

## Guía de Estudio 2

# La oferta y la demanda de gobierno electrónico



## **PRESENTACIÓN**

Esta Guía de Estudio (GES) presenta de manera resumida las dos perspectivas fundamentales con las que la literatura especializada ha analizado el fenómeno del gobierno electrónico y la administración electrónica: la perspectiva de la oferta (es decir, el punto de vista de los servicios *online* ofrecidos efectivamente por las administraciones públicas a los ciudadanos) y la perspectiva de la demanda (es decir, del uso real que los ciudadanos hacen de estos servicios públicos *online*).

Para concretar el contenido docente de esta Guía de Estudio, se propone la lectura obligatoria de dos textos y la lectura de xxx textos complementarios.

## **OBJETIVOS**

- ✓ Evaluar el impacto que han tenido las políticas de gobierno electrónico desde el punto de vista de la oferta.
- ✓ Evaluar el impacto que han tenido las políticas de gobierno electrónico desde el punto de vista de la demanda.

## CONTENIDOS

### 1. La oferta de servicios públicos electrónicos

La oferta de servicios públicos electrónicos es una realidad que se ha ido transformando a lo largo del tiempo. A medida que la sociedad de la información se ha ido desarrollando y la utilización de las TICs se ha generalizado en todos los ámbitos, la administración electrónica ha ido incorporando nuevas posibilidades en la provisión de servicios públicos *online*. Es más, las propias instituciones públicas han ido modificando el discurso sobre cuál debía ser el contenido real de la administración electrónica.

Por ejemplo, las diferentes iniciativas o programas que en la Unión Europea han intentado dar forma a las prácticas de administración electrónica (por ejemplo eEurope 2002, eEurope 2005, i2010, o la Agenda Digital para Europa) han evolucionado de manera notable: desde unos primeros programas en los que el objetivo principal se reducía a proporcionar servicios públicos en línea a través de los portales de las administraciones públicas (por ejemplo, el plan de acción eEurope 2002 establecía que para finales de 2002 los estados miembros deberían prestar por Internet todos los servicios “públicos básicos”), hasta unos programas cuyo objetivo final es el crecimiento económico a través de, entre otras variables, una mayor calidad, estabilidad y eficiencia del sector público (calidad, estabilidad y eficiencia que se conseguirá mediante la administración electrónica). Dicho en otros términos, la lógica del desarrollo de los planes para la administración electrónica ha transitado desde la oferta hasta la demanda: desde la evaluación del porcentaje de servicios *online* característico de la iniciativa eEuropa 2002, hasta la consideración (ya en la iniciativa del año 2012 en la Agenda Digital Europea) de que el desarrollo de la sociedad de la información es un problema relacionado con la demanda y no, como habían hecho las anteriores estrategias de la Unión Europea, un problema relacionado con la oferta.

En este sentido, con la intención final de estimular la economía de los países europeos, los objetivos de las recientes iniciativas relacionadas con la administración electrónica en la Unión Europea incluyen elementos como por ejemplo fomentar el uso avanzado de Internet, aprovechar las oportunidades del *cloud computing*, elaborar una carta de derechos digitales de las comunicaciones electrónicas y de los servicios en línea, consolidar unas administraciones públicas abiertas y transparentes que fomenten la participación activa y que reutilicen la información del sector público, etc.

Ver, por ejemplo, los objetivos y principios del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020.

