

La administración electrónica al servicio de las políticas públicas

José Aurelio García Martín

Inspector de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda
jose.garcia@meh.es

Resumen

El presente trabajo analiza desde diversas perspectivas la importancia creciente de la administración electrónica en la configuración y ejecución de las políticas públicas. Se analizan en primer término las dificultades de considerar la administración electrónica en su dimensión exclusivamente instrumental, dado que la misma modifica cuestiones sustanciales de los métodos tradicionales de relacionarse con los ciudadanos y de ejecutar las políticas públicas, por lo que no deben desaprovecharse las posibilidades que ofrece para reconfigurar las políticas tradicionales, a veces de forma esencial. El trabajo centra la atención en determinadas políticas públicas horizontales en las que esta capacidad de modificación e impulso es más evidente, como son la política de calidad de la gestión pública; las políticas de desarrollo democrático y en particular el desarrollo del “gobierno abierto”; las políticas de inclusión y la política económica. Para finalizar, el artículo considera la política autónoma de uso efectivo de la administración electrónica, dada la brecha existente entre la oferta y la demanda de servicios electrónicos y la inclinación cultural de los ciudadanos por la administración tradicional, cuestión que ha sido sistematizada y analizada en diversos informes internacionales.

Palabras clave

Administración electrónica, Políticas públicas, Política de calidad de la gestión pública, Gobierno abierto, Política de inclusión, Brecha digital, Reutilización de la información, Reducción de cargas administrativas, Política de uso de la administración electrónica.

Electronic administration in the service of public policy

Abstract

This work analyzes from several perspectives the growing importance of electronic administration in the design and implementation of public policy. First, analysis is made of the difficulties inherent in viewing electronic administration solely as an instrument, given that its methods substantially modify the traditional modes of interaction with citizens as well as the implementation of public policy; and this gives rise to an opportunity to reconfigure traditional policies, even in an essential way. This work concentrates in particular on horizontal public policies, where the possibilities for modification and momentum are most evident, including public management quality policies, policies for democratic development (especially development of “open government”), inclusion policies, and economic policy. Finally, the article considers the autonomous policy of effective use of electronic administration, given the existing gap between supply of and demand for electronic services, as well as the inclination of citizens to continue using traditional administration, an issue that has been systematized and analyzed in various international reports.

Key words

Electronic administration (e-government), Public policy, Public management quality policy, Open government, Inclusion policy, Digital gap, Information reutilization, Reduction in administrative red-tape, Electronic administration policy.

Reconocemos que la administración electrónica no sólo ha pasado a ocupar un lugar privilegiado en las políticas nacionales sino que también ha sobrepasado las fronteras nacionales para convertirse en un habilitador importante para alcanzar objetivos políticos a nivel europeo en diferentes sectores, desde la justicia a la seguridad social, pasando por servicios de intercambio comercial y otros asuntos (Declaración Ministerial sobre la administración electrónica adoptada de forma unánime en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre de 2009).

Faced with pressure to do more with less, governments find themselves in the position of having to be more efficient and agile in delivering public services in order to meet national development objectives.

Web 2.0 and social networking tools have created an environment that politicians and decision-makers must adjust to and incorporate in their daily work.

(United Nations E-Government Survey 2010)

1. INTRODUCCIÓN

Por pura intuición, es fácil deducir que del producto de dos conceptos de perfiles indefinidos no surge más que la perplejidad. En efecto, tanto el concepto de “administración electrónica” -AE en lo sucesivo- como el de “políticas públicas” se caracterizan por su utilización flexible y con muy distinto alcance. Pido perdón de antemano por manejar estos dos conceptos de forma interesada, arrimando el ascua a la sardina de lo que más me interesa exponer.

Al menos, la relación entre estos dos conceptos puede referirse a tres materias o, si se quiere, enfoques, bien diferenciados.

- a) A cómo la AE (instrumento) puede utilizarse para la mejor evaluación ex ante o ex post, diseño y planificación, decisión y ejecución de las políticas públicas tradicionales (sustancia). Bajo este enfoque, la AE se configura como un mero instrumento para el desarrollo de unas políticas públicas que no se modifican en lo esencial.
- b) A cómo la AE puede reconfigurar transversalmente determinadas políticas públicas, añadiendo a las mismas valores o expresiones que, en sí mismos, podrían incluso generar o constituir políticas diferenciadas.
- c) A cómo la AE podría ser considerada de pleno derecho como una “política pública”.

Puesto que los tres enfoques encierran sus propias utilidades y dado que realmente coexisten de forma cada vez más indiferenciada, voy a permitirme la realización de un cierto análisis parcial de las tres perspectivas por razones simplemente

sistemáticas, aunque cualquier conclusión sólo podría surgir de la síntesis de estos tres planteamientos.

2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO INSTRUMENTO EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Posiblemente este enfoque es el que mejor se ajustaría al título propuesto para esta colaboración (de AE “al servicio”) si no fuera porque con sólo el mismo se podría llegar a conclusiones, si no equivocadas, al menos sí parciales.

La AE encuentra su ubicación conceptual más simple si se considera como una forma de hacer administración pública, caracterizada por la utilización de determinados instrumentos de comunicación: los instrumentos electrónicos. Desde este punto de vista, la AE supera a la “administración informatizada”, en la que tiene su base, por el hecho de incorporar formas específicas de relación con los ciudadanos.

En cierto modo, podría afirmarse que la AE “al servicio” de las políticas públicas no modifica éstas sino que, simplemente, les presta nuevos canales de comunicación cuando en la ejecución de dichas políticas es necesario cualquier diálogo entre los ciudadanos y la Administración. Pero hasta aquí la simplificación. La realidad es que, se quiera o no, la AE modifica cuestiones sustanciales de los métodos tradicionales de ejecutar las políticas públicas. Esto es así porque la AE, al menos la que se regula en España, incorpora como corolario otras características de consideración insoslayable, pertenecientes al propio concepto de AE, como son:

- La automatización de los procesos de relación e, incluso, de producción, como es el caso de la “actuación administrativa automatizada”. No es indiferente a cualquier política pública que su ejecución o su control puedan organizarse con un elevado, cuando no total, grado de automatización; que los actos administrativos puedan ser dictados ya no sólo por los funcionarios y autoridades competentes, sino también por máquinas, bajo el modelo de responsabilidad distribuida que contempla el artículo 39 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos (LAECSP en lo sucesivo).
- La introducción de nuevas configuraciones de las oficinas públicas, como es la creación de las Sedes electrónicas, con exigencias de responsabilización, calidad, transparencia, etc., mucho más rigurosas que las requeridas a las oficinas tradicionales.
- La creación de nuevos lenguajes de entendimiento interadministrativo automatizado (las reglas de “interoperabilidad”), con una regulación propia y muy precisa que tiene origen en la LAECSP y se concreta en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

- La creación de nuevas formas de representación, propias de la relación electrónica (por ejemplo, la representación habilitada), o de notificación e, incluso y entre otras cosas, nuevos principios rectores de la actuación administrativa.
- Y, sobre todo, la introducción obligatoria de la AE en los procesos de ejecución de las políticas tradicionales. En España, tras la LAECSP, ya no cabe considerar que la ejecución de las políticas públicas, en todo aquello que suponga relación con los ciudadanos, pueda abstraerse de los condicionantes que establece la AE. El canal electrónico, a elección de los ciudadanos, siempre debe estar presente, porque así lo estipula el artículo 6 de la LAECSP. Además, esta obligatoriedad gana importancia por el hecho de que los ciudadanos que escogen el canal electrónico lo hacen desde una posición exigente en materia de calidad, accesibilidad, información, transparencia, disponibilidad de servicios, etc., mucho más diluida en las relaciones propias de la administración tradicional.

