

TIC i processos polítics

PID_00193504



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
1. Partits polítics i TIC	7
1.1. La discussió teòrica: el paper dels partits polítics	8
1.2. La contrastació empírica	13
1.2.1. Campanyes electorals i TIC	13
1.2.2. El paper de les institucions	22
2. Parlaments i TIC	25
2.1. La discussió teòrica	25
2.2. La contrastació empírica	29
2.2.1. Les TIC i els usos parlamentaris	30
3. Administracions públiques i TIC	38
3.1. L'estudi de l'administració electrònica	39
3.2. Govern electrònic i administració electrònica	41
3.3. Evolució i estat actual de l'administració electrònica: el costat de l'oferta	46
3.3.1. Mesura del desenvolupament dels serveis públics en línia	49
3.3.2. Els serveis públics en línia	52
3.4. L'ús que fan els ciutadans de l'administració electrònica: el costat de la demanda	56
Bibliografia	63

Introducció

Havent vist els possibles efectes de les TIC sobre l'acció política individual i col·lectiva que es produeix al marge de les institucions polítiques tradicionals, en aquest mòdul centrarem la nostra atenció en els usos de les TIC en l'acció política que té lloc en el si de les institucions o, el que és el mateix, en els usos que determinades institucions polítiques fan de les TIC per aconseguir els objectius que d'alguna manera les justifiquen. En particular, i sense pretendre ser exhaustius, veurem els usos que fan de les TIC tres de les institucions polítiques més rellevants de les democràcies representatives actuals: els partits polítics, els parlaments i les administracions públiques.

La lògica interna del mòdul descansa sobre el supòsit inicial segons el qual els interessos i les accions polítiques individuals es poden desenvolupar de manera coordinada sota la forma de partit polític. De fet, hi ha autors que entenen els partits polítics com un simple mecanisme polític de coordinació d'interessos individuals (més o menys compartits). En un segon moment analitzarem l'ús de les TIC per part de la institució política en què "naturalment" operen aquests partits polítics (és a dir, els parlaments) i, en darrer terme, veurem com les TIC incideixen en les estructures i dinàmiques que informen les administracions públiques encarregades de "tancar" el cicle polític amb la provisió dels béns públics que arriben als ciutadans.

1. Partits polítics i TIC

Després dels clàssics estudis politològics sobre l'origen, les formes organitzatives, les funcions i les tipologies dels partits polítics, la ciència política contemporània ha analitzat amb deteniment (vegeu Aldrich, 1995) el fenomen denominat *les tres des* dels partits polítics en les societats modernes (**decaïment**, **declivi** i **descomposició**). La disciplina ha desenvolupat dues hipòtesis fins a cert punt contradictòries sobre la qüestió:

1) segons la primera perspectiva, els partits polítics s'enfronten a un procés amb el qual seran progressivament substituïts com a forma de representació pels nous moviments socials (vegeu, per exemple, Lawson i Merkl, 1988);

2) segons la segona perspectiva, els partits polítics tendeixen a evolucionar en les seves formes organitzatives i en les seves dinàmiques comunicatives i a superar amb èxit els reptes a què s'enfronten (Mair, 1997).

En el context d'aquesta assignatura, ens interessa estudiar si el paper i les funcions que han exercit els partits han canviat significativament des de la irrupció i la generalització de l'ús de les TIC. Dit en altres termes: la incorporació de les TIC en les activitats dels partits polítics, els permet desenvolupar alguna nova funció?; les TIC han representat algun canvi en les estructures organitzatives típiques dels partits polítics?; les TIC han reforçat els elements participatius en detriment dels representatius? (Katz i Mair, 1995).

Tradicionalment, s'ha considerat que els partits polítics exerceixen unes funcions molt importants per a l'articulació política de les societats democràtiques:

1) En primer lloc, s'entén que una de les funcions essencials dels partits polítics és la d'**agregar i articular els interessos polítics difusos en la societat**: ocupant una posició intermèdia entre l'estat i la societat, els partits actuen com a intermediaris entre aquests dos àmbits i permeten la connexió entre els ciutadans i els poders públics incorporant les demandes socials en l'esfera pública. És clar que, indirectament, aquesta funció facilita la socialització política dels ciutadans i procura legitimitat al sistema.

2) En segon lloc, els partits polítics tenen una clara **funció heurística**: interpreten i valoren la realitat política convertint la seva complexitat inherent en una sèrie d'estructures més fàcilment comprensibles per als ciutadans. En aquest sentit, és evident que els missatges que generen els partits polítics complirien aquesta funció específica.

3) En tercer lloc, els partits polítics són estructures institucionalitzades més o menys estables que **faciliten l'activitat política en tots els sentits**: els partits polítics afavoreixen el reclutament de les elits polítiques democràtiques en intervenir directament en els processos de selecció dels candidats alhora que són veritables mecanismes per a la mobilització política dels ciutadans i per a facilitar la participació (directa o indirecta) d'aquests en els processos polítics.

4) Finalment, els partits polítics assumeixen una clara **funció de representació** i permeten l'expressió de les preferències dels ciutadans mitjançant els processos electorals que caracteritzen les democràcies representatives. Simultàniament, els partits articulen aquesta representació en les institucions polítiques (de manera que, per posar un exemple, les funcions governamentals i parlamentàries s'organitzen seguint una lògica partidista). De fet, actualment, el debat sobre el paper dels partits polítics en les democràcies contemporànies es pot reduir a trobar resposta a la pregunta següent: són els partits polítics institucions representatives o són institucions participatives?

A continuació, analitzarem, tant des del punt de vista teòric com empíric, l'impacte de les TIC sobre els partits polítics amb la finalitat d'establir si la irrupció i generalització en l'ús de les TIC han tingut efectes en les dinàmiques polítiques que caracteritzen els partits polítics contemporanis.

1.1. La discussió teòrica: el paper dels partits polítics

Com s'ha vist anteriorment, una de les conclusions fonamentals de la literatura ciberoptimista (concretament de la perspectiva populista) és que les TIC afavoriran la desaparició dels intermediaris polítics i, per tant, la institucionalització progressiva de formes de democràcia directa que substituirien les formes de democràcia representativa actuals.

Evidentment, el corollari que segueix el model clàssic de la democràcia directa implica la desaparició dels intermediaris polítics (per exemple, dels partits polítics): en cert sentit, gràcies a les potencialitats de les TIC, en una democràcia directa els intermediaris polítics perden la seva raó de ser tradicional perquè ja no són necessaris com a generadors, transmissors, interpretadors i distribuïdors de la informació política; els ciutadans prenen les decisions col·lectives sense cap mediació, **directament**. Segons la perspectiva ciberoptimista, les TIC són un mitjà òptim per a proporcionar als individus tota la informació necessària per a la deliberació i la presa de decisions polítiques. Tanmateix, en la mesura que el model de la democràcia directa no resulta incompatible amb una conceptualització de la política com un tipus especial d'intercanvi destinat a l'adopció de decisions col·lectives –anàleg a l'intercanvi econòmic que es produeix en el mercat–, aquest argument perd tota la força quan s'analitzen els **costos de transacció** derivats precisament dels processos de presa de decisions col·lectives.

En la base conceptual del model clàssic de la democràcia directa que considera la literatura populista operen els mateixos supòsits que caracteritzen l'economia neoclàssica: els **mercats polítics** resulten ser mercats eficients a causa de la racionalitat instrumental dels agents, de l'existència d'informació completa i de l'absència dels costos de transacció. Únicament si es compleixen aquestes tres condicions teòriques en els mercats polítics, és possible la institucionalització de formes de democràcia directa. En paraules de Buchanan i Tullock, en una democràcia directa i deliberativa en la qual els ciutadans prenen les decisions per consens:

“Els costos de la presa de decisions –o costos interns– resulten massa elevats amb relació a les possibles reduccions dels costos externs que l'acció col·lectiva podria produir.”

J. Buchanan; G. Tullock (1980). *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa-Calpe.

És a dir, després de la deliberació, les decisions polítiques poden ser molt inclusives i perjudicar els interessos de molt pocs individus, però els costos d'adopció d'aquest tipus de decisions serien tan elevats que precisament les impedirien.

Així doncs, el punt feble de la proposició optimista, segons la qual les TIC possibilitaran l'articulació d'una democràcia directa sense la participació d'intermediaris polítics, és precisament que no preveu els costos de transacció polítics.

En termes econòmics, els costos de transacció denoten els costos associats a l'**adquisició d'informació** (per exemple, adquirir la informació necessària per a establir amb qui i amb quin objecte es vol fer l'intercanvi econòmic), del **contracte** (per exemple, assolir un acord i dur a terme efectivament l'intercanvi) i del **control** (per exemple, assegurar-se que l'acord es fa efectiu en els termes que estableix el contracte i que ningú no el trenca unilateralment). Si aquests costos de transacció són molt elevats, poden impedir que el simple mecanisme del mercat actuï eficientment i, per tant, que l'intercanvi es produeixi. Precisament, l'explicació per a l'existència de moltes institucions de caràcter econòmic (particularment les empreses) és la seva capacitat per a reduir els costos de transacció perquè redueixen la incertesa entorn d'aquestes categories (Coase, 1937; North, 1990).

En aquest sentit, un dels impactes més clars de les TIC en l'àmbit econòmic ha estat que permeten una reducció clara dels costos de transacció, ja que aquests estan estretament associats a l'entorn físic que contextualitza l'intercanvi.

Reflexió

Passa el mateix en l'esfera política?

Semblantment al context econòmic, en l'àmbit polític els costos de transacció són els costos associats a l'**obtenció de la informació política**, a la **negociació política** (o procediments que permeten assolir una decisió col·lectiva) i a les garanties necessàries per al compliment dels **acords polítics** (o, el que és el mateix, evitar l'aparició de *free-riders*, de trànsfugues).

Els costos de transacció en l'esfera política són molt més importants (i difícils de mesurar) que en l'àmbit econòmic (Dixit, 1998). Vegem-ho amb més detall:

1) En primer lloc, moltes vegades **la informació disponible no és completa**: més enllà de les asimetries en la informació que hi ha entre els diferents actors polítics, hi ha dificultats serioses per a comprendre l'abast dels temes discutits, per a conèixer les conseqüències individuals de les decisions polítiques que s'han pres. De la mateixa manera, les preferències sinceres dels individus i la seva capacitat real de compromís també poden ser desconegudes. D'altra banda, hem vist com els costos associats a l'obtenció de la informació i la improbabilitat que el vot d'un únic individu determini el resultat electoral desincentiven l'adquisició d'aquesta informació política per part dels ciutadans, per la qual cosa es pot esperar que hi hagi votants "racionalment ignorants" (Downs, 1973).

2) En segon lloc, el nombre d'agents participants és molt elevat, amb la qual cosa augmenten les **dificultats per a arribar a acords consensuats**. En la seva formulació clàssica, el model de la democràcia directa preveu la participació en les deliberacions i en la presa de decisions de tota la població adulta.

3) En tercer lloc, en l'àmbit polític hi ha possibilitats perquè els individus tinguin **comportaments i estratègies oportunistes** (*free-riders*) que dificultin l'aplicació efectiva del que s'ha acordat.

En definitiva, la naturalesa col·lectiva característica dels processos polítics (que es reflecteix en els "articles" que s'intercanvien –per exemple, vots per promeses electorals–) provoca que els costos de transacció dels mercats polítics siguin especialment elevats, amb la qual cosa aquests mercats resulten ser imperfectes i ineficaços.

A diferència del que passa en l'àmbit econòmic, en els processos polítics no es pot establir un clar *quid pro quo* entre els productors/venedors i els consumidors/compradors. En termes econòmics, els mercats polítics són situacions de risc (si no d'incertesa), en les quals no es pot establir una relació clara entre accions i resultats. Dit d'una altra manera, les parts no poden identificar clarament els termes del contracte entre els venedors i els compradors (per exemple, els consumidors no poden comprar articles de manera separada, si-

nó que adquireixen lots de productes sota la forma de programes electorals i, d'altra banda, és altament improbable –per no dir impossible– que un únic comprador determini el producte final adquirit pel col·lectiu –Jones, 2003).

En resum, la idea d'una democràcia directa generadora d'equilibris polítics eficients mitjançant la deliberació és un constructe directament agafat de la concepció neoclàssica de l'economia. Aquesta concepció es basa en la idea que els ciutadans disposen d'informació completa sobre els temes polítics i que, per tant, poden avaluar amb exactitud les diferents alternatives amb relació al seu benestar particular, la qual cosa no és realista. En realitat, la forma de representació política que caracteritza la democràcia directa impedeix tota possibilitat de negociació i de compromís polític (Held, 1992). I aquesta afirmació és certa malgrat l'aplicació extensiva de les TIC en els processos democràtics.

Certament, les TIC podrien arribar a reduir els costos de transacció directament associats a l'obtenció d'informació política (encara que, d'altra banda, el volum més gran d'informació política disponible facilitat per les TIC podria derivar en costos indirectes més grans vinculats a la selecció o a la interpretació de la informació). Tanmateix, aquesta circumstància no es dona en els costos de transacció vinculats a la negociació de les decisions col·lectives i al seu *enforcement*.

En aquest sentit, les característiques de les TIC no afavoreixen el debat i la deliberació política necessaris per a assolir el consens que, en teoria, hauria d'informar la decisió col·lectiva. Si bé les TIC poden ser un canal molt adequat per al registre de les preferències individuals en un moment determinat, poden arribar a constituir un obstacle seriós per a un debat col·lectiu eficaç. D'altra banda, les TIC tampoc no reduïrien els costos associats al control, a la vigilància del compliment de les decisions col·lectives.

Així doncs, malgrat la introducció de les TIC, els **mercats polítics** continuen essent ineficaços, amb la qual cosa són necessaris mecanismes correctors. És indubtable que els intermediaris polítics fan aquest paper, igual que les empreses en els contextos econòmics:

1) En primer lloc, els intermediaris polítics **redueixen els costos associats a l'obtenció de la informació política**, ja que ofereixen **paquets homogenis** d'informació política i proporcionen una informació coherent que permet als individus identificar la seva posició ideològica relativa. És a dir, els partits polítics ofereixen una informació que permet als ciutadans reconèixer quines són les seves preferències en relació amb els temes presents en l'agenda política. Dit en altres termes, els partits polítics tenen clars incentius per a produir **senyals** (és a dir, ideologies) que permetin als votants potencials identificar la seva posició en l'espectre ideològic a un cost reduït. Evidentment, aquests senyals

no són altra cosa que informació política. Aquesta informació ofereix pistes als individus per a avaluar les diferents alternatives polítiques en funció de les conseqüències que creuen que derivaran de les diferents opcions. Per tant, els partits són essencials per a superar els problemes d'agència, ja que permeten als individus inferir si les preferències dels **agents** són distants o no de les seves pròpies. Els intermediaris polítics actuen com a elements externs que faciliten el **coneixement polític** dels individus reclamant la seva atenció i ensenyant o persuadint (o no) els **principals** sobre quines són les seves preferències polítiques. Com expressen Lupia i McCubbins, els intermediaris polítics són "cues" que permeten una elecció política "reasonable" per part dels individus (Lupia i McCubbins, 1998), actuen com a "shortcuts" per a l'obtenció d'informació política costosa (Popkin, 1995).

2) En segon lloc, l'activitat dels partits polítics en el si de les institucions **facilita la coordinació i l'adopció de decisions col·lectives** perquè suposen una reducció del nombre d'individus que protagonitzen els intercanvis polítics, i sobretot perquè ordenen i limiten enormement el nombre de temes sobre els quals és necessari arribar a acords. Per tant, els partits polítics (especialment si són disciplinats) afavoreixen la presa de decisions col·lectives.

3) En tercer lloc, els intermediaris polítics poden **assegurar el compliment dels contractes polítics** gràcies a que la seva estructura organitzativa, basada en cert grau de disciplina interna, estableixen mecanismes per a castigar els comportaments oportunistes dels individus (*free-riding*) fins al punt d'expulsar-los del mercat polític. De la mateixa manera, els individus informats poden castigar electoralment les desviacions respecte a l'ordenació de preferències expressada pels partits. Dit en altres termes, els partits polítics ajuden a **castigar** els trànsfuges.

En resum, la literatura optimista preconitza la desaparició dels partits com a intermediaris polítics principals de les democràcies representatives perquè atribueix als partits una mera funció de mobilització i de propagació i organització de la informació política en un (suposat) mercat polític eficient. Tanmateix, com s'ha observat, els partits polítics són essencials perquè redueixen els costos de transacció associats a l'obtenció d'informació, negociació i control de la vigència dels acords polítics.

El mateix fet que la informació sigui costosa i que Internet no redueixi els costos de la informació també explica que el mercat de la informació política no hagi deixat de ser rendible per als intermediaris polítics. Els grans empresaris polítics (particularment els partits polítics) continuen tenint importants incentius per a estendre les seves activitats en aquest domini. Això, unit al baixíssim cost d'estendre les activitats a Internet degut als avantatges que proporcionen les economies d'escala, explica el que confirmen alguns estudis empírics recents: pel que fa a l'oferta, en l'espai polític virtual es reproduceix

una situació similar a la que hi ha en el món real (per exemple, hi ha un control de la informació política per part d'uns quants agents que solen coincidir amb els grans empresaris polítics del món no virtual).

1.2. La contrastació empírica

En lloc de desaparèixer com a intermediaris polítics com suggeria la literatura ciberoptimista, es pot comprovar empíricament com els partits polítics ocupen de manera progressiva el ciberespai i el converteixen en una nova arena política que complementa les arenas polítiques tradicionals.

Efectivament, a partir dels anys noranta, des de la ciència política es van començar a desenvolupar un conjunt d'estudis de caràcter empíric amb la finalitat d'establir el grau d'utilització de les TIC per part dels partits polítics i per a intentar avaluar les variables que incideixen en els diferents usos observats. La majoria d'aquests estudis solen centrar la seva atenció en els períodes electorals, ja que, sens dubte, és durant les campanyes electorals quan l'activitat dels partits polítics s'incrementa de manera notable a causa dels incentius subjacents i, encara molt més rellevant a efectes analítics, quan aquesta activitat és més pública, més oberta.

1.2.1. Campanyes electorals i TIC

En els últims anys, les campanyes publicitàries a Internet han experimentat un creixement d'acord amb la penetració progressiva d'aquest mitjà en la societat de manera que constitueixen un dels elements més característics de l'anomenat *negoci electrònic* (*e-business*). Aquesta importància progressiva de les TIC en l'àmbit econòmic també és predicable dels partits polítics en relació amb el moment concret en què han d'oferir els seus "productes" als "consumidors", és a dir, durant les **campanyes electorals**. Els canals que utilitzen els partits per a difondre els seus missatges electorals han experimentat una evolució paral·lela a l'evolució tecnològica: si en un primer moment la informació política únicament es podia distribuir de manera eficaç mitjançant interaccions de caràcter personal (per exemple, organitzant un míting), posteriorment, la difusió dels missatges polítics es va canalitzar pels mitjans de comunicació de massa (com la ràdio o la televisió). De la mateixa manera que la ràdio i la televisió van revolucionar la difusió dels missatges polítics, les TIC, amb totes les seves potencialitats comunicatives, poden revolucionar les dinàmiques tradicionals relatives a les campanyes electorals.

Les TIC als Estats Units

Als Estats Units (país que prendrem com a referència en aquest punt), al començament dels anys noranta i fins a l'any 1994, les campanyes electorals en línia estaven protagonitzades pels tercers partits (formacions amb un suport popular residual o partits antisistema); el 1995, el candidat d'un dels dos grans partits crea per primera vegada una pàgina web personal (T. Kennedy, del Partit Demòcrata). En les eleccions de 1996, els candidats presidencials van utilitzar les TIC de manera més generalitzada, tot i que aquests usos responien més a la novetat tecnològica i a un efecte dòmino que a una veritable intenció de desenvolupar per Internet la seva estratègia comunicativa. L'any 1998, Jesse Ventura, el candidat del Partit Reformista, va guanyar el càrrec de governador a Minnesota sense

disposar d'un aparell partidista important, gràcies a fer un ús extensiu de les TIC per a aconseguir recursos econòmics i construir i dinamitzar una xarxa de milers de seguidors virtuals altament mobilitzats: el seu acte final de campanya es va organitzar completament per correu electrònic i per mitjà del seu web. A partir de llavors, l'ús de les TIC amb finalitats polítiques es va estendre fins al punt que actualment s'han convertit en un instrument polític indispensable per a gairebé tots els candidats: per exemple, l'any 2000, el senador M. McCain (del Partit Republicà) va aconseguir més de 5 milions de dòlars en donacions per a la seva campanya presidencial per mitjà de la tramesa de més de 130.000 correus electrònics i, el 2004, va sobresortir poderosament l'èxit (parcial) aconseguit per H. Dean en la seva campanya en línia com a candidat del Partit Demòcrata mitjançant l'ús del web *MeetUp*. Com a darrer exemple, cal esmentar la campanya de B. Obama per a la nominació com a candidat del Partit Demòcrata i la mateixa campanya presidencial del 2008 pel seu ús intensiu de les TIC amb l'objectiu d'aconseguir recursos econòmics per a la campanya i per a la constitució d'un veritable moviment social horitzontal a l'entorn de la figura del candidat sota el lema *Yes, we can*.

