,5	Francia	34,7
EE UU	47,4	Qatar	34,5
Canadá	43,5	Swazilandia	34,0
Gran Bretaña	42,6	Estonia	34,0
Irlanda	41,9	Turquía	33,7
Alemania	41,5	Kazajistán	33,6
Japón	41,5	Malta	33,6
España	40,6	Vaticano	33,5
Dominica	40,0	Libia	33,0
Australia	39,9	Liechtenstein	33,0
Suecia	38,3	Macedonia	33,0
Nueva Zelanda	37,6	Italia	32,9
Holanda	37,4	Chile	32,9
Suiza	36,9	Malasia	32,7
Azerbaiyán	36,0	Eslovaquia	32,3
Corea del Norte	32,0	Brasil	32,1
Finlandia	35,6	Mónaco	32,0
Hong Kong	35,4	Tuvalu	32,0

Fuente: West, D.M. Brown University, 2006

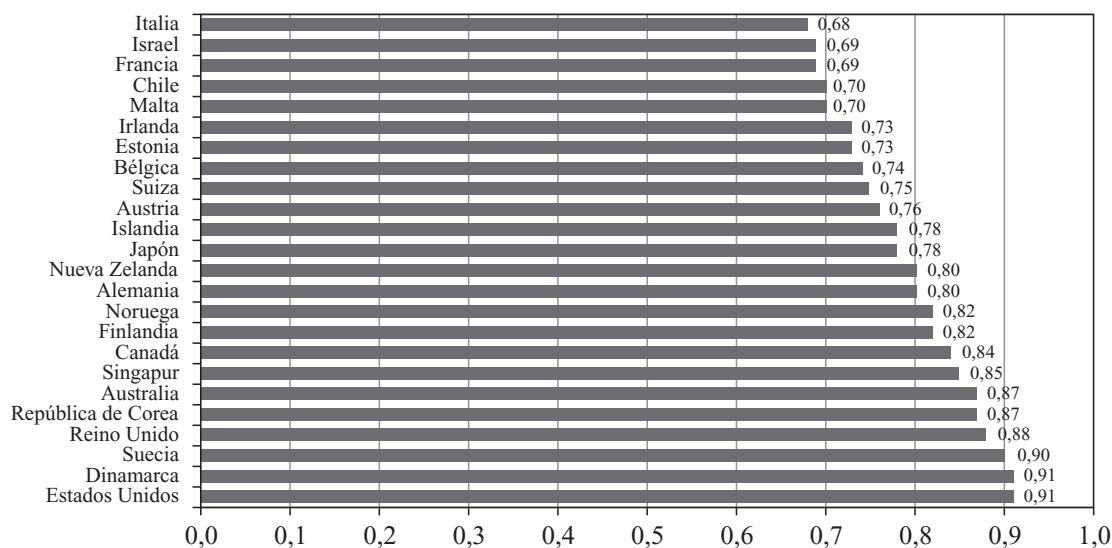
De acuerdo con los valores arrojados por la Tabla, el sistema de gobierno electrónico de Corea del Sur recibió los valores más altos del estudio. Los sitios web de Corea ofrecen una gran cantidad de información y de servicios constantemente actualizados. Diversas páginas departamentales ofrecen una amplia gama de e-servicios, tales como pagar impuestos, comprobación de resultados de exámenes o buscar personas en Corea del Norte. También destaca Singapur, con un considerable número de proyectos concretos. El Ministerio de Salud desarrolla el *Electronic Medical Records System Exchange*, que ofrece un servicio sobre información médica de los pacientes. La página My.eCitizen de Singapur usa múltiples canales de acceso y se ocupa de enviar vía SMS y correo electrónico notificaciones como recordatorio de asuntos pendientes en diversos organismos gubernamentales. Se ha configurado su VITAL.org-Centre en 2006 para que preste servicios sobre tramitaciones financieras a los organismos de la Administración Pública.

La Autoridad de Supervisión de Sociedades y Contabilidad de Singapur presentó Biz-File para el proceso de inscripción y presentación de documentos, totalmente en línea para empresas.

Los Estados Unidos están de nuevo entre los cinco puestos de cabeza, mostrando la consistencia en el servicio a sus ciudadanos. El sitio web de Estados Unidos FirstGov exhibe una gran cantidad de servicios para los ciudadanos, las empresas, los empleados federales y los gobiernos. Todos los servicios son enumerados en orden alfabético por el asunto, reduciendo al mínimo la dificultad en encontrar el servicio que se precisa. Cada sitio web de los EE UU se pone al día regularmente, lo que incrementa su credibilidad. Algunas webs tienen canales de RSS y boletines de noticias. Además, suelen contar con vídeos, clips de audio e incluso *Podcasts*. La “usabilidad” y la accesibilidad son dos características de las web de los EE UU (West, 2006). España figura en ese estudio en el puesto décimo, sólo superada por tres países europeos –Alemania, Irlanda y Reino Unido–. Además, según el informe, no sólo está bien posicionada, sino que ha mejorado en el índice que utiliza dicho informe para configurar el *ranking*, incrementando su valor de 26,0 en 2005 a 40,6 en 2006.

Para mejorar el gobierno electrónico, el informe sugiere que los gobiernos tomen varias medidas para alcanzar su capacidad máxima en términos de accesibilidad y eficacia; para estandarizar los sitios web de todas las administraciones, de modo que los ciudadanos se familiaricen con la disposición y localización de los servicios.

Gráfico 8. Índice *eReadiness* de gobierno electrónico en 2005



Fuente: ONU, 2005

El informe también señala que el mantenimiento de los sitios web ha llegado a ser cada vez más importante, pero en ocasiones no se le dedica la atención necesaria. Se están añadiendo constantemente contenidos y servicios a los sitios web sin asegurarse de que siguen siendo funcionales (Brown University, 2006).

El informe de Naciones Unidas de 2005, que supuso una profundización y actualización del elaborado en 2003, señala que existen disparidades enormes en el acceso y el uso de las TIC, y no es probable que estas disparidades desaparezcan en un futuro próximo a menos que se lleve a cabo una acción concertada a nivel nacional, regional e internacional (Gráfico 8).

El proceso desde el gobierno electrónico hacia la e-inclusión presenta el marco social inclusivo del gobierno electrónico, con especial atención en la necesidad de promover el acceso y la inclusión de los grupos desfavorecidos de la sociedad en pos de una mayor cohesión social.

En lo que respecta a la e-participación, aunque muchos países han ampliado sus servicios de participación, sólo unos pocos la soportan, y aun éstos limitando su disponibilidad a las herramientas más sencillas y básicas.

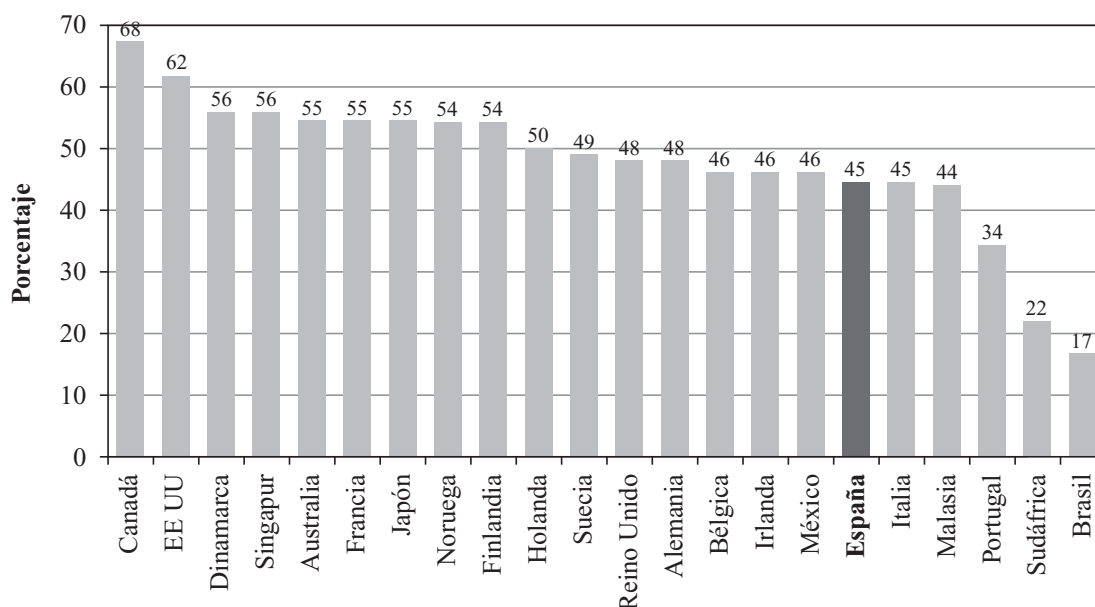
En el ámbito político, diversos ejemplos de EE UU están presentes en la actualidad. Edwards parece estar más cómodo con la tecnología que ninguno de sus rivales, tal y como muestra OneCorps, una organización en línea creada por él que incluye contenidos generados por los usuarios, *blogs*, foros y multimedia. Edwards ha conseguido, además, más de 440.000 dólares a través de la Red utilizando ActBlue, una organización que agrega pequeñas donaciones en línea para candidatos demócratas. Hillary Clinton cuenta con la ayuda del *blogger* político Peter Daou y una web (www.hillaryclinton.com) que sigue las tácticas de mercadotecnia por Internet más avanzadas. La senadora está haciendo lo correcto en la rápida actualización de su sitio web, vídeos de YouTube incluidos, y charlas electrónicas con los internautas. Como ya predijo Howard Dean (el demócrata que consiguió recaudar más de 53 millones de dólares a través de la Red), las nuevas herramientas dan una nueva forma a la política con su extraordinaria capacidad de diseminar la información eficientemente e involucrar a los ciudadanos (Martín Cantero, 2007).

El avance hacia la e-inclusión debe centrarse en programas y políticas que tengan como objetivo la diversificación de la base social de las TIC, haciéndola accesible a aquellos con bajos ingresos, mujeres, grupos desfavorecidos y aquellos que viven en áreas rurales. Todos estos colectivos deben aprovechar sistemáticamente las ventajas de las nuevas tecnologías.

El imperativo para el progreso hacia un gobierno social inclusivo es la capacidad de acceso para todos. La participación sólo es posible si las barreras políticas, económicas, tecnológicas y sociales son suprimidas, y en este caso se generalizan las tecnologías de acceso al conocimiento.

La mayoría de los países del mundo sigue logrando un progreso gradual en el despliegue del gobierno electrónico durante 2005. El número total de países con este tipo de servicios aumentó a 179 –cerca del 94% de los Estados miembros de Naciones Unidas–. Doce países no disponían de servicios de gobierno electrónico en 2005. Una gran cantidad de países consolidaron su presencia en la web en ese año y varios introdujeron funcionalidades de e-participación. De nuevo la mayor parte de los países con los valores más elevados en el índice elaborado en el informe coinciden con los recogidos en otros informes y se mantienen en cabeza a lo largo del tiempo. Cabe destacar que 14 de los 25 primeros países son europeos. EE UU y Canadá mantienen su presencia entre los mejores –puestos 1 y 8 respectivamente– y resultan significativos los casos de Corea y Singapur en Asia –puestos 5 y 7– como líderes de ese continente, así como la situación de Chile, que parece convertirse en el ejemplo a seguir en América Latina. Podemos señalar que, si bien Norteamérica y Europa mantienen el liderazgo mundial del gobierno electrónico, otros países –algunos de ellos considerados en desarrollo– han logrado importantes avances que los sitúan entre los mejores de la escena internacional. España aparece en la posición 39. Esto supone retroceder 10 puestos desde el informe de Naciones Unidas de 2003 y cinco en el mismo *ranking* de 2004. Es decir, ha perdido cinco posiciones cada año (2003 y 2004) en el escenario internacional de acuerdo al índice *eReadiness* de la Naciones Unidas. Ello no puede deberse a una pérdida de servicios –que se han ido incrementando de forma notoria en nuestro país–, sino al hecho de que, aunque mejoramos, lo hacemos más lentamente que el resto de países, perdiendo de este modo relevancia internacional.

Gráfico 9. Datos sobre servicios de gobierno electrónico en 2006



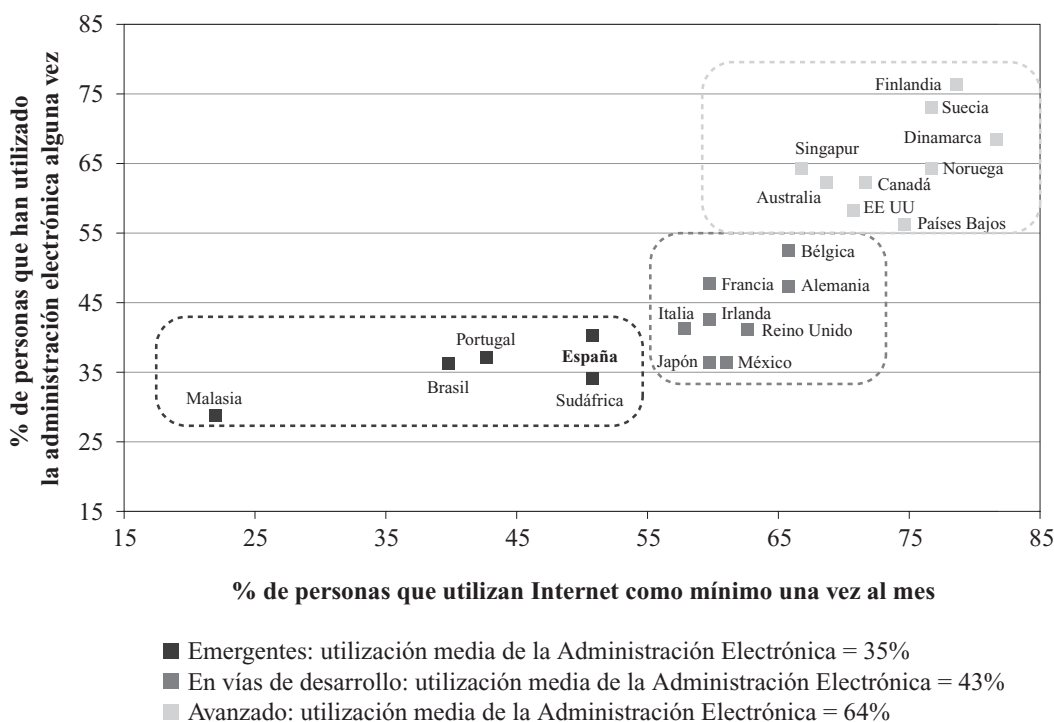
Fuente: Accenture, 2006

El Gráfico 9 recoge los datos sobre servicios de gobierno electrónico en 2006 según el informe de Accenture.

En este informe (Liderazgo en el servicio al cliente: nuevas expectativas, nuevas experiencias, Accenture, 2006) con índice propio elaborado sobre los servicios electrónicos gubernamentales disponibles en cada país, aparecen en cabeza Canadá y EE UU, y 13 países europeos se encuentran entre los 22 primeros. El Servicio eContact de Canadá –diseñado para mejorar el acceso a los servicios de la Administración Pública en todo el país– está basado en una búsqueda de preguntas similares en una base de datos de preguntas y datos de contacto facilitados por las administraciones de Canadá. España aparece en la posición 17, y el informe pone el acento en los desarrollos más valorados en nuestro país: AEAT, Seguridad Social o Catastro, si bien empiezan a considerarse la relevancia de algunos servicios disponibles en varias comunidades autónomas o entidades locales. La utilización de las administraciones electrónicas frente a la penetración de Internet por país se muestra en el Gráfico 10.