Vistas así las cosas, cabe concluir que en esta primera aproximación la AE se configura no sólo como un instrumento “al servicio” de las políticas públicas tradicionales, sino que entra en simbiosis con las mismas, obligando a su reconfiguración, no sólo de su forma, sino también de su alcance y, al final, de sus propios objetivos.

En algunos supuestos este efecto se muestra muy claramente. Es el caso, por ejemplo, de la política sanitaria, en la que la gestión de la atención a los pacientes apoyada en la AE permite una ejecución mucho más eficiente y, en definitiva y a igualdad de medios, una ampliación de los objetivos de dicha política. Algo similar ocurre en relación con la política tributaria, hace años preocupada en el reforzamiento del cumplimiento voluntario de las obligaciones como base de la lucha preventiva contra el fraude, que ha recibido un fuerte apoyo con medidas tales como la comunicación a los ciudadanos de sus datos fiscales, la propuesta de borradores de declaración o la realización de declaraciones, todo ello por vía electrónica.

Si se piensa bien, el quid de la cuestión está en no sólo contemplar la dimensión instrumental de la AE, sino también en ver las posibilidades que ofrece para reconfigurar las políticas tradicionales, a veces de forma esencial. El Informe de las Naciones Unidas de 2010¹ analiza la incidencia de la AE en determinadas políticas referidas a diversos objetivos del Milenio (servicios de empleo; educación; políticas de género; salud pública; y política medioambiental), bajo la premisa de que la crisis económica ha obligado a aguzar el ingenio para continuar avanzando en el desarrollo de las políticas públicas a pesar de la reducción de los recursos disponibles. En este empeño de “hacer más con menos”, la AE se muestra como un factor con peso suficiente para replantear la forma en que se desarrollan las diversas políticas públicas, hasta el punto de que cabe interrogarse si la actitud correcta en épocas de crisis es la de someter

¹ “E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis”, capítulo tercero.

también a la AE a los drásticos recortes que han experimentado casi todas las áreas de gasto, como ha ocurrido en muchos países, entre ellos España, o si, como ha ocurrido en otros, conviene reforzar las inversiones y la investigación en esta área, apostando por un retorno económico derivado de tal decisión.

3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO MODIFICADORA E IMPULSORA DE NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Donde se observa con mayor claridad esta reconfiguración de las políticas tradicionales derivada del surgimiento de la AE es en relación con un conjunto de políticas públicas transversales, que si bien son concebibles al margen de la AE, el desarrollo de ésta les confiere tal potencialidad y es tal su impacto sobre ellas que, o bien hay que entenderlas definitivamente modificadas, o bien puede ocurrir que se lleguen a configurar como políticas de nuevo cuño.

Se exponen a continuación algunos pormenores sobre estas políticas y sobre la forma en que la AE incide sobre las mismas:

3.1. Política de calidad de la gestión pública

La política de calidad de la gestión pública es una política transversal asociada al desarrollo democrático que reconoce a los ciudadanos una posición, en su relación con la Administración pública, sustancialmente distinta a la de subordinación que caracterizaba a la administración tradicional. La política general de calidad se articula actualmente en España sobre el siguiente conjunto de normas²:

- a) El artículo 4 de la LOFAGE dice que “La actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos:....La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta ... los correspondientes estándares de calidad”. Estos “estándares de calidad” no están realmente configurados en ningún sitio, por lo que la Ley necesita ser complementada en esta materia.
- b) El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, no proporciona de forma directa un concepto de la calidad, aunque ofrece algunas acotaciones que permiten colaborar en la búsqueda de definiciones, como es el hecho de asociar dicho concepto con el desarrollo de los

² No menciono otras normas, como es el caso de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública, de 6 de febrero de 2006, o normas de alcance estrictamente departamental, por cuanto no añaden nada significativo respecto a la materia analizada.

principios generales de las Administraciones Públicas, contenidos en los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y, en definitiva, con la finalidad de “lograr efectivamente la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos”. Además, la definición que realiza del “Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios”³, nos permite la asimilación de la calidad de los servicios públicos a dos cuestiones:

- La satisfacción de la demanda de los ciudadanos respecto a los servicios que deben prestarse (la calidad es alta si se ofrecen los servicios demandados por los ciudadanos)⁴. Esto es lo que podríamos denominar “calidad por disponibilidad”, y
- La satisfacción de los usuarios respecto a los servicios que ya se prestan (la calidad es alta si los ciudadanos están satisfechos sobre la forma en que los servicios han sido recibidos)⁵. Esta la denominaremos “calidad por satisfacción”.

En principio, estas normas se elaboraron con vocación de ser aplicadas a toda la gestión pública, sea cual fuere el canal por la que discurran las relaciones con los ciudadanos. En definitiva, no se diferencian en las mismas conceptos específicos de calidad referidos a la AE.

Puesto que la calidad está íntimamente relacionada con los procesos de comunicación con los ciudadanos y la oferta de servicios a los mismos, cabría esperar que la LAECSP se ocupara extensamente del tema, sobre todo si se tiene en consideración que es en esta Ley el primer lugar donde la calidad se reconoce como un derecho de los ciudadanos (art. 6.2.i). Sin embargo la LAECSP parece delegar en la normativa general cualquier definición ya que sus restantes alusiones a la calidad son circunstanciales: no se menciona la calidad en el preámbulo y las restantes citas hacen refe-

3 Integran el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado los siguientes programas: a) Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios; b) Programa de cartas de servicios; c) Programa de quejas y sugerencias; d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones; e) Programa de reconocimiento; f) Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Si se observa, este marco de mejora es estrictamente instrumental y parte de la hipótesis dudosa (fuera de la mecánica cuántica) de que la medición de la realidad conforma la misma realidad. Así, centra la política de calidad en acciones de medición y evaluación, comunicación o reconocimiento, pero no en acciones que repercutan directamente en la calidad, que quedan a la interpretación e iniciativa de cada gestor.

4 En relación con esta materia, se indica que “Los estudios de análisis de la demanda tendrán por objeto la detección de las necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio, en especial sus requisitos, formas y medios para acceder a él y los tiempos de respuesta. La periodicidad de estos estudios se determinará, en su caso, en la correspondiente carta de servicios.”

5 Sobre este punto se dice que “Los trabajos de evaluación de la satisfacción de los usuarios tendrán por objeto la medición de la percepción que tienen éstos sobre la organización y los servicios que presta. Las mediciones de la percepción se realizarán de forma sistemática y permanente.”

rencia a la “calidad de la información” (art. 4.h); la “calidad de las sedes electrónicas” (Art. 10.3); la “calidad del archivo” (art. 31.3); y la calidad (técnica) de los procesos automatizados (art. 39). Pero es más, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP, sólo menciona la palabra calidad en tres ocasiones, referida a cuestiones que poco tienen que ver con el tema aquí tratado, perdiendo una ocasión magnífica para avanzar un paso más en esta materia.