Ara bé, encara que des d'un punt de vista tecnològic ja sigui possible el desenvolupament d'una estratègia electoral basada en l'ús exclusiu de les TIC, és necessari analitzar si aquesta possibilitat es fa realitat, cal veure si els partits polítics realment fan un ús extensiu de les potencialitats que ofereixen les TIC en relació amb les seves campanyes electorals i si aquests usos han tingut efectes en l'estructura interna.

Possibles funcions de les TIC en les campanyes electorals

En aquest punt ens interessa analitzar especialment quines són les possibilitats que les TIC ofereixen als partits polítics per al desenvolupament de les seves campanyes electorals; ens interessa saber quin és el valor afegit de les TIC en aquest moment tan particular de la dinàmica partidista. La literatura especialitzada destaca que l'ús de les TIC (particularment Internet) durant les campanyes electorals respon a les funcions principals següents (Gibson, 2012):

1) Provisió d'informació. Les TIC resulten un canal molt adequat per a la provisió d'informació. En aquest sentit, com ja s'ha comentat anteriorment, les TIC permeten una difusió molt rellevant (tant qualitativament com quantitativament) d'informació política d'interès per als votants potencials. En aquest cas, el flux d'informació i comunicació entre el partit i els ciutadans és de dalt a baix (*top-down*).

Per exemple, per mitjà dels webs els partits poden exposar la seva història, les biografies dels candidats, les seves declaracions i discursos, els estatuts del partit, el seu posicionament polític respecte de diferents temes, etc.

2) Targeting. La mineria de dades (o *data mining*) de les dades empíriques obtingudes mitjançant les TIC permeten descobrir quins són els votants potencials i, en conseqüència, es poden dissenyar i transmetre **missatges a mida**. Dit d'una altra manera, les TIC permeten dirigir missatges diferents a diferents públics. Contràriament als mitjans de comunicació de masses (que obliguen a distribuir un missatge prou ambigu perquè agradi a tothom), les TIC permeten particularitzar el missatge polític en funció de les característiques sociodemo-

gràfiques o les opinions polítiques dels receptors. Aquesta funció determina que els fluxos d'informació siguin de baix a dalt (*bottom-up*), mentre que els fluxos de comunicació siguin de dalt a baix (*top-down*).

En resum, mentre que el gran avantatge dels mitjans de comunicació de massa és quantitatiu (el missatge polític de l'emissor arriba a tot l'electorat – *broadcasting*), la superioritat de les TIC és de caràcter qualitatiu (el missatge pot ser diferent en funció del segment de l'electorat a qui es dirigeixi – difusió selectiva o *narrowcasting*).

3) Networking . Les TIC poden facilitar enllaços amb els webs de les organitzacions locals dels partits, amb els membres del Parlament, amb grups d'interès afins, amb els candidats, etc., de manera que reforcin les relacions entre els diferents membres de l'organització. Atendre aquesta possibilitat determinaria una horitzontalitat en els fluxos d'informació i de comunicació.

4) Mobilització i participació. Com sabem, les TIC (particularment el correu electrònic) faciliten enormement la coordinació de les persones interessades en l'activitat política del partit simplement perquè les comunicacions internes i externes són molt més ràpides i permeten superar les dificultats físiques. Per exemple, les TIC permetrien la participació en la dinàmica política del partit d'aquells ciutadans que queden fora de les fronteres tradicionals del partit. Com en el cas anterior, els fluxos d'informació i comunicació serien horitzontals.

5) Incrementar els recursos econòmics de la campanya. Amb l'ajuda de les TIC els partits poden recaptar nous recursos econòmics demanant-los explícitament als seus electors o per mitjà de la venda de productes. En aquest cas, el flux de comunicació seria de baix a dalt.

6) Interactivitat. La interactivitat inherent a les TIC permet als electors expressar opinions polítiques als agents polítics que participen en la campanya. Això representa fer el salt d'un model informacional *top-down* tradicional a un model de generació d'informació més participatiu. El diàleg partit/votant i votant/votant permetria tenir coneixement de les preferències polítiques dels ciutadans i saber quins són els temes que més els preocupen. Els partits polítics podrien obtenir un *feedback* immediat dels seus votants i desenvolupar el disseny de la campanya en conseqüència. Òbviament, en aquest context els fluxos d'informació i comunicació es caracteritzen precisament per la interactivitat.

7) Esquivar els mitjans de comunicació tradicionals. Atesos els costos d'entrada tan reduïts de les TIC (sobretot si es comparen amb la televisió) no hi ha límit per a la provisió d'informació d'interès polític i, a més, aquesta informació pot variar en funció del context polític i ser actualitzada permanent-

ment. Mentre que en un cas són els mateixos mitjans de comunicació els que determinen què constitueix una notícia o una informació política, en el segon cas, la informació política es presenta en estat pur, sense intermediacions. Amb les TIC els candidats poden arribar potencialment a milions de votants i exposar les seves propostes de manera molt econòmica alhora que efectiva sense haver de superar el filtre que representen els mitjans de comunicació.

Ús de les TIC durant les campanyes electorals

L'estudi empíric dels usos que els partits polítics fan de les TIC durant les campanyes electorals s'ha centrat bàsicament en la variable **informació** i no tant en la variable **comunicació**.

En aquest sentit, l'existència d'un sistema de comunicacions intern per mitjà de les TIC amb el qual sigui possible la comunicació entre els membres del partit (per exemple, amb llistes de correu electrònic) no ha estat gaire analitzat malgrat la importància que pugui tenir aquest aspecte comunicatiu en la generació del debat intern, en la discussió dels elements que hauran de formar part de la campanya, en la discussió del programa electoral o en la coordinació dels membres o voluntaris del partit (Pedersen i Saglie, 2003). Per exemple, les conclusions a què arriba Löfgren en el seu estudi sobre els partits polítics danesos i suecs (Löfgren, 2003) són que aquestes formacions utilitzen les TIC de manera que reforcen la tendència a la seva **cartelització** i no tant per a desenvolupar canals de participació directa dels seus militants i votants.

En canvi, l'associació entre la variable informació i l'ús polític de les TIC s'ha analitzat més. Per exemple, atès el caràcter extern i públic de les pàgines web dels partits, són elements fàcilment analitzables per a intentar generalitzar el nostre coneixement sobre com i per què els partits polítics utilitzen les TIC durant les campanyes electorals.

Encara que hi pugui haver diferències rellevants en algun aspecte concret, les anàlisis empíriques que s'han dut a terme en diferents països com Dinamarca (Löfgren, 2000; Pedersen i Saglie, 2003), els Estats Units (Harpman, 1999; Bimber i Davis, 2003; Foot i Schneider, 2002; Margolis i Resnick, 2000), la Gran Bretanya (Gibson & Ward, 1998; Gibson, Ward i Lusoli, 2008; Ward i Gibson, 2003; Smith, 2000; Coleman, 2001; Gibson; Lusoli i Ward, 2008), Itàlia (Newell, 2001; Gibson, Newell i Ward, 2002; Bentivegna, 2002; Lusoli, Gibson i Ward, 2007; Vaccari, 2008), Holanda (Tops, Voerman i Boogers, 2000), França (Vaccari, 2008), Alemanya (Gibson i Römmele, 2001 i 2009; Gibson, Römmele i Ward, 2003; Zittel, 2009), Finlàndia (Carlson, 2008; Carlson i Strandberg, 2008), Irlanda (Brandenburg i Zalinski, 2007; Sudulich i Wall, 2010), Austràlia (Gibson, Lusoli i Ward, 2008; Kissane, 2008) o Nova Zelanda (Roper, 1998) ens permeten arribar a les conclusions següents:

1) En un primer moment, als anys noranta, cal destacar el fet que els partits **no duien a terme estratègies coherents i meditades de l'ús de les TIC durant les campanyes electorals** (ni tampoc en períodes interelectorals): en aquest sentit, l'estratègia d'adopció de les TIC durant les campanyes electorals semblava respondre simplement a la necessitat que tenien els partits de contrarestar les iniciatives que duïen a terme els partits polítics rivals i també al desig de presentar-se davant dels possibles votants com una organització que estava al dia de les noves tecnologies, com un partit altament professionalitzat. Els partits solien aprofitar la proximitat de les eleccions per a renovar els continguts dels seus llocs web i encara no consideraven el web com una part essencial de la campanya electoral. De fet, eren les burocràcies partidistes o els mateixos líders dels partits els qui decidien l'establiment d'una pàgina web amb la intenció de presentar el partit com una organització "moderna" davant l'electorat. En aquest primer període, Internet semblava un àmbit idoni per a la **normalització política** perquè els partits polítics petits en podien treure profit en les mateixes condicions que els partits amb més recursos econòmics.

Actualment però, atesa la difusió i normalització de l'ús de les TIC entre la població, les pàgines web formen part de les estratègies informatives dels partits. Aquesta dinàmica permet parlar d'una clara **funció de propaganda** dels webs dels partits, entenent que la direcció del flux informatiu sempre és vertical, de dalt a baix. En la mesura que la campanya de màrqueting polític desenvolupada per mitjà de les TIC guanya importància, hi ha autors que destaquen la importància creixent de les tendències centralitzadores (o professionalitzadores) que es generarien amb la intenció de controlar el missatge polític (Howard, 2006). Òbviament aquestes tendències anirien en contra de la democràcia interna dels partits i també en contra de l'evolució de les estructures jeràrquiques característiques de molts partits polítics cap a estructures més horitzontals o *networked*.

2) En segon lloc, si ens referim al contingut dels webs, aquest sembla respondre precisament a aquesta **funció informadora**: les pàgines presenten documentació diversa sobre la història del partit, el seu programa electoral, les seves posicions relatives a diferents temes polítics d'actualitat, aspectes biogràfics dels candidats, estadístiques electorals, etc. Malgrat les variacions, la provisió d'informació al públic apareix com una de les intencions més clares dels webs dels partits polítics.

3) En tercer lloc, és molt destacable el fet que el **nivell d'interactivitat dels webs dels partits sigui molt baix**: en aquest sentit, encara que una de les potencialitats més noves que presenten les TIC és precisament la interactivitat (element que, com hem vist, podria fer intensificar el debat intern en els partits i fins i tot el nivell de democràcia interna), els webs dels partits no potencien aquesta possibilitat. Tot i que fàcilment es podrien dissenyar espais que

facilitessin el debat polític, es podrien fer enquestes en línia o xats en temps real amb els líders o representants dels partits, etc., aquests aspectes no solen aparèixer en els webs dels partits.

En realitat, encara que molts webs sovint animen el visitant perquè estableixi una comunicació amb el partit per via electrònica, no ens podem referir a una autèntica interactivitat: res no especifica què passa amb l'opinió expressada i no hi ha cap garantia de *feedback*, de resposta per part del partit. Molts webs partidistes faciliten el correu de contacte amb el partit o els seus líders o representants (fins i tot moltes vegades ofereixen la possibilitat d'afiliar-se en línia), però sense especificar com s'utilitzen els missatges.

4) Finalment és necessari destacar el fet que **la majoria dels webs dels partits polítics “dormen” durant els períodes interelectorals** (si més no, no s'actualitzen amb la mateixa cadència que durant les eleccions).

En resum, l'ús de les TIC per part dels partits polítics durant les campanyes electorals respon a una lògica partidista segons la qual els beneficis administratius (estalvi de recursos) i els beneficis basats en la campanya electoral (establir clarament el perfil del candidat, ajudar a definir la imatge del partit) prevalen clarament sobre les possibilitats participatives. Els partits polítics encara conceben les TIC com a instruments complementaris per a les seves campanyes electorals i precisament aquesta perspectiva fa que les TIC no serveixin per a modificar l'estil de la comunicació política tradicional.

En relació amb una enquesta feta als responsables dels partits britànics, Gibson, Margolis, Resnik i Ward (2001) destaquen que en ser preguntats per la importància relativa dels diferents tipus de mètodes per a la comunicació electoral (incloent-hi la ràdio, la televisió, els diaris, el correu, el cara a cara), Internet, i més sorprenentment el correu electrònic, encara es classificaven com els instruments de campanya menys importants.

Dit en altres termes, amb l'ús de les TIC els partits únicament pretenen difondre el seu missatge polític per un altre mitjà (i que els ja interessats políticament entrin en els seus webs): en cap cas no sembla que dissenyin estratègies per a aconseguir captar l'atenció dels políticament no interessats.

Impacte de l'ús de les TIC en les campanyes electorals

Exactament, quin és l'impacte de l'ús de les noves tecnologies per part dels partits en les campanyes electorals i, més enllà, en el comportament polític dels individus? Novament, arribats a aquest punt cal dir que s'han desenvolupat arguments contraris, els uns exemplificant una visió optimista de les potencialitats d'Internet i els altres en connexió amb les posicions més realistes.

En el primer cas, es pensa que els baixos costos de les campanyes polítiques a Internet donaran oportunitats als partits petits per a accedir a l'arena política i superar d'aquesta manera la seva escassa presència en els mitjans de comunicació tradicionals. La descentralització de la informació per mitjà de les TIC permetria a aquestes organitzacions competir en condicions d'igualtat amb els grans partits polítics presents en l'*establishment*. Aquesta és l'anomenada *teoria de l'equalització política d'Internet*. El clàssic exemple d'aquesta posició és el cas de Jesse Ventura.

Des d'aquest punt de vista les potencialitats de les TIC tindrien un **efecte compensador** en les campanyes electorals perquè augmentarien les possibilitats d'èxit de les organitzacions partidistes minoritàries.

Una perspectiva oposada és la de la **normalització de la competició política a Internet**. Des d'aquest punt de vista, en el moment en què Internet es vagi consolidant com un mitjà de comunicació de masses, els grans partits el començaran a ocupar invertint recursos (que els partits petits poden no tenir) a fi de crear llocs web de més qualitat, més atractius i d'accés més fàcil per als votants, de manera que es reproduiran en el ciberespai els paràmetres que defineixen la competició partidista que hi havia abans de l'extensió de les TIC. Diferents estudis empírics semblen donar suport a aquesta última perspectiva.

Per exemple, Norris (2001) mostrava que l'ús de les TIC per part dels partits als Estats Units sovint es limita a la provisió d'informació de dalt a baix i no es desenvolupa la possibilitat de la participació de baix a dalt, el debat polític entre els ciutadans i els candidats sense la intervenció dels mitjans de comunicació tradicionals, sense intermediacions. Així, aquests webs només aconsegueixen atreure i mobilitzar els ciutadans que ja participaven en els processos polítics tradicionals i no aconsegueixen arribar als ciutadans indiferents.

En definitiva, encara que és cert que els webs dels partits polítics poden variar substancialment en termes qualitius, l'ús de les TIC per part dels partits polítics com a eina per a desenvolupar campanyes electorals es limita a concebre-les com un element econòmic per a la distribució i publicitat d'informació relativa als candidats.

Les TIC encara no s'han convertit en una eina per a fer possible el canvi de percepcions polítiques dels ciutadans. En aquest sentit, la literatura que ha analitzat empíricament aquest aspecte és molt prudent a l'hora d'establir associacions entre l'ús partidista de les TIC i els seus possibles efectes en termes de vots (tot i que alguns autors apunten a una correlació entre la presència a Internet i el percentatge de vots rebuts, Sudulich i Wall, 2010; Gibson i McAllister, 2011).

La gran pregunta torna a ser si l'ús de les TIC permet als partits polítics arribar al seu públic potencial o si només aconsegueixen arribar als votants políticament actius o que ja tenen el vot decidit. A fi de respondre aquesta pre-

gunta, es desenvolupen diferents estudis empírics com els de Norris (2001): una enquesta feta a 16.078 ciutadans de la Unió Europea descobria que una mitjana del 22% de ciutadans disposaven d'Internet a casa. Preguntats per les activitats que duïen a terme en línia, les quatre que es podien relacionar amb l'àmbit de la política (lectura de diaris, visites al web d'autoritats locals, visites a webs governamentals i visites a webs de partits polítics) apareixien com una activitat molt minoritària. Igualment, només un 3% dels votants declaraven haver visitat el web del candidat en les eleccions generals australianes del 2007 (Gibson i McAllister, 2011) o només un de cada cinc votants havia accedit al web electoral de les eleccions presidencials franceses del 2007 (Vaccari, 2008). Malgrat aquestes xifres tan baixes, només la confirmació que alguns ciutadans en línia hagin visitat el web d'un partit polític es pot considerar una dada força significativa: si ho extrapolem a la totalitat de ciutadans/votants, l'ús de les TIC per part dels partits polítics pot representar un mecanisme complementari prou interessant per a aconseguir nous seguidors o votants.

Els partits polítics necessiten incentius per a la seva activitat a Internet i encara hi ha barreres importants per a considerar les TIC com una eina electoral particularment útil. Les TIC són encara un instrument amb moltes limitacions per a atreure persones poc interessades per les qüestions polítiques. A més, **Internet és una tecnologia proactiva** (contràriament a la televisió o a la ràdio), de manera que és molt difícil per als partits distribuir el seu missatge: els usuaris han de voler buscar materials polítics en la pàgina web.

D'altra banda, les potencialitats per al disseny d'uns webs més interactius tampoc no es desenvolupen plenament perquè entra en contradicció amb les estructures tradicionals dels partits: amb un benefici tan escàs derivat de la interactivitat (les experiències en aquest sentit demostren que l'intercanvi d'informació o el debat polític és escàs i molt problemàtic), per què els partits haurien de cedir part del seu control sobre la informació? En conclusió, els partits polítics utilitzen les TIC en les seves campanyes electorals com un instrument paral·lel als mitjans tradicionals, de tal manera que no exploten les possibilitats tecnològiques que ofereixen. Segurament encara és massa aviat per a referir-nos al **ciberpartit** com una entitat política real.

Internet no canvia les persones, simplement els permet fer les mateixes coses d'una manera diferent. Contràriament a les perspectives utòpiques d'Internet, la seva expansió no sembla que hagi de transformar les persones poc interessades en el món de la política, els poc informats, els ciutadans apàtics en ciutadans "virtuals" interessats, informats i actius (Hill i Hugues, 1998). Dels diferents estudis empírics sobre els efectes de les TIC en el comportament polític individual fets amb la intenció de saber quin és l'impacte real de l'ús de les TIC per part dels partits polítics es poden extreure les conclusions següents (més enllà de les diferències específiques que presenten els diferents països):

- Només una petita part dels individus amb accés a les TIC (entre un 20% a Europa i un 35% als Estats Units) les utilitzen amb finalitats polítiques

(visitant webs amb contingut polític; visitant webs de partits polítics, de parlaments, de governs; buscant informació política en els diaris; participant en debats de caràcter polític, etc.). Si bé aquestes dades empíriques poden fer disminuir l'optimisme sobre l'impacte real de les TIC en l'àmbit polític, hi ha una dada molt més positiva: les enquestes mostren que una gran majoria de les persones sense accés a les TIC les utilitzarien per a posar-se en contacte amb el seu representant polític en el Parlament (especialment els joves).

- Concretament, les persones políticament actives i interessades en els temes polítics són les que més utilitzen les TIC amb finalitats polítiques. Aquest fet accentua de manera notable les diferències entre la participació política de les persones que ja hi participen amb els mitjans tradicionals i la participació de les persones que no ho fan.
- En sentit contrari, es demostra que no hi ha cap vinculació entre l'ús de les TIC per a l'activitat política i les formes tradicionals de participació política. Dit d'una altra manera, cap dels usos polítics de les TIC (com, per exemple, buscar informació política en la Xarxa) té efectes sobre la participació de l'individu en la vida política tradicional.
- El nivell d'extremisme polític (independentment de si un es troba en l'extrem dret o esquerre de l'espectre polític) també està associat positivament amb l'ús de les TIC amb finalitats polítiques. Les persones que en les enquestes es declaren ideològicament extremistes són les que més utilitzen les TIC amb finalitats polítiques.
- En canvi, la variable **identificació partidista** no sembla que estigui relacionada amb l'ús polític de les TIC: en aquest sentit, no hi ha variacions significatives en la intensitat de l'ús de les TIC en funció de l'adscripció política de l'usuari.
- Les variables sociodemogràfiques associades positivament amb la participació política tradicional (gènere, nivell educatiu, nivell econòmic, edat) són les mateixes que estan relacionades amb la participació política en línia.
- S'observen dues excepcions destacables: l'edat i el nivell educatiu. Així, el perfil de l'usuari de les TIC amb finalitats polítiques és molt més jove que el participant en política tradicional. Per tant, sembla que les TIC sí que poden tenir efectes sobre la participació política dels joves. D'altra banda, es demostra que el nivell educatiu comença a no ser una variable explicativa de l'ús de les TIC amb finalitats polítiques (segurament perquè els joves, independentment del seu nivell educatiu, tenen un accés generalitzat a les TIC).