El informe sobre la Sociedad de la Información en España de la Fundación Telefónica (2006) clasifica los países de acuerdo a su situación en el Gráfico 10 –en función del grado de

Gráfico 10. Utilización de las administraciones electrónicas frente a la penetración de Internet



Fuente: Accenture, 2006

penetración de Internet y el uso de servicios de administración electrónica— en tres grupos: avanzados, en vías de desarrollo y emergentes. El primer grupo incluye cinco países europeos, EE UU y Canadá, además de Australia y Singapur. Australia ofrece en diversos ayuntamientos del país la posibilidad de pagar el aparcamiento utilizando el teléfono móvil. La ciudad de Melbourne (Australia) ha introducido *iHubs*, unos quioscos que son como cámaras de comercio en miniatura. Se van a instalar por toda la ciudad y van a facilitar información sobre eventos, restaurantes, ocio, compras y transporte. Los usuarios identificarán el lugar en el que se hallen de la ciudad en un mapa detallado y, desplazando un icono a través de la pantalla, ubicarán los puntos de interés o realizarán reservas para eventos.

El segundo grupo incorpora seis países europeos, además de México y Japón. España aparece en el tercer grupo, muy próximo a su inclusión en el segundo. Su nivel de uso de la administración electrónica —en torno al valor 40— sería suficiente para ello, pero la baja penetración de Internet le impide el acceso al grupo de países en vías de desarrollo. Podemos deducir de este dato que el grado de difusión y uso de Internet es clave para que nuestro país escale posiciones en todos los *rankings*, ya que en el nivel de disponibilidad de servicios públicos —incluso en el porcentaje de uso— los datos no arrojan malos resultados. Así, pues, además de continuar con el desarrollo de los servicios públicos electrónicos, hay que insistir en la intensificación de acciones de formación, sensibilización y dinamización, para que la sociedad española visualice las ventajas de la SI y use de forma intensiva los servicios disponibles como ya ocurre en otros países, especialmente los de nuestro entorno.

Las administraciones públicas de alto nivel de desarrollo del gobierno electrónico comparten algunas características comunes (Accenture, 2006): generan un valor público máximo, se centran permanentemente en el ciudadano y en los resultados, todas sus capacidades y actividades operativas respaldan la obtención de resultados y miden su rendimiento tomando como referencia esos resultados. Asimismo, están comprometidas con la eficacia en términos de coste. El contexto internacional, impulsado por la ONU, está promoviendo un entorno que busque a través del gobierno electrónico procesos de e-inclusión que permitan avanzar en la resolución de los problemas y desigualdades sociales y que favorezcan la igualdad de oportunidades y servicios que, a través de las TIC, el nuevo milenio nos puede ofrecer.

La actual situación que se deduce de todos los informes y estudios, en la que Norteamérica y Europa lideran el desarrollo del gobierno electrónico —con algunos casos concretos adicionales de especial relevancia en Asia y América Latina—, ha de evolucionar hacia un modelo donde el conjunto de países incorporen procedimientos de gobierno electrónico —a la búsqueda de la eficacia económica y mejora de la prestación de servicios—, mediante los que la ciudadanía pueda participar más activamente en los procesos de consulta y toma de decisiones que favorezcan una mejor cohesión social, como la declaración del milenio señala.

España debe hacer un esfuerzo importante para dejar de perder posiciones en el contexto internacional y ocupar el papel de relevancia —y de referente— que ya alcanza en otros asuntos públicos.

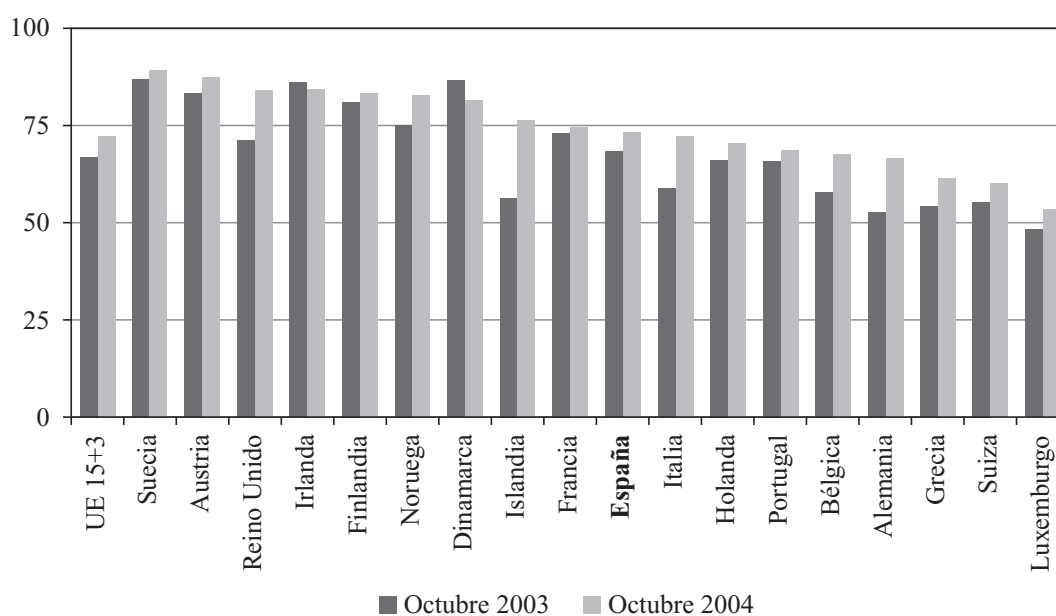
2.2 El entorno europeo

La política de la SI en la Unión Europea se viene desarrollando con el apoyo de diversas iniciativas y acciones²³.

El objetivo es el relanzamiento económico y social de Europa. Para ello se aprobó el Plan de Acción Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información (1994), que sirve a la estrategia del Libro Blanco de Delors Crecimiento, competitividad y empleo y también la Iniciativa eEuropa (2000), “Una sociedad de la información para todos”, que apoya a la Estrategia de Lisboa.

El impulso comunitario a la iniciativa e-Europa da la máxima importancia al desarrollo de la administración electrónica, buscando aprovechar todas las posibilidades de las nuevas tecnologías como un factor determinante del futuro económico de Europa.

Gráfico 11. Porcentaje de sofisticación en línea de servicios públicos básicos electrónicos



Fuente: Comisión Europea, 2004

23 Guijarro Coloma, L. (2006).

El Plan de Acción eEuropa 2002 se aprobó en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000. Los objetivos básicos de dicho plan de acción eran:

- Una Internet más rápida, barata y segura.
- Invertir en las personas y en la formación.
- Estimular el uso de Internet, en donde una de las líneas principales era la administración en línea y ofrecer acceso electrónico a los servicios públicos.

Se desarrollaron proyectos específicos en materia de administración electrónica, buscando con ello un entorno europeo de mayor eficiencia y competitividad. Los logros más importantes han sido el incremento de servicios públicos en línea en la práctica totalidad de los países europeos, como queda reflejado en el Gráfico 11.

De 2003 a 2004 se produjo un incremento de 6 puntos en la media europea. Algunos países, como Irlanda, Reino Unido, Italia o Alemania, incrementaron notablemente esa disponibilidad en línea en ese período. En Italia, el Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) ha agrupado a la mayor parte de los servicios de sus divisiones en una aplicación fácil de utilizar y los ha puesto a disposición de los funcionarios de las administraciones públicas locales. En colaboración con las administraciones locales, regionales y nacionales, el Servicio Nacional de Salud (NHS) del Reino Unido desarrolla historiales electrónicos de toda la vida sanitaria de 50 millones de pacientes. Italia avanza con su portal nacional de ciudadanos. Los usuarios pueden encontrar la información que se ofrece en una selección de las páginas de Italia.gov a través del teléfono, utilizando un servicio de telefonía interactiva.

España mejoró en 7 puntos porcentuales, alcanzando la cifra del 73% en el grado de sofisticación de los servicios, manteniéndose ligeramente por encima de la media europea.

Como profundización y continuidad del Plan Europa 2002, se aprobó el Plan de Acción e-Europa 2005 en el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002. El esfuerzo realizado por los países miembros a raíz de las propuestas de dicho plan ha tenido como consecuencia un incremento en el número de ciudadanos y empresas conectados a Internet (educación, comercio, relación con la Administración, etc.) (Sánchez Mangas, 2006). El Plan de Acción e-Europa 2005 continúa con la labor desarrollada por su antecesor y establece una serie de indicadores para la evaluación comparativa de la situación en los países miembros. El objetivo último es acelerar el desarrollo de la sociedad de la información en Europa.

El proyecto Europa 2005 señala los siguientes servicios básicos:

- Servicios para el ciudadano:
 - Pago de impuestos.

- Búsqueda de empleo.
- Beneficios de la SS.
- Documentos personales.
- Registro de automóviles.
- Solicitud del permiso de construcción.
- Declaración de la Policía.
- Bibliotecas públicas.
- Certificados de nacimiento y de matrimonio.
- Inscripción en educación superior.
- Notificación de cambio de domicilio.
- Servicios relativos a la salud.
- Servicios para la empresa:
 - Cotización de los trabajadores a la SS.
 - Impuesto de sociedades.
 - IVA.
 - Registro de una nueva compañía.
 - Presentación de datos a la oficina estadística.
 - Declaración de aduana.
 - Permisos relativos al medio ambiente.
 - Compras públicas.

Para hacer posible todo ello se considera necesario un acceso a banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos, y una infraestructura de información segura.

La iniciativa i2010 –una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo– desarrolla la Estrategia de Crecimiento y Empleo. Los objetivos de esa iniciativa son:

- la construcción de un espacio único europeo de la información;
- el refuerzo de la innovación y la inversión en la investigación sobre las TIC;
- el logro de una sociedad europea de la información basada en la inclusión, que fomente el crecimiento y el empleo de una manera coherente con el desarrollo sostenible y que da la prioridad a la mejora de los servicios públicos, otorgando con ello la máxima prioridad al despliegue de servicios públicos electrónicos.

El plan de acción sobre gobierno electrónico, adoptado en abril de 2006, provee a los Estados miembros de una pauta para la extensión de los servicios públicos electrónicos ofrecidos por autoridades públicas en Europa (Federal Ministry of the Interior. eGovernment 2.0) (www.verwaltung-innovativ.de). El plan anima a la implantación de servicios en la red a fin de mejorar la satisfacción del usuario, reduciendo el coste administrativo, integrando todos los estratos de la población y fomentando la transparencia. Son muy considerables los esfuerzos de esta iniciativa en el desarrollo del gobierno electrónico, que buscan:

- ningún ciudadano debe quedarse atrás: promover la inclusión a través de la administración electrónica, así como de un acceso sencillo para todos;
- la eficiencia y la eficacia deben hacerse realidad, contribuyendo a la satisfacción de los usuarios, la transparencia y la reducción de los costes administrativos;
- implantar servicios clave de gran repercusión para los ciudadanos y las empresas;
- establecer las herramientas clave que permitan un acceso autenticado cómodo, seguro e interoperable a los servicios públicos;
- fortalecer la democracia con herramientas que permitan el debate y la participación del ciudadano en la adopción de decisiones.

La Tabla 2 recoge los valores del índice *e-government readiness* de 2005 y 2004 y la variación de posición en el *ranking* de los países europeos.

España ocupa la posición 26 de 39 en el contexto internacional y retrocede 5 puestos respecto del *ranking* de 2004. El valor de su índice es inferior a la media y su posición es prácticamente la última de los países de la Unión Europea.

El liderazgo europeo se encuentra en los países escandinavos, Dinamarca y Reino Unido con la puesta en marcha de muchos servicios y la constante actualización de otros. En

Tabla 2. E-government readiness ranking: Europa

País	Índice 2005	Ranking global		Variación
		2005	2004	
1. Dinamarca	0,9058	2	2	0
2. Suecia	0,8983	3	4	1
3. Reino Unido	0,8777	4	3	-1
4. Finlandia	0,8231	9	9	0
5. Noruega	0,8228	10	10	0
6. Alemania	0,8050	11	12	1
7. Holanda	0,8021	12	11	-1
8. Islandia	0,7794	15	14	-1
9. Austria	0,7602	16	17	1
10. Suiza	0,7548	17	15	-2
11. Bélgica	0,7381	18	16	-2
12. Estonia	0,7347	19	20	1
13. Irlanda	0,7251	20	19	-1
14. Malta	0,7012	21	21	0
15. Francia	0,6925	23	24	1
16. Italia	0,6794	25	26	1
17. Eslovenia	0,6762	26	27	1
18. Hungría	0,6536	27	33	6
19. Luxemburgo	0,6513	28	25	-3
20. República Checa	0,6396	29	28	-1
21. Portugal	0,6084	30	31	1
22. Letonia	0,6050	32	39	7
23. Grecia	0,5921	35	36	1
24. Eslovaquia	0,5887	36	37	1
25. Polonia	0,5872	38	29	-9
26. España	0,5847	39	34	-5
27. Lituania	0,5786	40	43	3
28. Rumania	0,5704	44	38	-6
29. Bulgaria	0,5605	45	41	-4
30. Croacia	0,5480	47	48	1
31. Ucrania	0,5456	48	45	-3
32. Rusia	0,5329	50	52	2
33. Bielorrusia	0,5318	51	58	7
34. Macedonia	0,4633	69	97	28
35. Bosnia y Herzegovina	0,4019	84	93	9
36. Albania	0,3732	102	110	8
37. República de Moldavia	0,3459	109	106	-3
38. San Marino	0,3110	124	128	4
39. Mónaco	0,2404	148	152	4
40. Serbia y Montenegro	0,1960	156	87	-69
41. Andorra	0,1836	159	167	8
42. Liechtenstein	0,1789	161	155	-6
Promedio	0,6012	-	-	-

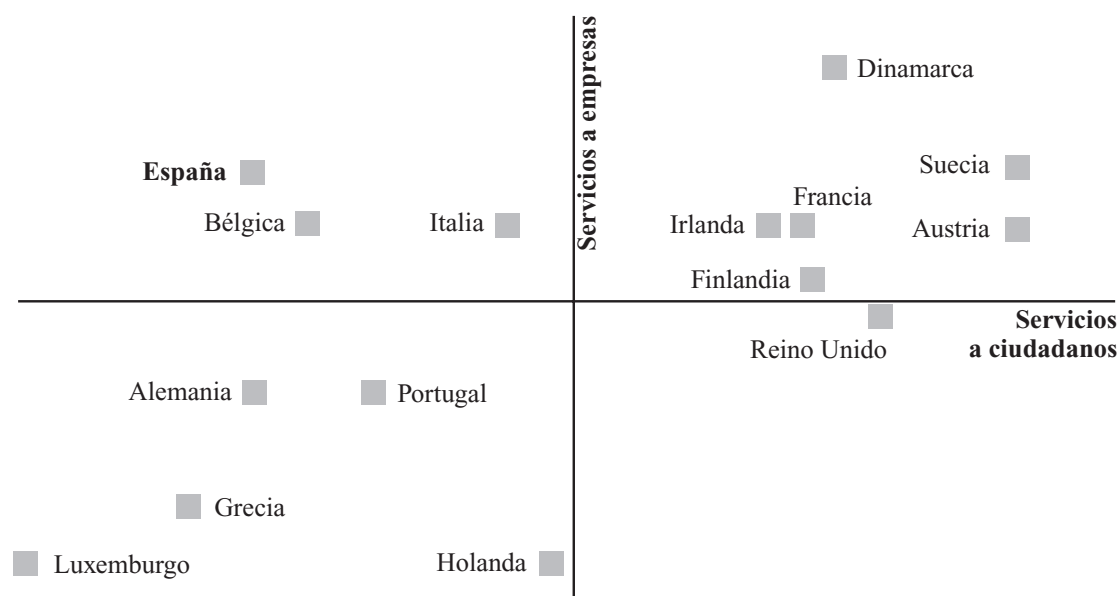
Fuente: ONU, 2005

Dinamarca la Agencia Nacional para la Empresa y la Construcción está simplificando notablemente la búsqueda y obtención de datos sobre inmuebles a través de su servidor de información pública, www.ois.dk. Norway.no es el portal de información del sector público de Noruega, que ha desarrollado un servicio para quienes desean información del portal de la web, pero no tienen conexión a Internet. Mediante el empleo del teléfono y un número gratuito, los usuarios pueden conseguir que les lean la información del sitio web (noticias, información de contacto, etc.).

