

---

# Políticas de administración y gobierno electrónico

---

PID\_00265598

Xavier Fernández i Marín  
Sergio Jiménez Meroño

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 6 horas

---



**Xavier Fernández i Marín**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra con la tesis *Tecnología i política pública: una avaluació de les polítiques d'Internet i de govern electrònic a Espanya*, y posgraduado en Análisis de datos en ciencias sociales por la Universidad de Essex. Es investigador en ESADegeo (Center for Global Economy and Geopolitics) desde el año 2012. Ha publicado varios trabajos sobre la relación entre la Administración pública y la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, como por ejemplo: *Planificant la Societat de la Informació: una anàlisi de les iniciatives impulsades per les administracions públiques a Espanya* (publicado por la Generalitat de Catalunya en la serie «Quaderns de la Societat de la Informació»). También ha publicado en la revista *Policy & Internet* del Oxford Internet Institute un artículo sobre el impacto de la promoción del gobierno electrónico en Europa.

**Sergio Jiménez Meroño**

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, especializado en tecnología, burocracia y gobierno electrónico. Además es máster en Gestión pública por la misma universidad y *achievement award* en Inteligencia web por las Universidades de California Irvine y British Columbia. Ha trabajado en diferentes proyectos de investigación universitarios sobre administración pública y ha desarrollado software para la gestión de administraciones públicas de amplia implantación en España. Es editor y autor del blog *Analítica Pública*, especializado en transformación digital para administraciones públicas, referente a nivel nacional en diseño de servicios públicos digitales, transformación digital y gobierno abierto. En la actualidad es consultor especializado en estas materias asesorando en proyectos a diferentes instituciones y administraciones públicas del ámbito local, estatal y autonómico. También es profesor en distintos programas de estudio de postgrado para empleados públicos.

La revisión de este recurso de aprendizaje UOC ha sido coordinada por el profesor: Albert Batlle Rubio (2019)

Segunda edición: septiembre 2019  
© Xavier Fernández i Marín, Sergio Jiménez Meroño  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2019  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.*

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. Concepto de administración electrónica</b> .....	7
1.1. La sociedad de la información como paradigma .....	7
1.2. Qué incluye y qué no la administración electrónica .....	8
1.3. El e-gobierno como política pública .....	9
1.4. Tipo de evaluación .....	12
1.5. Estado general de la investigación en administración electrónica .....	13
1.6. Niveles de gobierno .....	14
1.7. El papel de la Administración .....	15
1.8. La importancia de medir .....	16
1.9. Fuentes .....	17
1.10. Lecturas .....	18
1.10.1. «Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas» .....	18
1.10.2. «Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Catalunya y Euskadi» .....	20
1.10.3. «La normativa de administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas» .....	22
<b>2. Oferta</b> .....	25
2.1. La oferta del e-gobierno como política pública .....	25
2.1.1. La evolución de modelos de oferta del e-gobierno .....	25
2.1.2. La transformación digital como paradigma .....	27
2.1.3. Medir la oferta de servicios públicos electrónicos .....	28
2.1.4. Propuestas de los organismos oficiales de estadística ....	28
2.1.5. Propuestas desde la consultoría .....	31
2.1.6. Propuestas desde el mundo académico .....	33
2.1.7. Elementos a considerar en los índices e indicadores ....	33
2.2. Factores de la variación en la oferta .....	35
2.2.1. Factores de la Administración .....	35
2.2.2. Factores sociales y políticos .....	40
2.3. Impacto de la variación en la oferta .....	42
2.4. Lecturas .....	44
2.4.1. «Evaluando la administración electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?» .....	44
2.4.2. <i>e-Government Factsheets anniversary report</i> .....	46