Aquestes conclusions derivades dels estudis empírics sembla que reforcen la tesi de la **normalització del ciberespai**: malgrat les possibilitats tecnològiques que ofereixen, les TIC fan molt selectiva la participació política dels individus. Les noves tecnologies no estan seduïnt políticament els individus que no estan interessats prèviament en qüestions polítiques i, d'altra banda, l'ús de les TIC pels partits polítics sembla que reforça les diferències quant a la participació política dels ciutadans.

En general, sembla que els treballs empírics suggereixen que encara no es pot parlar de cap **efecte Internet** en els processos democràtics i, en qualsevol cas, si hi ha cap efecte mobilitzador, sembla que es redueix als individus que ja són políticament actius.

Quin és, doncs, l'impacte real de l'ús de les TIC en els partits? Certament, gràcies a les TIC els individus disposen de més informació política i els canals de participació s'amplien. Tanmateix, aquestes possibilitats semblen limitades a causa de l'estratègia d'ús de les TIC per part dels partits (que continuen considerant aquestes tecnologies com un instrument complementari als que tradicionalment s'han utilitzat per a la comunicació política), amb la qual cosa el nombre de persones involucrades en activitats polítiques pot no variar substancialment.

1.2.2. El paper de les institucions

Certament, les TIC poden ajudar els partits polítics a aconseguir més recursos monetaris, poden ajudar-los a definir accions amb la finalitat d'atreure nous membres o seguidors, poden ajudar-los en l'organització i coordinació del treball intern del partit, els permeten tenir coneixement directe de l'impacte de les seves propostes o iniciatives polítiques en els seus seguidors i també en el públic en general... Per tots aquests motius, en l'actualitat tots els partits polítics rellevants són presents a Internet amb els seus llocs web.

Reflexió

La pregunta que ens podem formular és si l'ús de les TIC varia sistemàticament en funció de determinades variables de caràcter institucional. És a dir, quins partits són els que realment fan ús de les TIC? Per a què les utilitzen? Segueixen un determinat paràmetre d'ús?

Si no volem caure en el determinisme tecnològic, caldrà tenir en compte les variables institucionals en avaluar els efectes que les noves TIC tenen sobre l'àmbit polític: en aquest sentit, la connexió no es pot establir directament entre les TIC i el comportament polític dels individus, sinó que aquest comportament s'emmarca en un context institucional que el modula i el restringeix més enllà de la possible influència de les noves tecnologies.

Dit en altres termes, depenent del disseny institucional vigent, l'ús real de les tecnologies per part dels partits polítics podrà seguir estratègies diferenciades (Padró-Solanet i Cardenal, 2008).

En aquest sentit, podem esperar que, per exemple:

- Els partits polítics de països amb un nivell més elevat d'*e-readiness* facin un ús més intens de les TIC que els partits dels països amb un índex més baix.
- En els sistemes polítics tancats (o majoritaris) els partits polítics en l'oposició utilitzin les TIC com a mitjà per a coordinar accions de protesta col·lectiva, mentre que els partits polítics de govern utilitzen les TIC com a mitjà per a la promoció de la seva acció de govern. En canvi, en sistemes polítics més oberts (més consensuals) es pot esperar que els partits polítics utilitzin les TIC com a complement de les formes tradicionals de comunicació política.
- El sistema electoral també pot tenir els seus efectes en l'ús de les TIC per part dels partits: per exemple, podem sospitar que en països amb un sistema electoral majoritari amb circumscripcions uninominals el grau d'interactivitat dels webs dels partits o candidats que es presentin a les eleccions sigui molt superior als webs de partits o candidats en què el sistema electoral és proporcional i amb llistes tancades i bloquejades.
- De la mateixa manera, la posició dels partits en l'espectre ideològic, o el seu paper de govern o oposició també poden contribuir a explicar per què es produeix un determinat ús de les TIC per part dels partits. Així, caldria esperar que els partits situats en els extrems de l'eix ideològic i els partits en l'oposició facin un ús més intensiu de les TIC que els partits que ocupen un espai central o són en el govern.
- La dimensió dels partits polítics també pot ser una variable amb influència sobre la utilització real de les TIC: en aquest sentit, com més petit sigui el partit, menys capacitat organitzativa i recursos tindrà per a utilitzar els mitjans de comunicació tradicionals i, per tant, per a poder difondre el seu missatge polític utilitzarà amb més intensitat les TIC que els grans partits.
- Igualment, és possible que partits de creació nova o recent utilitzin més intensament les noves tecnologies que els partits amb una estructura organitzativa tradicional solidificada pel pas del temps, amb uns processos i dinàmiques polítiques estables.

Com es pot comprovar amb la llista prèvia d'hipòtesis, és versemblant pensar que el marc institucional condicioni els paràmetres d'ús de les TIC per part dels partits polítics. En aquest sentit, la literatura que vol contrastar aquestes

hipòtesis reproduceix en part el debat que ja s'apuntava amb anterioritat: d'una banda, es considera que l'ús de les TIC per part dels partits polítics (particularment Internet) permetrà accentuar-ne el paper i les funcions d'intermediació entre els ciutadans i els governs. Segons aquesta perspectiva, Internet, en abaratir els costos d'accés al mercat polític en comparació amb els costos associats a mitjans tradicionals com ara la televisió, ofereix una nova arena per al joc polític i provoca una competència plural i més igualitària entre els partits que fins i tot pot arribar a substituir els mitjans tradicionals de competència política. Des d'una altra perspectiva s'argumenta que, a mesura que se superi la divisió digital (*digital divide*), l'ús de les TIC servirà per a reforçar i incrementar el paper dels actors polítics i dels sectors actualment privilegiats de la societat, ja que les possibilitats tecnològiques per a la interacció entre els partits polítics i els ciutadans no s'aprofitaran en totes les seves dimensions i no hi haurà un procés de diàleg, de *feedback* real. Segons aquest punt de vista, la lògica de la competició partidista s'imposarà sobre les potencialitats que ofereixen les TIC per a l'acció política.

2. Parlaments i TIC

2.1. La discussió teòrica

Fent-se ressò de la difusió d'Internet a tot el món i també del debat sobre el seu possible impacte en les institucions polítiques democràtiques, la UIP (Unió Interparlamentària, organització que agrupa els diferents parlaments nacionals) va publicar, tan aviat com l'any 2000, unes recomanacions relatives al contingut i a l'estructura que haurien de presentar els webs de les institucions parlamentàries.

De manera implícita, darrera dels suggeriments de la UIP hi havia la idea que les TIC podien resultar un instrument molt útil per als parlaments amb l'objectiu de satisfer les demandes (articulades o no) d'una major comunicació entre els ciutadans i els seus representants, una comunicació que superés la simple difusió d'informació política que pogués interessar els ciutadans.

1) En primer lloc, entre les recomanacions de la UIP hi havia la provisió dels tipus següents d'**informació** per part de les institucions parlamentàries:

- Informació sobre l'estructura i les funcions dels parlaments (informació sobre el text constitucional, sobre la història i les funcions de la institució parlamentària i dels seus organismes, etc.).
- Informació sobre el sistema electoral i els partits polítics (explicació del funcionament del sistema electoral, resultats de les eleccions, composició dels grups parlamentaris, etc.).
- Informació sobre el procediment legislatiu (agenda de la legislatura, contingut de les lleis aprovades, etc.).
- Informació sobre els membres del parlament (biografia, afiliació política, comissions de les quals formen part, correu electrònic de contacte, etc.).

2) En segon lloc, la UIP destacava la importància de la implementació efectiva dels denominats **instruments interactius** a les seues parlamentàries: segons la UIP, els webs dels parlaments haurien d'oferir:

- enllaços externs (als webs d'altres institucions públiques com el govern o el poder judicial, al web oficial del país, als webs dels partits polítics, etc.);
- instruments de retorn o *feedback tools* (com el correu electrònic –del mateix parlament o dels parlamentaris individuals–, al qual els ciutadans po-

guessin enviar comentaris o demandes, fòrums per a la discussió en línia de temes concrets d'interès per als ciutadans, possibilitat de subscripció a llistes de correu electrònic per a la tramesa d'informació parlamentària, les enquestes electròniques, etc.).

L'any 2009, la mateixa UIP va editar unes noves guies per a la construcció de webs parlamentàries que actualitzaven el contingut de l'any 2000 i aprofundien en les possibilitats que les TIC proporcionen als parlaments per a la construcció de llocs web institucionals millors. Com en l'edició anterior, en aquesta nova edició de les guies, la UIP distingia entre els diferents elements que havien de formar part d'un lloc web parlamentari:

- informació general sobre el parlament (història, composició, funcions, comitès, eleccions, etc.);
- informació sobre legislació i pressupostos (lleis en tràmit, activitat de les comissions parlamentàries, etc.);
- eines: trobar i rebre informació (existència de motors de cerca, de serveis d'alerta, etc.);
- eines: comunicació i diàleg amb els ciutadans;
- disseny (usabilitat, accessibilitat, llengües);
- gestió i responsabilitat del web.

Tant l'any 2000 com el 2009, més enllà d'intentar millorar la imatge de les institucions representatives, la pretensió d'aquestes recomanacions era, ni més ni menys, col·locar les institucions legislatives en el centre del debat públic davant l'adveniment de l'anomenada *democràcia electrònica*.

Ara bé, què hem d'entendre per *democràcia electrònica*? Diversos autors han modelat el concepte emfatitzant les diferències entre els possibles tipus de democràcia electrònica en lloc de destacar les diferències entre la democràcia electrònica i les democràcies representatives actuals (Hagen, 1997; Hoff, Harrods i Tops, 2000). Tanmateix, seguint Zittle (2001), entenem que l'elaboració de la idea de democràcia electrònica passa per establir els elements que d'alguna manera s'oposen al model actual de la democràcia representativa o el contradiuen.

Així, entenem la **democràcia electrònica** com un concepte tridimensional que incorpora, com a primera dimensió, una idea general de la democràcia, una segona dimensió de caràcter institucional i, finalment, una tercera dimensió referida a les possibilitats per a la participació ciutadana en els processos polítics democràtics.

Taula 1

	Democràcia representativa	Democràcia participativa
Concepte de democràcia	Antagonisme entre individu i comunitat política	Individu com a part de la comunitat política
Disseny de les institucions democràtiques	a) Sistema representatiu b) Protecció de l'esfera privada	a) Formes de democràcia directa b) Reforç de la societat civil c) Representació participada
Participació ciutadana	Vot	a) Obtenció d'informació política b) Participació en les deliberacions polítiques c) Participació en la presa de decisions

Font: adaptat de Zittle (2001). "Electronic Democracy and Electronic Parliaments: A Comparison between the US House, the Swedish Riksdagen, and the German Bundestag". Document presentat en el Congrés Anual de l'European Consortium of Political Research. Grenoble.

Si atenem les idees de la democràcia exposades en la primera **dimensió del concepte** (la idea general de democràcia), es pot establir una diferència fonamental entre la democràcia participativa i la democràcia representativa. En aquest sentit, el model de **democràcia participativa** entén l'individu com a part inherent de la comunitat política i en vol aconseguir la implicació en els processos polítics. En canvi, el model de **democràcia representativa** concep l'individu com una entitat autònoma de la comunitat política, com un consumidor que fins i tot pot arribar a tenir interessos fora de la comunitat política que han de ser protegits.

Segons el nostre parer, el concepte de democràcia electrònica comparteix amb la democràcia participativa la idea última del significat de la democràcia:

L'objectiu final de la democràcia electrònica, a semblança de la democràcia participativa, és implicar els ciutadans en els processos polítics mitjançant l'ús de les TIC aprofitant estratègicament les oportunitats que les noves tecnologies ofereixen per a resoldre els problemes relatius a l'articulació i organització d'una participació ciutadana massiva.

Quant a la segona dimensió del concepte de democràcia electrònica (la **dimensió institucional**), les democràcies representatives modelen el seu disseny institucional mitjançant els mecanismes clàssics de representació política i de protecció dels interessos privats. En canvi, els teòrics de la democràcia elec-

trònica defensen l'ús d'instruments propis de la democràcia directa (com ara referèndums, consultes ciutadanes, etc.), proposen l'ús intensiu de les TIC per a reforçar l'organització i expressió dels diversos interessos socials i, en tercer lloc, suggereixen la possibilitat d'un canvi radical en les formes amb què les democràcies representatives duen a terme la representació política.

Gràcies a les TIC, és possible articular esquemes de representació política que incorporin la participació directa dels ciutadans. Aquesta possibilitat resulta, sens dubte, la característica essencial de la democràcia electrònica.

Òbviament, la tercera dimensió de la idea de democràcia electrònica (**la participació dels ciutadans**) està molt relacionada amb l'anterior. Així, mentre que el mecanisme de participació dels ciutadans en una democràcia representativa es redueix essencialment al vot per a l'elecció dels representants (que prendran decisions col·lectives en representació dels ciutadans), en el model de democràcia electrònica, els representants actuen per delegació directa d'uns representats amb els quals seria necessari establir i mantenir una comunicació permanent amb la finalitat de conèixer-ne les preferències polítiques. En una democràcia electrònica, la comunicació entre els representants i els representats seria absolutament necessària i les noves tecnologies facilitarien la participació ciutadana en la deliberació prèvia a la presa de decisions polítiques, amb la qual cosa se superaria el vot com a únic instrument per a l'expressió de les preferències polítiques dels ciutadans.

En una democràcia electrònica, els representants polítics en els parlaments actuarien **per delegació** dels representats i no tant **en representació** d'aquests.

Evidentment, les institucions polítiques en què les estratègies de la democràcia electrònica s'haurien de desenvolupar plenament són els parlaments. Dit en altres termes, la democràcia electrònica hauria d'arribar a ser una vertadera dinàmica o costum parlamentari, ja que, precisament, la transformació gradual de les democràcies representatives en democràcies participatives no es pot dur a terme sense la mateixa transformació de la institució política més rellevant de la democràcia representativa.

Quines són les possibilitats que les TIC ofereixen a les institucions parlamentàries per a liderar aquesta transformació?

Seguint l'esquema original d'Arnstein (1969), Bellamy i Raab (1999) estableixen quatre etapes diferenciades en les quals les TIC tenen un paper essencial en el reforç (*reinforcement*) i la transformació ulterior de les institucions parlamentàries representatives:

- 1) Les TIC com a instrument per a millorar el treball parlamentari, per a reforçar-ne l'efectivitat, la influència i, per què no?, el prestigi i la imatge.
- 2) Les TIC com a instrument per a la difusió d'informació política rellevant per al públic (informació sobre qui són els membres del parlament, sobre els resultats de les votacions parlamentàries, sobre el funcionament ordinari de la institució, etc.).
- 3) Les TIC com a instrument per a la comunicació i la interacció entre els ciutadans (considerats individualment) i el parlament (o els parlamentaris).
- 4) Les TIC com a instrument per a la participació directa i efectiva dels ciutadans (considerats col·lectivament) en els processos parlamentaris. En aquesta etapa les TIC s'entenen com el mitjà ideal per a restaurar la funció deliberativa dels parlaments mitjançant el disseny d'uns processos parlamentaris que incorporin i facilitin la participació ciutadana (discussió i debats en línia, formalització de l'agenda política parlamentària, etc.).

En la mateixa línia argumental, Gibson, Lusoli i Ward (2004) consideren que les TIC ofereixen noves oportunitats als parlaments –i als parlamentaris– per a millorar la seva *performance*:

- Aquests nous instruments permeten l'accés de més i millor informació política als ciutadans.
- Les TIC redueixen el temps necessari per a reunir i distribuir informació política alhora que eviten les barreres físiques que hi dificulten l'accés.
- L'estructura descentralitzada dels mecanismes de control del nou mitjà permet als parlamentaris establir la seva pròpia "veu", amb la qual cosa es facilita la comunicació més directa amb els votants.
- Les possibilitats d'interacció que ofereixen les TIC permeten un enriquiment del procés de la representació política, ja que permeten als parlamentaris contrastar i discutir opinions amb els seus votants.

2.2. La contrastació empírica

Després de la discussió teòrica sobre el concepte de democràcia electrònica i d'haver considerat les possibilitats que representen les TIC per a la millora (o superació) de la funció representativa característica dels parlaments actuals, és

el moment per a discutir els resultats dels diferents estudis de caràcter empíric que han intentat dilucidar fins a quin punt aquestes possibilitats es tornen estratègies reals que afavoreixen la transformació participativa d'aquestes institucions. Així, intentem respondre empíricament a la qüestió de fins a quin punt les institucions representatives utilitzen les TIC i amb quines finalitats. En concret, fins a quin punt les TIC són utilitzades com a nous canals de comunicació entre els representants i els representats per a facilitar la participació política dels ciutadans en els processos parlamentaris?

2.2.1. Les TIC i els usos parlamentaris

Al principi dels anys 2000, els resultats d'una enquesta feta entre parlamentaris de set països de la Unió Europea revelaven que entre els representants polítics hi havia una creença homogènia sobre les TIC segons la qual eren un instrument potencialment positiu per als processos democràtics (Hoff, 2004). Tanmateix, malgrat aquesta predisposició a l'ús de les TIC per part dels parlamentaris, com observarem, el seu ús real estava molt lluny dels mecanismes de participació que definirien una veritable democràcia electrònica.

Segons un estudi empíric dut a terme per Filzmaier, Stainer-Hämmerle i Snellen (2004) a Àustria, Dinamarca i Holanda, l'ús limitat de les TIC per part dels parlamentaris es devia, en gran part, al seu desconeixement de les potencialitats comunicatives de les noves tecnologies: en realitat, en aquests països el flux informatiu entre els representants i el públic no es millorava ni es personalitzava gràcies a Internet. Segons aquests autors, la possibilitat d'establir un contacte permanent entre els diputats i els seus votants com a forma de participació política estava directament condicionada per les estratègies d'aplicació de les TIC per part dels partits polítics presents en els parlaments respectius. Per tant, en el parlament els interessos i la disciplina de partit actuava limitant la possible voluntat de comunicació directa entre els diputats i els ciutadans.

També al principi dels anys 2000, Cardoso *et al.* (2004) comprovava que l'ús de les TIC per part dels membres dels parlaments europeus es reduïa bàsicament a la comunicació interna amb els partits polítics o amb la pròpia seu parlamentària i, en canvi, no s'usaven com a instrument per a la comunicació externa amb els ciutadans, votants, periodistes, grups de pressió, etc.

A la Gran Bretanya i a Austràlia Internet es considerava un instrument capaç de **reconnectar** el parlament amb uns ciutadans que cada vegada estaven menys interessats per la política i eren menys coneixedors de l'àmbit polític. Així, els membres dels parlaments britànic i australià semblaven adonar-se de la importància de ser accessibles electrònicament amb vista als seus treballs parlamentaris i, especialment, amb vista a la implicació dels votants en la seva estratègia política, en les seves campanyes electorals (Ward, Gibson i Lusoli, 2005; Chen, 2002). Tanmateix, els webs dels representants polítics d'aquests dos països no arribaven a desenvolupar les potencialitats que ofereixen les TIC per a la interactivitat (encara que és destacable el fet que, en general, els

webs dels parlamentaris britànics presentaven unes possibilitats consultives més grans que les dels parlamentaris australians, els quals estaven més dedicats a la difusió i adquisició d'informació política). En el mateix sentit, un altre estudi empíric corroborava el fet que l'ús del correu electrònic per part dels parlamentaris britànics no tenia com a objectiu millorar els processos comunicatius amb els ciutadans, sinó que principalment esdevenia un instrument utilitzat en les comunicacions de caràcter intern (Jackson, 2003).

Al Canadà (Kernaghan, Riehle i Lo, 2003; Malloy, 2003), els resultats d'una enquesta realitzada a parlamentaris reproduïen els resultats que hem descrit fins ara: els parlamentaris canadencs feien un ús de les TIC que tenia per objectiu una eficiència més gran de les seves activitats polítiques quotidianes (comunicacions per correu electrònic, cerca d'informació, etc.), mentre que les TIC s'utilitzaven molt menys en relació amb les possibilitats de comunicació amb els seus votants o amb els ciutadans en general (activitat per a la qual els parlamentaris preferien les trobades personals, els mítings o utilitzar mitjans de comunicació tradicionals com la televisió).