En Suecia la iniciativa *Tekniskt möte* (Reunión técnica) ha recibido mucha atención dentro del sector público. Se organizan varios “espacios de trabajo de clientes” en diferentes organismos de la Administración pública. Estos espacios de trabajo son quioscos con teléfono, cámara y pantalla de vídeo, a través de los cuales el ciudadano puede ponerse en contacto con empleados de cualquier administración pública. Otros países están colaborando en el ámbito internacional para prestar servicios centrados en los ciudadanos a través de tecnología a gran escala. Por ejemplo, las administraciones tributarias de Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega e Islandia han creado un innovador portal tributario común, *Nordisk eTax*, que reúne todas las reglas y normas tributarias de los países participantes.

En el Gráfico 12 podemos ver la comparación entre los servicios electrónicos públicos orientados a las empresas y los orientados a los ciudadanos.

Gráfico 12. Comparación internacional del grado de desarrollo de la administración electrónica



Fuente: Fundación France Telecom España, 2006

El Gráfico refleja en horizontal el desarrollo de servicios públicos electrónicos orientados a los ciudadanos y en vertical los orientados a las empresas. Suecia, Austria, Dinamarca, Reino Unido, Finlandia y Francia lideran en el ámbito de servicios a los ciudadanos, y Dinamarca en los orientados a las empresas. El Allô, Service Public de Francia permite a los ciudadanos obtener una respuesta para cualquier solicitud de información administrativa por teléfono con una *backoffice* común y con acceso web. En Suecia, el Consejo Nacional Tributario amplió sus canales de prestación de servicios con la introducción de la posibilidad de utilizar el SMS para presentar el impuesto sobre la renta nacional. Finlandia ha introducido en varias ciudades un sistema para pagar el aparcamiento a través del teléfono móvil. España se sitúa en el cuadrante superior izquierdo al disponer de un número relevante de servicios a las empresas –claramente por encima de la media–, pero reducido en los que se orientan a los ciudadanos.

En relación con los servicios básicos de e-Europa 2005, de acuerdo con lo indicado en el Gráfico, España dispone de más servicios de gobierno electrónico orientado a las empresas que a los ciudadanos. Servicios como presentación de declaraciones, pago de impuestos, domiciliaciones, registro de licitadores o contratación pública están extendidos en nuestro país, pero aquellos orientados a los ciudadanos todavía se encuentran en un nivel inferior.

El Programa IDA fue adoptado mediante las Decisiones 1719/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, y sus objetivos básicos son:

- establecer redes transeuropeas e interoperables entre las administraciones de los Estados miembros, a nivel nacional y regional, y entre aquéllas y las instituciones y organismos comunitarios;
- establecer redes telemáticas integradas a fin de facilitar la comunicación entre las instituciones comunitarias y prestar apoyo al proceso comunitario de decisión.

El programa se basa en el principio de que la red de que se trate apoyará la comunicación entre administraciones en el marco de la aplicación de uno o más actos comunitarios.

- IDA_{bc} (2005-2009) es la continuación de IDA para la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica.

Además de esos planes, se han impulsado desde la Comisión proyectos de interés común como:

- SIGL: Système Intégré de Gestion des Licences à l'Exportation et à l'Importation (Integrated System for Managing Exports and Import Licences).
- EUDRAVIGILANCE: Pharmacovigilance System.

– EURES: European Employment Services.

Y también actividades horizontales como:

– TESTA: Trans European Services for Telematics between Administrations.

– CIRCA: Communication and Information Resource Center Administrator.

– Directrices de interoperabilidad:

- Open Document Exchange Format.
- European Interoperability Framework.

La definición de una Política de e-Administración por parte de la Unión Europea se apoya en la European Public Administrations Network (EUPAN), que se justifica por el hecho de que no hay Consejo de Ministros de la UE de Administraciones Públicas y el competente es el Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía.

Un problema en el entorno europeo es que la administración pública es una competencia exclusiva de los Estados miembros, por lo que la UE sólo puede elaborar guías de trabajo y actividades de soporte, y no tiene capacidad de decisión.

Los objetivos de EUPAN tratan de la cooperación e intercambio de ideas, experiencias e iniciativas en la mejora de los servicios públicos y en la construcción de herramientas comunes. Para ello se constituyen grupos de trabajo como el de administración electrónica, creado en 2000, cuyas tareas son el seguimiento de las acciones de los Estados miembros y la reflexión acerca de los indicadores comunes europeos para el seguimiento del avance de la administración electrónica.

Asimismo, se han celebrado varias conferencias ministeriales sobre gobierno electrónico, algunas de las cuales han provocado declaraciones institucionales y la convocatoria de premios y distinciones en gobierno electrónico.

En Manchester se aprobó una resolución ministerial con objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica en la Unión, y en ella se señala que los éxitos de la administración electrónica son ya claramente visibles en varios países de la UE, estimando en 50.000 millones de euros el ahorro anual que su implantación generalizada podría generar en toda la Unión (Comisión Europea, 2004).

Las estimaciones elaboradas en el eGovernment Economics Project (eGEP) (DG Information Society and Media, Comisión Europea, 2006a) indican fuertes efectos del gasto del gobierno electrónico en la productividad del sector público y en el crecimiento del

PIB, sin considerar el efecto potencial de la eficacia creciente del sector público en la productividad del sector privado y sin incluir la consideración del efecto multiplicador o del acelerador.

La conferencia propuso una declaración con los siguientes puntos (Cantabrana González, 2006):

- eliminación de la brecha digital: inclusión social;
- incremento significativo de los canales, formas y facilidad de acceso electrónico;
- incremento de la satisfacción ciudadana en el uso de los servicios públicos;
- eliminación de barreras administrativas a ciudadanos y empresarios;
- mejora de la eficacia, eficiencia y productividad de las AA PP;
- incremento de la transparencia y responsabilidad pública;
- capacidad para realizar el 100% de las compras públicas por medios electrónicos;
- creación y establecimiento de un marco europeo de autenticación de documentos electrónicos;
- establecimiento de medios seguros de identificación reconocidos mutuamente en la UE;
- fomento en la adopción de estándares basados en normas abiertas;
- medir todo lo anterior con un conjunto claro, sencillo y homogéneo de indicadores.

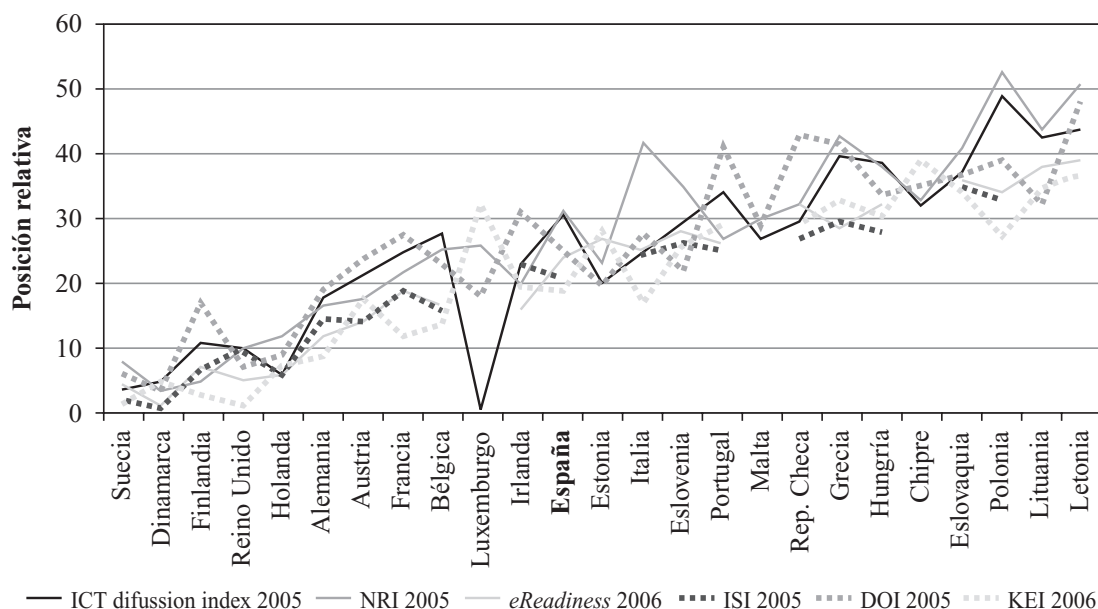
El Gráfico 13 nos permite visualizar la posición de los países europeos en los diferentes índices sintéticos de la SI.

Salvo casos muy concretos –Luxemburgo, Italia o Polonia–, se mantiene una estrecha relación entre los diferentes índices, lo que sirve para comprobar la validez y utilidad de esos índices sintéticos. España ocupa la posición duodécima, en una zona intermedia, por delante de los países recién incorporados a la Unión Europea y de Italia, Grecia y Portugal.

También en la Unión Europea se están desarrollando numerosos ejemplos de servicios de participación electrónica que van a favorecer los procesos de democracia electrónica para lograr poderes públicos más abiertos, más responsables y más inclusivos²⁴.

24 Local e-Gov, 2003.

Gráfico 13. Posición relativa de los países de la UE-25 en los índices sintéticos



Fuente: Fundación Telefónica, 2006

El proyecto de gobierno electrónico del Gobierno danés busca oportunidades para la participación activa. DanmarksDebatten es una herramienta de Internet, basada en el diálogo y orientada a apoyar estos esfuerzos hacia la comunicación de ciudadanos y de representantes elegidos. El portal también se distingue porque las discusiones se hacen accesibles en cualquier nivel administrativo. Un acercamiento tan innovador permite a DanmarksDebatten ser “lugar de discusión nacional y una herramienta local del eDialogue”.

El foco en e-consulta en el Reino Unido no está orientado simplemente a hacer el gobierno más abierto, sino también a escuchar: un portal de consultas para los ciudadanos del Reino Unido, que está organizado y es fácil de usar. El Reino Unido sigue siendo el principal país de la e-participación. Cada departamento analizado, además de tener un portal independiente, proporciona una forma fácil de consulta ligada directamente al sitio web del departamento y permite la participación.

En los Países Bajos, el Burgernet (Red de ciudadanos), una red de telefonía local de ciudadanos y empresas, utiliza la eficacia del colectivo a favor de la seguridad. Cuando la policía comienza una búsqueda (de un niño desaparecido, un ladrón o un coche robado), los participantes reciben una llamada telefónica que les facilita información descriptiva y un número de teléfono al que pueden llamar si poseen información relevante.

Estonia es el primer país que realiza sus votaciones parlamentarias por Internet. Unos 940.000 votantes estonios pudieron enviar sus papeletas de voto por vía electrónica, mientras que el resto lo hizo de la manera tradicional. Los votantes estonios pudieron votar desde casa o desde el trabajo y utilizar su ordenador personal o el de la oficina para elegir a su candidato por vía electrónica. Para ello se sirvieron de un carné de identidad electrónico que casi todos los estonios ya poseen (El Mundo, 5 de marzo de 2007).

El desarrollo de la administración electrónica desde la Unión Europea emana de las iniciativas de impulso de la SI, aunque no hay una política de la Unión Europea de administración electrónica, pero mantiene tres grandes líneas de actuación:

- apoyo a la implantación de la administración electrónica en el desarrollo de las políticas comunitarias;
- apoyo a las actuaciones de los Estados miembros para implantar la administración electrónica;
- contribución a consolidar la I+D en administración electrónica.

La prioridad temática Tecnologías de la Información y Comunicaciones, definida en el programa específico Cooperación del VII Programa Marco, es la parte del Programa con mayor presupuesto asignado para el periodo 2007-2013 (9.050 millones de euros) (www.cdti.es). Teniendo en cuenta que las TIC están en el núcleo de la sociedad basada en el conocimiento, las actividades incluidas en esta prioridad van encaminadas a fortalecer la base científica y tecnológica europea y a asegurar su liderazgo mundial, estimulando la innovación y la creatividad en el desarrollo de productos, servicios y procesos, y asegurando que estas innovaciones se transformen rápidamente en beneficios para los ciudadanos, las empresas y los gobiernos europeos. Estas actividades también incidirán en la reducción de la denominada “brecha digital” y la exclusión social.

El recién aprobado e-Europa 2010 en materia de servicios públicos electrónicos señala que la Comisión Europea considera que la inversión pública en TIC es en muchos casos insuficiente. Esta inversión debe ir acompañada de una reorganización de la Administración pública, así como de la resolución de problemas tales como la falta de interoperabilidad y la falta de seguridad en las transacciones digitales.

Además, se van a redefinir los indicadores europeos para tratar de cubrir aspectos no sólo cuantitativos en relación con la disponibilidad de los servicios, sino en lo referido a su uso y otros aspectos cualitativos.

España ya presenta actualmente mejores resultados de esos valores de los índices de Europa 2005 que la media europea, según los datos recogidos en la Tabla 3.

Tabla 3. Datos de la administración electrónica en España

Administración electrónica	España	Media europea
Número de servicios públicos disponibles totalmente en línea	55,00%	46,00%
% individuos que usan Internet para interactuar con las autoridades públicas	20,04%	22,10%
% empresas que usan Internet para interactuar con las autoridades públicas	26,83%	15,00%

Fuente: Comisión Europea (Capgemini). Web-based Survey on Electronic Public services (2005)

2.3 La situación española y su caracterización

La bonanza económica de España en estos momentos (y en los últimos años), con importantes crecimientos del PIB, reducción del desempleo, etc., no parece –según todos los expertos– que pueda prolongarse indefinidamente, al menos basada en los sectores actuales. Es, por tanto, urgente invertir con perspectiva de futuro, para lo cual debemos trabajar aprovechando al máximo los mecanismos que utilizan de forma eficiente esa inversión.

Nathan Rosenberg ya lo resaltaba en una reciente visita a España: “Ustedes ya no pueden explotar la mano de obra barata. Sin nuevos productos que implantar en los procesos industriales, van a tener problemas” (El País, 8 de mayo de 2005). Como apunta Joaquín Estefanía (El País, 25 de febrero de 2007), el crecimiento del PIB en España en 2006 ha sido del 3,9%, el incremento del empleo del 3,1%, pero lo que resulta especialmente importante es el crecimiento de la productividad en un 0,8% –el doble que en 2005–. Justamente en la línea de mejora de la productividad es donde la inversión en TIC y el desarrollo de la administración electrónica aparecen como aspectos básicos en los que apoyar nuestro desarrollo futuro, a tenor de lo concluido por todos los informes y expertos.

Pero no nos enfrentamos sólo ante un problema de eficiencia, ante un problema más o menos técnico. El enriquecimiento rápido, el éxito a corto plazo son valores que predominan en nuestra sociedad (Bueno Olivares, 2006).

Como sociedad, hemos de volver a poner en valor (o en reconocimiento social) actividades como la investigación, la innovación o el “emprendimiento” y, por supuesto, dedicarles los recursos públicos (y privados) necesarios: son la base de nuestro futuro.

Una economía basada en la construcción y los servicios no dedica la adecuada atención a esos aspectos. Pero sobre todo han de reivindicarse los valores que esas actividades aportan a la sociedad (y a su futuro). Respecto de las administraciones públicas, hay que reclamar una mayor aproximación al ciudadano, una mejora de los procesos administrativos y una mayor transparencia de la gestión pública. Estos elementos han de ser bá-

sicos para erradicar no sólo comportamientos indeseables concretos, sino eliminar esa sensación generalizada de que lo público resulta opaco (cuando no muchas veces oculto). Los procesos de investigación, desarrollo e innovación y las TIC en el terreno de la gestión pública se dibujan imprescindibles en esa dirección.