<b>3. Demanda</b> .....	49
3.1. Medición de la demanda .....	50
3.1.1. Mecanismos y sistemas de medición de la demanda .....	50
3.1.2. Informes estadísticos y cuadros de mandos .....	51
3.2. Factores de la variación en la demanda .....	56
3.3. Procesos de difusión .....	56
3.3.1. Adopción de internet: la brecha digital .....	58
3.3.2. Adopción del gobierno electrónico .....	60
3.4. Características de los individuos .....	60
3.4.1. Características personales y observables .....	61
3.4.2. Características no observables .....	63
3.4.3. Análisis e investigación de usuarios .....	64
3.5. Lecturas .....	69
3.5.1. «Cómo diseñar una estrategia <i>online</i> » y «Definición de <i>insight</i> y posicionamiento» .....	69
3.5.2. <i>Expectations and challenges. Informing the future of the     Federal Front Door</i> .....	70
<b>Bibliografía</b> .....	73

## Introducción

El material docente para *Políticas públicas y administración electrónica* comprende fundamentalmente dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, nos podemos aproximar a la evaluación del impacto que han tenido las políticas de administración electrónica desde el punto de vista de la oferta. Es decir, desde el punto de vista de lo que está suponiendo para la Administración invertir en generar más y mejores servicios públicos electrónicos. Por otro lado, nos podemos aproximar desde el punto de vista de la demanda. Esto es, desde el análisis de quienes realmente son usuarios de estos servicios. Partiendo, pues, de la diferencia entre la oferta y la demanda, el siguiente material docente se divide en dos apartados, cada uno de los cuales tiene asignado uno de estos dos contenidos. Además, con el objetivo de situar al estudiante, un primer apartado introductorio incluye diferentes secciones que deben permitir delimitar el área de conocimiento haciendo énfasis en lo que incluye o no el concepto de administración electrónica, en los tipos de evaluación de políticas públicas que se pueden hacer, en el estadio en el que se encuentra el estudio del gobierno electrónico, los niveles de gobierno, el papel de la Administración y la importancia de buenas medidas para hacer buena evaluación de políticas. Todo esto a través de la referencia a una serie de fuentes generales con diversos materiales sobre el tema.



# 1. Concepto de administración electrónica

## 1.1. La sociedad de la información como paradigma

La evolución de las tecnologías desde finales del siglo XX ha supuesto un cambio radical en todos los niveles, tanto económicos como sociales. La generalización de los ordenadores primero y, posteriormente, el nacimiento y expansión de internet han supuesto una transformación social a nivel internacional. En este sentido, nos encontramos con un modelo económico y social que, si bien no está articulado exclusivamente en torno a las tecnologías de la información, sí está fuertemente relacionado con ellas. Así:

- Las principales multinacionales a nivel mundial son tecnológicas: Microsoft, Apple, Google, Amazon o Facebook se han convertido en las empresas más importantes en la economía mundial, no solo por volumen de facturación, sino por la generación de nuevos retos y enfoques difícilmente controlables por los modelos tradicionales del estado-nación (Khanna, 2016).
- Los medios digitales se convierten cada vez más en los principales a la hora de hacer llegar la información y crear opinión entre la ciudadanía. Aunque en la actualidad sigue habiendo una mayoría de población que usa medios convencionales, cada vez es mayor la importancia y el impacto de estos medios y canales en la vida política y social (Matsa y Shearer, 2018).
- El comercio nacional y el internacional tienen una vertiente digital cada vez mayor. Las transacciones comerciales, tanto al por mayor como en nuestra vida cotidiana, se realizan de manera creciente a través de internet, como también lo hace la publicidad (CNMC, 2018).
- La articulación de la acción política tiene una mayor vertiente nacional y transnacional a través de las redes digitales. La facilidad de generar contenidos, diálogo y de aumentar su impacto han hecho posible que movimientos muy difusos a lo largo de la geografía adquieran una visibilidad en el plano digital y alcance difícilmente igualables, como, por ejemplo, el caso de las campañas del *Me too*, el 15 M o movimientos similares. Este elemento supone adicionalmente un desborde de la capacidad de acción de los medios tradicionales de interacción política como son los partidos políticos, que a menudo se ven desbordados por los movimientos digitales.