En resum, en una primera etapa d'incorporació de les TIC en l'àmbit parlamentari, els diferents estudis empírics demostren que, malgrat que els representants polítics manifestaven inequívocament una opinió favorable en relació amb els possibles efectes de la incorporació de les TIC en la seva funció representativa, en general els parlamentaris feien un ús intern i no extern de les noves tecnologies. Per tant, la conclusió principal de la literatura que examinava empíricament els usos de les TIC als parlaments és que la incorporació de les tecnologies semblava obeir a un procés de **modernització tecnològica** de la seu parlamentària i no tant a un procés de canvi en la lògica política que afavorís una major implicació i participació dels ciutadans que transformaria els parlaments en les institucions cabdals d'unes veritables democràcies participatives.

En aquest sentit, sembla clar que, si bé les TIC s'han incorporat als parlaments, ho han fet des d'una **perspectiva institucional interna** que vol facilitar les tasques parlamentàries i no tant des d'una perspectiva política externa per aconseguir una major influència de la participació ciutadana en els processos de decisió política.

Les conclusions principals del *World e-Parliament Report 2010*, elaborat pel Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament (organisme creat pel Departament d'Affers Econòmics i Socials de les Nacions Unides –UNDESA– conjuntament amb la Unió Interparlamentària), sembla que confirma aquesta tendència a nivell mundial.

Mitjançant una enquesta enviada als parlaments de 188 països del món (i que un total de 134 van contestar, de manera que aproximadament un 61% dels parlamentaris del món estaven representats en l'estudi), es feia una descripció exhaustiva dels usos i aplicacions que les TIC tenien en les cambres legislatives. L'enquesta estructurava els seus continguts en sis grans àrees d'aplicació de les TIC que es puntuaven individualment:

- 1) supervisió i gestió de les TIC;
- 2) infraestructura, serveis, aplicacions i formació;
- 3) sistemes per a la creació d'informació i documents legislatius;
- 4) serveis de biblioteca i de recerca;
- 5) web parlamentària;
- 6) comunicació entre els ciutadans i els parlaments.

La puntuació que van obtenir els parlaments en cada una d'aquestes àrees queda resumida en la taula 2:

Taula 2. Puntuació global dels parlaments a cada àrea

Àrees	Màxima puntuació	Puntuació mitjana	Puntuació (max = 100)
Supervisió i gestió de TIC	15	7,7	51,3%
Infraestructura, serveis, aplicacions i formació	15	9,9	66,0%
Sistemes i estàndards documentals	15	6,9	46,0%
Biblioteca i serveis de recerca	15	6,4	42,7%
Llocs web parlamentaris	20	9,0	45,0%
Comunicació entre ciutadans i parlament	20	5,5	27,5%
Total	100	45,4	45,4%

Nota

La puntuació es calcula dividint la mitjana de punts que van obtenir els parlaments entre el màxim de puntuació possible.

Font: adaptat de Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament (2010). *World e-Parliament Report 2010*. Nova York. World e-Parliament Report 2010.

Com podem comprovar, l'àrea corresponent a **infraestructures, serveis, aplicacions i formació** és l'àmbit que obté un millor resultat (un 66%), de manera que sembla clar que els parlaments estan fent progressos en la implementació dels elements que faciliten un context tecnològic adequat. De la mateixa manera, l'àrea de **supervisió i gestió de les TIC** (amb un 51,3%) és la que aconsegueix la segona millor puntuació.

En segon lloc, un conjunt de tres àrees (**sistemes per a la creació d'informació i documents legislatius, serveis de biblioteca i de recerca i web parlamentari**) no arriba al 50% de la màxima puntuació possible en el total dels parlaments. Aquest fet indica que molts parlaments no disposen d'un sistema de gestió documental i que, malgrat que gairebé tots els parlaments tenen un lloc web, hi ha moltes dificultats per a satisfer les recomanacions de la guia elaborada l'any 2009 per la Unió Interparlamentària que s'han assenyalat anteriorment.

Pel que fa a l'ús de les TIC per a afavorir la comunicació entre els parlaments i els ciutadans, l'estudi mostra com és l'àrea més deficitària de totes: només aconseguix una puntuació mitjana de 27,5%, amb la qual cosa es mostra com, en general, actualment els parlaments d'arreu del món no estan utilitzant les TIC per a enfortir la interacció amb els ciutadans, per a promoure, en darrer terme, la democràcia electrònica. En concret, tot i pronunciar-se clarament a favor de la utilització de les TIC per a relacionar-se amb els ciutadans, la majoria dels membres d'un 78% dels parlaments utilitza el correu electrònic per a rebre i contestar missatges dels ciutadans però només un 21% dels parlaments disposen d'un sistema automàtic que els doni suport en la gestió d'aquesta correspondència. En el mateix sentit, només una mica més de la meitat dels parlamentaris utilitzen el lloc web amb la finalitat de conèixer l'opinió i els comentaris que els adrecen dels ciutadans. A banda del correu electrònic i del lloc web parlamentari, les cambres legislatives utilitzen altres possibilitats tecnològiques per a comunicar-se amb el seu públic (tot i que cap d'aquestes eines és usada per més de la meitat de parlaments). Així, per posar un exemple, un 43% dels parlaments utilitzen el *webcast* per a retransmetre les sessions plenàries. En aquest punt val a dir, però, que, dels deu mecanismes d'interacció amb els ciutadans que són menys utilitzats pels parlaments (únicament entre un 10% i un 16% dels parlaments) un total de set són interactius i incorporen elements com ara *Twitter* o *YouTube*.

Què explica les diferències entre els parlaments pel què fa a la incidència de les TIC en les sis àrees objecte d'estudi? De manera semblant a altres estudis (Treschel i altres, 2003), el *World e-Parliament Report 2010* assenyalava que hi ha diferències significatives entre els usos de les TIC als diferents parlaments del món en funció del nivell de riquesa del país. Com podem comprovar en la figura 1, hi ha una associació clara entre el nivell de riquesa d'un país i quin sigui el nivell d'adopció de les tecnologies per part de la seva cambra parlamentària en la totalitat dels àmbits que descriu l'estudi.

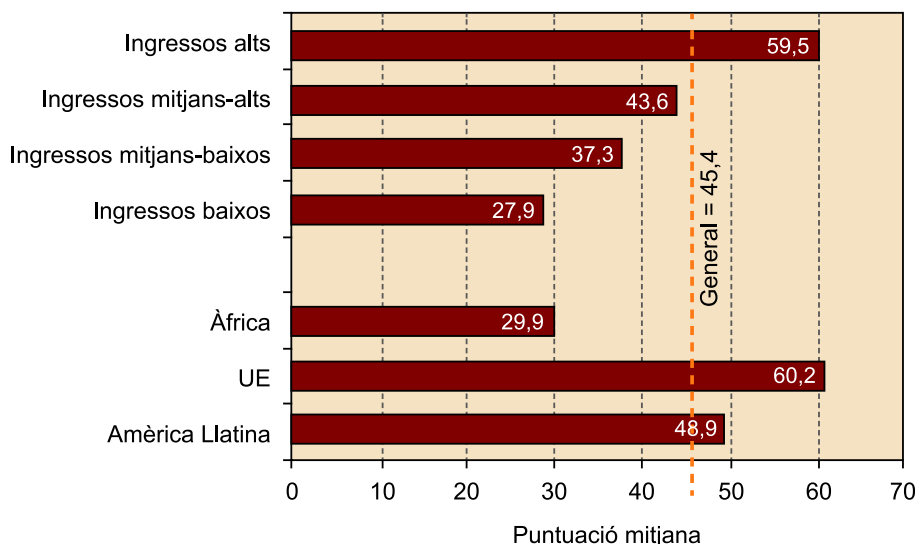


Figura 1. Mitjana de puntuació segons el nivell de riquesa
 Font: adaptat de Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament (2010). World e-Parliament Report 2010. Nova York.
<http://www.ictparliament.org/wepr2010>.

La figura 2 mostra com efectivament hi ha una forta correlació entre la puntuació que s’ha obtingut en cadascuna de les sis àrees (en aquest cas considerades individualment) i el fet de pertànyer al grup de països amb més o menys desenvolupament econòmic.

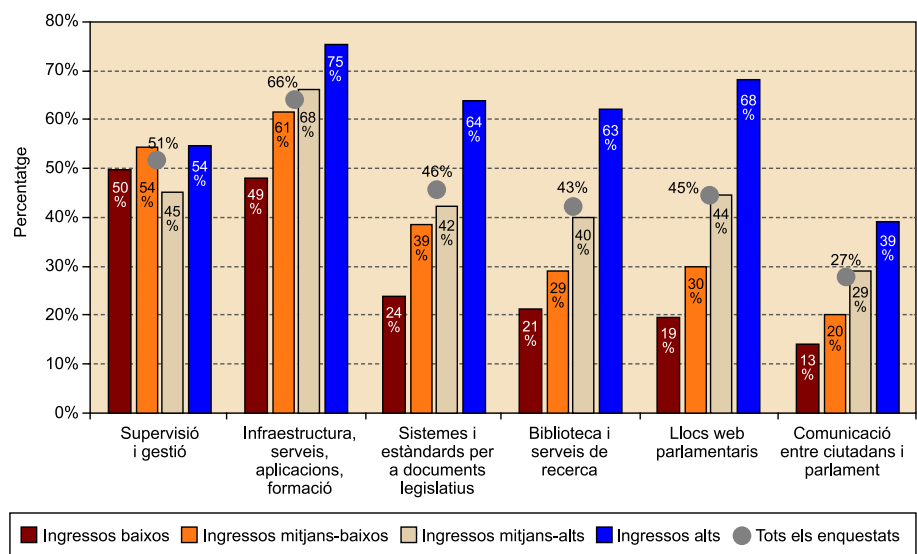


Figura 2. Mitjana de puntuació a cada àrea per grups de riquesa
 Font: adaptat de Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament (2010). World e-Parliament Report 2010. Nova York.
<http://www.ictparliament.org/wepr2010>.

La conclusió és prou evident: com més ric sigui un país, farà un ús més intens de les TIC en la seu parlamentària i a l’inrevés: com més pobre sigui un país, menys ús de les TIC farà el seu parlament en tots els àmbits considerats.

Tanmateix, és interessant observar com les diferències entre els parlaments dels països més rics i dels més pobres en l’àrea número 1 (**supervisió i gestió de les TIC**) i en la número 2 (**infraestructura, serveis, aplicacions i formació**)

són molt més petites que les diferències entre els mateixos parlaments en les altres àrees objecte d'anàlisi. En el mateix sentit, cal destacar com hi ha una diferència molt important entre els parlaments dels països amb un nivell de riquesa alt i la resta de grups pel que fa a la puntuació obtinguda en les àrees de **sistemes per a la creació d'informació i documents legislatius, serveis de biblioteca i de recerca i web parlamentari**.

D'això podríem concloure que, en una primera fase d'implementació de les TIC en els parlaments, es posen les condicions per a possibilitar la gestió de les TIC i que, només en un segon moment, l'aplicació de les TIC genera efectes positius en les dinàmiques parlamentàries.

En qualsevol cas, per què els parlaments i els representants polítics no aprofiten les oportunitats que les TIC ofereixen per a interactuar amb els possibles votants, amb la ciutadania? Per què en limiten l'ús a les comunicacions polítiques internes, a la gestió parlamentària ordinària i no reforcen les dinàmiques que identificarien una veritable democràcia electrònica?

El mateix *World e-Parliament Report 2010* ens proporciona dades que permeten suggerir una resposta a aquesta pregunta: més enllà del fet que en un 37% dels parlaments els legisladors confessen no estar familiaritzats amb les TIC, el problema principal que addueixen els parlaments (i els parlamentaris) per explicar el seu nivell en l'ús de les TIC és la dificultat per a encaixar les tecnologies de la informació i la comunicació amb els processos legislatius. L'informe aporta més dades rellevants a escala individual que permeten intuir que, per a molts parlaments i parlamentaris la democràcia electrònica és un concepte futur, que queda molt lluny en el temps: un 14% dels parlamentaris no disposa d'electricitat totalment assegurada al parlament; un 16% no disposa d'Internet al parlament; un 20% no té ordinador portàtil a la seva disposició; un 31% no rep formació en TIC; un 37% actua en parlaments que no tenen definit un pla estratègic pel que fa a les TIC; un 31% no disposa d'accés a una intranet; un 44% no té accés al web d'una biblioteca que organitzi la informació segons els temes del seu interès; un 28% no pot accedir als textos legislatius en tràmit (o al calendari de sessions) des del web parlamentari; un 19% no disposa d'un correu electrònic personal proporcionat pel parlament; un 83% dels parlamentaris treballa en institucions que no tenen un servei per a gestionar i donar suport a les respostes dels correus electrònics que puguin rebre.

Més enllà de les dades empíriques derivades de l'enquesta als parlaments, hi ha un argument de caràcter polític que no podem deixar d'esmentar. En aquest sentit, l'ús de les tecnologies per a afavorir l'intercanvi i la comunicació entre els parlamentaris i els ciutadans és molt limitat perquè, tal com passa amb l'ús polític de les TIC en les campanyes electorals (Stromer-Galley, 2000), un ús intensiu de les TIC en les estratègies comunicatives dels parlamentaris representa una veritable **democratització** de la informació política: l'estratègia po-

lítica dels partits –i, per tant, dels parlamentaris– corre el risc de difuminar-se, ja que, facilitant la participació política dels ciutadans per mitjà de les noves tecnologies, els parlamentaris deixen de controlar de manera absoluta el flux d'informació política, amb la qual cosa es facilita l'aparició de “soroll” en la transmissió de la seva imatge i els seus missatges polítics.

Per tant, més enllà de les variables personals i sociodemogràfiques dels parlamentaris (competència i experiència tecnològica, edat, sexe, anys com a representant, etc.), de les variables estrictament polítiques (ideologia dels parlamentaris, afiliació partidista, grau de fragmentació política del parlament, etc.) i de les variables contextuais de cada país (nivell de desenvolupament econòmic, nivell de desenvolupament tecnològic, nivell de democràticitat del sistema polític, dimensió de la població, etc.) es pot destacar el paper de les institucions polítiques com a variable explicativa de les diferències observades en els usos de les TIC per part dels representants polítics (Hoff, 2004). Les institucions polítiques actuen com a mecanismes incentivadors o desinhibidors de l'ús de les TIC per part dels parlamentaris en funció de si aquests perceben que l'ús de les TIC els aportarà –o no– algun benefici de caràcter polític.

En aquest sentit, és possible establir una hipòtesi segons la qual els usos de les TIC per part dels representants polítics en els parlaments serien molt diferents segons si ens trobem davant d'un sistema polític amb un sistema electoral majoritari amb circumscripcions uninominals (característic dels sistemes de tipus presidencial) o davant d'un sistema polític amb un sistema electoral proporcional (característic dels sistemes polítics de tipus parlamentari). En el primer cas, es podrien esperar possibilitats interactives més grans en els webs dels parlaments (i també en els webs dels representants), mentre que, en el segon cas, les TIC s'utilitzarien bàsicament com un canal per a la simple transmissió *top-down* d'informació política dirigida als ciutadans interessats.

Això és així perquè en els sistemes polítics amb un sistema electoral majoritari amb circumscripcions uninominals la disciplina dels partits polítics no sembla que sigui una variable que expliqui el comportament polític dels parlamentaris: mitjançant el concurs de les TIC, els representants tenen més incentius institucionals per a articular una relació directa amb els ciutadans que en permeti la participació en la representació política. Això és així perquè la relació del polític amb ciutadans de la seva circumscripció és molt més directa i està basada en el coneixement mutu: el ciutadà sap en tot moment qui és el seu representant i, al mateix temps, el representant pot tenir un interès evident a saber qui és el seu públic potencial, quines són les seves preferències polítiques o el seus problemes. Amb aquests condicionants, el discurs polític no s'estructura de manera partidista sinó que s'articula mitjançant la relació directa ciutadà-representant (una relació que es pot veure facilitada per un ús intensiu de les TIC). Evidentment, aquest paper tan important dels representants polítics individuals té el seu correlat en les dinàmiques parlamentàries

en què, sovint, l'aprovació de la legislació depèn ja no de la posició favorable o contrària dels partits polítics, sinó del posicionament que prenguin els diferents representants a títol individual.

En canvi, sota sistemes electorals proporcionals (especialment quan hi ha circumscripcions plurinominals grans i el dret de vot s'exerceix mitjançant llistes tancades i bloquejades) la disciplina partidista facilita la coordinació política necessària per a l'elaboració dels programes electorals amb què els partits polítics concorreran a les eleccions. Dit altrament, aquesta disciplina partidista és l'instrument polític que permet assegurar que el discurs del partit serà homogeni i fàcilment identificable per l'elector en contraposició al dels altres partits polítics. En tractar-se d'un sistema proporcional, moltes vegades l'elector no sap qui és el seu representant (de fet, normalment es voten llistes confegides pel mateix partit polític) i, consegüentment, aquest no té incentius per a establir una comunicació directa amb els ciutadans de la qual no obtindrà beneficis constatables.

En definitiva, és precisament la disciplina partidista el que, en molts casos, sembla que inhibeix la interacció directa entre els representants i els representats.

3. Administracions públiques i TIC

Havent considerat en els apartats anteriors com les TIC informen les dinàmiques característiques de dues de les institucions polítiques més rellevants en les democràcies contemporànies (els partits polítics i els parlaments), arribem al punt en què cal veure com aquestes mateixes tecnologies han estat utilitzades pels governs i les administracions a l'hora d'impulsar les polítiques i els serveis públics que rebran els ciutadans com a resultats (*outcomes*) finals del sistema polític.

Com ja afirmava l'OCDE el 2003:

“La tecnologia és un facilitador però no una solució.”

OCDE (2003b). *The e-government imperative*. París: OCDE.

Seguint aquest raonament, la Comissió Europea ha recordat posteriorment la necessitat que:

“L'èmfasi no es posi en les TIC pròpiament dites, sinó en la seva utilització combinada amb els canvis organitzatius i amb noves aptituds encaminades a millorar els serveis públics, els processos democràtics i les polítiques públiques. A això es refereix l'administració electrònica.”

Comissió 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”.

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=567.

En aquest sentit, els beneficis que es poden derivar de la incorporació de les TIC en les administracions públiques no són únicament conseqüència de l'automatització dels processos sinó que poden anar molt més enllà d'aquest ús limitat de la tecnologia: òbviament l'administració electrònica no consisteix a fer el mateix que es feia fins ara però usant les TIC.

Des d'un punt de vista general, la incorporació i ús de les TIC per part de les administracions públiques no implica mecànicament un canvi radical en la manera com s'entenen les relacions entre les administracions i els ciutadans. Si es vol que aquesta nova forma d'administració pública pugui produir tots els seus efectes, és necessari ser conscients que el desenvolupament de l'administració electrònica implica afrontar alguns dels problemes de fons, tant teòrics com pràctics, relatius a les relacions entre les administracions públiques i els ciutadans. De fet, la tecnologia en si mateixa no és un factor de canvi si no va acompanyada d'una decisió política que la impulsi.

Per tant, l'administració electrònica no pot implicar únicament la incorporació de les noves tecnologies en les administracions públiques. La veritable administració electrònica no és únicament un canvi de caràcter tecnològic, sinó que es tracta d'un canvi cultural i organitzatiu.

Com recull la comunicació de la Comissió sobre el paper de l'administració electrònica en el futur d'Europa:

“actualment, les bones pràctiques en molts països ja han demostrat que l'administració electrònica és un mitjà poderós per a prestar serveis públics de més qualitat, reduir els temps d'espera i millorar la rendibilitat, augmentar la productivitat i millorar la transparència i la responsabilitat.”

Comissió Europea

De la mateixa manera que els ciutadans esperen una disponibilitat de 24 hores al dia set dies a la setmana per part de les empreses i altres organitzacions privades amb les quals es relacionen, també esperen rebre el mateix tracte en relació amb les institucions polítiques (particularment en el cas del govern i de les administracions públiques). Per tant, s'assumeix que si els governs fan un ús intensiu de les TIC (i aquesta tecnologia és efectivament a l'abast dels ciutadans), d'una banda trobarem beneficis en forma de reducció dels costos en la provisió dels serveis públics i d'una major eficiència tecnològica i, d'altra banda, en forma d'una major accessibilitat i transparència i fins i tot d'una participació política més alta (sota formes de democràcia electrònica) que superarien l'objectiu immediat consistent en la simple prestació de serveis públics via Internet.