Según nos señala Estrella G. Herrera respecto de la innovación en el sector público, las principales variables que influyen en la evolución de la productividad total de los factores son el entorno administrativo, la capacidad de generación de conocimiento e innovación y la disponibilidad y el uso de las TIC. La situación de España en términos de disponibilidad y sofisticación de los servicios públicos en línea se sitúa en torno a la media europea. Se espera que el desarrollo del *e-government* induzca reducciones en los costes de la gestión pública y amplias mejoras en la calidad de la prestación de los servicios públicos.

A pesar de la posición poco ventajosa que ocupa España con respecto a alguno de sus países vecinos en lo que se refiere al uso de Internet, el país ha pasado de tener aproximadamente un 5% de usuarios en 1998 a casi un 20% en 2002 y a un 48,3% en 2006 (Red.es, 2006). A pesar de este espectacular crecimiento, estamos aún muy lejos de la media europea, donde el porcentaje de usuarios de Internet era en 2002 del 55%, y más lejos aún de Estados Unidos, donde en ese año dicho porcentaje se situaba en torno al 78%, de acuerdo con los datos ofrecidos por SIBIS (*Statistical Indicators*).

Pero, además de ello, la penetración de las nuevas tecnologías en la población en España no es homogénea, sino que su impacto es mayor en personas con estudios, relativamente jóvenes y que viven en núcleos urbanos. Por tanto, esta situación hace necesaria una serie de medidas políticas tendentes a recortar las diferencias de nuestro país con los países europeos más avanzados, así como a reducir las diferencias internas (Sánchez Mangas, 2006). La cualificación de los trabajadores es esencial en una sociedad donde el empleo intensivo en conocimiento crece a un ritmo mucho más elevado que el resto. Nathan Rosenberg destacaba su recomendación a nuestro país: “La educación superior es lo más importante. Para que un país desarrolle tecnología compleja, necesita personas con capacidades complejas”. Se deben mejorar las infraestructuras que permitan una mayor implantación de las TIC y su uso intensivo en las administraciones públicas.

No avanzar o avanzar poco es retroceder, la convergencia sólo será posible si se mejora a un ritmo más rápido que el logrado por los países que nos aventajan y que siguen esforzándose. Se requiere un liderazgo constante de la Administración pública, pero también se requiere una voluntad colectiva basada en la convicción de que el desarrollo tecnológico es de interés común: desarrollo de servicios básicos universales que acorten la brecha digital y la puesta en marcha de acciones educativas (López y Tricas, 2007).

En esa dirección, el Gobierno, siguiendo la indicación de la Unión Europea, ha aprobado un plan nacional de reformas, y dentro de éste la iniciativa Ingenio 2010. AVANZ@, gestionado

por el Ministerio de Industria Turismo y Comercio, es el plan –incluido en Ingenio 2010– para alcanzar la media europea de los indicadores de la SI. Algunos de sus objetivos (Territorio Digital, Soluciones de vanguardia adaptadas a su negocio, White Paper) son incrementar el porcentaje de empresas que utilizan el comercio electrónico, promover el uso de la factura electrónica o extender la e-administración, poniendo en marcha el DNI electrónico y el registro electrónico.

Hay un claro consenso respecto a la oportunidad y la obligación de los gobiernos y de las administraciones públicas, en general, en incorporar las TIC como mecanismos para construir una SI para toda la ciudadanía.

Así, dentro del Plan Avanza existe una apuesta fundamental para el desarrollo de la administración electrónica. Por un lado, la decisión de convertir a las administraciones públicas y a los gobiernos en líderes y abanderados en la adopción de los instrumentos que nos ofrece una web en evolución constante y, por otro, la implicación de las administraciones y gobiernos en la construcción de la SI (Fumero y Rodríguez, 2006).

Sistemáticamente aparecen en todos los estudios las razones que provocan un uso reducido de los servicios de la SI en España: la escasa percepción de su utilidad, del potencial de las nuevas tecnologías y de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y empresas, así como la reducida oferta de servicios y contenidos reales y claramente diferenciados que puedan ser considerados de utilidad e interés por los usuarios.

El nivel de retraso de España en la adopción de las TIC se debe tanto a un problema de oferta de infraestructuras y de servicios y contenidos de utilidad como a un problema de demanda. Por tanto, es necesario promover el desarrollo de infraestructuras sobre las que se despliegue una oferta de servicios y contenidos atractivos para los usuarios, y también emprender acciones orientadas al fomento de la demanda por parte de ciudadanos, empresas y administraciones.

Un gran número de ciudadanos españoles (32%) indicaba –de acuerdo con el estudio de Accenture en 2006– que la falta de conocimiento sobre la forma de utilizar Internet y el correo electrónico era la principal barrera a la que se enfrentaba para utilizar en mayor medida la administración electrónica. Únicamente el 61% de los españoles manifestaba su confianza en el uso de Internet, lo que supone uno de los porcentajes más bajos de todos los países.

En relación con la administración electrónica, el Plan Avanza plantea los objetivos a alcanzar recogidos en la Tabla 4, aunque partiendo de una situación ligeramente superior a la media europea.

Tabla 4. Objetivos de servicios públicos digitales

Objetivo	Indicador	Valor 2004 España	Valor 2004 UE-15	Meta 2010
Incremento del número de servicios en línea				
Disponibilidad de los 20 servicios básicos de e-Europa	Indicador D1 e-Europa 2005	55%	48%	85%
Incremento del número de usuarios de los servicios				
Disponibilidad y uso de e-administración ciudadanos (obtener información)	Indicador D2.a e-Europa 2005	22%	24,6%	40%
Disponibilidad y uso de e-administración ciudadanos (envío de formularios cumplimentados)	Indicador D2 e-Europa 2005	6,7%	6,3%	15%
Disponibilidad y uso de e-administración empresas	Indicador D3.a e-Europa 2005	48%	43%	75%
Disponibilidad y uso de e-administración empresas (envío de formularios cumplimentados)	Indicador D3 e-Europa 2005	32%	26%	55%

Fuente: Plan Avanza. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005)

Dentro del Plan Avanza, el Plan Conecta es un plan estratégico cuya misión es la modernización de la Administración del Estado en términos de mejora de la calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración interdepartamental y simplificación administrativa.

El Plan Conecta se divide en varios proyectos:

- Certifica: sustitución de certificados en papel, notificaciones electrónicas seguras y comunicación de cambio de domicilio.
- DNI electrónico: plataforma común de validación de firma electrónica, reconocimiento de autoridades de certificación, política de firma electrónica, identificación única de usuario (SSO) y sellado de tiempo (*time stamping*).
- Ciudadano.es: agente inteligente, buscador, catálogo de publicaciones, información pública electrónica, red de registros, red de atención e información al ciudadano, centros de gestión integrada, portal ciudadano.es, gestión integrada de ayudas y subvenciones, pasarela de pago por Internet, teléfono unificado de atención y desarrollo de espacios en el portal del ciudadano.

– Simplifica: racionalización de la gestión interna de las AA PP.

Los ciudadanos españoles muestran una clara preferencia por las interacciones en persona con la Administración pública. Esto no resulta sorprendente, dado que la base de usuarios habituales de Internet del país es relativamente escasa (Accenture, 2005). No obstante, la aceptación del canal web está ganando adeptos, como revelan las estadísticas. Por ejemplo, la Seguridad Social española afirma que más del 95% de las afiliaciones (40,4 millones de transacciones al año) y procedimientos de cobro (16 millones de recaudaciones transmitidas anualmente) se realizan a través de la web. Durante 2004 el Registro de la Propiedad registró 800.000 transacciones de bienes inmuebles urbanos a través de Internet, es decir, el 45,7% del total.

La Administración tributaria ya permite que los ciudadanos confirmen el borrador de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a través del servicio de mensajes cortos de texto (SMS), incluso este año el servicio está accesible desde la televisión digital terrestre (TDT). Se han llevado a cabo experiencias piloto de voto electrónico en diversos procesos electorales, incluidas las elecciones generales y las votaciones llevadas a cabo en la Guardia Civil en octubre de 2004 para elegir a los representantes de su Consejo Asesor.

Se ha creado el observatorio de la administración electrónica, integrado en el MAP, que trata de analizar el estado y evolución de la administración electrónica en España y que deberá hacer el seguimiento periódico y la comparación con los indicadores europeos e internacionales (Groba y Colunga, 2006).

Además del Plan Avanza, desde las comunidades autónomas y las entidades locales se están desplegando diversos planes, proyectos y actuaciones tendentes a promover la integración de esos territorios en la SI (o su intensificación), y con apartados específicos orientados al desarrollo de servicios públicos electrónicos en sus ámbitos competenciales.

Los aspectos legales y regulatorios han sido tempranamente abordados en España. Ya desde la Ley 30/1992 se habilita el soporte legal para el desarrollo de la administración Electrónica, pero con posterioridad se han ido tramitando la LSSI, la Ley de Firma electrónica, así como un conjunto de normas y desarrollos reglamentarios. Adicionalmente, y dada la distribución competencial en España, se han aprobado diversas normas tanto autonómicas como locales, entre las que destaca la ordenanza municipal sobre administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona o las recientes regulaciones de Andalucía o Galicia.

Los fundamentos de la modernización tienen su base en la obligación que tiene la Administración de búsqueda constante de la eficacia (artículo 103.1 de la Constitución) y de la eficiencia, junto con el servicio a los ciudadanos (artículo 3.2 de la Ley 30/1992). Estos principios implican la responsabilidad que tiene la Administración de adaptarse al entorno, así como la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación en la vida

política, económica, cultural y social de los ciudadanos (artículo 9.2 de la Constitución). La creación de una administración electrónica se convierte en un mandato legal desde la Ley 30/1992 hasta el actual Proyecto de Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas, diciembre de 2006 (LAECAP).

Este proyecto de ley –en tramitación parlamentaria en este momento– puede convertirse en piedra angular para el desarrollo de la administración electrónica en España, que es todavía insuficiente pese al desarrollo legal y normativo antes aludido. La causa se debe en buena medida a que las previsiones de los artículos 38-45 y 59 de la LRJAP-PAC son facultativas: dejan en manos de las propias administraciones determinar si los ciudadanos van a poder relacionarse de modo efectivo con ellas por medios electrónicos, según que éstas quieran poner en funcionamiento los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración.

La situación de nuestro país –donde coexisten tres niveles de Administración (General del Estado, autonómica y local), a las que hay que añadir la Administración de la Unión Europea– hace imprescindible la colaboración y coordinación entre los organismos competentes para evitar trasladar esa complejidad al ciudadano (Territorio Digital, White Paper).

El proyecto de LAECAP hace una enumeración de derechos para los ciudadanos –y, en consecuencia, de obligaciones para las administraciones públicas– y define y regula aspectos fundamentales como los registros electrónicos, las notificaciones telemáticas, las sedes electrónicas oficiales, los archivos u otros.

Pero, además, prevé y simplifica la colaboración entre administraciones y establece tanto las obligaciones para la colaboración mediante la comunicación con recursos tecnológicos como los pasos para tratar los aspectos de la colaboración entre los tres niveles administrativos. Adicionalmente, establece plazos concretos para la disponibilidad de esos servicios para los ciudadanos.

Cada administración deberá facilitar el acceso de las restantes administraciones públicas a los datos relativos a los interesados, o a expedientes que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

Pero las leyes no son las únicas normas que regulan el trabajo de la Administración. Una administración burocrática necesita también un gran desarrollo normativo: reglamentos, instrucciones, circulares, normas de funcionamiento, manuales de procedimiento, etc.

Entre las leyes y la práctica concreta de cada funcionario muchas veces no hay nada. El resultado es que la aplicación de las leyes a los casos concretos responde casi siempre a la decisión del funcionario responsable del tema; o bien a la rutina, y casi nunca a una decisión

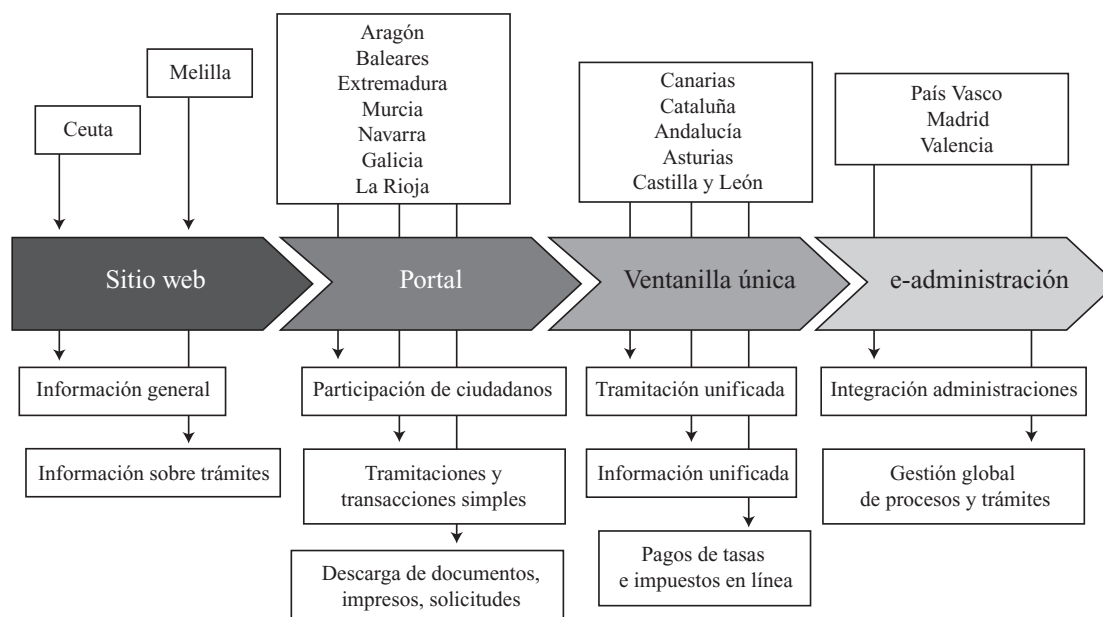
política del gobierno por adaptación de lo que establece la ley a las circunstancias del territorio y del momento.

Esto produce un alto nivel de patrimonialización del procedimiento: las prácticas administrativas no responden tanto a normas emanadas de la autoridad como a la decisión consciente o inconsciente de cada funcionario, siempre, esto sí, en nombre de la legalidad (Calderó Cabré, 1997).

La única forma de abordar estos problemas es la normalización e informatización con el desarrollo de servicios públicos electrónicos, que funcionen con un *backoffice* común y diferentes canales de acceso. De este modo se puede hacer público el procedimiento a utilizar, se garantiza la misma respuesta ante las mismas circunstancias y se evitan los problemas de patrimonialización de los procedimientos y expedientes. En esa línea el proyecto de LAECAP señala la necesidad de analizar los procedimientos y simplificarlos, como paso previo a su disponibilidad en la web.

Los principales problemas que desde hace años lastran el progreso de la administración electrónica en España son la ausencia de visión estratégica a la hora de aplicar las tecnologías de la información en las organizaciones públicas, la descoordinación entre administraciones y el desigual desarrollo de la administración electrónica en los distintos niveles administrativos.