Llegados aquí, la cuestión sobre la que merecería la pena reflexionar es si se puede hablar con sentido de una política de calidad referida específicamente a la AE, pues de ser así no cabe duda de que sería preciso generar un nuevo marco regulador de la calidad que tuviera en consideración esta especialidad. A mi juicio hay un conjunto de argumentos que avalan la consideración de la existencia diferenciada de un concepto de calidad referido específicamente a la AE:

- a) En primer lugar, no puede dejar de tenerse en cuenta el gran peso que tiene el canal de relación con los ciudadanos en la conformación de la calidad de los servicios prestados por la Administración. La especificidad del canal electrónico es tal que difícilmente podría afirmarse que cualquier política de calidad sirve indistintamente a la AE y a la administración tradicional. La asimilación entre ambas formas de hacer administración no tiene en cuenta la existencia de una competencia abierta entre ambos canales que fuerza la adopción de medidas propias de cada uno de ellos. Al menos, la AE compite actualmente por sustituir a la administración tradicional, y difícilmente podría hacerlo utilizando sus propios resortes.
- b) Por otra parte, ha de considerarse que la AE cuenta con objetivos propios bien diferenciados. En primer lugar ambos modelos de calidad tienen una diferente dimensión jurídica, pues la calidad sólo se enuncia formalmente como un “derecho” en el ámbito de la AE. Pero a diferencia de lo que ocurre con los canales tradicionales, únicos disponibles durante centurias, la AE debe abrirse paso en un entorno cultural que ofrece multitud de resistencias y dificultades. Esto lleva a la conclusión de que la calidad de la AE es condición inexcusable para su uso e incluso para su arraigo y supervivencia. Además, la AE cuenta con intereses específicos no compartidos con la gestión tradicional, como son los económicos (reducción de cargas administrativas, economía de medios, etc.) y organizativos (seguridad y agilidad de la gestión).

Pero donde se muestra con mayor claridad la existencia de una política específica de calidad asociada a la AE es en el ámbito de las políticas aconsejadas en los informes internacionales y en las aprobadas en el seno de la Unión Europea⁶. Haciendo

6 Me refiero, sobre todo, a los siguientes documentos, que marcan las posiciones más recientes, al menos a nivel europeo: “OECD Rethinking e-Government Services. User-centred approaches”; “Ministerial Declaration on eGovernment approved unanimously in Malmö, Sweden, on 18 November 2009”; “Co-

una síntesis de los nuevos criterios de calidad propuestos para el desarrollo de la AE, pueden realizarse los siguientes comentarios:

- a) Se aconseja con carácter general que los servicios de AE se diseñen partiendo de las necesidades expresadas por los usuarios, atendiendo a sus demandas y expectativas, como resorte para incrementar su confianza. En definitiva, se trata de profundizar en la “calidad por disponibilidad” colaborando con los propios ciudadanos y empresas en su implementación, en vez de desarrollarlos desde la Administración y esperar la aceptación posterior. Ello supone invitar a terceros (empresas, sociedad civil o ciudadanos, entre otros) para que colaboren en el desarrollo de servicios de administración electrónica⁷.
- b) La calidad de la AE se relaciona también con la satisfacción durante su uso, ligada a la propia calidad de las sedes y portales electrónicos. En esta línea no bastan los criterios iniciales sobre calidad formal de las webs (navegabilidad, etc.) sino que debe tenderse hacia la personalización de servicios, como palanca para incrementar la calidad por satisfacción. El desarrollo de “servicios centrados en el usuario” que ofrezcan métodos flexibles y personalizados de interactuar con las administraciones públicas⁸ supone un nuevo enfoque insuficientemente utilizado en los desarrollos actuales de la AE. Esta importante cuestión implica decisiones tales como el desarrollo de webs adaptadas a la realidad de cada sujeto⁹, la precumplimentación de los formularios, la anticipación a la demanda de servicios, etc. A nadie se le escapa que estas líneas de trabajo son fundamentales para modificar la preferencia cultural de los ciudadanos hacia la relación presencial con la Administración¹⁰.

municación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Digital para Europa. Bruselas, 19.5.2010 COM(2010)245 final”; Consejo de Europa “Council Conclusions on “Post i-2010 Strategy - towards an open, green and competitive knowledge society”; Comisión Europea “The European eGovernment Action Plan 2011-2015” (borrador pendiente de aprobación y “staff working paper”); y eGovernment_Benchmarking_Method_paper_2010-06-30 FINAL (distribuido por la “European Commission Directorate General for Information Society and Media”).

7 Hay experiencias interesantes sobre organización (e institucionalización) de esta colaboración. Ver, por ejemplo, la del “Electronic Tax Administration Advisory Committee (ETAAC)” (<<http://www.irs.gov/efile/article/0,,id=136216,00.html>>) con más de una década de funcionamiento cerca del Internal Revenue Service norteamericano, precisamente para los fines de colaboración mencionados en el texto.

8 Esto lo expresa muy gráficamente el informe de la OCDE al afirmar que está emergiendo un nuevo paradigma: desde el “government-centric paradigma” hacia la “citizen centricity”.

9 Específicamente, el Plan de Acción europeo prevé para 2013 que los Estados Miembros deberán desarrollar servicios web personalizados, incluyendo funcionalidades tales como el seguimiento del progreso de toda interacción con las administraciones públicas.

10 El Barómetro de marzo de 2009 del Centro de Investigaciones Sociológicas aporta información de gran interés sobre estas cuestiones, como es la de que el principal inconveniente de la AE, apreciado por un 45,8% de los encuestados es el “No tener contacto directo con una persona que te informe y ayude a hacer la gestión”, así como que el 71,9% prefiere realizar en persona las gestiones con la Administración, y sólo el 19,7% a través de Internet.

- c) Existe bastante acuerdo sobre que el desarrollo de la calidad de la AE pasa necesariamente por la integración de servicios como precondition para dar el salto a una AE que, superando (mediante la ruptura o la permeabilización) los herméticos modelos de organización competencial, se centre en los “eventos vitales” de los ciudadanos y empresas (creación y disolución de empresas, contratación pública, cambio de domicilio, pérdida del empleo, nacimiento y adopción de hijos, fallecimiento de allegados, acceso a la educación, situaciones de discapacidad y dependencia, adquisición de vehículos, etc.), a lo que sólo se llega mediante la integración de servicios. En estos momentos, la única experiencia en desarrollo en España en esta línea es la de la “ventanilla única” para la creación de empresas organizada en ejecución de la “Directiva de Servicios”¹¹.
- d) Por último, la calidad, sobre todo la relacionada con las expectativas de los usuarios, se asocia de forma creciente con la multicanalidad, esto es, con la diversificación de las vías electrónicas de relación con los ciudadanos. Es casi habitual, sobre todo en España y salvo experiencias acotadas, enfrentar el canal presencial con el electrónico a través de Internet, aunque lo cierto es que las relaciones electrónicas no sólo tienen que discurrir a través de este último cauce. En este punto la LAECSP, que sanciona el derecho a la elección de canal de relación, aunque en su desarrollo inmediato parece centrar su atención en Internet como canal electrónico preferente, lo cierto es que realiza un planteamiento suficientemente abierto, claramente expresado en su preámbulo¹².

3.2. Políticas de desarrollo democrático: hacia el “gobierno abierto”

Los medios de comunicación electrónicos se han mostrado como una herramienta eficaz en múltiples aspectos de las relaciones humanas que requieren la concurrencia de un número elevado de personas para fines concretos. Su repercusión en las prácticas políticas es un corolario inevitable: el uso de Internet se ha hecho presente, con repercusiones hace poco impensables, en las campañas electorales, y las redes sociales se han convertido en el lugar habitual de realización de debates de contenido político o social para un número creciente de ciudadanos. No es extraño,

11 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior y Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ver el portal <<http://www.eugo.es/>>

12 El preámbulo de la Ley es claro al respecto: “El ordenador e Internet puede ser una vía, pero no es desde luego la única; las comunicaciones vía SMS pueden ser otra forma de actuación que en algunas Administraciones están siendo ya utilizadas. La Televisión Digital Terrestre, por ejemplo, abre también posibilidades con las que hay también que contar. La Ley no puede limitarse a regular el uso de los canales electrónicos disponibles hoy en día, ya que la gran velocidad en el desarrollo de las tecnologías de la información hacen posible la aparición de nuevos instrumentos electrónicos que pudieran aplicarse para la administración electrónica en muy poco tiempo, siendo necesario generalizar la regulación de estos canales.”

por ello, que se haya tomado conciencia de las posibilidades que ofrece la AE para convertirse en vehículo de las políticas tendentes a la consolidación y profundización democrática en los países más modernos.