3.1. L'estudi de l'administració electrònica

En l'actualitat, el fenomen de l'administració electrònica com a objecte d'estudi comença a generar un cert corpus de caràcter científic derivat de la investigació empírica (Grönlund, 2004). Tanmateix, la major part de la literatura sobre l'administració electrònica se centra en estudis de cas o en estudis comparats. Des del punt de vista metodològic, normalment aquests estudis es limiten a l'avaluació dels llocs web de les administracions públiques i dels serveis que ofereixen per Internet basant-se en impressions qualitatives sobre la seva efectivitat, la seva facilitat d'accés i el seu nivell d'ús per part dels ciutadans per a intentar descriure els factors que han estat determinants en l'èxit o fracàs de la iniciativa objecte d'estudi. En sentit estricte, malgrat el volum creixent de literatura sobre l'administració electrònica no podem afirmar que ens trobem davant d'una nova disciplina científica: per a això serien necessaris un objecte d'estudi, un conjunt de proposicions teòriques i metodologies acceptades per la comunitat científica amb les quals contrastar empíricament les mateixes.

En general, els estudis sobre l'administració electrònica es caracteritzen per la poca claredat metodològica i la falta de rigor en l'obtenció i l'anàlisi de les dades, per la poca claredat en la concepció del fenomen que s'analitza i una aproximació a aquest completament atèrica. També pateixen d'un cert optimisme en les possibles conseqüències de la implementació de l'administració electrònica pel fa a les relacions entre el govern i els ciutadans. Aquestes són les conclusions principals a les quals arriben Heeks i Bailur en un dels primers articles que revisen l'estat de la literatura acadèmica sobre l'administració electrònica (Heeks i Bailur, 2007).

En particular, el conjunt de literatura revisat per aquests autors posa en evidència que dominen els mètodes d'anàlisi que no fan necessari la realització d'un treball de camp per a obtenir les dades necessàries i que no es fan anàlisis estadístiques ni tampoc estudis de caràcter longitudinal. Malgrat aquestes crítiques, els mateixos autors reconeixen que els estudis acadèmics sobre l'administració electrònica comencen a considerar la importància dels factors contextuals que en determinen el seu impacte i donen valor al fet que les anàlisis utilitzin conceptes i arguments provinents de diverses disciplines com la ciència política, la ciència de l'administració, la sociologia, els sistemes d'informació, la gestió del coneixement, etc.

En aquest sentit, Löfstedt (2005) distingeix cinc àrees des de les quals s'han dut a terme estudis de caràcter acadèmic sobre l'administració electrònica:

- 1) els serveis públics electrònics,
- 2) la democràcia electrònica,
- 3) l'organització i la gestió de l'administració electrònica,
- 4) la seguretat electrònica i
- 5) les noves formes d'interacció entre els ciutadans i les administracions públiques derivades de les iniciatives de govern electrònic.

Cal apuntar però que, en general, totes aquestes aproximacions al fenomen de l'administració electrònica tenen en comú que generen estudis basats en variables corresponents al costat de l'oferta: què ofereix el govern electrònic i quines són les variables tecnològiques, polítiques, econòmiques, administratives, etc. que en permeten el desenvolupament. Els elements que afecten l'acceptació de l'administració electrònica per part dels ciutadans –és a dir, la demanda– han estat fins ara majoritàriament ignorats.

En la mateixa línia, Yildiz (2007) atribueix les deficiències de la literatura sobre l'administració electrònica a l'absència d'un concepte unànimement acceptat sobre l'objecte d'estudi. Com veurem posteriorment, les diferents definicions utilitzades tendeixen a reforçar la importància d'uns pocs elements que afec-

ten el fenomen (tant si és la provisió de serveis com la reducció de costos en termes econòmics o els mecanismes per a la participació ciutadana, etc.). En aquest sentit, aquest autor proposa superar les anàlisis basades en el contingut de les pàgines web mitjançant la incorporació de l'estudi del *policy making* dels projectes d'administració electrònica considerant la influència que hi exerceix l'entorn polític i institucional. És a dir, per a superar la fase purament descriptiva (i promocional) de la literatura i generar explicacions, per exemple, de per què uns projectes d'administració electrònica es poden considerar un èxit mentre que d'altres són un fracàs, Yildiz proposa un gir en la perspectiva metodològica: els estudis deductius fets **des de fora** que s'adonen dels *outputs* del procés s'haurien de complementar amb estudis inductius fets **des de dins** que centressin l'interès en el procés de decisió, implementació i avaluació de les propostes de govern electrònic.

En definitiva, sembla que hi ha una necessitat que la investigació sobre l'administració electrònica s'orienti cap a la construcció de models teòrics que permetin elaborar explicacions sobre quins són els veritables motius que la impulsen (reducció de costos, valor afegit dels serveis electrònics per als ciutadans i empreses, participació política i presa de decisions sobre polítiques públiques, etc.) i permetin determinar empíricament el paper de les autoritats polítiques en el seu desenvolupament. En el mateix sentit, cal determinar els efectes de l'administració electrònica en l'organització de les mateixes administracions públiques (per exemple, en termes de més cooperació interadministrativa o d'una redefinició dels processos administratius interns, d'una reestructuració del *back office*) i també en el comportament dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques. Seguint aquesta idea, els aspectes que més recentment s'han començat a analitzar sobre l'administració electrònica han estat, d'una banda, l'avaluació de les iniciatives d'administració electrònica i, d'altra banda, l'anàlisi de la demanda d'aquests serveis electrònics, és a dir, els usos de l'administració electrònica per part dels ciutadans.

3.2. Govern electrònic i administració electrònica

Com s'apuntava anteriorment, l'**administració electrònica** és un model d'administració pública basat en l'ús intensiu de les noves tecnologies de la informació i el coneixement amb l'objectiu de millorar-ne l'eficiència interna, les relacions interadministratives i, en darrer terme, les relacions entre l'administració pública i els ciutadans.

Seguint les idees exposades en l'apartat anterior, la Comissió Europea, en la seva comunicació sobre el paper de l'administració electrònica en el futur d'Europa, la defineix a partir del següent:

“Ús de les TIC en les administracions públiques combinat amb canvis organitzatius i noves aptituds, a fi de millorar els serveis públics i els processos democràtics i reforçar el suport a les polítiques públiques.”

Comissió Europea

Hi ha certa confusió sobre si l'administració electrònica és el mateix que el govern electrònic. Aquesta confusió respon sovint a una qüestió purament semàntica, ja que en el món anglosaxó l'administració electrònica es coneix com a *e-government* o *government on line*. Aquestes expressions no es refereixen pròpiament al govern, sinó a l'administració pública. De fet, l'OCDE defineix el **govern electrònic** (*e-government*) com:

“L'ús de les TIC, i particularment Internet, com a eina per a aconseguir un govern millor.”

OCDE (2003a). “Checklist for e-Government leaders”. *Policy Brief*.

És a dir, amb caràcter general es coneix com a **govern electrònic** l'ús de la tecnologia per a millorar l'accés i la distribució dels serveis públics adreçats als ciutadans i a les empreses.

Tanmateix, com ja s'ha observat, el govern electrònic pot tenir una dimensió política i participativa que va més enllà de la que es deriva de la definició que s'ha donat anteriorment. A aquesta qüestió es refereix l'expressió **governança electrònica** o *e-governance*, encara que de vegades també s'hi fa referència com a govern electrònic en contraposició a l'administració electrònica, que es limitaria a una idea més propera a la gestió administrativa i a les relacions procedimentals amb els ciutadans per mitjà de les noves tecnologies de la informació i la comunicació (Chadwick, 2003).

Així doncs, mitjançant el desenvolupament de l'administració electrònica, les administracions públiques poden crear webs per a difondre informació entre els ciutadans (sobre el funcionament de l'Administració pública, sobre la normativa relativa a un procediment administratiu, sobre el trànsit o el temps o l'agenda cultural, etc.), poden facilitar eines per a fer possible la relació telemàtica amb els ciutadans (registres, notificacions, contractació, etc.) i, finalment, poden establir mecanismes de participació ciutadana en la presa de decisions (referèndums, correu electrònic, fòrums de discussió, etc.).

Atès que el nostre objectiu és la consideració de l'administració electrònica *stricto sensu*, en aquest mòdul ens centrarem únicament en l'anàlisi de l'ús de les TIC (particularment Internet) per part de les administracions públiques en la provisió de serveis públics. La idea de tenir en compte únicament Internet respon al fet que la immensa majoria d'administracions públiques fonamenten les seves estratègies d'administració electrònica en la utilització d'Internet com a canal principal d'interacció amb els ciutadans. De tota manera, no es

pot obviar que darrerament hi ha un moviment entre les administracions públiques que, seguint de prop l'evolució experimentada en l'àmbit del comerç electrònic, comença a facilitar serveis públics per mitjà d'un accés multicanal.

Tots aquests serveis es poden oferir de manera separada o conjunta. En els últims anys la idea de **portal** està tenint un especial predicament entre els impulsors de l'administració electrònica; és a dir, dissenyar i implementar una porta única d'entrada a les diferents administracions públiques que constitueixi un punt únic de relació amb els ciutadans i que, a més, aporti un valor afegit en relació amb l'obtenció d'informació.

D'altra banda, l'administració electrònica pot tenir diferents nivells de desenvolupament segons el grau d'interrelació que es doni entre els ciutadans i l'Administració pública. Generalment, es destaquen cinc nivells diferents que a continuació s'exemplifiquen mitjançant el cas de l'obtenció de la llicència d'obres:

- **Nivell zero:** el prestador del servei o l'òrgan responsable no té un web accessible al públic. La tramitació de la llicència d'obres es fa exclusivament de manera presencial.
- **Primer nivell:** informació. En aquesta primera fase es dona informació bàsica dels serveis públics en línia. Per tant, la comunicació és unidireccional. Molts departaments usen el web per a publicar informació pròpia que poden necessitar els ciutadans i les empreses o que els poden interessar. En l'exemple, es podria obtenir la informació necessària per a començar el procediment per a l'obtenció de la llicència d'obres.
- **Segon nivell:** interacció. En aquesta fase ja hi ha la possibilitat de descarregar formularis que permeten als ciutadans enviar informació a l'administració telemàticament. Per tant, la comunicació ja és bidireccional. En l'exemple, el web oferiria la possibilitat d'obtenir la instància amb què iniciar el procediment per a l'obtenció de la llicència.
- **Tercer nivell:** la interacció de doble via. En aquesta fase ja es permet el processament de formularis, incloent-hi mecanismes d'autenticació, cosa que comporta la substitució d'una part del treball que tradicionalment portaven a terme funcionaris. La comunicació és bidireccional interactiva. En l'exemple, el web ofereix la possibilitat d'enviar en línia la sol·licitud per a iniciar la tramitació de l'obtenció de la llicència d'obres.
- **Quart nivell:** la transacció. En aquesta fase es possibilita l'adopció d'un expedient, la decisió, la comunicació i, fins i tot, el pagament. El tipus de comunicació és múltiple. En el nostre exemple, el web ofereix la possibilitat de tramitar totalment per Internet l'obtenció de la llicència d'obres sense que calgui que el sol·licitant utilitzi cap altra via.

L'administració electrònica també permet millorar la prestació dels serveis al ciutadà, en situar-lo en el centre del procés administratiu i prestar-li un servei integral que pot arribar a personalitzar. Dit en altres termes, malgrat que el ciutadà pugui accedir a l'Administració pública per mitjà d'un portal independentment de l'òrgan competent per a tramitar el procediment en el qual estigui interessat, ho fa amb un determinat perfil que permetria personalitzar els serveis que li presta l'Administració pública en funció de la demanda que hagi formulat.

Ara bé, tots els avantatges derivats del desenvolupament de l'administració electrònica s'han de contrapesar amb els riscos i les dificultats que es poden desprendre de l'avenç generalitzat de d'aquest tipus d'administració i, en general, de la inserció de les administracions públiques en la societat de la informació (Margetts i Dunleavy, 2002). En la figura 3 es recull l'opinió dels ciutadans europeus respecte als problemes que consideren que es poden derivar de l'extensió de l'administració electrònica:

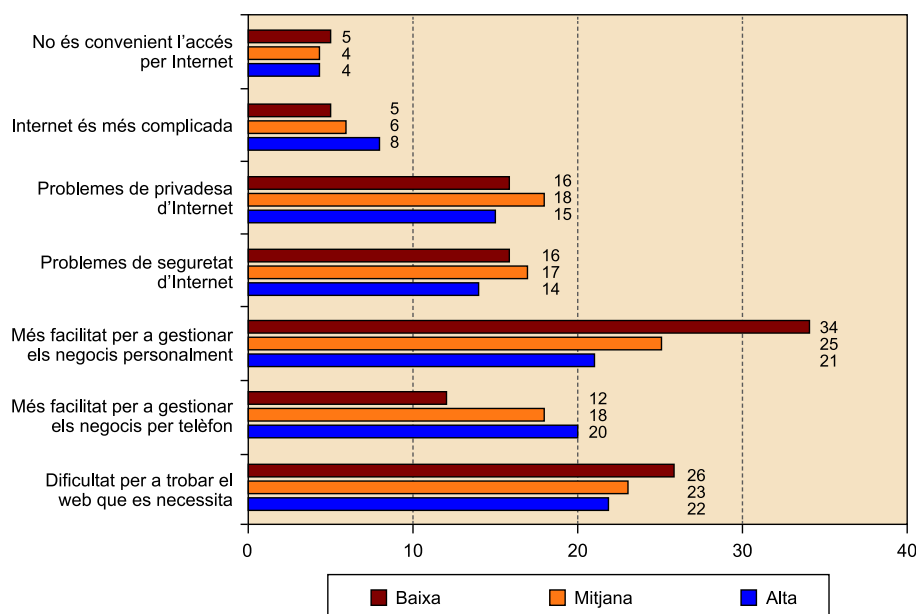


Figura 3. Percentatge de visitants no habituals a pàgines públiques
Font: adaptat d'Accenture (2004)

La no utilització de l'administració electrònica

En el cas d'Espanya, (INE, 2012) una enquesta de l'Institut Nacional d'Estadística proporciona pistes que ens permeten interpretar les motivacions per a explicar la no utilització de l'administració electrònica per part dels ciutadans: els arguments que feien servir els enquestats per a explicar per què no havien enviat formularis emplenats per Internet quan calia fer-ho (i era efectivament possible) eren del tipus: "no hi havia el servei disponible en la pàgina web" (un 12,7%); "hi va haver un error tècnic durant l'enviament del formulari" (6,1%); "manca d'habilitats o coneixements" (21,1%); "preocupació per la protecció i seguretat de les dades personals" (21,3%); "no dispo de certificat electrònic" (25,7%); o "altres raons" (48%).

En definitiva, l'administració electrònica podria arribar a constituir un factor important que agreugés la divisòria digital (o *digital divide*). Com hem vist anteriorment, el terme **divisòria digital** es refereix als desequilibris i desigualtats que l'eclosió de la societat de la informació (i, per tant, de l'administració electrònica) pot generar entre diferents àrees geogràfiques o entre diferents nivells

socioeconòmics en relació amb les seves oportunitats per a accedir a les noves tecnologies de la informació i la comunicació, i també a l'ús d'Internet (OCDE, 2001). Globalment, l'accés i l'ús d'Internet ha crescut de manera exponencial; però si considerem els diferents nivells socioeconòmics i culturals, aquest creixement és força desigual. No es pot oblidar que la gran majoria dels usuaris d'Internet es troben als països desenvolupats i, dins d'aquests, determinats sectors de la societat tenen un accés més gran a les noves tecnologies que d'altres de manera que la divisòria no solament es dona entre societats, sinó també dins d'aquestes mateixes societats (gènere, edat, medi urbà-rural, etc.).

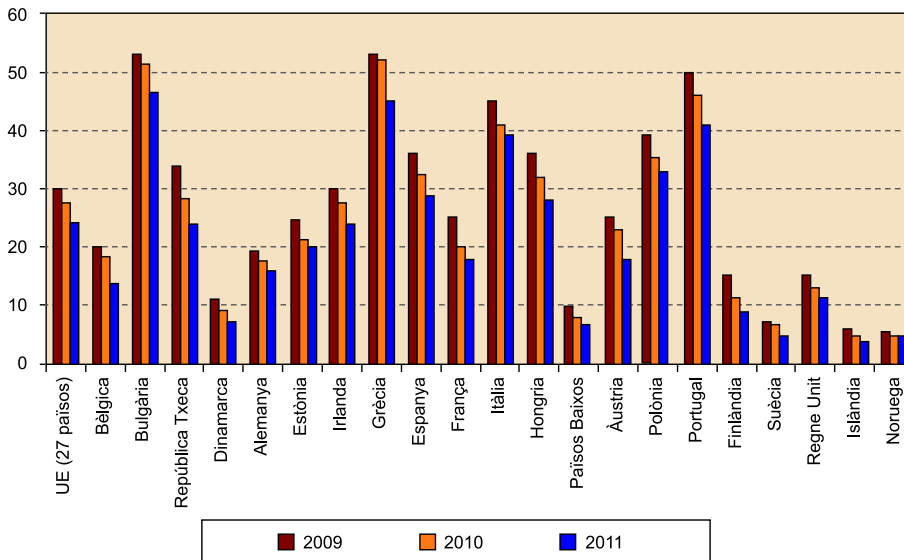


Figura 4. Percentatge de persones que mai no han utilitzat Internet.
Font: adaptat d'Eurostat

D'altra banda, no podem deixar de significar que l'avenç de l'administració electrònica també pot representar una amenaça per a les garanties dels ciutadans i, en particular, per a la seva **privacitat**. La utilització de les noves tecnologies pot facilitar la vulneració de la intimitat de les persones (per exemple, disseminant informació fiscal o sanitària en possessió de les administracions públiques), ja que permeten fàcilment accedir i agregar dades personals disperses que permetrien generar un perfil de la persona afectada sense el seu coneixement i sense deixar rastre.

Finalment, s'ha considerat que l'administració electrònica pot significar una regressió en la qualitat dels serveis públics. En aquest sentit, un dels aspectes que es poden veure afectats negativament és la coordinació entre diferents administracions públiques: certament encara hi ha pocs portals interadministratius i, en molts casos, sense avenços considerables.

La implantació de l'administració electrònica requereix un lideratge polític a fi que, com observava la Comissió Europea l'any 2003, es pugui...

“Vèncer la resistència i superar els obstacles, canviar les mentalitats, impulsar el canvi organitzatiu, sostenir la inversió i tenir en ment una perspectiva a llarg termini sense, per això, deixar d’insistir en resultats concrets a curt termini.”

COM (2003)

Com ja s’ha comentat, la introducció de l’administració electrònica no implica únicament dotar de noves tecnologies les administracions públiques, sinó també aprofitar la conjuntura per a reformular els procediments i, en general, repensar l’estructura burocràtica i jeràrquica que en la majoria de casos serveix per a definir amb exactitud la realitat de l’Administració pública. De fet, la implementació de l’administració electrònica s’ha de veure com una oportunitat per a replantejar i reinventar el que s’ha fet fins ara per a poder treure el màxim profit possible de les noves tecnologies. Òbviament, aquesta voluntat incideix en la cultura administrativa i, particularment, en els funcionaris i treballadors públics que hauran de tenir prou formació per a abordar les noves realitats, reptes i problemes derivats de l’administració electrònica.

Dit en altres termes, l’administració electrònica es compon d’un 20% de noves tecnologies i un 80% d’actuacions sobre els factors estructurals característics de les administracions públiques. Com afirmava l’OCDE “*e-government is more about government than about «e»*” (OCDE, 2003b).

Per tot això, la tecnologia ha d’anar acompanyada d’una decisió política que la impulsi. Per a un govern electrònic reeixit són fonamentals el lideratge polític i el compromís:

“Un lideratge fort pot accelerar el procés d’implementació de l’administració electrònica, promoure la coordinació amb les agències i entre aquestes i ajudar a reforçar els objectius de bona governança.”

OCDE (2003b). *The e-government imperative*. París: OCDE.

Les diferents administracions públiques, conscients del paper transformador de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, han adoptat en l’última dècada diverses estratègies a fi d’implementar l’administració electrònica. Generalment, aquestes estratègies de promoció de l’administració electrònica s’han incorporat en estratègies d’àmbit més general amb què les administracions públiques volen impulsar la transició cap a la societat de la informació (Jordana, 1999). Tanmateix, en els últims anys s’han adoptat en diferents nivells territorials estratègies específiques d’impuls de l’administració electrònica.