- COMISIÓN EUROPEA (2016). “Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020”. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8097-2016-INIT/es/pdf>

Y de algunos países de América Latina:

- Colombia:  
[http://www.redgealc.org/download.php?len=es&id=2810&nbre=Documento para ONU VF%20\(DOC%20ESTRATEGIA\).pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos](http://www.redgealc.org/download.php?len=es&id=2810&nbre=Documento+para+ONU+VF%20(DOC%20ESTRATEGIA).pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos)
- Perú:  
<http://ogrrhh.unmsm.edu.pe/files/normativas/otros/PLAN%20NACIONAL%20DE%20GOBIERNO%20ELECTRONICO.pdf>
- Ecuador:  
[http://www.redgealc.org/download.php?len=es&id=5862&nbre=PlanGobierno ElectronicoV1.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos](http://www.redgealc.org/download.php?len=es&id=5862&nbre=PlanGobierno+ElectronicoV1.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos)
- Bolivia:  
<http://www.agetec.gob.bo/index.php/plan-de-gobierno-electronico/>
- Chile:  
[http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_gobierno\\_digital\\_2011-2014.pdf](http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/plan_estrategico_gobierno_digital_2011-2014.pdf)

Si bien los planes europeos (y también latinoamericanos) de desarrollo de la administración electrónica establecen unos objetivos ambiciosos relativos a los efectos positivos de la administración electrónica en las distintas dimensiones de la sociedad de la información ¿hay coincidencia entre las declaraciones enfáticas recogidas en los planes de acción para la implementación de la administración electrónica y su desarrollo verdadero? Para responder a esta pregunta sobre el nivel de satisfacción de las expectativas generadas por la administración electrónica, es necesario disponer de métricas fiables.

Actualmente no existe un consenso sobre cómo se han de evaluar los resultados de las iniciativas de la administración electrónica: los estudios analizan diferentes aspectos del fenómeno utilizando diversos indicadores que son objeto de comparación. Ni siquiera una técnica tan específica como la del análisis de los costes-beneficios parece aplicable a la administración electrónica sin generar algún tipo de controversia: por un lado, buena parte de los bienes producidos por las administraciones (electrónicas) son bienes públicos y, por otra parte, el análisis de los beneficios sólo se puede hacer a través del estudio del nivel de satisfacción (siempre subjetivo) de los usuarios.

Una primera aproximación bastante intuitiva para un posible análisis de la oferta de administración electrónica considera el nivel de implementación de la administración electrónica en un determinado territorio. Desde este enfoque podemos entender la administración electrónica como un fenómeno *emergente* (cuando tan solo ofrece una mínima información sobre el gobierno), *consolidado* (la información proporcionada incluye todos los aspectos relevantes de los servicios públicos), *interactivo* (cuando es posible obtener permisos, formularios... *online*), *transaccional* (a través de Internet es posible usar de manera competente el servicio público, incluso su pago) y *participativo* (la

interacción gobiernos-ciudadanos incluye la participación directa de éstos en los asuntos públicos).

Siguiendo esta misma lógica, la OCDE propuso el “Índice de madurez” de la administración electrónica (“*Rethinking e-Government Services*”. OECD e-Government Studies. OCDE, 2009). Este índice (que se elabora desde el año 2000) considera los veinte servicios públicos básicos de referencia para la Unión Europea y elabora tres subíndices con los que analiza:

- 1) La sofisticación de los servicios de la administración electrónica (toma valor 0 si no hay ningún servicio público en línea, y valor 1 si hay muchos servicios en línea y son muy “maduros” porque permiten una transacción completa);
- 2) La “profundidad” de los servicios en línea, es decir, el número de servicios públicos que se pueden completar en línea, incluido el pago; y
- 3) La calidad del portal de la administración pública (es decir, el grado en que el portal de la administración es verdaderamente una *one-stop-shop* que permite la personalización los servicios que se ofrecen al ciudadano independientemente del hecho de que la provisión del servicio afecte a varios departamentos o administraciones).

Por su parte, en el análisis de la sofisticación de la provisión de los servicios públicos electrónicos se destacan cinco niveles diferentes:

Nivel #0: el prestador del servicio o el órgano responsable no tiene una web accesible al público. Las relaciones con la administración son de carácter exclusivamente presenciales.

Nivel #1: información. En esta primera fase la administración proporciona información básica de los servicios públicos en línea. Por lo tanto, la comunicación es unidireccional. Por ejemplo, muchos organismos públicos usan la web para publicar información sobre sus propios servicios que pueda ser de interés para los ciudadanos o las empresas (o que éstos puedan necesitar).