No tendría sentido realizar aquí una explicación extensa sobre los criterios que apoyan el desarrollo del que se ha denominado, en la traducción española, como “gobierno abierto”, materia sobre la que ya existe amplia bibliografía. Sí cabe reparar, sin embargo, la traslación al ámbito de la AE de los tres pilares en que se basa el mismo, esto es, la transparencia, la participación y la colaboración.

- a) En primer lugar, existen pocas disensiones respecto a que la transparencia de las Administraciones públicas es un medio para adquirir el apoyo de los ciudadanos a largo plazo para las políticas e instituciones públicas. El concepto de transparencia utilizado tiene un sentido amplio por cuanto involucra desde el posibilitar a los ciudadanos el acceso a sus datos y ficheros personales almacenados por la Administración y comprobar los accesos que han sido realizados a tales datos¹³, hasta la explicación de las razones que están en la base de los diferentes procesos políticos de decisión. En la Unión Europea, las encuestas realizadas muestran que se trata de uno de los servicios de AE más demandados (lo requieren el 51% de los ciudadanos) y se estima que la aplicación efectiva del principio de transparencia en la AE contribuye a la reducción de las cargas administrativas y de la corrupción y al incremento de la eficacia y la eficiencia y, en definitiva, a la confianza de los ciudadanos¹⁴.

Coherentemente con lo anterior, el acuerdo de Ministros de Malmö de noviembre de 2009 asume como objetivo para la Unión Europea “reforzar la transparencia de los procesos administrativos”, lo que en el Plan de Acción 2011-2015¹⁵ se traduce en acciones tales como alcanzar acuerdos sobre objetivos comunes de transparencia (previsto para 2011); proporcionar información on-line sobre las leyes y regulaciones, y sobre las políticas y finanzas (presupuestos y gastos) públicas (2013); y permitir a los ciudadanos acceder a sus datos personales en poder de las Administraciones y a las consultas formuladas a los mismos (2015).

Además de lo anterior y aunque sorprendentemente haya seguido un camino separado, forma parte indisoluble del principio de transparencia el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos públicos. Este derecho,

¹³ Esta posibilidad ya existe en España en algunos casos, como es en el caso de la Sede Electrónica del Catastro.

¹⁴ Asociado a esta misma materia, el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, de 27 de noviembre de 2008, explicita como ventajas del mismo que i) proporciona una fuente de información para el público; ii) ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; iii) fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad.

¹⁵ En proceso de aprobación.

sancionado en el ámbito de nuestro continente por el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, de 27 de noviembre de 2008¹⁶, ha abierto la puerta al reconocimiento formal de un derecho que está ya vigente en muchos países aunque no en España. Actualmente está en fase de elaboración en nuestro país, posiblemente con más retraso y dificultades de las esperadas, un anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los ciudadanos a la información pública que, en su situación actual, va más allá del contenido estricto del Convenio europeo, puesto que regula no sólo el acceso a los documentos públicos previa demanda, sino que también sanciona el “principio de publicidad activa”, por el cual los poderes públicos deberán publicar, preferentemente por medios electrónicos, la información cuya divulgación resulte de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad¹⁷. Desde luego, sería de desear un mayor nivel de compromiso en la definición del principio de publicidad activa, pues se ha de vencer nada menos que a la consuetudinaria preferencia administrativa por la opacidad.

- b) Con referencia a la utilización de los medios electrónicos de comunicación, la participación se considera una fase de evolución de la transparencia, que comporta un mayor grado de madurez¹⁸. Es también incuestionable la utilidad de la AE en el desarrollo de la participación ciudadana, segunda base sobre la que se construye el “gobierno abierto”. Esto es lógico desde el momento en que la extensión del uso de las herramientas de la web 2.0 es imparable. Los ciudadanos acceden cada vez con mayor asiduidad a los blogs y mashups, utilizan el chat y los sms, o enlazan de forma continuada con las redes sociales tales como Facebook o Twitter, por no citar lugares para la publicación de imágenes y vídeos, etc. Esto ha creado una base útil para la comunicación multibanda en la que los ciudadanos expresan, contrastan y comparten sus ideas y opiniones sobre los asuntos más variados, incluidos claro está aquellos que hacen referencia a las políticas públicas.

La consecuencia de este fenómeno sobre las labores de gobierno es inevitable. Como se destaca en el Informe de las Naciones Unidas, se observa una tendencia global creciente, paralela al desarrollo de estas herramientas, a escuchar a los ciudadanos y recabar su participación, tendencia que se espera crezca en los años venideros¹⁹. No extraña por lo tanto que se creen por-

16 A fecha 29 de septiembre de 2010, lo habían suscrito 13 países, entre los que no se encuentra España, y 3 lo habían ratificado (Hungría, Noruega y Suecia). Ver la situación en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=29/09/2010&CL=ENG>

17 Además (y espero que no sea acotando el alcance de esta norma) se prevé que la información económica y estadística en poder de la Administración General del Estado cuya difusión pública sea más relevante se publicará de manera periódica y previsible, en formato accesible, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.

18 Ver, por ejemplo, United Nations E-Government Survey 2010, capítulo 1.2

19 No es mi intención ni me considero cualificado para poner en cuestión los resultados del estudio realizado por las Naciones Unidas, pero me suscita algunas dudas el hecho de que España se sitúe en 2010

tales de Internet específicos para promover y dar vehículo apropiado a esta participación, que los ciudadanos usen estas herramientas de forma creciente en los procesos electorales, que se promuevan espacios públicos para votar las ideas o sugerencias de los demás, o que se abran vías muy cualificadas de comunicación con los ciudadanos que permiten proyectar y construir desde sus opiniones posiciones de liderazgo²⁰.

Partiendo de la utilidad contrastada de los medios electrónicos para canalizar la participación y dada la insatisfacción en las modernas democracias con la limitación de la presencia ciudadana en la política a los momentos de emisión del voto y su insuficiente conexión con los responsables políticos, no extraña que la Declaración de Malmö, referida a los objetivos de la AE en la Unión Europea, se haga eco de estas preocupaciones y posibilidades e incluya entre estos objetivos el de desarrollar y promover activamente medios efectivos, útiles y mejorados para que tanto las empresas como los ciudadanos participen en los procesos políticos, incrementando el compromiso de la sociedad en la mejora la eficiencia y la eficacia del gobierno así como en la calidad de sus decisiones y de sus servicios, objetivo que se ha trasladado al Plan de Acción 2011-2015²¹.

Sin duda que no basta con la existencia de estas herramientas para que se desarrolle la cultura de la participación y conseguir que ésta supere lo meramente anecdótico. Este desarrollo requiere de esfuerzos y creatividad, con ajustes que tienen mucho que ver con la cultura de cada país. Así como en determinados ámbitos, como es el presupuestario (defensa de opciones de gasto, etc.), existen experiencias en las que la participación fluye de forma apreciable y productiva, no ocurre lo mismo en otros ámbitos, en los que, según advierte el Informe de las Naciones Unidas, aún se observan niveles muy bajos de participación.