Gráfico 14. Evolución y fases de desarrollo de la e-administración autonómica. 2005

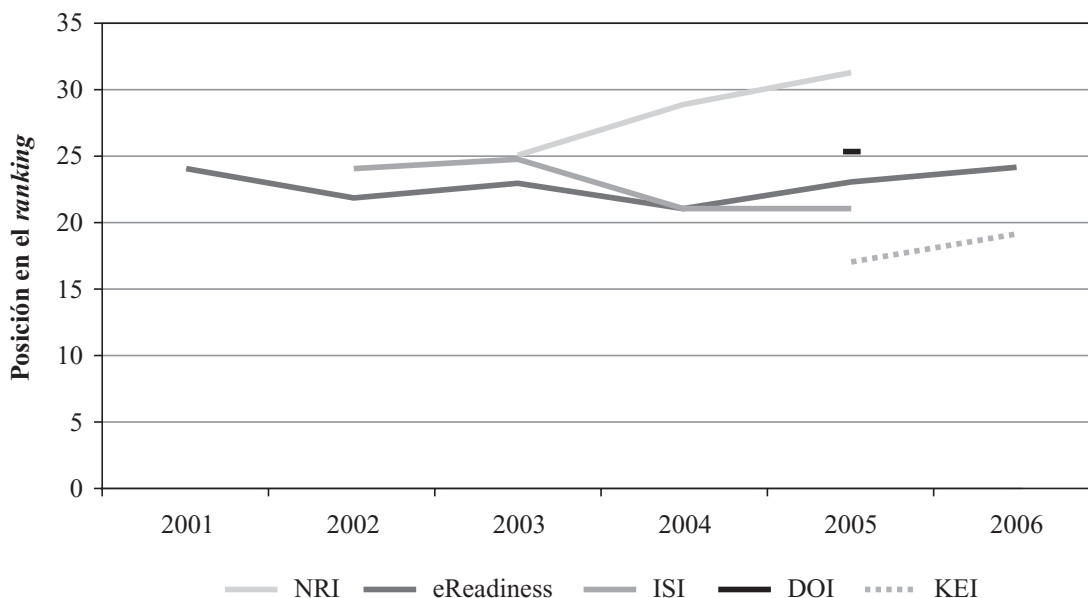


Fuente: Telefónica España, 2006

Vemos en el Gráfico 14 la situación de la administración electrónica de las comunidades autónomas en 2005, donde se evidencia la necesidad de hacer un importante esfuerzo en siete de ellas (que todavía se encuentran en la zona portal), además de en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Merecen ser destacadas algunas iniciativas autonómicas. La Junta de Extremadura lidera las iniciativas sobre *software* libre y las de alfabetización digital. La Generalitat de Cataluña mantiene un esfuerzo continuo de coordinación entre administraciones sobre gobierno electrónico en torno a su proyecto de Administració Oberta de Catalunya (AOC). La Junta de Andalucía ha tomado el camino del desarrollo de herramientas de administración electrónica basadas en *software* libre e interoperables, e incluso mantiene un repositorio de *software* libre orientado a las administraciones públicas. Fruto de estos trabajos, el MAP adoptó la plataforma de identificación y firma electrónica @firma, que se ha consolidado como el sistema básico y libre para su uso en las administraciones públicas.

En el Gráfico 15 se recoge la evolución de los diferentes indicadores sintéticos sobre la SI para España. Independientemente de los valores absolutos, de la bondad de unos u otros índices para la idiosincrasia de la sociedad española, de la precisión de los datos recolectados u otras consideraciones razonables sobre estos “índices”, hay algo importante que considerar: la tendencia. Es llamativo que en varios de esos indicadores –tres de los cinco– los valores descienden con el tiempo. La cuestión no es, por tanto, las cifras absolutas de un índice o un año concreto, sino la tendencia que debe ser capaz de cambiar la sociedad española

Gráfico 15. Evolución de la posición de España en los indicadores sintéticos



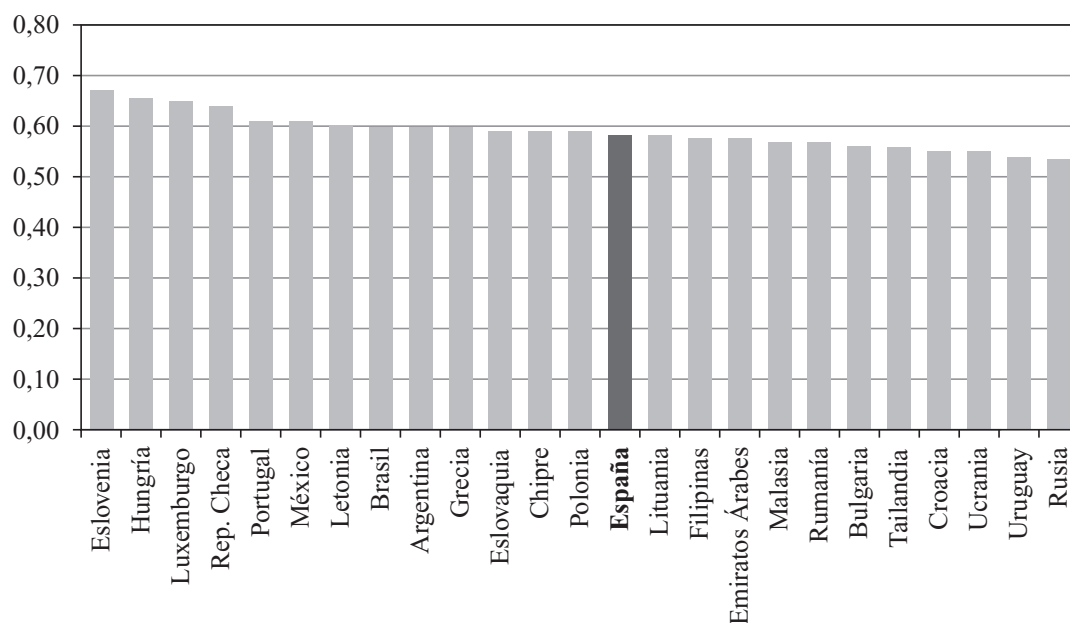
Fuente: Fundación Telefónica, 2006

hacia una continua mejora, escalando puestos –y valores de esos índices– en el *ranking* de la SI y del desarrollo de la administración electrónica.

Ubicando a España en el contexto internacional mediante esos indicadores, tras la observación del Gráfico 16 puede afirmarse que se sitúa en una zona intermedia; pero con evidentes posibilidades de mejora, habida cuenta de los países situados en niveles superiores en los valores de cualquiera de esos índices. Por ello un esfuerzo en materia de TIC y SI de forma colectiva resulta importante²⁵, además de que queda claro que es posible mejorar en el conjunto internacional, no sólo en valores absolutos, sino de forma relativa.

El informe que publicó Naciones Unidas en 2005 –a través de su división para la Administración Pública– recoge información relevante para medir el desarrollo del eGobierno en el mundo. El objetivo principal de este informe es la elaboración de un indicador sintético relativo al grado de preparación para el e-gobierno en 191 países. España pierde cinco puestos desde el

Gráfico 16. Índice *eReadiness* de gobierno electrónico en el grupo de los países del 26º al 50º



Fuente: ONU, 2005

25 Algunos de estos índices no reflejan sólo los esfuerzos de los gobiernos y administraciones, sino que expresan la integración de la sociedad en su conjunto en la SI, y esto requiere la percepción de su utilidad y valor por parte de todos.

informe anterior (2003), situándose en el puesto 39, siendo superada por la totalidad de los países europeos y por algunos países iberoamericanos.

Sin entrar a valorar si el índice recoge adecuadamente todos los aspectos de la forma correcta o deja de lado cuestiones importantes en nuestro país, resulta evidente –junto con la observación de otros indicadores– que es necesario un impulso decisivo para alcanzar objetivos posibles ya experimentados tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, tanto en países lejanos a nuestro entorno como en países europeos. La situación en el año 2006 no ha variado sustancialmente; los principales retos a vencer para conseguir aumentar el número de usuarios siguen siendo la falta de formación y el desinterés.

Uno de los hechos más relevantes acaecidos durante el año 2006 es la adopción definitiva del rol de producción de contenidos por parte del ciudadano. Este hecho se aprecia al observar el creciente uso de servicios en los que prima el papel creador de los individuos (Fundación Telefónica, 2006).

El índice de “madurez general de los servicios de *e-government*”, desarrollado por Accenture, deja en evidencia cómo el liderazgo en materia de *e-government* se encuentra fuera de Europa. Según este índice, España mantendría una situación bastante retrasada, apareciendo como tercer país menos avanzado por delante de Portugal e Italia.

El indicador básico elegido por el Plan de Acción Europa 2005 es “el número de servicios públicos básicos que están plenamente disponibles en línea sin necesidad de utilizar ningún trámite en soporte papel”. Se trata de un conjunto de servicios básicos definidos por la Comisión Europea, elegidos por agrupar un conjunto de acciones que los ciudadanos y empresas realizan habitualmente en su relación con la Administración, y de ahí la importancia de su desarrollo en todos los países de la Unión Europea. Atendiendo a ese indicador, el *ranking* estaría liderado por Suecia, Austria, Finlandia y Reino Unido. España aparece en una buena posición (8º), siempre por encima de la media UE-15 y de algunos países importantes como Italia, Francia o Alemania. El grado de sofisticación es del 73%, 16 puntos por debajo del país más avanzado y un punto por encima de la media europea, situada en el 72%. Este índice se encuentra actualmente en fase de revisión para añadir valoración en la forma de la prestación de servicios públicos electrónicos y no exclusivamente por el hecho de su disponibilidad formal.

Según lo recogido por R. Palacio León en Los retos de la Sociedad de la Información. El “otro” apagón analógico (Palacio León, 2005), la situación de la e-Administración en España indica que parece existir una “oferta razonable” de servicios (por encima de la media europea), pero existe un “problema de uso” de los servicios.

Es conveniente insistir en que el mayor obstáculo que hay que superar para incrementar la implantación de la SI entre ciudadanos y empresas sigue siendo la falta de interés, el desconocimiento y la ausencia de formación. Sin embargo, mientras que todavía hay

muchos ciudadanos y empresas reacios a incorporarse a la SI, han aparecido los primeros servicios “web 2.0”, que suponen un salto cualitativo hacia la informática social. Esta web 2.0 se caracteriza por un uso avanzado por parte de los usuarios, que no se limitan a una navegación pasiva, sino que comparten y producen contenidos, colaboran con otros usuarios y establecen relaciones sociales a través de la web. El Ayuntamiento de Zaragoza soporta una plataforma para *bloggers* con evidente éxito, y varios cargos electos la utilizan de forma habitual, como es el caso del concejal Ricardo Cavero.

También se incrementan los servicios móviles avanzados, que se apoyan en el importante grado de penetración de la telefónica móvil en España, que ya supera a la telefonía fija. Se trata de servicios que dan un paso más allá de la simple integración de plataformas existentes. Ejemplos de ello son el pago de transportes públicos a través del móvil en Málaga y el servicio de consulta de información de la Empresa Municipal de Transportes a través del móvil implantado en Madrid (Castillo Holgado y García Dotor, 2006). El Ayuntamiento de Alcázar de San Juan ha logrado implantar servicios interactivos de administración electrónica basados en TDT, mostrando el valor de las alternativas multicanales para el ciudadano.

España supera ligeramente a la media europea en servicios públicos en línea, tanto en grado de sofisticación como en la media de disponibilidad. Destaca, entre otros, en los siguientes servicios: impuestos de renta y de sociedades, declaraciones de aduanas, contribuciones a la Seguridad Social, certificados de nacimiento y matrimonio, información y gestión catastral, etc. El desarrollo de servicios dirigidos a empresas es notablemente superior al dirigido a ciudadanos. Por otro lado, existen importantes diferencias en el contexto nacional en los servicios públicos. En general, las entidades de menor tamaño, normalmente ayuntamientos, son las que presentan un nivel de desarrollo menor.

La Administración local juega un papel vital en el desarrollo de la SI, porque es la administración más próxima al ciudadano, la que interacciona más con él y la que puede desarrollar con más facilidad experiencias piloto, proyectos demostrativos y servicios innovadores. Sin embargo, también es la que cuenta con menores recursos. Especialmente los pequeños ayuntamientos no serán capaces de desarrollar proyectos de administración electrónica si no es con el soporte y ayuda de entidades supramunicipales que les aporten soporte técnico y económico, buscando las sinergias territoriales para ello. En esa línea son de destacar los proyectos de las Diputaciones de Badajoz (registro de licitadores, consulta de facturas, BOP, guía local, etc.) o de Huesca (portales de municipios, implantación del proyecto Geopista, registro electrónico, plataforma de identificación electrónica, etc.), justamente en la línea de soporte y servicios orientados a los pequeños ayuntamientos necesitados de la ayuda técnica de entidades supramunicipales; como también es de reseñar el proyecto de la Diputación de Cádiz para el desarrollo de portales para entidades locales menores y asociaciones de vecinos.

Muchos municipios rurales tienen todavía dificultades de conectividad, por lo que es imposible la implantación allí de servicios públicos electrónicos. El proyecto de Aldeas

Digitales de Carreño (Asturias) busca la cohesión social y territorial con el uso de las TIC y el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones de uso público. El consorcio Localret en Cataluña acumula varios años en la búsqueda de las sinergias entre los entes locales catalanes en materia de telecomunicaciones (desarrollo de proyectos, ordenanzas tipo, servicios de asesoramiento, elaboración de proyectos, etc.). Proyectos como Internet Rural, Guadalinfo, Lleida-Telecentros, Badajoz GigaADSL o la red urbana de desarrollo local y empleo de Sevilla habilitan el acceso público y gratuito a Internet en espacios o grupos con riesgo de exclusión, favoreciendo los procesos de alfabetización digital y reduciendo la brecha digital.

La Tabla 5 nos muestra, con datos de 2002 a 2004, el estado de integración de los ayuntamientos en la SI.

Podemos observar valores bajos en ayuntamientos con página web propia en Aragón (37,5%), Castilla y León (58,8%) o Extremadura (53,3%). Sin embargo, el acceso a

Tabla 5. Distribución de los ayuntamientos por CC AA y su nivel de integración en la Sociedad de la Información

	Ayuntamientos con conexión a Internet (%)			Ayuntamientos con página web propia (%)			Ayuntamientos con conexión Red Área Local (%)		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Andalucía	95,8	98,0	98,8	57,3	67,9	72,1	79,2	82,1	87,2
Aragón	94,7	100,0	100,0	21,0	35,0	37,5	36,8	52,9	62,5
Asturias	100,0	100,0	100,0	76,9	84,6	90,9	92,3	92,3	81,8
Baleares	100,0	100,0	100,0	75,0	92,3	92,3	100,0	76,9	76,9
Canarias	95,8	100,0	100,0	70,8	81,8	85,0	91,7	100,0	95,0
Cantabria	88,9	100,0	100,0	66,7	71,4	75,0	66,7	85,7	75,0
Castilla-La Mancha	94,6	97,0	100,0	35,1	50,0	62,1	48,6	60,0	65,5
Castilla y León	82,0	90,0	94,1	37,77	50,0	58,8	34,4	28,0	45,1
Cataluña	95,9	100,0	98,6	89,2	91,5	94,5	79,7	99,4	91,8
Comunidad Valenciana	98,3	100,0	100,0	70,7	81,8	82,5	82,8	78,2	82,5
Extremadura	90,0	94,0	100,0	55,4	58,8	53,3	60,0	66,7	73,3
Galicia	97,6	100,0	100,0	64,3	61,5	71,8	64,3	74,4	84,6
La Rioja	100,0	100,0	100,0	66,7	75,0	80,0	50,0	50,0	80,0
Madrid	100,0	100,0	100,0	76,9	87,5	86,4	84,6	66,7	68,2
Murcia	100,0	100,0	100,0	68,8	80,0	81,3	100,0	93,3	93,7
Navarra	100,0	100,0	100,0	40,0	55,6	62,5	20,0	33,3	62,5
País Vasco	100,0	100,0	100,0	71,4	71,4	85,7	89,3	78,6	82,1
Ceuta y Melilla ⁽¹⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total España	95,1	98,0	99,0	62,0	71,2	76,2	64,3	73,8	78,8

⁽¹⁾ Se han analizado conjuntamente.

Fuente: e-España, 2005

Internet en 2004 era prácticamente del 100%, aunque en muchos casos sin conectividad de banda ancha.