En términos generales, nos encontramos con un escenario en el que la información (y la capacidad de acelerar su impacto y volatilidad) han transformado los principales escenarios de interacción social humana. Este elemento inclu-

ye, inevitablemente, la acción de las organizaciones públicas y del gobierno en general. Hemos visto cómo la tecnología ha hecho que cambie la manera de funcionar de los principales mecanismos económicos y sociales, desbordando la lógica que existía previamente. Pero la esfera política también se ha transformado: como no podía ser de otra forma, la política es un ámbito social afectado por estos nuevos instrumentos y esta influencia incide en su naturaleza reguladora de todos los elementos que hemos mencionado antes. Dicho de otro modo, el gobierno y la acción pública cambian por dos factores simultáneos:

- Como organizaciones que utilizan tecnologías que son nuevas y que cambian de manera rápida y dinámica, modificando de manera sustancial las posibilidades y limitaciones de su acción. Estos factores son los que podemos llamar *push* porque impulsan el cambio.
- Como organizaciones que regulan y dirigen sociedades en profunda transformación debido al cambio de paradigma que ha supuesto esta tecnología. Estos son los factores *pull* porque tiran de la acción pública. Generan situaciones no controladas, no previstas u organizadas por ellos.

## 1.2. Qué incluye y qué no la administración electrónica

El concepto de gobierno electrónico (*e-government*) no tiene una definición unívoca por parte de los académicos.

Algunas definiciones enfatizan el «uso de internet y el WWW para **proveer de información** y servicios gubernamentales a los ciudadanos» (UN y APSA, 2002, pág. 1). Otras enfatizan la **relación** entre los gobiernos y los actores a través de los medios electrónicos (Means y Schneider, 2000). Y, finalmente, otro grupo de definiciones se centran en el **proceso**, subrayando el uso de la tecnología –especialmente aplicaciones web– para mejorar el acceso y la eficiencia de los programas gubernamentales (Brown y Brudney, 2001).

En el 2002, Cardona encontró hasta treinta y nueve definiciones diferentes de gobierno electrónico (Cardona, 2002, págs. 12-15), lo que evidencia la incertidumbre en torno al objeto de estudio. Sin embargo, sí que hay acuerdo en ciertos aspectos fundamentales (Cardona, 2002, pág. 2; UN y APSA, 2002). El componente más evidente es la relación con las nuevas tecnologías, pero tampoco está claro cuáles son parte integral de la administración electrónica y cuáles no. Internet y los servicios asociados son claramente parte de la administración electrónica, pero hay un área tecnológica que resulta poco evidente si forma parte o no de la administración electrónica, como es el teléfono o la televisión.



En todo caso, esta vertiente tecnológica, aunque necesaria, cada vez se difumina más. La ubicuidad y la versatilidad de la tecnología dificultan saber hasta qué punto esta tecnología tiene una relación sustantiva con el cambio organizativo. Por ejemplo, podemos suponer que un paquete ofimático como tal no es un mecanismo de gobierno electrónico. Sin embargo, el aumento de funcionalidades que comporta, la disponibilidad del software como servicio (SaaS) y la capacidad de actualizar formularios o reproducir documentos de manera generalizada e instantánea afectan de manera directa a los mecanismos de gestión, aunque sea a bajo nivel. Es decir, entendemos que es ese valor transformador, el que otorga la naturaleza electrónica al gobierno.

No obstante, el valor de esta tecnología esta depende enormemente de su aplicación real en cada caso. Una tecnología puede implantarse sin tener un efecto transformador por una falta de uso o porque la propia organización asimila la tecnología sin generar cambios, como, por ejemplo, cuando se pide por correo electrónico el documento nacional de identidad escaneado. En este sentido, hay que valorar caso por caso si existe una variable tecnológica que puede cambiar la organización y, en caso afirmativo, si realmente lo está haciendo.

Una de las fuentes de confusión más importantes en el concepto de gobierno electrónico es la diferencia entre la **provisión de servicios**, por un lado, y la **participación política** en el sistema, por el otro. Al hablar de políticas públicas en este material docente, se hace referencia solo a la primera dimensión, la que a menudo se ha entendido como administración electrónica (*e-administration*) y que también se puede asimilar al término *servicios públicos electrónicos*. En este sentido, todo aquello que tiene que ver con el proceso de deliberación pública (democracia digital) no se tendrá en cuenta.