- c) Así como la transparencia evoluciona hacia la participación, ésta madura a través de la generación de fórmulas de colaboración, que van más allá de la mera expresión de opiniones o preferencias por los ciudadanos. La colaboración, entendida tanto como la existente entre la Administración y los ciudadanos y empresas, como la que tiene lugar entre las diversas parcelas o niveles de administración, supone una implicación de los ciudadanos y las

en el tercer puesto mundial en el índice de e-participación. Posiblemente, este resultado se deba a la metodología de análisis directo de los contenidos de los (múltiples) portales de Internet, sin evaluación real de la utilización efectiva y repercusión real sobre la realidad administrativa de los canales habilitados para plantear sugerencias.

²⁰ Un fenómeno más que representativo es el mencionado en el Informe de las Naciones Unidas de la existencia de más de 2 millones de personas suscritas a la instancia de Twitter del Presidente Obama.

²¹ Específicamente se establece como objetivo para todo el período el desarrollo por la Estados miembros de servicios que involucren a los “stakeholders” en los debates públicos y en los procesos de toma de decisión.

empresas en la ejecución de las políticas públicas, a veces en función de intereses mutuos que se ven satisfechos por esta vía.

También en este punto la AE es un canal relevante de materialización de esta tercera columna del gobierno abierto. En ocasiones mediante la generación de plataformas con funciones de información permanente sobre las necesidades de los ciudadanos o de contraste de la calidad de los servicios públicos, en otras mediante fórmulas que implican a determinados agentes directamente en la gestión²².

En España, el Plan Avanza 2, cuya estrategia ha sido recientemente aprobada por el Gobierno, hace una apuesta destacable por el desarrollo del gobierno abierto, incluyendo medidas tales como el desarrollo de un portal de Gobierno Abierto de la Administración General del Estado que dé visibilidad a las iniciativas de transparencia, participación y colaboración ya existentes y a las nuevas acciones en este ámbito; el impulso del desarrollo de los instrumentos previstos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad que permitan la cooperación entre las plataformas de Administración Electrónica de las diferentes administraciones públicas; el impulso y seguimiento de un plan marco de desarrollo del Gobierno Abierto dentro de la Administración General del Estado, que se materialice en iniciativas concretas de transparencia, participación y colaboración dentro de las sedes electrónicas de cada organismo de acuerdo a su ámbito de competencias; o el desarrollo de medidas complementarias de educación, sensibilización y difusión de acompañamiento de la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público dirigidas a difundir los aspectos básicos de la regulación y al fomento de una cultura de reutilización de la información del sector público en España.

3.3. Políticas de inclusión

Las nuevas tecnologías y el acceso masivo a la información enriquecen, espiritual y económicamente, a los seres humanos, pero también generan serios problemas de exclusión cuando interponen barreras a determinados colectivos para acceder, parcial o totalmente, a sus ventajas. La “brecha digital”, para algunos “fractura digital”, se puede traducir en desigualdades económicas y comerciales, culturales, sociales e, incluso, políticas, tanto dentro de una sociedad homogénea, como entre las diversas regiones y países. En la medida en que determinadas políticas públicas utilicen los canales digitales para la mejora de la prestación de servicios a los ciudadanos, los fenómenos de exclusión multiplicarán sus efectos y generarán “de facto” capas diferenciadas de ciudadanos, con distintos derechos civiles y desiguales oportunidades.

²² Valga como ejemplo la Colaboración social en la gestión tributaria desarrollada durante años por la AEAT, con frutos importantes en el desarrollo de la utilización del canal electrónico en la presentación de declaraciones tributarias, que ha sido asumida por determinadas Comunidades Autónomas en su propia gestión tributaria, y que ha tenido recepción plena en el artículo 23 de la LAECSP.

En el ámbito de la relación de la Administración con los ciudadanos, es posible que los problemas de exclusión no tengan sólo origen en el desarrollo de las brechas digitales, sino que tengan raíces incluso en los métodos de relación de la administración tradicional, pues es difícil negar que las posibilidades de tener una relación fructífera con la Administración han estado siempre más cercanas a quienes han contado con preparación y medios para ello (disposición de asesores cualificados, formación superior, residencia en las grandes capitales, etc.). El problema es que, ahora, la brecha se hace más aparente y profunda, generándose dificultades que arrojan fuera del nuevo universo de la información a grupos de personas, cuando no a regiones enteras, afectadas por alguno (a veces por prácticamente todos) de los factores generadores de esta nueva desigualdad social.

No está en mi ánimo profundizar en el análisis del peso real de los posibles factores de exclusión, que varía de un lugar a otro. Estos pueden ser muy variados y tendrán distinto peso según los casos. Entre los mismos se mencionan la existencia de distintos niveles de alfabetización y capacitación tecnológica; el impacto de las diferencias idiomáticas; la existencia de discapacidades que inhabilitan o dificultan el acceso a las redes de información; los problemas de acceso físico o económico a los sistemas de comunicaciones y a la banda ancha; la disponibilidad del hardware y software necesarios y adecuados a las características de los sujetos; el peso de la edad; las predisposiciones culturales; las discriminaciones por razón de sexo; etc.

Lo importante, más que apostar por una fórmula o por otra, es comprender que la exclusión es un fenómeno creciente²³ que hay que analizar atendiendo a su impacto social en un contexto determinado y no sólo en función del peso otorgado a determinadas causas desde apriorismos teóricos o políticos. Así, es posible que en un análisis sesgado del problema (que no necesariamente injusto) se otorgue más peso a las dificultades de acceso de personas con determinada discapacidad y se olvide, por ejemplo, la existencia de una porción elevada de población emigrante con dificultades idiomáticas decisivas, que tienen derecho a prestaciones públicas y pagan sus impuestos, pero no pueden beneficiarse de las ventajas de los nuevos canales electrónicos por falta de la traducción de sus contenidos²⁴.

El problema de la exclusión ha sido reiteradamente denunciado en las diversas instancias políticas. De forma muy gráfica es descrito por la Comisión Europea²⁵: al aumentar el número de tareas cotidianas que se llevan a cabo en línea, desde solicitar un empleo a pagar los impuestos o comprar billetes, el uso de Internet se ha convertido en parte integrante de la vida cotidiana de muchos europeos. Sin embargo, 150 millones de europeos –el 30 % aproximadamente– nunca han utilizado todavía Inter-

23 El Informe de las Naciones Unidas indica que “There is some debate about how fast the digital gap is expanding, but there is no question that it is expanding.”

24 A veces se ignora que la AE va dirigida a los “ciudadanos”, que no son sólo quienes disfrutan de la nacionalidad de la Administración actuante. En este sentido, el DNI podría ser fuente de discriminación.

25 Comisión Europea: “Una Agenda Digital para Europa”.

net. Suelen decir que no lo necesitan, o que resulta demasiado caro. Este grupo está compuesto principalmente por las personas de 65 a 74 años, las personas de renta baja, los desempleados y los de nivel cultural más bajo...

Puesto que la brecha digital amenaza con perjudicar la dimensión social de las diversas políticas públicas, afectando en ocasiones a las propias posibilidades de salir de la situación desfavorecida, no extraña que hayan tomado cuerpo propio las denominadas “políticas de inclusión”, políticas transversales destinadas a conseguir, en frase muchas veces reiterada “que nadie se quede atrás”. Por esto mismo, la declaración de Malmö no es ajena al problema y se propone desarrollar servicios inclusivos que ayuden “a derribar los obstáculos encontrados por los grupos excluidos digital o socialmente”.