El informe sobre gobierno municipal de Esteves²⁶ destaca que:

- las ciudades españolas no siguen un modelo de crecimiento sostenible en el desarrollo del gobierno electrónico;
- el 53,8% de las ciudades ofrece todos los e-servicios considerados básicos;
- el 16,5% de las ciudades ofrece servicios de participación ciudadana a través de Internet;
- los e-servicios más significativos son la publicación de impresos, buzón de sugerencias, callejero e información sobre transportes;
- cuanto mayor es la población municipal más servicios complejos se ofrecen. Sin embargo, la oferta de información urbana no depende del número de habitantes;
- existe una gran discrepancia entre los servicios ofrecidos entre ciudades de una misma comunidad autónoma, lo que indica una falta de sinergias.

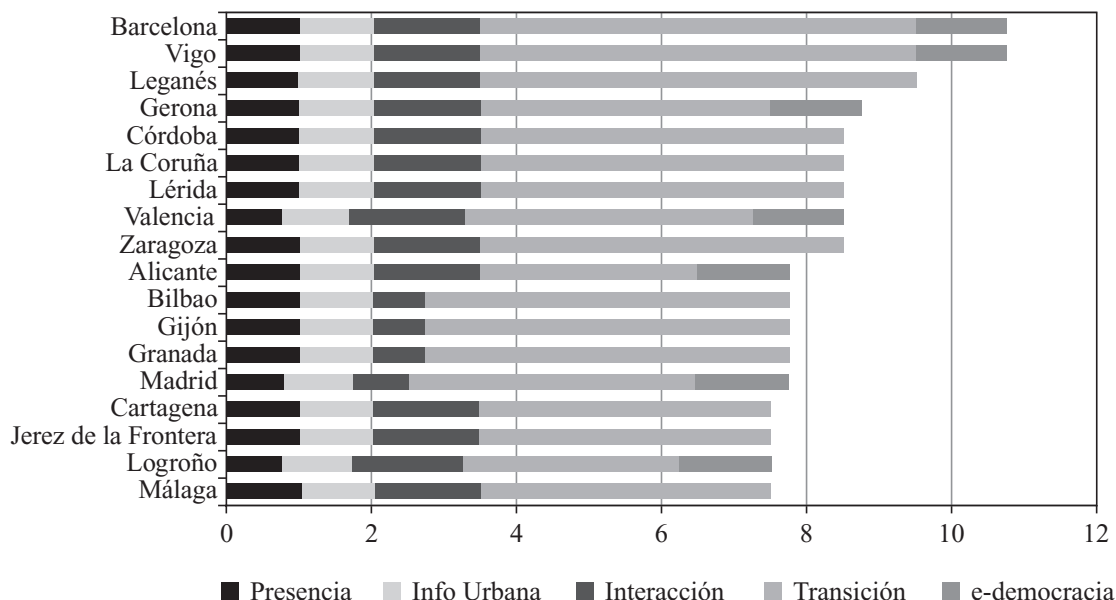
La principal conclusión que destaca el informe es el hecho de que muchas ciudades están intentando ofrecer servicios por Internet, pero de forma poco estratégica.

El Gráfico 17 recoge las 18 mejores ciudades españolas, según el índice elaborado en el informe citado. La presencia o la información urbana presentan pocas diferencias. La capacidad de interacción ya indica importantes desviaciones en su desarrollo –valores bajos para Bilbao, Gijón, Granada o Madrid–, pero es en la capacidad de transacción donde se aprecian las diferencias mayores. Sin duda este estadio de la administración electrónica no se puede alcanzar si no se realiza previamente una reorganización interna, una normalización de procesos, una renovación de procedimientos e integración de sistemas de gestión –Gerona, Valencia, Alicante, Madrid y Logroño pierden posición justamente por este apartado–.

Algunos proyectos significativos en este ámbito son la plataforma de servicios electrónicos del Ayuntamiento de Barcelona, los proyectos de administración electrónica de Utrera (teletramitación), Gijón (oficina virtual), Mataró (alegaciones en materia de tráfico) o los proyectos desarrollados gracias a las iniciativas de Ciudades Digitales o Ciudades Singulares (Ayuntamiento Digital en la convocatoria de 2007). En este último grupo ciudades como Leganés, Teruel o Torrelavega han aprovechado esas iniciativas para dar un salto cualitativo en la disponibilidad de servicios electrónicos.

26 Esteves, J. (2005).

Gráfico 17. Ranking del Top 18 de ciudades españolas, según el modelo de desarrollo de e-servicios municipales



Fuente: Esteves, 2005

La participación electrónica de los ciudadanos debe ser promovida no sólo en encuestas, sino con otras modalidades en las que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones junto con sus representantes.

La participación ciudadana y la comunicación con los cargos públicos y políticos a través de la Red es uno de los aspectos más novedosos de lo que ha venido a denominarse e-Democracia. Aunque su desarrollo en nuestro país todavía no está muy implantado, durante los últimos años se han llevado a cabo algunas iniciativas reseñables. Los proyectos de presupuestos participativos de Albacete o San Sebastián, los servicios de teledemocracia implantados en Jun, el Fórum'21 de participación y reflexión L'Hospitalet o el proyecto Itaca de Alcobendas son algunos de los ejemplos que muestran claramente esos avances.

Se va asumiendo paulatinamente que la creación de estrategias de gobierno electrónico no puede verse como un fin (Valls, 2004), sino como un medio más para lograr un desarrollo integral de las sociedades, promovido inicialmente por el Gobierno, pero interiorizado por la sociedad misma en una segunda fase (Esteves, 2005).

Como insiste Guadián, no podemos abandonar la alfabetización digital y debemos, además, intensificar el despliegue de la infraestructura adecuada para que las herramientas

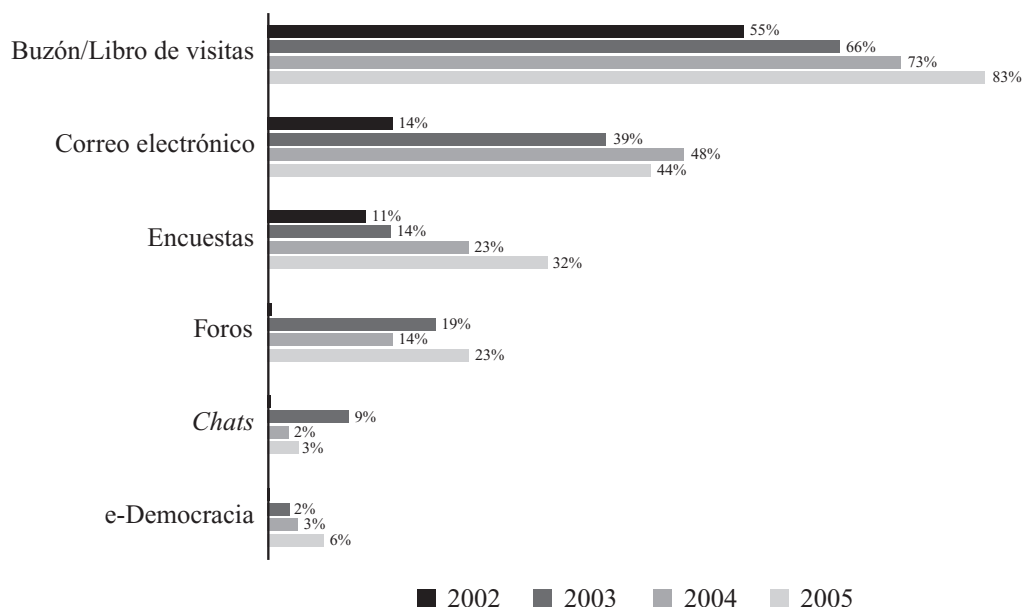
de participación social puedan utilizarse con ubicuidad y con garantías de accesibilidad y “usabilidad”. En materia de accesibilidad destaca el premio Taw recibido por el Ayuntamiento de Zaragoza por ser la web pública más accesible, si bien en esta materia queda mucho camino por recorrer en el sector público.

Cabe destacar la controvertida prueba piloto de voto electrónico, no vinculante legalmente, realizada con motivo del referéndum de aprobación de la Constitución Europea, en febrero de 2005. Todas las pruebas llevadas a cabo en nuestro país han sido no vinculantes, ya que para que el voto electrónico pudiera tener validez legal se necesita cambiar la actual ley electoral. El Gráfico 18 recoge la evolución de la participación ciudadana mediante TIC en los ayuntamientos españoles desde 2002 a 2005.

De acuerdo con el Informe anual sobre la Sociedad de la Información en España de la Fundación France Telecom (2006), cabría reseñar algunos aspectos como:

- salvo los *chats*, el resto de las modalidades de participación ha crecido en el intervalo temporal analizado;
- importancia creciente de los portales municipales como puerta de acceso a información ciudadana y a la promoción de las actividades municipales;

Gráfico 18. Participación ciudadana en línea. En % de los ayuntamientos



Fuente: e-España, 2006

- se ha generalizado el uso del buzón de sugerencias o el libro de visitas;
- las comunicaciones mediante correo electrónico son práctica habitual en las webs locales;
- la participación se concentra –aunque todavía en un porcentaje reducido– en encuestas y foros;
- se comienza a experimentar en procesos de democracia digital.

El alcalde de Lleida, Angel Ros, acude regularmente los jueves a su *chat* para conversar por la red con los ciudadanos de Lleida y contestar cuantas cuestiones le son planteadas en el momento. La iniciativa está plenamente asumida por los ciudadanos y el alcalde no deja de responder en línea personalmente cada semana.

El papel participativo de los ciudadanos en Internet se limita a un subconjunto de los internautas y cabría plantearse hasta dónde puede llegar su extensión. Si se atiende al comportamiento clásico de este tipo de servicios sociales, lo habitual es que un grupo reducido de usuarios genere la mayoría de las participaciones, mientras que la mayoría se convierten en participantes esporádicos o meros espectadores (Fundación Telefónica, 2006). Con estas premisas, el colectivo de ciudadanos más activos tendrá en su mano la posibilidad de ejercer un efecto tractor sobre el resto de la población, asumiendo un liderazgo colectivo. Esto planteará problemas de representatividad, legitimación y moderación que habrá que abordar conforme estos servicios sean extendidos con carácter general y en función de la experiencia que se vaya adquiriendo en la implantación de estos servicios.

“Las nuevas tecnologías pueden contribuir a reforzar la democracia a nivel local”, señala Laia Bertrand, quien parte de las premisas de que la participación ciudadana contribuye a la mejora de la calidad de vida de las personas y a la legitimidad de las políticas públicas y de que los avances tecnológicos son una realidad en nuestra sociedad y la política no puede ser un reducto aislado de este fenómeno, pero hay riesgos, porque existen segmentos de la sociedad que están al margen de estas tecnologías, como la tercera edad o los colectivos que por motivos económicos no tienen acceso a estos medios²⁷.

En el caso de las Cortes Generales, además de las diversas funciones de difusión de información o servicios de participación, vemos en la Tabla 6 un resumen de los mecanismos de comunicación entre los diputados (no el Congreso) y los ciudadanos.

Merecen ser destacadas las recomendaciones que hace la diputada Lourdes Muñoz Santamaría sobre el *blog* como herramienta comunicativa para estar en contacto con la ciudadanía, ya que pueden servir como punto de partida para la mejor utilización de una he-

27 La Nueva España, 25 de enero de 2007.

Tabla 6. Herramientas de comunicación electrónica entre los diputados y los ciudadanos

	Correo electrónico personal	Correo electrónico institucional	Web personal	Blog	Nada
PSOE	25	154	3	9	10
PP	7	119	–	4	29
CiU	4	10	–	1	–
ERC	3	6	–	2	2
PNV	2	2	–	–	5
IU	–	5	–	–	–
CC	–	3	–	–	–
G. Mixto	1	4	–	–	1
Totales	42	303	3	16	47

Fuente: eEspaña 2005

herramienta que puede ayudar a cerrar el tradicional alejamiento entre la ciudadanía y sus representantes políticos:

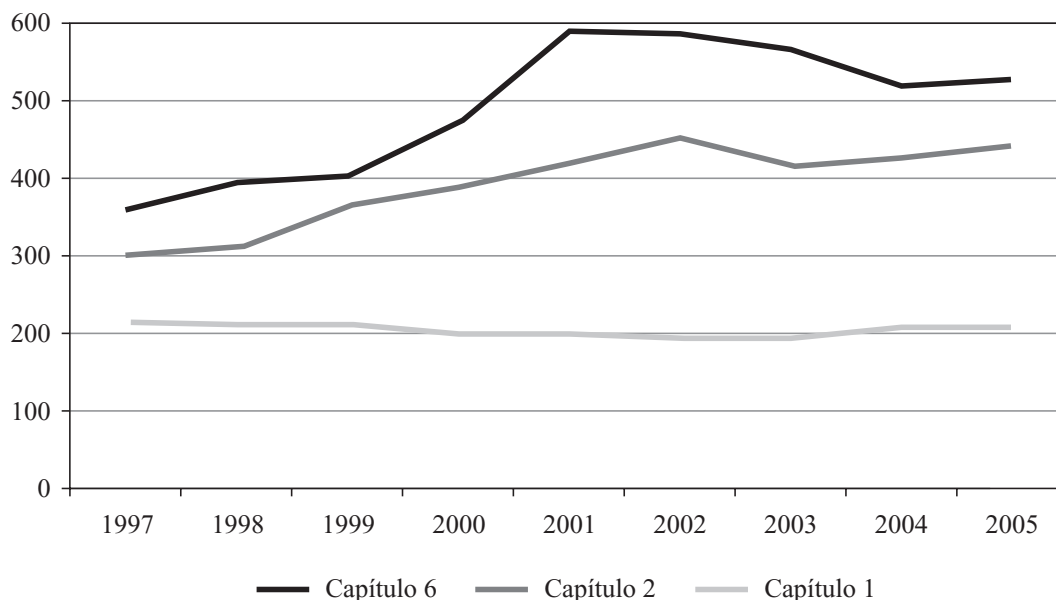
- infórmate, navega y busca;
- investiga y contrasta;
- ten presencia en Internet, mantén tu propio espacio;
- explica tus actividades e iniciativas;
- expresa tu opinión;
- comparte conocimiento, ideas y documentos web que has encontrado;
- interactúa con las personas;
- genera conocimiento generando nuevas opiniones e informaciones.

Llama la atención el número reducido de diputados que utilizan la Red y sus posibilidades –más allá del correo electrónico institucional generalizado– para conectar con la ciudadanía. Tan sólo se cuenta con tres webs personales, 16 *blogs* o 42 correos electrónicos, más allá de lo institucional. 47 diputados no usan ningún mecanismo de comunicación, ni siquiera usan el correo electrónico institucional con el soporte de los asistentes personales o del grupo. Sin embargo, los partidos políticos españoles están integrando rápidamente las TIC en su actuación diaria. Sirven de medio de recepción y discusión de propuestas ciudadanas –campaña

de IU-Aragón en la recepción de propuestas para la elaboración del programa electoral–, se elaboran webs específicas de campañas concretas –*banners* y *blogs* de la red por la paz–, se crean redes de *blogs* de correligionarios –red de *blogs* con sindicación RSS del PSC–, etc. El Congreso sobre e-democracia (Tarragona, marzo de 2007) incluye ponencias de todos los partidos explicando sus proyectos TIC y sus propuestas políticas en esta materia. Las recientes Jornadas sobre Ciudad Digital organizadas por la Sectorial de la SI del PSOE en Huesca, en marzo de 2007, han sido un ejemplo de utilización y promoción de las TIC en la política, tanto en la gestión como en la discusión de ideas, propuestas y contenidos. Uno de los mayores éxitos alcanzados ha sido, sin duda, la participación en ellas de un importante número de personas no militantes que han hecho aportaciones desde los servicios disponibles en la web de las jornadas (y posteriormente en las jornadas presenciales). El ministro Sevilla puso en marcha al final del año pasado su *blog*, convirtiéndose en el primer miembro del ejecutivo en usar esa herramienta de comunicación con los ciudadanos. En el *blog*, además de poder recibir preguntas de los ciudadanos, el ministro aprovecha para reflejar comentarios, pensamientos y declaraciones políticas y personales (de hecho varios ciudadanos le piden que aproveche el *blog* para hablar de sus aficiones, reflexiones y opiniones acerca de otros aspectos de la vida).