Nivel #2: interacción. En esta fase existe la posibilidad de descargar formularios (solicitudes, permisos...) que permiten a los ciudadanos (o a las empresas) enviar información a la administración vía telemática. Por tanto, la comunicación ya es bidireccional.

Nivel #4: la interacción de doble vía. En esta fase ya se permite el procesamiento de formularios, incluyendo mecanismos de autenticación, lo que conlleva la sustitución de una parte del trabajo que tradicionalmente llevaban a cabo funcionarios. La comunicación es bidireccional interactiva.

Nivel #5: la transacción. En esta fase se posibilita el inicio de un trámite administrativo, la decisión, la comunicación e, incluso, el pago. El expediente administrativo puede completarse por medios telemáticos.

Lectura obligatoria:

Fernández, X. (2013). Políticas de administración y gobierno electrónico. Editorial UOC. Material docente del Máster Universitario en Administración y Gobierno Electrónico de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Págs: 7-23.

A través del análisis de la administración electrónica mediante índices como los propuestos se elaboran los *rankings* con los que es posible comparar el desarrollo de la administración electrónica en determinados países o zonas geográficas. El problema fundamental de los *rankings* es que necesitan construir una puntuación única para cada una de las administraciones consideradas: en el momento en que hay más de una variable a comparar, es necesario establecer un método -que siempre será subjetivo- para determinar el peso específico de cada variable y así poder llegar a ese valor único. Por lo tanto, las diferentes aproximaciones y metodologías para la evaluación de la administración electrónica no proporcionan un marco común con el que efectivamente se puedan evaluar, clasificar y comparar las diferentes iniciativas de administración electrónica.

En este punto cabe destacar la necesidad de que, como la propia Comisión Europea ha recordado, “el énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A esto se refiere la administración electrónica.”

Comisión Europea (2003). “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”.

Para la evaluación de la administración electrónica en Colombia, se puede consultar:

- AAVV (2011). El gobierno en línea en Colombia 2010 – 2011. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.  
[http://www.programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/El\\_Gobierno\\_en\\_lnea\\_en\\_Colombia\\_2010\\_2011.pdf](http://www.programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/El_Gobierno_en_lnea_en_Colombia_2010_2011.pdf)
- Cardona Madariaga, D.F. & Cortés Sánchez, J.D. & Ujueta, S.L. (2015). “Gobierno Electrónico en Colombia: marco normativo y evaluación de tres índices estratégicos”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 69: 11-34.  
<http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/viewFile/19701/19652>

- Valencia Tello, D.C. & Puron Cid, G. (2014). “Implementación del Gobierno Electrónico en México y Colombia”. Ponencia presentada en el Congreso GIGAPP.  
<http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1799>

Para una interpretación más “generalista” de los efectos de la administración electrónica, se puede consultar:

- Albornoz, B. (2007). “Experiencias de gobierno electrónico en la región andina: una visión de conjunto” (págs: 281-322) en AAVV, Experiencias andinas de gobierno electrónico: La problemática de la participación ciudadana, FLACSO, Ecuador.  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21035>
- Massal, J. & Sandoval, C.G. (2010). “Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet?”. *Análisis político*, 68: 3-25.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052010000100001](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000100001)

## 2. La demanda de servicios públicos electrónicos.

Una de las conclusiones más aceptadas derivada de los análisis empíricos sobre la administración electrónica es que, desde un punto de vista cuantitativo, los usuarios no son tantos como cabría esperar dadas las ventajas que el uso de la administración electrónica proporciona al usuario.

En este mismo sentido, los niveles de desarrollo de la administración electrónica se pueden relacionar con los intereses y las capacidades que tengan los ciudadanos para utilizar los diferentes servicios *online* que presta la propia administración pública: analizada esta relación, se comprueba cómo el uso de Internet como canal de relación de los ciudadanos con la administración se reduce a medida que precisamente se complica la interacción con la administración pública.