¿Qué acciones son posibles para paliar este problema? De acuerdo con los criterios del Informe de las Naciones Unidas para 2010, en los países desarrollados, la expansión del acceso a la información y el conocimiento incluye seis etapas básicas:

- Incrementar el número de las personas que utilizan Internet y los ordenadores personales.
- Incrementar el acceso a la banda ancha que permita la utilización de aparatos móviles para la obtención de los servicios de la AE.
- Desarrollar contenidos que los ciudadanos perciban como relevantes y útiles
- Incrementar los niveles de educación para que los ciudadanos sean capaces de utilizar la información y el conocimiento a que pueden acceder, y
- Estimular la participación de los ciudadanos.

Las recetas y responsabilidades para llevar a cabo estas acciones son múltiples. El informe últimamente mencionado proporciona algunas medidas que en modo alguno agotan el repertorio de las posibles. Así, menciona específicamente la conveniencia de consultar a los posibles afectados antes de la implantación de servicios, ya que no está asegurado que siempre funcionen las decisiones unilaterales de los responsables administrativos; la personalización de servicios, a la que antes se ha hecho referencia; y la multicanalidad, como vía para asegurar la flexibilidad²⁶. Por su parte, el Informe de la OCDE muestra la existencia de diversos enfoques o políticas para atajar los problemas de la brecha digital, que gravitan entre las que se centran en

²⁶ En algunos países con dificultades, a veces puramente físicas, para asegurar el acceso universal a Internet, como es el caso de Chile, se ha extendido con buenos resultados la provisión de servicios de AE a través de los terminales telefónicos. Sin duda, en la combinación de unos y otros canales estará el acierto en los próximos años, como y está poniendo de manifiesto en España la Agencia Estatal de Administración Tributaria, utilizando el teléfono para determinados trámites.

posibilitar el acceso a la tecnología, y las observadas en países más adelantados, de ocuparse sobre todo de los factores motivacionales²⁷.

En España, hasta muy recientemente no se ha definido una estrategia consistente destinada a disminuir la brecha digital. Si aludimos de forma específica a la AE, nos encontramos con las normas contenidas en la LAECSP²⁸, el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, referido exclusivamente a las personas con discapacidad y a las “personas mayores”, y la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información²⁹. El Plan Avanza 2, cuya estrategia ha sido recientemente aprobada por el Gobierno, profundiza más en el problema, incluyendo un conjunto de acciones en las que pretende basar la nueva política de inclusión digital, que obviamente afectará de forma señalada a la AE. Entre estas medidas se incluyen acciones para la extensión de la banda ancha; para la capacitación tecnológica de los ciudadanos³⁰; financiación de la adquisición de equipamiento y conectividad; el estudio de tecnologías adecuadas a las necesidades de ciudadanos en riesgo de exclusión digital; experiencias piloto o demostradoras que contribuyan a favorecer la vida activa e independiente, la inserción laboral, el envejecimiento activo y la teleasistencia; experiencias demostradoras de actuaciones de acompañamiento y entrenamiento; creación, mejora e impulso de redes digitales, de ámbito nacional o regional, con servicios específicos para ciudadanos en riesgo de exclusión digital; acciones dirigidas a impulsar la participación ciudadana a través de Internet y la utilización de los servicios digitales; exploración de plataformas que permitan la integración de servicios digitales y faciliten la provisión y entrega de dichos servicios a las personas usuarias basadas en las necesidades; y extensión de la red de puntos de acceso a los servicios públicos digitales para los ciudadanos carentes de los medios técnicos para ello³¹; y diversas medidas para conseguir la igualdad de género en la red.

27 “OECD Rethinking ...”, p. 79.

28 El artículo 4 c) de la LAECSP enuncia con carácter general y bastante precisión el principio de accesibilidad, y el artículo 6.2 c) establece el derecho “a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas”, pero posteriormente a estas declaraciones genéricas, en materia idiomática sólo se ocupa del acceso a las lenguas oficiales y se limita a realizar en la Disposición final séptima una remisión a un desarrollo reglamentario del artículo 4 c), “para garantizar que todos los ciudadanos, con especial atención a las personas con algún tipo de discapacidad y mayores, que se relacionan con la Administración General del Estado puedan acceder a los servicios electrónicos en igualdad de condiciones con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos”. Se llama la atención que la norma se circunscribe a la AGE, por lo que queda abierto el frente de las políticas de inclusión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, prestadores principales de servicios para los ciudadanos.

29 En la Disposición adicional undécima se hace otra declaración genérica, diciendo que “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el impulso, el desarrollo y la aplicación de los estándares de accesibilidad para personas con discapacidad y diseño para todos, en todos los elementos y procesos basados en las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información.”

30 Aquí ya se refiere a un espectro más amplio de ciudadanos con riesgos de exclusión digital: “Mayores, personas con discapacidad, rentas bajas, zonas rurales...”.

31 Esta actuación tiene reflejo en el artículo 22 de la LAECSP sobre Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público, sobre cuyas normas de desarrollo y soporte organizativo se trabaja en la actualidad. Como ejemplos de primeras acciones puede mencionarse la red de terminales de Internet instalada a disposición de los ciudadanos, en las oficinas territoriales de la Agencia Estatal de Ad-

3.4. La Administración electrónica y la política económica

Sin mencionar otros aspectos a más largo plazo, como son los relacionados con las ventajas económicas proporcionadas por la sociedad de la información, o la mayor transparencia y apertura de los mercados³³, etc., existe un conjunto de acciones/efectos económicos, a corto o medio plazo, atribuidos con generalidad al desarrollo de la AE. Una síntesis de los mismos es la siguiente:

- a) La puesta a disposición por vía electrónica de información masiva y procesable del sector público, sobre todo la relativa al mismo como agente económico, tiene un gran valor para las empresas a través de su reutilización con finalidades múltiples.

El valor otorgado a esta medida es enorme y apreciado unánimemente. En la declaración de Malmö de noviembre de 2009 se llega a afirmar que “Los nuevos productos y servicios de información inducidos por la demanda y habilitados por la reutilización de la información del sector público sustentarán la transición de Europa a una economía basada en el conocimiento”.

En España, la base normativa de esta puesta a disposición se encuentra en la LEY 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que traspone la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo. No obstante, aunque la Ley obliga a la publicación electrónica de los catálogos de información reutilizable³³, lo cierto es que los avances prácticos observables hasta la fecha son más bien escasos³⁴.

- b) La AE se considera un instrumento fundamental para reforzar la movilidad territorial, tanto de personas como de empresas. Esta medida es particularmente promovida en el ámbito de la Unión Europea, mereciendo particular atención en la Declaración de Malmö, que acuerda reforzar la movilidad en el mercado único mediante servicios transfronterizos integrados de admi-

ministración Tributaria, así como en las Delegaciones de Economía y Hacienda, Gerencias del Catastro y otras oficinas centrales y territoriales del mismo Departamento.

³² Hay diversas áreas con repercusión económica en las que el desarrollo de la AE cuenta con particularidades dignas de mención. Es el caso, por ejemplo, de la contratación pública, que debe acomodarse a normas específicas para satisfacer los requisitos sobre transparencia y competencia establecidos por la Unión Europea. Otro caso especial con trascendencia económica es el relativo al desarrollo de la factura electrónica, con peso en las relaciones tributarias, de contratación pública, de control público, etc. Evidentemente, no voy a ocuparme de estos casos de forma particularizada, pues ello merecería exposiciones autónomas de mucha mayor extensión.

³³ Art. 4.5 5. “Las Administraciones y organismos del sector público facilitarán mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, creando sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, tales como listados, bases de datos o índices y portales que enlacen con listados descentralizados.”

³⁴ Sobre esta cuestión ver la información proporcionada por la web del “Proyecto Aporta”, en la dirección <http://www.proyectoaporta.es>.

nistración electrónica para la creación y la gestión de empresas, y para facilitar la movilidad para el estudio, el trabajo, la residencia y la jubilación en cualquier país de la Unión Europea.