Por último, para que los servicios de gobierno electrónico puedan ser implantados, es necesario contar con los recursos adecuados. Además de impulso y liderazgo político o cualificación elevada, deben ser considerados los recursos materiales. Los presupuestos públicos

Gráfico 19. Evolución del Presupuesto TIC en términos reales 1997-2005



Fuente: Fundación France Telecom España, 2006

deben hacer un esfuerzo para destinar partidas con dotación suficiente para el desarrollo de proyectos –y su sostenibilidad posterior– en todos los ámbitos administrativos. El Gráfico 19 recoge la evolución, desde 1997, del presupuesto en términos reales TIC de los capítulos 1 –gasto público en personal TIC–, 2 –gastos en bienes corrientes y servicios TIC– y 6 –inversiones en bienes corrientes y servicios TIC–.

Si bien el capítulo 1 se ha mantenido prácticamente constante, los capítulos 2 y 6 tuvieron un importante incremento entre 1999 y 2001 –básicamente asociado a la confluencia en el tiempo del efecto 2000 y la integración en el euro–, que ha descendido ligeramente después. En estos momentos es necesario volver a un punto de inflexión y destinar más recursos económicos a un impulso definitivo en la modernización y mejora de los servicios públicos electrónicos. La colaboración con la Universidad y centros tecnológicos, como con el sector privado, será fundamental, por lo que es deseable un incremento notable de los capítulos 2 y 6.

El gobierno electrónico en España, en fin, se encuentra desigualmente desarrollado. Por un lado, determinados servicios son de enorme éxito y reconocimiento internacional y, por otro, muchas administraciones presentan todavía un bajísimo grado de implantación de estos servicios. Estas desigualdades se manifiestan tanto en la AGE como entre CC AA y especialmente entre las EE LL.

En todo caso, el mayor problema radica en la falta de participación e interés de los ciudadanos, asociado a la baja penetración de Internet entre los españoles y los problemas de formación (alfabetización digital) y acceso a banda ancha (precio y conectividad) en nuestro país.

Los aspectos legales y normativos están bien desarrollados, aunque la actual tramitación de la LAECAP representa la esperanza en la completa regulación y el impulso definitivo en materia de administración electrónica. No obstante, la democracia electrónica (voto electrónico) exigirá la modificación de la ley electoral.

Pero, además del ordenamiento jurídico, la implantación de servicios transaccionales y multicanales bajo la perspectiva del ciudadano exige procesos de simplificación, reorganización, coordinación, búsqueda de sinergias (foros de cooperación, soluciones de *software* libre, etc.) y cooperación entre administraciones (como también a nivel interno).

El desarrollo de proyectos innovadores exige audacia, pero también la colaboración con universidades, centros tecnológicos y el sector privado TIC. En el caso de nuestro país, este asunto es de especial relevancia si queremos utilizar los desarrollos en materia de gobierno electrónico para orientar el crecimiento en sectores de empleo cualificado y de futuro. Para ello hay que dedicar más recursos técnicos, humanos y económicos que garanticen que los resultados son alcanzables.

Todo ello sin olvidar que los proyectos y servicios han de buscar la cohesión social, haciendo especial hincapié en aspectos como la accesibilidad, la “usabilidad” y la reducción de la brecha digital (social y territorial), haciendo uso de las TIC como elemento básico del siglo XXI para avanzar en la igualdad de oportunidades y la calidad de vida de los ciudadanos.

3. Algunas propuestas

La sociedad española, en general, y las administraciones, en particular, han comenzado a asumir que la actual coyuntura positiva de la economía nacional no se sustenta sobre bases sólidas, y antes o después se desvanecerá esta agradable sensación producida por ser uno de los países punteros en el crecimiento de la Unión Europea (Bueno Olivares, 2006). Si aceptamos que existe una estrecha relación entre países exitosos en integración en la SI y en productividad y nivel de empleo cualificado, así como que el despliegue del gobierno electrónico es una de las claves para la mejora y modernización de la economía de un país, tendremos que concluir que invertir en futuro es abordar como país el doble reto de incorporar a España en la SI –en la forma más intensa y cohesionada posible–, a la par que desarrollar servicios públicos electrónicos de alto valor añadido para ciudadanos y empresas.

De forma análoga a lo planteado por Bueno Olivares en relación con el I+D+i en materia de administración electrónica, cualquier plan de impulso debería revestirse del adjetivo “de Estado” y contar con el adecuado consenso político y territorial que garantice un futuro desarrollo y la coordinación necesaria, dada la estructura competencial en nuestro país y la consiguiente complejidad administrativa.

Para avanzar en esa dirección, van a ser necesarias acciones decididas, al menos en las siguientes áreas:

- **Liderazgo público y político**

En todos los modelos de éxito, el papel de la Administración como líder, regulador y financiador de experiencias piloto es muy relevante. Las administraciones deben asumir un rol protagonista en la SI en una triple dirección: promoción, ejemplaridad e infraestructura.

Los políticos deben ejercer un claro liderazgo en el desarrollo y despliegue de e-servicios que cualquier proceso de cambio en una organización requiere. La implantación de una administración electrónica puede resultar arriesgada, cara y difícil, y son necesarios dirigentes que asuman y lideren esos riesgos. El liderazgo y el compromiso, tanto en el ámbito político como en el administrativo, son fundamentales para dirigir el cambio. Los líderes comprometidos tienen que enfrentarse a cambios negativos, a perseverar cuando las

ventajas tardan en hacerse patentes, a reaccionar cuando las cosas marchan mal y a establecer visiones y planes de futuro. Han de velar por que las administraciones públicas sean verdaderos promotores de la difusión democrática del conocimiento, llevando a cabo la acción política con la máxima transparencia (Asinyco, 2006). Hay que incluir el desarrollo de servicios electrónicos en la agenda política y en los programas electorales.

Se debe alcanzar el compromiso para que todos los ayuntamientos de España estén presentes en Internet antes de final del 2007.

El Gobierno de España, en colaboración con las CC AA y las EE LL, debe asumir el liderazgo del desarrollo de la administración electrónica, mediante las acciones del Plan Avanza. Para ejercer ese liderazgo sería deseable situar la responsabilidad sobre la SI y el gobierno electrónico en un nivel transversal, como la Presidencia o Vicepresidencia del Gobierno.

- **Objetivos, sistema de evaluación y medida**

La monitorización y la evaluación son fundamentales para una administración electrónica efectiva. Para poder mantener el impulso (OCDE, 2003) es fundamental determinar la demanda, los costes, las ventajas y los efectos de la administración electrónica. Sus implantadores no pueden esperar apoyo si no pueden explicar qué beneficios va a aportar.

Hay que establecer un sistema de indicadores, con estabilidad en el tiempo, que permita tanto una comparación con los indicadores europeos como el seguimiento de valores propios de interés en España, por medio de un observatorio público.

- **Capacidad de acceso a banda ancha**

La brecha digital dificulta el aprovechamiento al máximo de la administración electrónica. Muchas de las ventajas de los servicios y la información gubernamental en línea no se pueden repetir fuera de las TIC, por lo que aquellos que carecen de acceso quedarán excluidos.

Hay que promover y defender el derecho de todos los ciudadanos, sin forma alguna de exclusión, al acceso a la información como valor democrático, y para ello crear una red pública de puntos de acceso a Internet.

Dada la extensión de la telefonía móvil en España, es preciso mejorar la cobertura de móviles para facilitar la puesta en marcha de servicios públicos electrónicos mediante el móvil. Se debe trabajar en el desarrollo de soluciones de gobierno electrónico basadas en TDT (t-administración).

Es necesario modificar el marco regulatorio actual para facilitar la creación de pequeñas redes inalámbricas públicas que compartan conectividad en áreas donde no existe oferta de banda ancha.

Hay que declarar el acceso a Internet en banda ancha como servicio universal y establecer un mecanismo estable que garantice la financiación necesaria en el futuro para las inversiones en implantación de banda ancha en el medio rural.

- **Normalización, reorganización de procesos y simplificación**

La Administración tiene que prepararse para el cambio tecnológico. La administración electrónica pone a prueba los métodos de trabajo actuales.

Se debería extender la implantación del teletrabajo (iniciativa ya comenzada en la Administración General del Estado), desarrollando parte de la jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio u oficinas compartidas, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos. Es básico mejorar la “usabilidad” y la accesibilidad, simplificar los procesos, mejorar la interfaz y adecuar el lenguaje de modo que sea inteligible al ciudadano sin conocimientos de Derecho administrativo ni de la organización interna de las administraciones.

Hay que recordar que los ciudadanos no repiten con frecuencia sus interacciones con la Administración, por lo que éstas generan un bajo recuerdo en ellos y, en consecuencia, no se puede pretender que el ciudadano –salvo los casos de agentes intermediadores, como asesorías, organizaciones, asociaciones o empresas especializadas– adquiera experiencia en esos procesos. Por ello, las interfaces, lenguaje y ayudas que deben incorporar los procedimientos se han de analizar detalladamente en beneficio de la “usabilidad”.

Hay que desarrollar un conjunto de acciones organizativas en paralelo con los desarrollos tecnológicos para simplificar y normalizar los procedimientos administrativos. Una unidad del MAP debería dedicarse, en colaboración con las CC AA y las EE LL, a la simplificación administrativa y, previamente, a su disposición como servicio electrónico.

- **Coordinación administrativa e interconexión para el intercambio de datos**

Se puede afirmar que se prestaría mejor servicio con sistemas integrados y acoplados entre todas las administraciones públicas sin acceso del ciudadano, que el conjunto actual

de webs incompletas, desigualmente actualizadas y casi todas sin capacidad transaccional, aunque accesibles desde Internet. Como señalaba Peter Brown, del GEN's e Government Focus Group, en el European W3C Symposium on eGovernment –febrero 2007–, hay muchos portales construidos orientados al ciudadano que llegan a confundirle. Sería mucho mejor integrar toda la oferta de servicios en un único punto de entrada, si es posible. Esta búsqueda de la simplicidad choca en España con la complejidad competencial y la imprescindible cooperación administrativa para evitar trasladarla al ciudadano. Hay que lograr que los datos viajen a través de las redes de comunicaciones entre las administraciones y no los ciudadanos de administración en administración.

Los problemas competenciales deben abordarse desde el respeto a la legalidad, pero intensificando los procesos de coordinación y en especial la interconexión de sistemas dentro de un marco general de interoperabilidad que facilite el acceso adecuado, legal y pertinente, a la información de cualquier administración pública.

Hay que desarrollar el esquema nacional de interoperabilidad que debe ser de obligado cumplimiento y compatible con el marco europeo de interoperabilidad.

Se debe definir un conjunto de servicios e interconexiones obligatorias. El MAP debe incrementar su Centro de Intermediación de Servicios (los más complejos o los orientados a dar cobertura a las administraciones más pequeñas).

- **Mejor y mayor financiación**

Los marcos presupuestarios pueden limitar las iniciativas de administración electrónica. La administración electrónica necesita seguridad para inversiones futuras y hacer que los proyectos sean sostenibles.

Como recuerda Víctor Izquierdo Loyola, en Las compras públicas innovadoras en apoyo de la I+D en las TIC (2006), según los informes de Gartner Group (2003), el 65% de todos los gastos en administración electrónica se dedica al mantenimiento de la infraestructura actual de TIC, con un 30% adicional para mejoras a fin de adaptarse a los estándares existentes. Esto quiere decir que sólo el 5% del gasto se dedica a tecnologías innovadoras con un potencial de impacto significativo.

Es necesario más presupuesto público en administración electrónica, orientado a inversiones, servicios y nuevas modalidades de gestión (servicios gestionados, compartición de infraestructuras, etc.), desarrollos, estudios e investigaciones en el área de la gestión pública. Es preciso contar con más personal TIC en las administraciones públicas y la reordenación de plantillas. Hay que establecer una línea de ayudas para la modernización administrativa, así como el desarrollo de proyectos (inversión y gasto) en la Administración local. Es ne-

cesario un incremento de la coordinación de proyectos, líneas de apoyo, financiación y criterios entre MITyC y MAP.

- **Colaboración con la Universidad. Apoyo a la investigación y desarrollo en materia de gobierno electrónico**

Para las administraciones, colaborar con la Universidad es práctico y rentable, y para la Universidad es positivo colaborar con ellas. Investigación e innovación para ir construyendo las aplicaciones que faciliten el acceso, la gestión y la interoperabilidad de la información: web semántica, sistemas de información geográfica, utilización de estándares, etc.

Se debería abrir una línea de apoyo en exclusiva a la realización de proyectos de investigación en materia de gobierno electrónico con la Universidad o centros de investigación, en colaboración tanto con el sector privado como con las administraciones públicas; y también cooperar con el sector privado, y apoyar al sector TIC español al calor de experiencias exitosas en gobierno electrónico

Se necesitan proveedores de servicios tecnológicos. Tales empresas pueden prestar un apoyo más efectivo a las administraciones públicas para jugar su papel de líder en el proceso. La administración electrónica requiere asociaciones entre el sector público y el privado. Por ello, hay que facilitar el establecimiento de modelos de *outsourcing* y mayor colaboración con el sector privado español, así como el desarrollo de líneas de apoyo al sector TIC español en soluciones de gobierno electrónico, a través de epígrafes concretos de programas como PROFIT u otros.

- **Trabajo en red**

Todo el *software* de propiedad pública debería ser no consuntivo, estar accesible a sus usuarios en un repositorio de titularidad pública, con capacidad para ser copiado, estudiado, modificado y redistribuido bajo la Licencia Pública general de la Unión Europea (EUPL).

En la II Conferencia Internacional del Software Libre, celebrada en Málaga el pasado mes de febrero, la ONU recomendó abiertamente la utilización y fomento del *software* libre, por ser el “vehículo más adecuado”, especialmente en materias como la administración, la salud, la educación y el comercio internacional (Opencities. Informe administración electrónica Una realidad para todos).

Hay que gestionar el conocimiento para que todo lo que se aprende y se gestiona se comparta, y fomentar la creación de un marco de colaboración que ponga a disposición de cada administración los medios necesarios; tanto red física como procedimientos y servicios básicos, para el intercambio de información con el resto de administraciones públicas.

Hay que potenciar economías de red, desarrollando entidades de colaboración entre administraciones, universidades y centros tecnológicos.

- **Aprovechar nuevos canales masivos. SMS, teléfono móvil, TDT...**

El ciudadano deberá poder elegir la forma de relacionarse con la Administración, y la adopción de servicios en línea no debería reducir la elección.

Hay que unificar el *backoffice* y conectarlo a varios canales: telefonía, Internet, presencial, móvil, PDA, sistemas de autoservicio o TDT.

- **Aprobar la LAECAP**

Las barreras legislativas y normativas pueden dificultar la puesta en marcha de servicios de administración electrónica.

Es urgente aprobar la LAECAP sin que pierda su concepción actual. Hay que realizar una campaña de conocimiento de los derechos que otorga la LAECAP y el soporte jurídico que otorga al gobierno electrónico, fomento de la transparencia (urbanismo, acuerdos, directorio, acceso...), y catalizador para el desarrollo de proyectos e implantación de servicios electrónicos.

- **Modificación de la ley electoral, voto electrónico, democracia electrónica**

Las experiencias de democracia electrónica son cada vez más numerosas y en un futuro próximo debemos prever un incremento significativo de ellas. La actividad política en Internet requerirá un tiempo de consolidación, estrechamente ligado al desarrollo del uso de la red y la voluntad política de los gobernantes.

Las TIC pueden ser útiles para impulsar un nuevo marco de relaciones políticas, siempre y cuando exista una base social suficiente para dinamizar al resto. La conducta de esta masa crítica es una cuestión de cultura política y no sólo de aspectos tecnológicos, por lo que la solución a los problemas de la democracia no hay que verlos exclusivamente a través de la innovación tecnológica, sino en su raíz cultural. Será así como podamos aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías aplicadas a la actividad política (Martín Granados, 2003).