Por ejemplo, según estadísticas de la Unión Europea de 2011, cuando nos referimos a la posibilidad de obtener información de las administraciones públicas, el promedio de personas que utilizan Internet llega al 38%. Si consideramos la acción de descargar formularios oficiales de los portales de las administraciones públicas para cualquier trámite administrativo, la media de personas que usó Internet para este fin se reduce al 28%. Este porcentaje se reduce al 27% si analizamos la posibilidad de utilizar Internet para devolver algún formulario cumplimentado a la administración (de

manera que podemos sospechar que las administraciones que permiten la descarga de formularios, también permiten su devolución mediante Internet).

En cualquier caso, todos los datos parecen indicar un uso de la administración electrónica mucho más bajo de lo que esperaríamos encontrar considerando el nivel de desarrollo de la administración electrónica que presentan actualmente las administraciones públicas.

Lectura obligatoria:

Fernández, X. (2013). Políticas de administración y gobierno electrónico. Editorial UOC. Material docente del Máster Universitario en Administración y Gobierno Electrónico de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Págs: 23-33.

¿Cuáles son los motivos que explican la no utilización de la administración electrónica? En el caso de España, una encuesta del Instituto Nacional de Estadística del año 2012 proporciona pistas que nos permiten interpretar las motivaciones para explicar la no utilización de la administración electrónica por parte de los ciudadanos: los argumentos que utilizaban los encuestados para explicar por qué no habían enviado formularios cumplimentados por Internet cuando había que hacerlo (y era efectivamente posible) eran del tipo: "el servicio no estaba disponible en la página web" (un 12,7%); "Hubo un error técnico durante el envío del formulario" (6,1%); "Falta de habilidades o conocimientos" (21,1%); "Preocupación por la protección y seguridad de los datos personales" (21,3%); "No dispongo de certificado electrónico" (25,7%); o "otras razones" (48%).

En cierto sentido, el desarrollo de la administración electrónica constituye un ejemplo paradigmático de esperanzas no realizadas: a pesar de sus potencialidades y las proyecciones positivas contenidas en cierta literatura, la administración electrónica no ha revolucionado la dinámica de las administraciones públicas al mismo tiempo que mejoraba los servicios ofrecidos. En el mismo sentido, la mayor disponibilidad y el auge de mecanismos propios de la administración electrónica no parece haber sido el elemento desencadenante para una nueva forma de relación entre los ciudadanos y las administraciones públicas (ni mucho menos para la formulación de una verdadera democracia electrónica). Seguramente esto es así porque uno de los problemas a los que se enfrenta el desarrollo de la administración electrónica es precisamente el uso escaso que los ciudadanos hacen de la administración electrónica y sus posibilidades.

- Criado, J.I. (2004). "Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España". *Gestión y Política Pública*, 13, 2: 469-524.  
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_No.II\\_2dosem/J-Ignacio\\_Criado.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/J-Ignacio_Criado.pdf)



La realidad es que la inmensa mayoría de los ciudadanos se aproximan e interactúan con las administraciones públicas guiados por la necesidad. Es decir, en la mayoría de los casos no hay una verdadera elección en el uso de la administración electrónica por parte del ciudadano (como sí ocurre en el ámbito del comercio electrónico) sino que la relación es, en cierta medida, obligatoria. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la brecha digital provoca que la administración electrónica sea únicamente accesible para segmentos concretos de la población, lo que implica que los supuestos beneficios derivados de su uso refuerzan la posición de las personas que ya tienen acceso.