3.3. Evolució i estat actual de l’administració electrònica: el costat de l’oferta

Per posar un exemple paradigmàtic del que comentàvem, les diferents iniciatives o programes que a la Unió Europea han intentat donar forma a les pràctiques d’administració electrònica (cronològicament eEurope 2002, eEurope 2005, i2010, i Digital Agenda for Europe) han evolucionat de manera notable:

des d'uns primers programes en què l'objectiu principal es reduïa a posar serveis públics en línia per mitjà dels portals de les administracions públiques (per exemple, el Pla d'acció eEurope 2002, aprovat l'any 2000, establia que per al final del 2002 els estats membres haurien de prestar per Internet tots els serveis públics bàsics; o el Pla d'acció eEurope 2005 especificava que "el 2005, Europa haurà de disposar d'uns serveis públics en línia moderns, una administració electrònica i un entorn dinàmic de negocis electrònics"), fins a uns programes amb els quals es volen estimular les economies europees augmentant la qualitat, estabilitat i eficiència del sector públic. Òbviament, s'entén que l'administració electrònica serà un element clau per a la consecució d'aquests objectius.

La iniciativa eEuropa 2005, seguint la pràctica iniciada amb eEuropa 2002, proposava mesurar l'administració electrònica sobre la base dels indicadors següents: percentatge de serveis públics accessibles per Internet (incloent-hi el nivell del seu desenvolupament en xarxa); nombre de serveis públics bàsics en el nivell de transacció, utilització dels webs públics per ciutadans i empreses per a trobar informació, obtenir instàncies i enviar instàncies emplenades; nombre de serveis públics bàsics en línia que s'integren amb els processos interns de tramitació; percentatge de tramitació pública que es pot fer en línia.

Per la seva banda, en la iniciativa de l'any 2012 l'Agenda Digital Europea entén el desenvolupament de la societat de la informació com un problema relacionat amb la demanda i no, com havien fet les estratègies anteriors de la Unió Europea, com un problema relacionat amb l'oferta. En aquest sentit, els objectius principals del nou programa són fomentar l'ús avançat d'Internet, aprofitar les oportunitats de la informàtica al núvol (*cloud computing*), promoure el coneixement de la normativa en relació amb l'ús de l'administració electrònica, elaborar una carta de drets digitals de les comunicacions electròniques i dels serveis en línia, consolidar unes administracions públiques obertes i transparents que fomentin la participació activa i que reutilitzin la informació del sector públic, etc. amb la intenció final d'estimular l'economia dels països europeus.

Com podem comprovar, els plans europeus de desenvolupament de la societat de la informació estableixen uns objectius ambiciosos pel que fa a l'establiment de l'administració electrònica. Ara bé, aquestes declaracions emfàtiques recollides en els plans d'acció europeus coincideixen amb el veritable desenvolupament de l'administració electrònica a Europa?

Per a respondre aquesta pregunta, una de les tècniques que generen uns resultats més acceptats entre les mateixes administracions públiques és el *benchmarking*.

El **benchmarking** s'ha definit com un procés sistemàtic i continu per a avaluar els productes, serveis i processos de treball (de les administracions públiques) per a reconèixer les bones pràctiques que es puguin incorporar per part d'altres administracions públiques.

Com ha assenyalat l'OCDE, la supervisió i l'avaluació són essencials per a una administració electrònica efectiva i per a saber quins en són els efectes i quin n'és el nivell d'utilització. Amb aquestes dades, els agents decisors i implementadors de l'administració electrònica podran considerar els impactes i els beneficis de les diferents iniciatives a fi de justificar el manteniment del suport polític i públic.

Per tant, l'OCDE inclou el **monitoratge** i l'**avaluació** com a principi rector de l'administració electrònica.

Tal com destaca aquest organisme:

“Una avaluació efectiva requereix bons indicadors, una supervisió i elaboració d'informes regular, un ús disciplinat i robust dels marcs d'avaluació i la utilització de pràctiques d'avaluació a llarg termini.”

OCDE (2003)

Deixant de banda que l'avaluació de programes i de polítiques públiques no té una definició pacífica i àmpliament acceptada per la literatura, podem convenir amb Ballart que l'**avaluació** és una tècnica que en definitiva busca generar informació que serveixi a les administracions públiques per a millorar, en primer lloc, els processos de decisió; després, la planificació del funcionament i la gestió de les operacions diàries; i, finalment, els resultats (*outcomes*) finals de l'administració en relació amb els recursos que s'han invertit i, per tant, la seva eficàcia i eficiència (Ballart, 1992).

En l'àmbit de l'administració electrònica, la rellevància que s'ha donat als processos d'avaluació ha donat lloc a l'elaboració regular de diferents estudis comparats sobre el desenvolupament de l'administració electrònica, entre els quals destaquen els següents: alguns dels estudis de *benchmarking* més representatius atès el seu caràcter periòdic i l'àmbit dels seus rànquings són (entre altres com els que elaboren la Unió Europea, Cap Gemini Ernst & Young, l'Índex eEurope 2005 o The Economist) els elaborats pel Departament d'Assumptes Econòmics i Socials de les Nacions Unides, Accenture i la Universitat de Brown (Kunstelj i Vintar, 2004; Waksberg-Guerrini i Aibar, 2007).

Abans de considerar els continguts d'aquestes anàlisis, cal fer notar el següent:

1) en primer lloc, **no hi ha una metodologia única** a escala europea per a avaluar les pràctiques d'administració electròniques;

2) en segon lloc, els diferents estudis que s'han fet analitzen els indicadors relatius a l'administració electrònica centrant-se més en el vessant de l'oferta que en el de la demanda (Kunstelj i Vintar, 2004).

3.3.1. Mesura del desenvolupament dels serveis públics en línia

Com ja s'ha comentat, l'avaluació de l'administració electrònica es presenta com un element molt necessari per a possibilitar-ne l'avenç: precisament aquest és el motiu que explica la gran quantitat d'estudis que, paral·lelament al desenvolupament de l'administració electrònica, tenen per objecte avaluar les diferents experiències. No és estrany doncs que bona part de les investigacions actuals sobre l'administració electrònica dutes a terme per institucions públiques, universitats i empreses consultores vulguin analitzar fins a quin punt les iniciatives d'administració electrònica s'enfronten a la realització dels diferents objectius que hem discutit en pàgines anteriors. Elaborats la majoria des d'un àmbit no acadèmic, molts d'aquests estudis se centren en l'anàlisi de les pàgines web de les administracions i només en alguns casos tenen en compte les variables contextuals que constitueixen l'entorn en el qual tenen lloc les iniciatives d'administració electrònica.

Les preguntes que intenten respondre aquestes anàlisis són del tipus:

- Fins a quin punt es desenvolupa l'administració electrònica?
- Se supera l'etapa d'una simple presència a Internet i d'una simple provisió d'informació per a arribar a la participació ciutadana en les decisions sobre polítiques públiques que l'afecten?
- És possible completar en línia la transacció derivada dels serveis públics proveïts per l'administració electrònica?
- S'arriben a articular formes efectives de "govern 2.0"?

Actualment no hi ha un consens sobre com s'han d'avaluar els resultats de les iniciatives de l'administració electrònica: els estudis analitzen diferents aspectes del fenomen utilitzant diversos indicadors que són objecte de comparació. Ni tan sols una tècnica tan específica com la de l'anàlisi dels costos-beneficis sembla aplicable a l'administració electrònica sense generar algun tipus de controvèrsia: d'una banda, bona part dels béns produïts per les administracions (electròniques) són béns públics i, d'altra banda, l'anàlisi dels beneficis només es pot fer amb l'estudi subjectiu del nivell de satisfacció dels usuaris (Gupta i Jana, 2003).

Utilitzant tècniques de *benchmarking* per a analitzar l'administració electrònica en l'àmbit estatal, aquests estudis fan ús d'una pluralitat de models i indicadors (als quals donen un pes diferent) i arriben a conclusions diferents sobre el grau de desenvolupament de l'administració electrònica als diferents països:

en aquest sentit, l'índex de correlació entre els rànquings proporcionats entre els anys 2001 i 2004 pels estudis als quals ens referirem tot seguit és de 0,58, la qual cosa dóna una idea de la magnitud de les diferències entre les classificacions que ofereixen com a resultat (Ojo i altres, 2007). En realitat, el problema fonamental dels rànquings és que necessiten construir una puntuació única per a cadascuna de les administracions considerades: en el moment en què hi ha més d'una variable a comparar, és necessari establir un mètode –que sempre serà subjectiu– per a arribar a aquest valor únic (Bannister, 2007).

Des de l'any 2001, els *global e-government readiness* de les Nacions Unides han analitzat els continguts de les pàgines web dels governs de 191 països. Utilitzant més de 200 indicadors diferents, aquests estudis avaluen la presència en línia de les diferents administracions (establint cinc etapes que van des de la informació estàtica fins a la possibilitat de fer transaccions completes en línia), el nivell de desenvolupament humà (nivell d'alfabetització, de capital humà, etc.) i el nivell de les infraestructures de telecomunicacions (nombre d'ordinadors, nombre d'usuaris d'Internet, etc.). D'altra banda, també consideren les possibilitats per a la participació electrònica dels ciutadans mitjançant una avaluació qualitativa dels processos telemàtics d'obtenció d'informació, de consulta i d'intervenció en la presa de decisions. Amb aquests elements, aquests informes elaboren un rànquing anual que classifica els diferents països en funció de la puntuació que han obtingut.

Taula 3. Rànquing 2008 de la ONU dels 35 primers països en disponibilitat de govern electrònic

1	Suècia	0,9157
2	Dinamarca	0,9134
3	Noruega	0,8921
4	Estats Units	0,8644
5	Països Baixos	0,8631
6	República de Corea	0,8317
7	Canadà	0,8172
8	Austràlia	0,8108
9	França	0,8038
10	Regne Unit	0,7872
11	Japó	0,7703
12	Suïssa	0,7626
13	Estònia	0,7600
14	Luxemburg	0,7512
15	Finlàndia	0,7488
16	Àustria	0,7428

17	Israel	0,7393
18	Nova Zelanda	0,7392
19	Irlanda	0,7296
20	Espanya	0,7228
21	Islàndia	0,7176
22	Alemanya	0,7136
23	Singapur	0,7009
24	Bèlgica	0,6779
25	República Txeca	0,6696
26	Eslovènia	0,6681
27	Itàlia	0,6680
28	Lituània	0,6617
29	Malta	0,6582
30	Hongria	0,6485
31	Portugal	0,6479
32	Unió dels Emirats Àrabs	0,6301
33	Polònia	0,6117
34	Malàisia	0,6063
35	Xipre	0,6019

Els estudis publicats per Accenture (**Accenture e-Government Leadership Series**) analitzen, des de l'any 2000, l'estat de l'administració electrònica de 20 països per mitjà de dos indicadors fonamentals: la **maduresa** dels serveis i la gestió de les relacions entre les administracions i els ciutadans. El primer indicador considera el nombre de serveis públics en línia i el seu nivell de sofisticació (segons tres nivells bàsics: informació, interacció, transacció). El segon indicador considera, entre altres, variables relatives a si l'administració electrònica està centrada en el ciutadà, el grau de segmentació del públic a qui es dirigeix, la interacció entre diferents administracions o l'existència de diversos canals en la provisió del servei. Mitjançant la valoració d'aquests indicadors es classifiquen els països considerats en un rànquing.

Per la seva banda, els estudis sobre les iniciatives d'administració electrònica que han dut a terme 198 països fets pel **Centre for Public Policy** de la Universitat de Brown des de l'any 2001 puntuen el nivell d'informació en línia, de la provisió de serveis públics i l'accés públic de les pàgines web dels governs

mitjançant una sèrie d'indicadors com per exemple la seguretat, la privadesa, l'accessibilitat als serveis, el seu nivell de publicitat, l'existència de vídeos, etc. per a establir el seu rànquing particular.

El que tenen en comú aquestes anàlisis és el fet d'agregar en un únic índex realitats molt diferents que difícilment es poden considerar part d'un mateix fenomen. En altres paraules, les diferents categories que componen l'índex final amb el qual pretenen capturar la realitat de les administracions electròniques considerades no poden ser objecte d'una comparació cardinal. En el mateix sentit, l'anàlisi que fan per mitjà de les pàgines web de les administracions públiques únicament permet avaluar la realitat d'aquestes administracions des del costat de l'oferta, sense considerar el fet que l'administració electrònica pugui provocar canvis significatius en l'organització del *back office* (per exemple, a causa de la necessària integració dels serveis públics) o sense tenir en compte els efectes de l'administració electrònica en el costat de la demanda, és a dir, en les relacions dels ciutadans amb les administracions (Bannister, 2007).

En definitiva, les diferents aproximacions i metodologies per a l'avaluació de l'administració electrònica no proporcionen un marc comú amb el qual efectivament es puguin avaluar, classificar i comparar les diferents iniciatives d'administració electrònica (Grant i Chau, 2005).

Malgrat els dèficits metodològics assenyalats, aquests exercicis de *benchmarking* exerceixen una influència considerable en les administracions públiques que apareixen en les llistes. En aquest sentit, la perspectiva de millorar la classificació anual en el rànquing o de superar un determinat país pot influir en els decisors públics fins al punt que, amb aquests objectius en ment, decideixin impulsar programes que simplement digitalitzin els serveis que les administracions públiques ja ofereixen fora de línia. I això sense tenir en compte que, com s'ha argumentat, l'administració electrònica és molt més que la simple disposició d'informació o la digitalització de serveis públics en línia i que és necessari dissenyar l'articulació d'aquests serveis tenint en compte el context tecnològic dels possibles usuaris com també la necessària reorganització del *back office* (Janssen i altres, 2004).

3.3.2. Els serveis públics en línia

Tots els països europeus han avançat en la introducció de l'administració electrònica al llarg dels últims anys. Tanmateix, malgrat les declaracions triomfalistes que respecte a la seva evolució trobem en bona part de les estratègies de desenvolupament de l'administració electrònica que s'han anat aprovant en diferents nivells territorials, diversos estudis mostren que l'avenç no és tan ràpid ni tan homogeni. La figura 5 permet comprovar aquestes diferències:

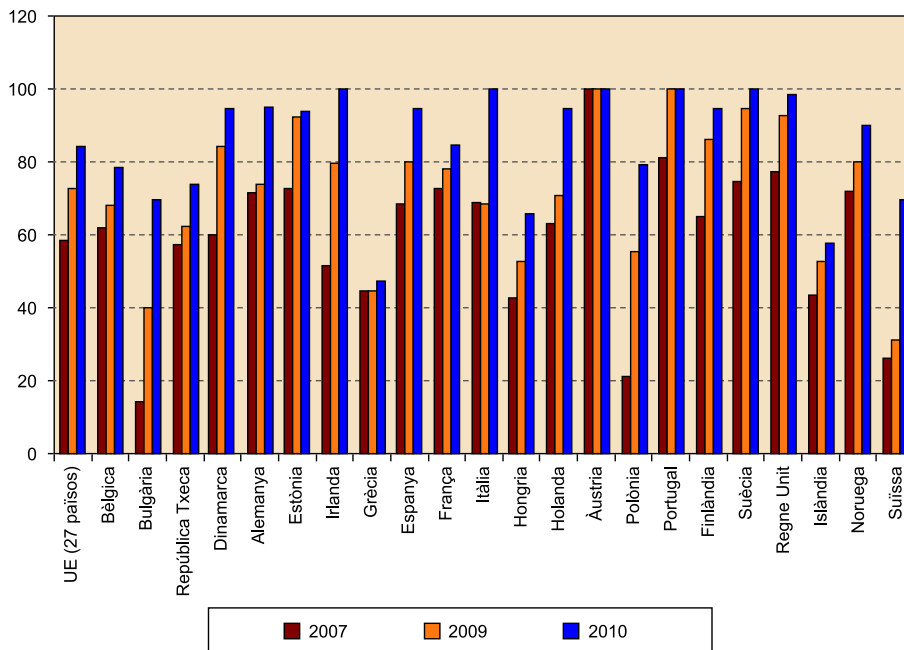


Figura 5. Percentatge de presència en línia dels vint serveis públics bàsics. Font: adaptat d'Eurostat

En la figura 5, els vint serveis públics fonamentals susceptibles d'estar a disposició dels ciutadans en línia gràcies a l'administració electrònica són, segons la iniciativa eEuropa 2005, els següents:

- **Serveis per a les persones (12):**
 - impost sobre la renda,
 - cerca d'ocupació en les oficines d'ocupació,
 - cotitzacions de la seguretat social,
 - documents personals (passaport i permís de conduir),
 - matriculació de vehicles,
 - sol·licitud de permís de construcció,
 - declaració a la policia,
 - biblioteques públiques,
 - certificats (naixement, matrimoni),
 - inscripció en l'ensenyament superior,
 - notificació de canvi de domicili,
 - serveis relacionats amb la sanitat (cites amb el metge).

- **Serveis públics a les empreses (8):**
 - cotització social dels empleats,
 - impost de societats,
 - IVA,
 - registre de noves empreses,
 - presentació de dades a les oficines estadístiques,
 - declaracions a duanes,
 - permisos de medi ambient,
 - licitacions.

Com es pot veure en la figura 5, l'any 2010 els països que havien desenvolupat més la seva administració electrònica i tenien el 100% dels vint serveis públics en línia eren Irlanda, Itàlia, Àustria, Portugal i Suècia. Espanya tenia més del 90% dels serveis en línia, juntament amb Dinamarca, Alemanya, Estònia, Holanda, Finlàndia i el Regne Unit, els països que superaven clarament la mitjana de serveis públics en línia de la Unió Europea (aproximadament un 85% dels serveis bàsics). Els països amb un índex pitjor corresponen a Grècia i a països del centre i l'est d'Europa.

Malgrat l'èxit relatiu aparent en l'oferta de serveis públics en línia, com veurem posteriorment, diferents estudis mostren com, independentment del desenvolupament que hagi experimentat l'administració electrònica, la majoria dels ciutadans i de les empreses que visiten les pàgines de les administracions públiques web ho fan per obtenir-ne informació i no tant per interactuar-hi en el context d'un procés administratiu. Dit en altres termes, veurem com els patrons de comportament dels ciutadans obeeixen en part a la lògica de desenvolupament experimentat per l'administració electrònica: primer es dona la difusió d'informació i, en una segona etapa, la interacció i la transacció entre els ciutadans i les administracions públiques.

En aquest punt resulta molt pertinent veure fins a quin punt l'administració electrònica dels diferents països ha experimentat aquesta evolució. Per fer-ho, considerarem l'**Índex de maduresa de l'administració electrònica** proposat per l'OCDE (OCDE, 2009). Aquest índex (que s'elabora des de l'any 2000) considera els mateixos vint serveis públics bàsics de referència per a la Unió Europea i elabora tres subíndexs amb els quals analitza:

- 1) la **sofisticació** dels serveis de l'administració electrònica (pren valor 0 si no hi ha cap servei públic en línia, i valor 1 si hi ha molts serveis en línia i són molt madurs perquè permeten una transacció completa);
- 2) la **profunditat** dels serveis en línia (és a dir, el nombre de serveis públics que es poden completar en línia, inclòs el pagament); i
- 3) la **qualitat** del portal estatal (és a dir, el grau en què el portal de l'administració estatal és veritablement una *one-stop-shop* que permet la personalització dels serveis que s'ofereixen al ciutadà o a l'empresa.

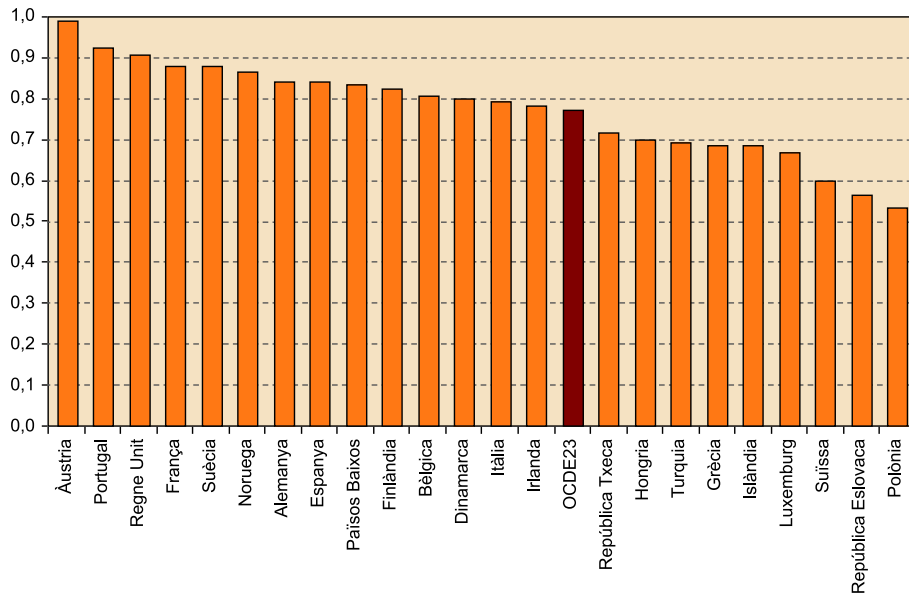


Figura 6. Sofisticació dels serveis que ofereix l'administració electrònica
 Font: adaptat d'OCDE (2009). *Government at a glance*. OECD Publishing.