- c) En el ámbito de la política económica, tienen relevancia las posibilidades que ofrece la AE en la reducción de las cargas administrativas de las empresas. También en la Declaración de Malmö se apuesta decididamente por estas políticas, declarando la intención de utilizar la AE para reducir las cargas administrativas mediante diversas acciones, como son: el rediseño de los procesos administrativos para hacerlos más eficientes³⁵; el intercambio de experiencias y la investigación conjunta de la manera en que las administraciones pueden reducir la frecuencia con la que los ciudadanos y las empresas tienen que reenviar información a las autoridades competentes; y el refuerzo del respeto a la privacidad y la protección de datos como resortes para aumentar los niveles de confianza y promover la aceptación de los servicios creados a partir del intercambio electrónico de información.

El Gobierno de España adoptó, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 4 de mayo de 2007, el impulso del Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas de la Unión Europea y se comprometió a la elaboración de un Plan de Acción con objetivos y medidas concretas, encargo que se encomendó al Grupo de Alto Nivel que se constituyó para tal fin. El Consejo de Ministros aprobó el 20 de junio de 2008, el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, cuyo objetivo fue la reducción del 30% de las cargas hasta el año 2012. Para poder llevar a cabo este objetivo, los Consejos de Ministros del 27 de junio de 2008, 14 de agosto de 2008 y 17 de abril de 2009 aprobaron un conjunto de medidas de obligatoria aplicación en diversos Departamentos, que aún están en fase de ejecución. Se reconoce en los diversos estudios que, independientemente de las medidas de reducción de obligaciones de información de las empresas (entrega de datos reiterados o innecesarios), una de las medidas con mayor impacto en la reducción de cargas proviene de sustituir la recogida de información que se efectúa actualmente por medio de formularios en papel por un sistema de declaración electrónica, utilizando, en la medida de lo posible, portales inteligentes.

- d) Por último, aunque con argumentos menos sólidos, también se han señalado otras contribuciones de la AE en el plano de la política económica, bien

35 La declaración de Malmö dice que “Analizaremos de forma habitual cómo pueden desarrollarse los procesos organizativos cuando se aplican tecnologías de la información y de la comunicación para aumentar así la eficiencia y la efectividad. Promoveremos la innovación y la adquisición de las habilidades necesarias por nuestros funcionarios para aumentar las capacidades de nuestras administraciones públicas. Compartiremos las experiencias, las buenas prácticas y las investigaciones sobre cómo esto puede conseguirse. La administración electrónica es un habilitador importante para las mejoras organizativas.”

por sus efectos en la lucha contra el cambio climático³⁶, bien por otras contribuciones a la competencia, como es el caso de la promoción del uso de especificaciones abiertas³⁷.

Interesa indicar que estos objetivos están presentes también en la “Agenda digital para Europa”, que tras exponer los argumentos que abonan el valor de la AE en todas estas políticas, concluye que los Estados miembros deberían:

- a) Hacer plenamente interoperables los servicios de administración electrónica, superando las barreras organizativas, técnicas o semánticas y respaldando el IPv6.
- b) Garantizar que los puntos de contacto únicos funcionen como verdaderos centros de administración electrónica, más allá de los requisitos y los ámbitos cubiertos por la Directiva de servicios.
- c) Concertar, a más tardar en 2011, una lista común de servicios públicos transfronterizos esenciales que correspondan a necesidades bien definidas, permitiendo que los empresarios creen y exploten un negocio en cualquier lugar de Europa, con independencia de su localización original, y que los ciudadanos estudien, trabajen, residan y se jubilen en cualquier lugar de la Unión Europea. Estos servicios esenciales deberían estar disponibles en línea a más tardar en 2015.

4. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO POLÍTICA PÚBLICA. LA POLÍTICA DE USO EFECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Hemos visto hasta ahora que la AE puede “servir” en unos casos o “polarizar” en otros el diseño y ejecución de múltiples políticas públicas. La pregunta a responder al final es, ¿puede el desarrollo de la AE considerarse como una política pública autónoma? Este salto de lo adjetivo a lo esencial, que permitiría hablar de “la AE al servicio de la AE”, debe abordarse desde un punto de vista esencialmente pragmático. En primer término no hay que olvidar que, por muchas repercusiones que tenga, la AE no es sino una forma de hacer administración, con alcance predominantemente ins-

36 La declaración de Malmö entra en esta materia, mencionando el objetivo de reducir la huella de carbono: “Utilizaremos las tecnologías de la información y de la comunicación para apoyar nuestros esfuerzos en reducir, de forma demostrable, las emisiones de carbono, contribuyendo así a los objetivos generales relativos a la reducción de emisiones de carbono. Cooperar para elaborar un acuerdo común sobre nuestros objetivos y las medidas a adoptar para lograr un menor consumo de energía. Las tecnologías de la información y de la comunicación juegan un papel determinante en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo a una economía sostenible baja en emisiones de carbono.”

37 La declaración de Malmö dice que “el modelo de fuentes abiertas podría promocionarse para su utilización en los proyectos de la administración electrónica. Es importante crear una igualdad en las condiciones de competencia, donde tenga lugar la competencia abierta, asegurando la mejor relación entre coste y prestaciones.”

trumental, por lo que hay que desconfiar de la consideración de la AE como un fin en sí misma, desligada del resto de las políticas a las que sirve de vehículo.

Sentado lo anterior, sí hay un aspecto en el que puede considerarse que existe un “política de AE” que goza de cierta autonomía: me refiero al conjunto de acciones tendentes a conseguir la aceptación social y la utilización efectiva de la AE, acciones que, aunque tienen muchas particularidades según el ámbito de Administración en que se instrumentan, lo cierto es que cuentan con suficientes elementos comunes como para que se pueda hablar de una “política de uso efectivo de la AE”.

Que la AE no se vende sola es algo que la experiencia nos enseña amargamente, y además esto es cierto en la generalidad de los países. A pesar de las ventajas de todo tipo que se admite tiene la AE, las encuestas nos dicen que los ciudadanos se encuentran más cómodos y seguros actuando a través de los cauces de la administración tradicional. En buena medida, detrás de este relativo fracaso late el problema de que se ha partido del convencimiento de que la construcción de la AE puede hacerse sin alterar los vigentes esquemas de organización administrativa. Esta es al menos la conclusión a que se llega si se parte del análisis realizado por la OCDE, que también pone en evidencia la brecha existente entre la oferta y sofisticación de los servicios ofrecidos a través de Internet y el uso efectivo de los mismos por los particulares (no así, necesariamente, por las empresas)³⁸. Creo que una de las observaciones más destacables de este informe es hacer ver cómo durante mucho tiempo la atención a la tecnología ha eclipsado la necesidad de introducir cambios organizativos, culturales y estructurales en el sector público. El informe destaca que retos clave (por ejemplo las barreras legales y culturales para la colaboración y cooperación en y a través de los niveles de gobierno, prerequisite para construir servicios de AE atractivos, integrados y centrados en el usuario) han sido desatendidos.