En definitiva, la administración electrónica podría llegar a constituir un factor importante que agravara la brecha digital (o digital divide). Como hemos visto anteriormente, el término divisoria digital se refiere a los desequilibrios y desigualdades que la eclosión de la sociedad de la información (y, por tanto, de la administración electrónica) puede generar entre diferentes áreas geográficas o entre diferentes niveles socioeconómicos en relación con sus oportunidades para acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y también en el uso de Internet (OCDE, 2001). Globalmente, el acceso y el uso de Internet ha crecido de manera exponencial, pero si consideramos los diferentes niveles socioeconómicos y culturales, este crecimiento es bastante desigual. No se puede olvidar que la gran mayoría de los usuarios de Internet se encuentran en los países desarrollados y, dentro de éstos, determinados sectores de la sociedad tienen un mayor acceso a las nuevas tecnologías que otros, de modo que la divisoria digital no sólo se da entre sociedades, sino también dentro de estas mismas sociedades (en función de variables como por ejemplo el género, la edad, medio urbano-rural, etc.).

La mayoría de los ciudadanos y de las empresas que visitan las páginas web de las administraciones públicas lo hacen para obtener información y no tanto para interactuar con ellas en el contexto de un proceso administrativo. En cierto sentido, los patrones de comportamiento de los ciudadanos obedecen en parte a la lógica de desarrollo experimentado por la propia administración electrónica: primero se da la difusión de información y, en una segunda etapa, la interacción y la transacción entre los ciudadanos y las administraciones públicas.

En este punto cabe notar la existencia de ciertos factores que potencian el uso de la administración electrónica por parte de los ciudadanos y de las empresas:

- la distancia geográfica
- un enfoque multicanal en el diseño de la administración electrónica
- la calidad y la facilidad de uso de los servicios electrónicos.

Además, según los resultados de diferentes encuestas, a estas variables hay que añadir otras como por ejemplo:

- el nivel de conocimiento por parte de los ciudadanos de la existencia de los servicios accesibles electrónicamente,

- el valor añadido que las empresas o ciudadanos atribuyen a los servicios en línea,
- la ausencia de problemas técnicos,
- la rapidez en la respuesta por parte de la Administración pública,
- el nivel de la seguridad de los datos personales
- la posibilidad de finalizar totalmente el procedimiento administrativo a través de Internet.
- el nivel de confianza de los ciudadanos en la administración electrónica

Precisamente la confianza de los ciudadanos (y de las empresas) en la administración electrónica parece ser una de las variables más importantes a la hora de interpretar el uso escaso que se hace de los recursos de la administración electrónica (siguiendo la lógica imperante en el ámbito del comercio electrónico: no es posible la transacción económica sin confianza en el canal en el que se desarrolla).

A nivel individual, parece que la confianza personal en las transacciones electrónicas con la administración está vinculada a variables del siguiente tipo:

- Personal: experiencia previa con Internet y con transacciones en línea.
- Psicológico: propensión a ser confiado, percepción del riesgo, grado de satisfacción de los contactos con la administración.
- Sociológico: papel de la reputación, de la certificación por parte de las entidades públicas, etc.
- Técnico: calidad y accesibilidad de la web, de la información proporcionada, existencia de garantías de seguridad, etc.

En definitiva, el uso de la administración electrónica por parte de los ciudadanos parece que implica el cumplimiento simultáneo de dos condiciones:

- a) por un lado, los ciudadanos deben conocer los servicios y la utilidad potencial que para ellos tiene la administración electrónica;
- b) por otro lado, los ciudadanos tienen que creer y confiar en que el uso de la administración electrónica les proporcionará algún valor añadido en su relación con las administraciones públicas.

Únicamente en el caso de que se den estas dos condiciones los ciudadanos finalmente asumirán el “coste” de adoptar la innovación que puede suponer la utilización de la administración electrónica.

- Hernández, J. & Güemes, M.C. (2013). “Confianza e instituciones informales: condicionantes del éxito/fracaso de las estrategias de Gobierno Abierto”. Ponencia presentada en el congreso de la AECPA.  
<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/684.pdf>

- Arcila Calderón, C. (et alt.) (2014). “Percepciones de los ciudadanos de Barranquilla (Colombia) frente al Gobierno electrónico”. *Investigación & Desarrollo*, 22, 1: 122-147.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/indes/v22n1/v22n1a06.pdf>