Este proceso requiere atención, ya que puede ocurrir que, en lugar de reforzar la democracia fomentando la información a los ciudadanos y su participación en los usos de Internet, tiendan a profundizar en la crisis de la legitimidad política, proporcionando una plataforma más amplia a la política de la denuncia y el activismo negativo.

Según Castells, Internet no puede proporcionar una solución tecnológica a la crisis de la democracia, pero sí cumple un papel fundamental en la nueva dinámica política, caracterizada por lo que denomina “política informacional”, proporcionando un canal de comunicación horizontal, no controlado y relativamente económico.

Los ejemplos de Hoyo de Pinares, Jun, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Baleares, Parlamento de Galicia, Cortes Valencianas, Referéndum Constitución Europea, etc. han demostrado las posibilidades tecnológicas y la aceptación de la ciudadanía. Hemos superado el *think big, start small*, ahora toca *scale fast*. Hay que modificar la ley electoral y dar paso al voto electrónico.

• Despliegue completo del DNIE

La administración electrónica no deberá funcionar en detrimento de las expectativas establecidas de protección de la privacidad, y debería tener como objetivo dicha protección.

El DNI es uno de los valores de mayor confianza en España. Por este motivo –la asunción social de este medio de identificación y la confianza en él–, el DNI electrónico está siendo recibido por los españoles de manera entusiasta. Disponer de un DNI electrónico es motivo de orgullo. Sin embargo, hay varias acciones que deberían acometerse.

Dada la gran aceptación del DNI –tanto en el entorno público como en el privado– y también del DNI electrónico, es importante hacer una emisión generalizada y urgente de éste. Sería deseable hacerlo dentro del año 2007 y hacerlo, además, de manera prioritaria a aquellas personas susceptibles de usar de forma inmediata sistemas de acreditación digital. Hay que hacer una distribución masiva de lectores. Se debe llevar a cabo una distribución gratuita de teclado con lector, lectores, web, etc., y llegar a acuerdos con los distribuidores de *hardware* para que los nuevos equipos incorporen esos teclados o lectores.

Se debería replantear la posibilidad de usar un pin biométrico –p. ej., la huella, una combinación de valores...– para facilitar la “usabilidad”. Dada la imposibilidad material de recordar el *pin* que se asigna en origen, su uso es complicado actualmente por la falta de lectores implantados para modificarlo. Un *pin* biométrico reduciría sensiblemente las dificultades para su uso en entornos no tecnificados. Es necesario crear una línea de financiación específica para fomentar las adaptaciones en las aplicaciones tanto del sector público como del privado, de modo que el DNIe se convierta en muy corto plazo en el sistema de identificación por excelencia: control de presencia, fichajes, identificación en clubes, cajeros...

Es urgente desarrollar una tarjeta de residencia electrónica como complemento al DNIe, al igual que sistemas de validación en el entorno europeo para la identidad digital.

- **Alfabetización digital. Vertical y transversal, creación de demanda, despertar el interés**

Se necesita la alfabetización digital para que todas las personas sepan cuáles son los instrumentos, cómo se utilizan las TIC y qué posibilidades y oportunidades ofrecen. Y alfabetización “informativa” para que el funcionariado y la ciudadanía tengan las competencias mínimas para gestionar la información pública y comunicarse digitalmente con los otros en función del contexto, el objetivo y el destinatario del mensaje.

Hay que desplegar infraestructuras de soporte al gobierno electrónico: redes, formación práctica (que despierte el interés y demuestre la utilidad) y servicios de soporte y de valor añadido. Formación y capacitación en conocimientos en el uso de las funcionalidades y servicios administrativos electrónicos que promuevan el interés y la motivación. Falta interés social en el uso de las herramientas; hay que despertar el interés de modo que la ciudadanía visualice claramente la utilidad de las funcionalidades disponibles.

Hay que reordenar la formación en las administraciones públicas y organizaciones: menos procesador de textos y más aplicaciones y servicios concretos (DNIe, seguridad social, AEAT, Catastro, etc.).

- **Involucrar a la sociedad: más participación, más democracia, menos exclusión**

Es fundamental convertir los nuevos medios de la SI en un canal cercano y eficiente de comunicación con el ciudadano.

Facilitar la utilización de la tecnología de la información como elemento vertebrador de la sociedad es ofrecer al ciudadano servicios de forma preactiva; como también automatizar los procesos internos, adelantarse a las peticiones, dirigirse al ciudadano y apoyar el desarrollo de redes sociales, voluntarios, como apoyo social para la integración en la SI y en el uso de la administración electrónica.

Hay que continuar en el desarrollo y promoción de servicios de participación electrónica (web 2.0), de experiencias dinamizadas o tutorizadas de *software* social y apoyo a comunidades virtuales, y otorgar soporte al desarrollo del *software* libre; se debería fomentar el uso de herramientas web 2.0 en las administraciones (*blog*, *chat*, foros, *wiki*, encuestas...) con compromiso político y confirmar y experimentar la representatividad social con el uso de esas nuevas herramientas. Hay que perseguir alcanzar con las TIC más democracia, menos exclusión.

Se deberían seleccionar grupos más avanzados para experimentar los nuevos servicios electrónicos, segmentar los destinatarios y comenzar por los grupos tractores y punta de lanza (asociaciones, organizaciones sociales, profesionales...).

Hay que fomentar experiencias sobre democracia digital y web 2.0. para potenciar la participación ciudadana a través de las nuevas formas de expresión política y debate público soportadas por las TIC (bitácoras, *blogs*...), que permiten implicar a un gran número de ciudadanos en el debate público y la adopción de decisiones a todos los niveles, desde el municipal al europeo; y utilizar de las nuevas formas de comunicación: mensajería SMS, correo electrónico, televisión sobre IP, *podcasting*, etc., para difundir información de la Administración a los ciudadanos, y mejorar la Administración haciéndola más transparente.

- **Espacios públicos digitales**

La participación de la ciudadanía no sólo es de tipo administrativo o político, también lo es social. Los gobiernos, y especialmente los locales, tienen que dar cobertura y soporte a esas interacciones con uso intensivo de las TIC en los espacios públicos físicos o virtuales.

Es necesario apoyar las experiencias y proyectos de ciudadanía digital innovadora: espacios públicos interactivos, mobiliario urbano inteligente, vida pública y convivencia digital, emergencias o incidencias urbanas con dispositivos de interacción en la vía pública, etc. Los gobiernos deben liderar esas experiencias y orientar para que esos procesos sean sostenibles, abiertos e inclusivos. Para ello se debería contar con una línea específica de trabajo que financie tanto proyectos demostrativos y pilotos como investigaciones tecnológicas y sociales relacionadas con el espacio público digital y las repercusiones sociales que de este nuevo entorno se derivan.

Hay que modificar el marco reglamentario, de modo que se simplifiquen los requerimientos para dar cobertura *wifi* y acceso gratuito a Internet en espacios públicos, otorgándoles la consideración de puntos públicos de acceso a Internet.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. <i>Ranking</i> de países sobre gobierno electrónico. 2006	28
Tabla 2. <i>E-government readiness ranking</i> : Europa	38
Tabla 3. Datos de la administración electrónica en España	45
Tabla 4. Objetivos de servicios públicos digitales	48
Tabla 5. Distribución de los ayuntamientos por CC AA y su nivel de integración en la Sociedad de la Información	56
Tabla 6. Herramientas de comunicación electrónica entre los diputados y los ciudadanos	61

Gráficos

Gráfico 1. Relación entre el empleo en sectores de alta y media tecnología y la evolución de la sociedad de la información en Europa	8
Gráfico 2. Evolución de los canales de prestación de servicios	10
Gráfico 3. Fases del gobierno electrónico	17
Gráfico 4. Estructura del gobierno electrónico	18
Gráfico 5. Modelo representativo participante de la democracia	23
Gráfico 6. Índice de desarrollo de la e-administración en el mundo. 2005	26
Gráfico 7. Clasificaciones de “Liderazgo en el servicio al cliente”. 2005	27
Gráfico 8. Índice <i>eReadiness</i> de gobierno electrónico en 2005	29

Grafico 9. Datos sobre servicios de gobierno electrónico en 2006	31
Grafico 10. Utilización de las administraciones electrónicas frente a la penetración de Internet	32
Grafico 11. Porcentaje de sofisticación en línea de servicios públicos básicos electrónicos	34
Grafico 12. Comparación internacional del grado de desarrollo de la administración electrónica	39
Grafico 13. Posición relativa de los países de la UE-25 en los índices sintéticos	43
Grafico 14. Evolución y fases de desarrollo de la e-administración autonómica. 2005	51
Grafico 15. Evolución de la posición de España en los indicadores sintéticos	52
Grafico 16. Índice <i>eReadiness</i> de gobierno electrónico en el grupo del 26º al 50º	53
Grafico 17. <i>Ranking</i> del <i>Top 18</i> de ciudades españolas, según el modelo de desarrollo de e-servicios municipales	58
Grafico 18. Participación ciudadana en línea. En % de los ayuntamientos	59
Grafico 19. Evolución del Presupuesto TIC en términos reales 1997-2005	62

Bibliografía

- Accenture (2005), Liderazgo en el servicio al cliente: nuevas expectativas, nuevas experiencias.
- Accenture (2006), Liderazgo en el servicio al cliente: creando confianza.
- Álvarez Martín, J. A. (2000), La necesidad de innovación en Administración. IV Jornadas de Organización y Nuevas Tecnologías de la Administración Local.
- Asinyco –Asociación Información y Conocimiento– (2006), Las administraciones y el fomento del desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento. Peñíscola, septiembre de 2006.
- Boronat, D. (2007), 10 reflexiones para la administración electrónica. Propolis.
- British Council (2006), Facilitating active citizenship. E-participation in the United Kingdom and Germany. A status report with examples from both countries.
- Bueno Oliveros, J. A. (2006), I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito. Fundación Alternativas.
- Calderó Cabré, A. (1997), Estrategias de aplicación en la administración local de las nuevas tecnologías. Jornadas sobre Organización y Nuevas Tecnologías en la Administración Local.
- Cantabrana González, R. (2006), Políticas activas para la Administración Electrónica. El Escorial, 1 de agosto.
- Cardona, D. (2002), El gobierno electrónico. Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios. Barcelona, septiembre de 2002.
- Castillo Holgado, A., y García Dotor, M. D. (2006), Informe sobre la Sociedad de la Información en España 2005. Sevilla, 30 de mayo-2 de junio, Tecnicmap 2006.
- Cervelló García, G., Ríos Insua, D., y Vera Santos, J. M. (2006), Promoción de la participación ciudadana con las TIC. Sevilla, 30 de mayo-2 de junio, Tecnicmap 2006.
- Coleman, S. (2006), New Democracies new media what's new? A study of e-participation projects in third-wave democracies. University of Leeds. 2006.
- Comisión Europea (2004), European Interoperability frameworks for pan-european eGovernment services. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2006a), DG Information Society and Media eGovernment Economics Project (eGEP). Economic Model Final Version, 31 may 2006.
- Comisión Europea (2006b), Plan de acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en beneficio de todos.

- De la Haza Campaña, C. (2006), Tecnimap, Sevilla 2006.
- Esteves, J. (2005), Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal en España. Madrid, octubre de 2005.
- European e-Democracy Award Report. 6 worldwide forum on e-democracy, 2005.
- Fernández-Coronado, M. (2002), Las diputaciones en el contexto de una mejor Administración local, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración local.
- Fernández Solano, I. (2002), Los sistemas de información como elemento de cambio organizativo en la Administración local, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Dirección General de Administración Local.
- Fumero, A., y Rodríguez, I. (2006), Gobernanza 2.0, *Análisis Local*, 67, abril de 2006.
- Fundación Auna (2005), Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España 2005. Madrid.
- Fundación France Telecom España (2006). Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España 2006. Madrid.
- Fundación Telefónica (2005), La Sociedad de la Información en España 2005.
- Fundación Telefónica (2006), La Sociedad de la Información en España 2006.
- Groba, M., y Colunga, M. (2006), Sevilla, Tecnimap 2006.
- Guadián Orta, C. (2006), La Administración pública en Internet bajo la perspectiva de la web 2.0, Tecnimap, Sevilla, 30 de mayo-2 de junio.
- Guijarro Coloma, L. (2006), La Administración electrónica ¿e-ciudadanos o e-burocracia? Cátedra Jean Monnet Política de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Cáceres, 25 de octubre.
- Herrera, E. (2006), La innovación en el sector público. N-economía.
- Infogedas (2006), E-Vote and e-Democracy Blog. Bloggers y Administración pública.
- Izquierdo Loyola, V. M. (2006), Las compras públicas innovadoras en apoyo de la I+D en las TIC. 19 de septiembre de 2006.
- Kraemer, K., y King, J. L. (2003), Information Technology and Administrative Reform: will the time after e-Government be different? Centre for Research on Information Technology and Organisations, University of California, Irvine.
- Local e-Gov (2003), The national strategy for local e-government. London.
- López, A., y Tricas, F. (2007), Políticas publicadas en materia de SI. El caso de España. NetCom.
- Märker, O. (2005), Online-Mediation als Instrument für eine nachhaltige, Stadt und Regionalplanung Aachen, 2005, 94.

- Märker, O., Trénel, Matthias und Poppenburg, Annika, Ugenutztes Wissen, (2003), Einleitungsbeitrag des Themenheftes E-Participation. Wegbereiter einen neuen Planungskultur? In Kommune21. eGovernment, Internet und Informationstechnik.
- Martín Cantero, N. (2007), Internet, una nueva forma de hacer política, *El Mundo*, 26 de enero de 2006.
- Martín Granados, I. (2003), Utopías y realidades del gobierno electrónico en España. Mapa descriptivo. 1^{er} Congreso en línea del Observatorio para la CiberSociedad <http://www.cibersociedad.net/congreso>.
- Meyrowitz, J. (1985), Non sense of place the impact of electronic media on social behavior. Oxford University Press, London.
- Ministerio de Administraciones Públicas, (2003), Plan de choque para el impulsa de la administración electrónica en España. 8 de mayo de 2003.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2006), Anteproyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, (2005), Plan Avanza. Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.
- OCDE (2003), Estudios de la OCDE sobre administración electrónica. La administración electrónica: un imperativo.
- ONU (2003), Department of Economic and Social Affairs. World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads. New York.
- ONU (2005), Department of Economic and Social Affairs. UN Global E-government Readines Report 2005. From E-government to E-inclusion. New York.
- Palacio León, R. (2005), Los retos de la Sociedad de la Información. El “otro” apagón analógico. Madrid, 28 de abril de 2005.
- Pricewaterhousecoopers (2004), EC/ESA digital Divide CBA.
- Sánchez Mangas, R. (2006), Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información. Fundación Alternativas.
- Tomadoni, C. (2004), Hacia una economía de prácticas socioambientales en un contexto de reestructuración industrial, *Gestión y Ambiente*, Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Torres Portero, M. A. (2006), Opciones sociales en el desarrollo de las tecnologías de la información. Sevilla, 30 de mayo-2 de junio, Tecnicmap.
- Valls, J. (2004), Webs municipales, visión de servicio. IQUA magazine, 17, 5-7.
- West, D. M. (2006), Global E-Government, 2006. www.InsidePolitics.org.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos)**. José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal**. Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos**. María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria**. Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España**. Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate**. José M.^a Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada**. Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral**. Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático**. Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España**. Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español**. Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España**. Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia**. Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable**. Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales**. Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos**. Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información**. Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital**. Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias**. Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito**. José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contacto médico: problemas clínicos y de gestión**. Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social**. Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia**. Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables**. Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico**. Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España**. Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia**. Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española**. José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte**. Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubí Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar**. María Teresa Quílez Félez y José Luis Acurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica**. Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco**. Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política**. Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social**. Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.