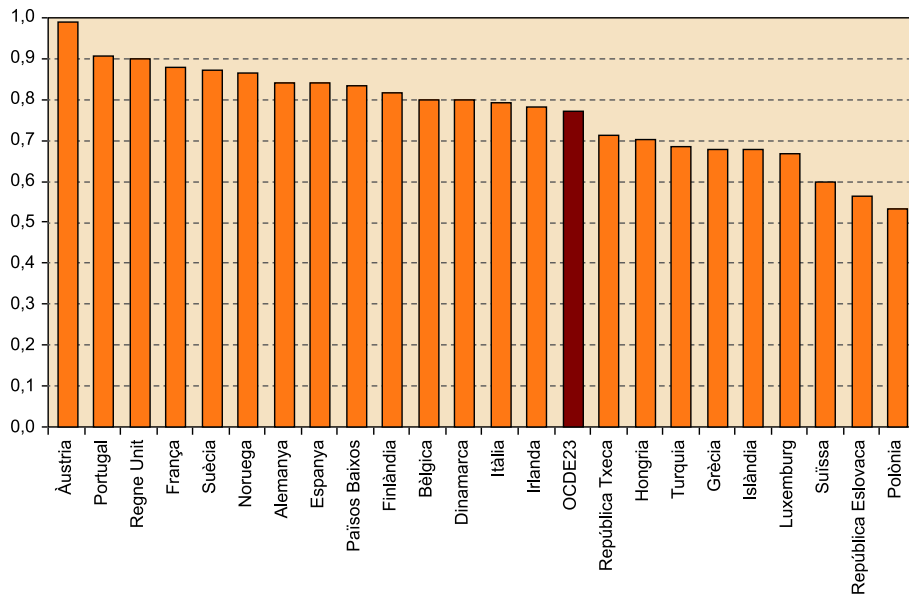


Figura 7. Serveis públics complets en línia
 Font: adaptat d'OCDE (2009). *Government at a glance*. OECD Publishing.

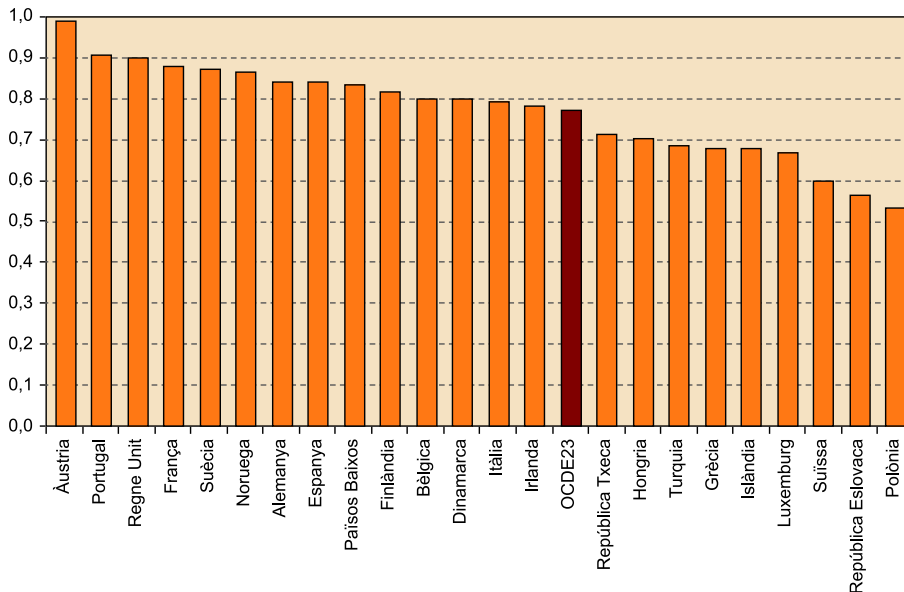


Figura 8. Avaluació del portal de l'administració estatal
 Font: adaptat d'OCDE (2009). *Government at a glance*. OECD Publishing.

Com es pot observar en les figures 6, 7 i 8; hi ha una relació directa entre el desenvolupament de l'oferta de la prestació de serveis en línia i el nivell de maduresa de l'administració electrònica en els diferents països europeus. Val a dir que, com a mitjana, els països membres de l'OCDE tenen un alt grau de maduresa en els serveis públics que presten en línia. Com passava en el cas de la presència en línia dels serveis (figura 5), Àustria, Portugal i el Regne Unit són els països amb un nivell més alt de sofisticació i amb un nombre també més alt de serveis en línia complets. Precisament, les diferències més grans entre els països s'observen quan es considera el percentatge de serveis públics en línia susceptibles de completar un procés administratiu (xifra que va del 20% a Suïssa fins arribar al 100% en el cas d'Àustria). Aquest fet ens permet parlar de diferències entre el desenvolupament de l'administració electrònica als països europeus, diferències que s'accentuen quan considerem els països en vies de desenvolupament.

3.4. L'ús que fan els ciutadans de l'administració electrònica: el costat de la demanda

Els nivell de desenvolupament de l'administració electrònica també es pot relacionar amb els interessos i les capacitats dels ciutadans per a utilitzar els diferents serveis que presta l'Administració pública.

En aquest sentit, es pot comprovar com l'ús d'Internet com a canal de relació dels ciutadans amb l'Administració pública es redueix a mesura que precisament es **complica** la interacció amb l'administració.

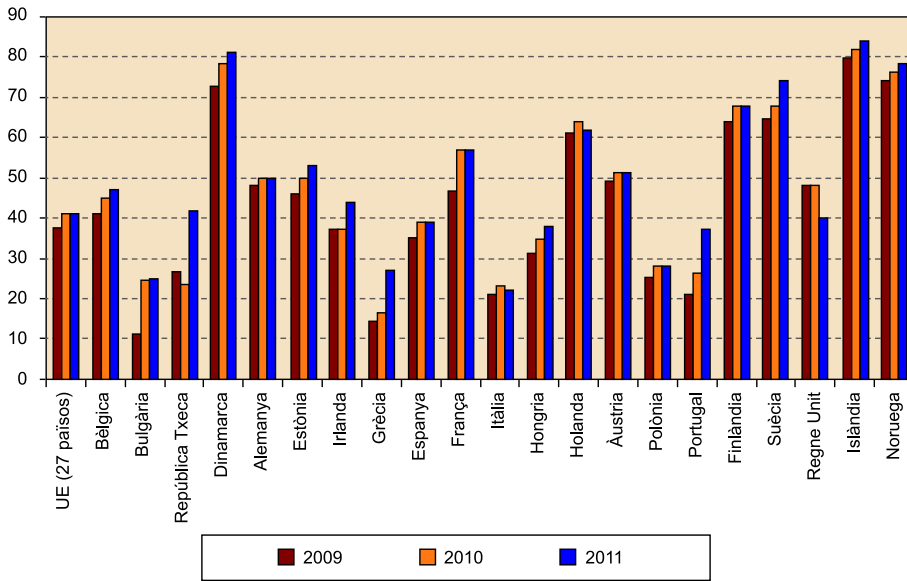


Figura 9. Percentatge de persones (entre setze i setanta-quatre anys) que en el darrer any han utilitzat Internet per a interactuar (en un sentit general) amb l'Administració pública. Font: adaptat d'Eurostat

Com es pot veure en la figura 9, més enllà de les diferències que es poden veure entre els països, un percentatge important de ciutadans (i en augment constant durant el període 2009-2011) fa servir Internet per a interactuar amb les administracions públiques en un sentit ampli. Concretament, l'any 2011, aquesta mitjana és d'un 45,5%.

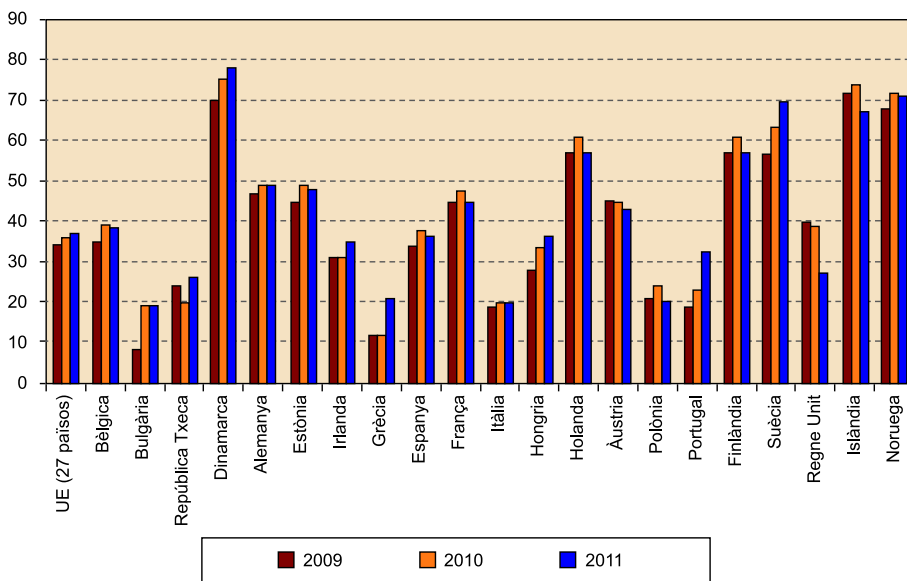


Figura 10. Percentatge de persones (entre setze i setanta-quatre anys) que en el darrer any han utilitzat Internet per a obtenir informació de l'Administració pública. Font: adaptat d'Eurostat

Quan les dades es refereixen a la possibilitat d'obtenir informació de les administracions públiques, la mitjana de persones que utilitzen Internet amb aquesta finalitat arriba al 38% (l'any 2011).

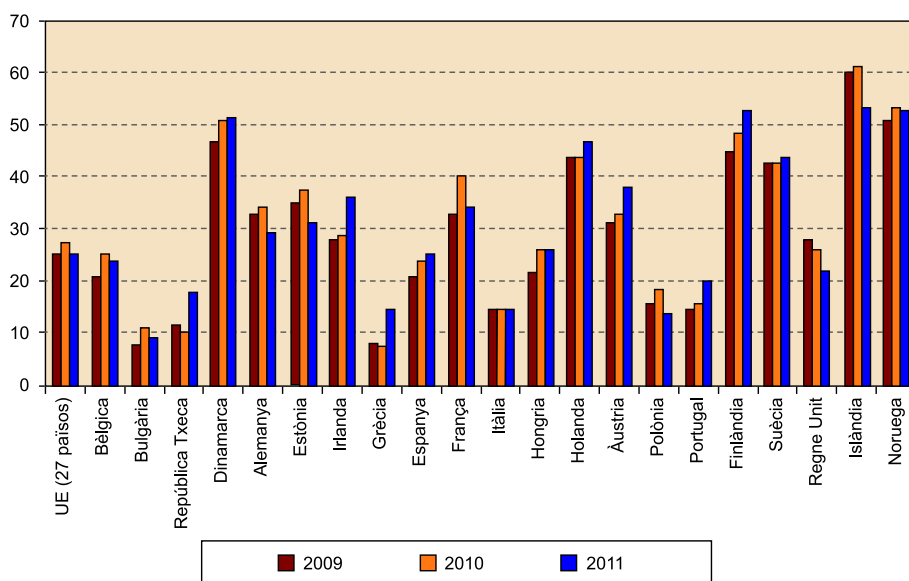


Figura 11. Percentatge de persones (entre setze i setanta-quatre anys) que en el darrer any han utilitzat Internet per a descarregar formularis oficials de l'Administració pública.
Font: adaptat d'Eurostat

Quan considerem l'acció de descarregar-se formularis oficials dels portals de les administracions públiques per a qualsevol tràmit administratiu, la mitjana de persones que l'any 2011 va fer servir Internet amb aquesta finalitat es redueix al 28%. Aquest percentatge és del 27% (figura 12) si analitzem la possibilitat de fer servir Internet per a retornar algun formulari emplenat a l'Administració (de manera que podem sospitar que les administracions que permeten descarregar-se formularis, també en permeten la devolució per Internet). I el més sorprenent, però, és que aquestes dades no sembla que estiguin relacionades amb el grau de desenvolupament de l'administració electrònica. Per exemple, hem vist com Portugal és al capdavant dels països pel que fa a la presència en línia completa dels vint serveis públics bàsics de referència (figures 5, 6 i 7) i, tanmateix, ni un 20% dels ciutadans portuguesos de més de setze anys fa ús de l'administració electrònica (figura 11). Es podria predicar el mateix de països com ara Alemanya, Estònia, Espanya, Itàlia i el Regne Unit: tots tenen un ús de l'administració electrònica molt més baix del que esperaríem trobar considerant el nivell de desenvolupament de l'administració electrònica que presenten (en cap cas el percentatge de població de més de setze anys que fa transaccions completes amb l'Administració pública per Internet arriba al 35% quan els ciutadans d'aquests països tenen la possibilitat de fer-ho). En canvi, a països com Dinamarca, Irlanda, Holanda, Àustria, Suècia i Noruega sembla que hi ha més correspondència entre el grau de desenvolupament de l'administració electrònica i el seu ús efectiu per part dels ciutadans.

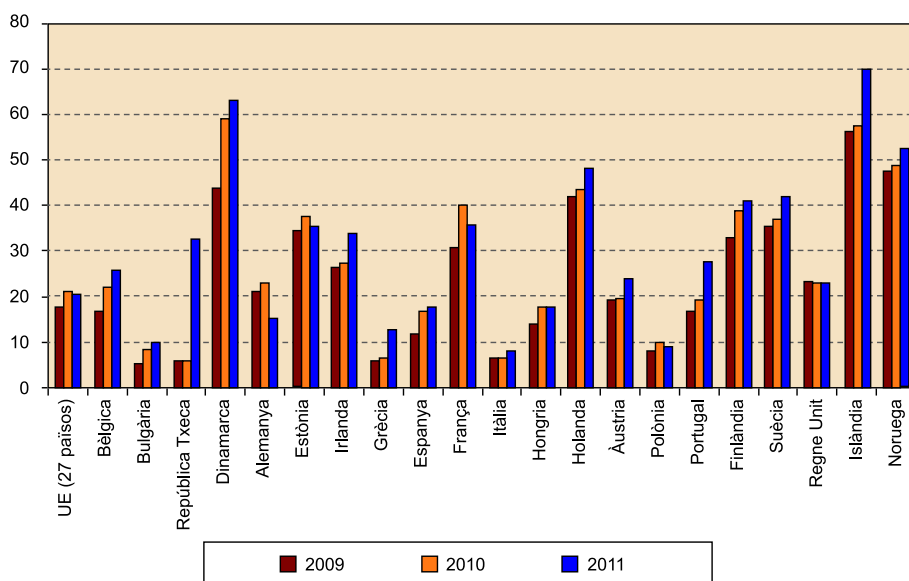


Figura 12. Percentatge de persones (entre setze i setanta-quatre anys) que en el darrer any han utilitzat Internet per a retornar formularis emplenats a l'administració pública.
Font: adaptat d'Eurostat

Malgrat l'interès evident d'aquesta qüestió, un dels aspectes que fins fa poc ha ocupat menys l'atenció dels estudis sobre l'administració electrònica és el relatiu a l'opinió que en tenen els ciutadans i, especialment, el relatiu a les motivacions que els impulsen a utilitzar-la o, millor dit, a no utilitzar-la (Gauld i altres, 2010). En aquest apartat volem aportar algunes dades sobre aquest fenomen.

En cert sentit, el desenvolupament de l'administració electrònica constitueix un exemple paradigmàtic d'esperances no realitzades: malgrat les seves potencialitats i les prospeccions positives que conté certa literatura, **l'administració electrònica no ha revolucionat la dinàmica de les administracions públiques al mateix temps que millorava els serveis oferts**. En el mateix sentit, la disponibilitat i l'auge de mecanismes propis de l'administració electrònica no ha estat l'element desencadenant per a la formulació d'una veritable **democràcia electrònica**. Segurament això és així perquè un dels problemes als quals s'enfronta el desenvolupament de l'administració electrònica és precisament l'ús escàs que els ciutadans fan de l'administració electrònica i les seves possibilitats.

La realitat és que la immensa majoria dels ciutadans s'aproximen i interactuen amb les administracions públiques guiats per la necessitat. És a dir, en la majoria dels casos no hi ha una veritable elecció en l'ús de l'administració electrònica per part del ciutadà (com sí passa en l'àmbit del comerç electrònic) sinó que la relació és, en certa mesura, obligatòria. D'altra banda, cal tenir en compte que la divisió digital provoca que l'administració electrònica sigui únicament accessible per a segments concrets de la població, la qual cosa implica que els suposats beneficis derivats del seu ús reforcen la posició de les persones que ja hi tenen accés.

En aquest sentit, un estudi sobre els 22 països capdavanters en administració electrònica constata que els ciutadans continuen preferint els canals *off-line* (particularment el telèfon) quan han d'establir relacions amb les administracions públiques (Accenture, 2005).

Exemple

Per posar un exemple paradigmàtic per la seva excepcionalitat, entre els anys 2001 i 2005 a la regió de Salzburg tan sols es van fer 577 transaccions electròniques (el 0,1%) malgrat que més del 80% dels serveis estaven presents en línia de manera que es podia completar el procediment administratiu corresponent per Internet (Mayer-Schönberger i Lazer, 2007).

Davant exemples com l'anterior podem concloure que, en general, els riscos i les dificultats que els ciutadans associen amb l'administració electrònica són superiors als beneficis que es perceben.

Certament, la validesa d'aquesta afirmació depèn en gran mesura de les característiques del disseny del web (accessibilitat, navegació, facilitat d'ús, comprensibilitat dels continguts, etc.) i també de les característiques pròpies de l'usuari (edat, nivell de formació, nivell d'experiència amb Internet, experiència en comerç electrònic, etc.). En qualsevol cas, les xifres sobre l'ús de l'administració electrònica ens permeten constatar l'existència de certes **barres culturals i educatives** que en frenen el desenvolupament.

Malgrat que s'ha constatat empíricament un ús de l'administració electrònica més baix del que es podia esperar i hi ha molt pocs treballs que analitzin el perquè d'aquests resultats tan decebedors. En realitat, diferents estudis assenyalen que la majoria de les persones que utilitzen l'administració electrònica ho fan amb la finalitat de buscar informació i no tant per accedir a determinats serveis públics en línia (Kunstelj, Jukic i Vintar, 2007). En la mesura en què una de les possibles variables que permetrien referir-se a un èxit de l'administració electrònica seria l'**índex d'usuaris dels serveis disponibles**, és destacable que gairebé no hi hagi estudis que avaluïn l'ús dels serveis telemàtics o el nivell de satisfacció dels usuaris (dit en altres paraules, el costat de la demanda de l'administració electrònica no ha estat suficientment analitzat).

En qualsevol cas, una enquesta duta a terme entre ciutadans europeus l'any 2007 assenyalava algunes variables que ens poden ajudar a explicar aquest ús tan limitat de l'administració electrònica per part dels ciutadans. Segons aquesta enquesta, només un 10% de la població (un 17% de les persones que havien contactat amb el govern en l'últim any) havia usat Internet o el correu electrònic per a accedir a serveis públics; el 32% de les persones enquestades van assenyalar que havien intentat usar l'administració electrònica però que els serveis no responien a les seves necessitats, mentre que el 17% assenyalava que els serveis electrònics eren massa difícils d'usar. D'altra banda, en una altra enquesta feta per encàrrec de la Comissió Europea (2004) s'assenyalava que per al 20% dels usuaris havia estat difícil trobar els serveis electrònics mentre

que el 13% pensava que aquests no havien estat fàcils d'utilitzar. A Espanya, una enquesta feta el 2007 (Fundació BBVA, 2008) indicava que encara que el 24,9% dels enquestats afirmaven buscar informació sobre els serveis públics, solament el 9,7% utilitzava Internet per a fer tràmits amb l'Administració. La majoria dels enquestats (un 52%) preferien fer aquests tràmits a les oficines corresponents "perquè un funcionari confirmés el tràmit que havia de seguir". En el mateix sentit, una enquesta de l'Associació per a la Investigació de Mitjans de Comunicació (AIMC, 2008) revelava que un 28,9% dels internautes espanyols feien gestions amb l'Administració pública per Internet.