Hoy parece cada día más claro que la atención en el suministro de servicios públicos debe centrarse en las necesidades, demandas y satisfacción de los usuarios, y no sobre las herramientas informáticas o sobre los canales electrónicos de suministro de los mismos. De algún modo, y de este defecto no está exenta España, se sigue bajo el adormecimiento provocado por las virtudes sin límite atribuidas a la tecnología³⁹, delegando en la misma el trabajo de evolucionar la Administración y sin caer en la cuenta de que, al final, están las personas, esas mismas personas que no tienen a bien

38 Ver OECD Rethinking e-Government Services. User-centred approaches

39 No se escapa de este defecto el intento de promocionar el uso de la AE convenciendo a los ciudadanos de las virtudes potenciales del Documento Nacional de Identidad electrónico. Una vez más la tecnología actúa como un velo que impide ver con claridad la realidad, sin considerar que lo importante es la adecuación de los servicios a las necesidades reales de los ciudadanos. En fin, una de esas necesidades de los ciudadanos es la de la simplicidad, y esta se obtiene mejor aplicando el criterio de proporcionalidad establecido en la LAECSP en la exigencia de la seguridad del método de identificación de los ciudadanos, puesto que para muchas actuaciones por los canales electrónicos debería bastar la utilización de sistemas de autenticación más sencillos (claves concertadas, usuario y password, etc.)

utilizar los avanzadísimos servicios electrónicos que, con tanta generosidad, les sirve la Administración⁴⁰.

En definitiva, el informe de la OCDE opone dos distintos enfoques de la Administración, sobre los que habrá que optar para seguir avanzando desde el momento en que la AE entra en liza:

- a) El enfoque centrado en el gobierno, orientado hacia la transformación, con énfasis sobre la coherencia de la organización. En este enfoque se presta atención prioritaria a los procedimientos y procesos; a la eficiencia y la eficacia con el fin de reducir los costes; al incremento de la productividad; a la coherencia entre el front-office y el back-office promoviendo la integración, colaboración y cooperación con otros niveles de gobierno
- b) El enfoque centrado en los usuarios, orientado hacia la consideración del contexto de éstos, con énfasis sobre la coherencia externa. En este enfoque se consideran los factores sociales (prerrequisitos sociales y económicos determinantes, hábitos y conducta humana, aspectos culturales, etc.), los factores organizativos (compartir información, integración e individualización de servicios, ventanillas únicas, personalización, etc.), y los factores institucionales (colaboración horizontal entre las Administraciones, suministro conjunto de servicios, etc.).

La conclusión a que llega el mencionado informe es que los gobiernos, en el desarrollo de la AE, necesitan reestablecer el balance entre los objetivos internos de las organizaciones, centrados en la eficacia y la eficiencia, y los objetivos externos, como son el enfoque hacia los usuarios, la demanda, la satisfacción, la calidad de los servicios, y la transparencia.

Puesto que el problema de la subutilización es bastante general, no faltan las propuestas para atajar el problema: ir hacia una AE más participativa e inclusiva, atender de forma más cercana a las necesidades y demandas de los usuarios; avanzar en la personalización de los servicios; etc.; y siempre acompañando las medidas de transformaciones de la Administración de suficiente calado para superar las barreras competenciales que impiden el desarrollo de servicios integrados; la reconversión de los servicios informáticos, para evitar los sobrecostes y la falta de interoperabilidad derivados de la descoordinación de las compras y de los proyectos y sistemas; etc. Posiblemente, la mejor medida para hacer avanzar la AE y poder recoger sus frutos sea la de empezar por repensar la propia Administración, admitiendo el hecho, cada

⁴⁰ La forma de expresar la idea no es gratuita: hasta la LAECSP, que configura el acceso electrónico como un derecho de los ciudadanos, la oferta de servicios electrónicos se anunciaba como el resultado de medidas voluntariosas de una Administración protectora. Aún después de la entrada en vigor de la LAECSP, este tic ha permanecido en algunos sectores de la Administración, que siguen anunciando su tardía llegada a la AE como el resultado de una meritoria concesión a los ciudadanos.

día menos discutible, de que no nos encontramos sólo en una etapa madura de la revolución informática, sino ante una nueva configuración del modelo de relación de la Administración con los ciudadanos.

Naturalmente, y para los amantes de lo concreto, han existido intentos de sistematización de las causas del uso insuficiente y de las medidas que deberían integrar una política de desarrollo de la AE. El informe de la OCDE tantas veces mencionado detecta los siguientes prerequisites, sobre los que habría que trabajar:

- Contar con acceso a la infraestructura tecnológica (hard y soft), incluidas las consideraciones relativas a la facilidad de uso.
- La existencia de suficiente provisión de servicios, preferiblemente integrados.
- El conocimiento de la existencia de los servicios.
- La organización de los servicios (integración y personalización; colaboración entre autoridades; estandarización e interoperabilidad, etc.), dirigida a aumentar las probabilidades de uso.
- La obtención de resultados de la implementación de la AE: que se alcancen las expectativas en calidad, eficiencia y efectividad externa, y
- El reconocimiento de los usuarios de la seguridad y privacidad (gestión de identidades digitales, etc.) de los servicios.

En la práctica, el mismo informe de la OCDE aprecia la existencia de cuatro aproximaciones constatables en los diferentes países al problema del insuficiente uso efectivo de la AE:

- a) Aproximación de simplificación organizativa y administrativa. Pone el acento en hacer los servicios de AE simples y transparentes. Dar al usuario una sola entrada (ventanillas únicas) y que los servicios funcionen bajo un marco legal simple. Los ejemplos de acciones incluyen cuestiones tales como la personalización de servicios y portales (páginas personalizadas con información de diversas autoridades públicas en un solo lugar; formularios precumplimentados; etc.), o las medidas de reducción de cargas administrativas.
- b) Aproximación ligada a las situaciones de los usuarios. Pone el acento en la atención a los eventos vitales de los usuarios (minusválidos, estudiantes, cesación de empleo, nacimiento y defunción, etc.).
- c) Aproximación participativa e inclusiva. Pone el acento en motivar a los ciudadanos para interesarse e influir en las acciones de gobierno, bajo la hipótesis de que ello hará atractiva la utilización de la AE para el uso de los servi-

cios (portales de consulta de información, centros TIC en las áreas menos pobladas, etc.).

- d) Aproximación de marketing y gestión de canales. Pone el acento en la publicidad de los servicios de AE y sus ventajas, a menudo en conexión inmediata con la gestión de los canales de relación.

Esta clasificación es válida desde un planteamiento descriptivo, pero es posible que un correcto diagnóstico en un determinado país lleve a la conclusión de que hay que adoptar medidas pertenecientes a varias de estas categorías. Por otra parte, aparte de un diagnóstico correcto, entiendo que una política de utilización efectiva de la AE debe tener en consideración otra serie de cuestiones adicionales, como son contar con un marco estadístico, suficientemente fiable y detallado, de seguimiento y evaluación de la utilización de la AE, y disponer de sistemas de medición permanente, en series contrastables en el tiempo, sobre la satisfacción de los usuarios, herramientas de las que, por sorprendente que parezca, carecemos en la actualidad.

No quisiera terminar sin poner de manifiesto una preocupación que me asalta desde hace algún tiempo. Si hay algo difícil es definir una política para hacer algo en lo que todos están de acuerdo, o que se piensa que es cosa de los expertos en informática o en telecomunicaciones. La misma esencia de la política, la que llama la atención de los responsables públicos, es el recomponer desacuerdos o elegir alternativas. Parece que una política suscita mayor interés si se identifican los adversarios. Pero lo cierto es que el alto nivel de acuerdo existente sobre las virtudes de la AE puede ser lo que, en cierta medida, la esté ahogando, porque aún se piensa que lo importante es la propia AE y no los ciudadanos. Mientras esta contradicción no se resuelva es posible que nos mantengamos en la perplejidad de no entender cómo es posible que las personas no sigan a los gobiernos en sus esfuerzos por generar este nuevo marco de relación.

Recibido: 21 de octubre de 2010

Aceptado: 25 de octubre de 2010