Quines són les variables que incideixen en l'ús de l'administració electrònica per part dels ciutadans? Una enquesta (MORI, 2004) assenyalava precisament les motivacions de les persones que usaven l'administració electrònica: les respostes més citades es referien a la possibilitat de tenir una resposta immediata a les seves necessitats (un 21%) i la possibilitat de descarregar-se formularis (un 19%); el 22% de les persones enquestades indicaven que preferien fer la gestió fora de línia, mentre que gairebé el 20% de les persones assenyalaven la seva impossibilitat d'accedir als serveis electrònics perquè no disposaven d'Internet o no entenien suficientment l'ús de les TIC.

En un dels pocs estudis sobre el tema, Van Deursen i altres (2006) comproven l'existència dels factors que potencien l'ús de l'administració electrònica per part dels ciutadans i de les empreses: la distància geogràfica, un enfocament multicanal en el disseny de l'administració electrònica i variables com per exemple la qualitat i la facilitat d'ús dels serveis electrònics. Segons els resultats de les diferents enquestes, a aquestes variables cal afegir-ne d'altres com el coneixement per part dels ciutadans de l'existència dels serveis accessibles electrònicament, el nivell de confiança dels ciutadans en l'administració electrònica, el valor afegit que les empreses o ciutadans atribueixen als serveis en línia, l'absència de problemes tècnics, la rapidesa en la resposta per part de l'Administració pública, el nivell de la seguretat de les dades personals o la possibilitat de finalitzar totalment el procediment administratiu per Internet.

Precisament la confiança dels ciutadans (i les empreses) en l'administració electrònica sembla que és una de les variables més importants a l'hora d'interpretar l'ús escàs que actualment es fa de l'administració electrònica. Tot i que hi ha certa tradició en l'estudi del paper que té la confiança dels ciutadans en relació amb el comerç electrònic, encara hi ha molts pocs estudis en l'àmbit de l'Administració pública. A més, els escassos resultats obtinguts no són concloents (Beldad i altres, 2010). De tota manera, sembla que la confiança personal en les transaccions electròniques amb l'administració hagi d'anar vinculada a variables de tipus:

- **personal** (experiència prèvia amb Internet i amb transaccions en línia),
- **psicològic** (propensió a ser confiat, percepció del risc, grau de satisfacció, etc.),

- **sociològic** (paper de la reputació, de la certificació per part de les entitats públiques, etc.) i
- **tècnic** (qualitat del web, de la informació, accessibilitat, etc.).

En definitiva, l'ús de l'administració electrònica per part dels ciutadans sembla que implica el compliment de dues condicions de manera simultània:

1) d'una banda, els ciutadans han de conèixer els serveis i la utilitat que per a ells pot tenir l'administració electrònica;

2) d'una altra banda, els ciutadans i les empreses han de creure i confiar que l'ús de l'administració electrònica els proporcionarà algun valor afegit en la seva relació amb les administracions públiques per a finalment adoptar la innovació que els pot representar l'administració electrònica (Rose i Grant, 2010).

De fet, si la pretensió és desenvolupar experiències d'administració electrònica que siguin realment utilitzades pels ciutadans, caldrà conèixer amb profunditat els factors que n'expliquen l'adopció per a dissenyar, a continuació, els serveis accessibles per Internet que responguin als veritables interessos i necessitats dels usuaris.

Bibliografia

Accenture (2005). "Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences". Estudi. <<http://www.accenture.com/us-en/pages/insight-leadership-customer-service-2005-summary.aspx>>

AIMC (2008). *Navegantes en la red 2008*. Madrid: Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC).

Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Arnstein, S. (1969). "A Ladder of Citizen Participation in the USA". *Journal of American Institute of Planners* (núm. 35, pàg. 216-224).

Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Bannister, F. (2007). "The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-Government comparisons". *International Review of Administrative Sciences* (núm. 73, pàg. 171-188).

Beldad, A.; Jong, M.; Steehouder, M. (2010). "How shall I trust the faceless and the intangible? A literature review on the antecedents of online trust". *Computers in Human Behavior* (núm. 26, pàg. 857-869).

Bellamy, C.; Raab, C. (1999). "Wiring-up the Deck-Chairs?". *Parliamentary Affairs* (núm. 52, pàg. 518-34).

Bentivegna, S. (2002). "E-Campaigning in the 2001 Italy's Election". Comunicació presentada al congrés anual de l'American Political Science Association. Boston.

Bimber, B.; Davis, R. (2003). *Campaigning online: The Internet and US elections*. Oxford: Oxford University Press.

Brandenburg, H.; Zalinsky, Z. (2007). "The media and the campaign". A: M. Gallagher; M. Marsh (editors). *How Ireland voted 2007*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Buchanan, J.; Tullock, G. (1980). *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa-Calpe.

Cardoso, G.; Cunha, C.; Nascimento, S. (2004). "Ministers of Parliament and ICT as a Means of Horizontal and Vertical Communication in Western Europe". *Information Polity* (núm. 9, pàg. 29-40).

Carlson, T. (2008). "Learning the ropes: The adoption of blogs by political candidates in the 2007 Finnish national elections". Paper presentat en el congrés Politics: Web 2.0: An International Conference. Londres.

Carlson, T.; Strandberg, K. (2008). "Riding the Web 2.0 wave: Candidates on YouTube in the 2007 Finnish national elections". *Journal of Information Technology & Politics* (vol. 5, núm. 2, pàg. 159-174).

Chadwick, A. (2003, 15-17 d'abril). "E-Government and E-Democracy: A case for Convergence?". Paper presentat al Congrés Anual de la Political Studies Association. Leicester. [Data de consulta: 2 d'octubre de 2004]. <www.psa.ac.uk/cps/2003/andrew%20chadwick.pdf>

Chen, P. (2002). *Australian Elected Representatives Use of New Media Technologies 2002*. Universitat de Melbourne, Australian Computer Society.

Coase, R. H. (1937). "The nature of the firm". *Economica* (núm. 4, pàg. 386-405).

Coleman, S. (2001). "The 2001 Election Online and the Future of E-Politics". *The Hansard Society*.

Comissió 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". <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=567>

Dixit, A. K. (1998). *The making of economic progress. A transaction-cost politics perspective*. Cambridge: The MIT Press.

Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.

Filzmaier, P.; Stainer-Hämmerle, K.; Snellen, I. (2004). "Information Management of MPs: Experiences from Austria, Denmark and The Netherlands". *Information Polity* (núm. 9, pàg. 17-28).

Foot, K. A.; Schneider, S. M. (2002). "Online action in campaign 2000: An exploratory analysis of the US political web sphere". *Journal of Broadcasting & Electronic Media* (vol. 46, núm. 2, pàg. 222-244).

Fundación BBVA (2008). *Internet en España* [estudi]. Madrid: Fundación BBVA, Departamento de Estudios Sociales.

Gauld, R.; Goldfinch, S.; Horsburgh, S. (2010). "Do they want it? Do they use it? The Demand-Side of e-Government in Australia and New Zealand". *Government Information Quarterly* (núm. 27, pàg. 177-186).

Gibson, R. K. (2001). "Elections Online: Assessing Internet Voting in Light of the Arizona Democratic Primary". *Political Science Quarterly* (vol. 4, núm. 116, pàg. 561-583).

Gibson, R. K. (2012). "From brochureware to 'MyBo': An overview of online elections and campaigning". *Politics* (vol. 32, núm. 2, pàg. 77-84).

Gibson, R.; Lusoli, W.; Ward, J. (2004). "Phil or Phobe? Australian ad British MPs and the New Communication Technology". Document presentat en el Congrés Anual de l'American Political Science Association. Chicago.

Gibson, R. K.; Lusoli, W.; Ward, S. (2008). "Nationalizing and normalizing the local? A comparative analysis of online candidate campaigning in Australia and Britain". *Journal of Information Technology & Politics* (vol. 4, núm. 4, pàg. 15-30).

Gibson, R. K.; Margolis, M.; Resnick, D.; Ward, S. (2001). "Election Campaigning on the WWW in the USA and UK: a Comparative Analysis". Document presentat en el congrés anual de l'American Political Science Association. San Francisco.

Gibson, R. K.; McAllister, I. (2011). "Do online election campaigns win votes? The 2007 Australian «YouTube» Election". *Political Communication* (vol. 28, núm. 2, pàg. 227-244).

Gibson, R. K.; Newell, J.; Ward, S. (2002). "New technologies: Italy's first internet election". A: J. Newell (ed.). *The Italian election 2001*. Manchester: Manchester University Press.

Gibson, R. K.; Römmele, A. (2001). "A party centered theory of professionalized campaigning". *Harvard International Journal of Press Politics* (vol. 6, núm. 4, pàg. 31-44).

Gibson, R. K.; Römmele, A. (2009). "Measuring the professionalization of political campaigning". *Party Politics* (vol. 15, núm. 1, pàg. 265-293).

Gibson, R. K.; Römmele, A.; Ward, S. (2003). "German parties and Internet campaigning in 2002 federal election". *German Politics* (vol. 12, núm. 1, pàg. 79-108).

Gibson, R. K.; Ward, S. (1998). "UK political parties and the internet: 'Politics as usual' in the new media?". *Harvard International Journal of Press/Politics* (vol. 3, núm. 3, pàg. 14-38).

Gibson, R. K.; Ward, S.; Lusoli, W. (2003). "The Internet and political campaigning: The new medium comes of age?". *Representation* (vol. 39, núm. 3, pàg. 166-180).

Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament (2010). *World e-Parliament Report 2010*. Nova York. <<http://www.ictparliament.org/wepr2010>>

Grant, G.; Chau, D. (2005). "Developing a Generic Framework for E-Government". *Journal of Global Information Management* (núm. 13, vol. 1, pàg. 1-30).

Grönlund, A. (2004). "State of the art in e-Gov research: a survey". A: R. Tranmüller (ed.). *EGOV 2004, Lecture Notes on Computer Science*. Berlín: Springer-Verlag.

Gupta, M. P.; Jana, D. (2003). "E-Government evaluation: A framework and case study". *Government Information Quarterly* (núm. 20, pàg. 365-387).

- Hagen, M.** (1997). *A Typology of Electronic Democracy*. Universitat de Geissen.
- Harphan, E. J.** (1999). "Going On-Line: The 1998 Congressional Campaign". Document presentat en el congrés anual de l'American Political Science Association. Atlanta.
- Heecks, R.; Bailur, S.** (2007). "Analysing E-Government research: Perspectives, philosophies, theories, methods and practices". *Government Information Quarterly* (núm. 24, pàg. 243-265).
- Held, D.** (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Hill, K. A.; Hugues, J.** (1998). *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hoff, J.** (2004). "Members of Parliaments' Use of ICT in a Comparative European Perspective". *Information Polity* (núm. 9, pàg. 5-16).
- Hoff, J.; Horrocks, I.; Tops, P.** (2000). *Democratic Governance and New Technology*. Londres: Routledge.
- Howard, P.** (2006). *New media campaigning and the managed citizen*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INE** (2012). *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares 2011*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- IPU** (2000). *Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*. Ginebra. <<http://www.ipu.org/english/surveys.htm#Webguide>>
- IPU** (2009). *Guidelines for Parliamentary Websites*. Ginebra. <<http://www.ipu.org/english/surveys.htm#web09>>
- Jackson, N.** (2003). "Vote Winner or a Nuisance: Email and British MPs Relationship with their constituents". Document presentat en el Congrés Anual de la Political Science Association. Leicester.
- Janssen, D.; Rotthier, S.; Snijkers, K.** (2004). "If you measure it they will score: An assessment of international e-Government benchmarking". *Information Polity* (núm. 9, pàg. 121-130).
- Jones, P.** (2003). "Public Choice in Political Markets: The Absence of Quid pro Quo". *European Journal of Political Research* (núm. 42, pàg. 77-93).
- Jordana, J.** (1999). "Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 16).
- Katz, R.; Mair, P.** (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy". *Party Politics* (núm. 1, pàg. 5-28).
- Kernaghan, K.; Riehle, N.; Lo, J.** (2003). *Politicians' use of ICTs: a Survey of Federal Parliamentarians*. Departament de Ciències Polítiques de la Universitat de Brock.
- Kingham, T.** (2003). *E-Parliaments: The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes*. World Bank Institute. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN018880.pdf>>
- Kissane, D.** (2008). "Chasing the youth vote: Kevin07, Web 2.0, and the 2007 Australian federal Election". Paper presentat en el congrés Politics: Web 2.0: An International Conference. Londres.
- Kunstelj, M.; Jukic, T.; Vintar, M.** (2007). "Analysing the demand side of E-Government: What can we learn from Slovenian users?". A: M. A. Wimmer; J. Scholl; A. Grönlund (editors). *EGOV 2007, Lecture Notes on Computer Science*. Berlín: Springer-Verlag.
- Kunstelj, M.; Vintar, M.** (2004). "Evaluating the progress of e-Government development: A critical analysis". *Information Polity* (núm. 9, pàg. 131-148).
- Lawson, K.; Merkl, P.** (1988). (editors). *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.

Löfgren, K. (2000). "Danish Political Parties and New Technology". A: J. Hoff; I. Horrocks; P. Tops (editors). *Democratic Governance and New Technology*. Londres: Routledge.

Löfgren, K. (2003). "Intraparty Use of new ICTs: Bringing Party Membership Back In?". Document presentat en el congrés anual de l'European Consortium for Political Research (ECPR). Edimburg.

Löfstedt, U. (2005). "E-government: Assessment of current research and some proposals for future directions". *International Journal of Public Information Systems* (núm. 1, pàg. 39-52).

Lupia, A.; McCubbins, M. D. (1998). *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press.

Lusoli, W.; Gibson, R. K.; Ward, S. (2007). "Italian elections online". A: J. L. Newell (ed.). *The 2006 Italian elections*. Manchester: Manchester University Press.

Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.

Malloy, J. (2003). "To Better Serve the Canadians: How Technology is Changing the Relationship between Members of Parliament and Public Servants". *New Directions* (núm. 9). IPAC (The Institute of Public Administration of Canada).

Margetts, H.; Dunleavy, P. (2002). "Cultural barriers to e-Government". Informe per a la National Audit Office (UK). <http://www.governmentontheweb.co.uk/downloads/papers/Cultural_Barriers.pdf

Margolis, M.; Resnick, D. (2000). *Politics as usual: The cyberspace revolution*. Thousand Oaks: Sage.

Mayer-Schönberger, V.; Lazer, D. (editors) (2007). *Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government*. Cambridge: MIT Press.

MORI (2004). "E-Citizenship: What people want".

Newell, J. L. (2001). "The Italian General Election On-Line". Document presentat en el congrés anual de l'European Consortium of Political Research. (ECPR). Grenoble.

Norris, P. (2000). *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. (2001). "Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites". *Working Paper* de la John F. Kennedy School of Government. Universitat de Harvard.

North, D. (1990). "A transaction cost theory of politics". *Journal of Theoretical Politics* (núm. 2, pàg. 355-367).

OCDE (2001). *Understanding the digital divide*. París: OCDE.

OCDE (2003a). "Checklist for e-Government leaders". *Policy Brief*.

OCDE (2003b). *The e-government imperative*. París: OCDE.

OCDE (2009). *Government at a glance*. OECD Publishing.

Ojo, A.; Janowski, T.; Estevez, E. (2007). "Determining progress towards E-Government: What are the core indicators?". Report # 360, United Nations University-International Institute for Software technologies (UNU-IIST).

Padró-Solanet, A.; Cardenal, A. (2008). "Partits i política a Internet: Una anàlisi dels websites dels partits polítics catalans". *Internet, Dret i Política* (núm. 6).

Pedersen, K.; Saglie, S. (2003). "New Technology in Ageing Parties: Internet Use among Danish and Norwegian Party Members". Document presentat en el congrés anual de l'European Consortium of Political Research (ECPR). Edimburg.

Popkin, S. L. (1995). "Information Shortcuts and the Reasoning Voter". A: B. Grofman (ed.). *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Roper, J. (1998). "New Zealand Political Parties Online: the World Wide Web as a tool for democratization or for political marketing". A: C. Tolouse; W. Timothy (editors). *The Politics of Cyberspace*. Nova York: Routledge.

Rose, R.; Grant, G. (2010). "Critical issues pertaining to the planning and implementation of e-government initiatives". *Government Information Quarterly* (núm. 27, pàg. 26-33).

Smith, C. (2000). "British Political Parties". A: J. Hoff; I. Horrocks; P. Tops, (editors). *Democratic Governance and New Technology*. Londres: Routledge.

Stromer-Galley, J. (2000). "On-Line Interaction and Why Candidates Avoid it". *Journal of Communication* (vol. 50, núm. 4, pàg. 111-132).

Sudulich, M.; Wall, M. (2010). "Every little helps: cyber-campaigning in the 2007 Irish general election". *Journal of Information Technology & Politics* (vol. 7, núm. 4, pàg. 340-355).

Tops, P. W.; Voerman, G.; Boogers, M. (2000). "Political Websites during the 1998 Parliamentary Elections in the Netherlands". A: J. Hoff; I. Horrocks; P. Tops (editors). *Democratic Governance and New Technology*. Londres: Routledge.

Trechsel, A. i altres (2003). *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe*. Universitat de Ginebra, Research and Documentation Centre on Direct Democracy (C2D).

Vaccari, C. (2008). "Research note: Italian parties' websites in the 2006 elections". *European Journal of Communication* (vol. 23, núm. 1, pàg. 69-77).

Vaccari, C. (2008). "Surfing to the Élysée: The Internet in the 2007 French Elections". *French Politics* (núm. 6, pàg. 1-22).

Van Deursen, A. i altres (2006). "Why E-Government usage lags behind: Explaining the gap between potential and actual use of electronic public services in The Netherlands". A: M. A. Wimmer; J. Scholl; A. Grönlund; K. V. Andersen (editors). *EGOV 2006, Lecture Notes on Computer Science*. Berlín: Springer-Verlag.

Waksberg-Guerrini, A.; Aibar, E. (2007). "Towards a Network Government? A critical analysis of current assessment methods for E-Government". A: M. A. Wimmer; J. Scholl; A. Grönlund (editors). *EGOV 2007, Lecture Notes on Computer Science*. Berlín: Springer-Verlag.

Ward, S. (2001). "Political Organizations and the Internet: Towards a Theoretical Framework for Analysis". Document presentat en el congrés de l'European Consortium of Political Research (ECPR). Grenoble.

Ward, S.; Gibson, R. (2003). "On-line and on message? Candidate websites in the 2001 general election". *The British Journal of Politics & International Relations* (vol. 5, núm. 2, pàg. 188-205).

Ward, S.; Gibson, R.; Lusoli, W. (2005). "Old Politics, New Media: Parliament, the Public and the Internet". Document presentat en el Congrés Anual de la Political Science Association. Leeditors

Yildiz, M. (2007). "E-Government Research: Reviewing the literature, limitations and ways forward". *Government Information Quarterly* (núm. 24, pàg. 646-665).

Zittel, T. (2000). "Electronic Democracy: A Blueprint for 21st Century Democracy?". Document presentat en el Congrés Internacional de la Political Science Association. Quebec.

Zittel, T. (2001). "Electronic Democracy and Electronic Parliaments: A Comparison between the US House, the Swedish Riksdagen, and the German Bundestag". Document presentat en el Congrés Anual de l'European Consortium of Political Research. Grenoble.

Zittel, T. (2002). "Political Representation in the Network Society: The Americanization of European Systems of Responsible Party Government?". Document presentat en el XCVIII Congrés Anual de l'American Political Science Association. Boston.

Zittel, T. (2009). "Lost in technology? Political parties and the online campaigns of constituency candidates in Germany's mixed member electoral system". *Journal of Information Technology & Politics* (vol. 6, núm. 3-4, pàg. 298-311).

Revistes d'interès per a l'estudi de l'administració electrònica:

Communications of the ACM

Electronic Government: an International Journal

Electronic Journal of e-Government

Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions

Government Information Quarterly

International Journal of Electronic Government Research

International Journal of Public Administration

Information Polity: An International Journal of Government and Democracy in the Information Age

Information Technology & People

I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society

Journal of e-Government

Journal of Global Information Management

Journal of Information Technology & Politics (JITP)

Journal of Public Administration Research & Theory

Journal of Public Policy

MIS Quarterly

Public Administration and Development

Public Performance & Management Review

Social Science Computer Review (SSCR)

(The) International Journal of Public Sector Management

The Information Society: An International Journal

Transforming Government: People, Process and Policy