El énfasis en la **optimización de recursos** ha sido también una parte importante de la definición de gobierno electrónico. Esto se puede explicar porque una parte importante de la bibliografía sobre gobierno electrónico ha sido producida por personas con roles directivos en proyectos, productos o servicios (Heeks y Bailur, 2007, pág. 249). Aunque la optimización sí que puede estar relacionada con las políticas de gobierno electrónico, no forma parte de su definición esencial.

#### Government

El hecho de que parte de la bibliografía y casos prácticos vengan de Estados Unidos, donde el término *Government* abarca ambas esferas, no hace más que aumentar esta dificultad.

### 1.3. El e-gobierno como política pública

En términos prácticos, el intento de construcción de una definición de gobierno electrónico reproduce debates ya iniciados en la ciencia política. Por un lado, el enfoque de políticas públicas rompe la clara distinción entre la esfera de la decisión pública y la de la ejecución. Evidentemente, existen tecnologías que apuntan más al ámbito decisorio y político (e-gobierno) y otras tecnologías más dirigidas a la parte técnica. Sin embargo, una vez más, la integración de la tecnología tiene implicaciones a lo largo de toda la administración. Por ejemplo, un software de gestión tributaria tiene una clara vertiente administrativa. Sin embargo, ese mismo software puede disponer de un componente

que refleje el estado de la recaudación y el impacto en los presupuestos municipales de mucha utilidad a la hora de tomar decisiones públicas. En ese caso, hablamos de algo que potencia el e-gobierno y la e-administración. De esta manera, simplificando se podría establecer la diferenciación siguiente:

- **E-gobierno:** la tecnología se aplica y opera cambios relevantes en la organización en la esfera de la decisión pública, especialmente en sus aspectos conformadores o de cambio.
- **E-administración:** se aplica la tecnología y opera cambios relevantes en la organización, especialmente en la estructura y funciones organizativas, así como en la producción efectiva de los servicios.

Por otro lado, especialmente desde la presidencia de Barack Obama en Estados Unidos, se inició el impulso de cambios aún más profundos en los gobiernos a partir de la tecnología. Si en los aspectos de e-gobierno y e-administración hablábamos de la organización y la operativa, añadimos una dimensión adicional relativa a la relación entre el gobierno y la ciudadanía: el gobierno abierto. Dicho fenómeno no trata exclusivamente del plano tecnológico, sino que lo trasciende abarcando ámbitos no tecnológicos. Sin embargo, en el gobierno abierto la tecnología juega un papel importante en, al menos, dos sentidos:

1) **Incorpora la dimensión de administración electrónica al discurso.** El concepto de gobierno abierto integra parte de los principios de una mayor eficiencia y eficacia, y de orientación al servicio público hacia la ciudadanía. Sin embargo, la lectura eficientista previa pasa a un plano subordinado en una sociedad más democrática, basada en más y mejores servicios para la ciudadanía.

2) **Emplea la tecnología para establecer nuevos mecanismos de relación entre los poderes públicos y la ciudadanía.** Usa la tecnología para establecer un modelo relacional, más abierto a través de dos estrategias fundamentales (Bellig, Burle y Machado, 2016):

- **Aumentar la información hacia la ciudadanía.** Para ello se generan entornos en los que se facilitan aspectos relevantes de la gestión y la decisión pública, tales como portales de transparencia, entornos de rendición de cuentas, visores de presupuestos, etc. Existe una amplia relación de herramientas que facilitan la publicidad y claridad acerca de la acción pública.
- **Facilitar los cauces de comunicación y participación ciudadana a través de la web.** Una mayor información y claridad permite una participación más activa, que se adapta de manera coherente a los discursos y herramientas desarrolladas a principios de siglo (presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, referéndum locales, etc.) y que aumenta su viabilidad (tanto por costes como por alcance) gracias a la tecnología.

De esta manera, la creación del gobierno electrónico constituye una verdadera política pública en la que la organización de prioridades y líneas de acción plantea diferentes escenarios según la importancia de cada una de ellas.

**a) Enfoques eficientistas y gerencialistas.** Son aquellos que ponen un mayor énfasis en la creación de mecanismos que reduzcan el coste de la acción pública y el aumento de la calidad en la atención de los servicios. Están especialmente vinculados y heredan parte de los elementos del paradigma de la nueva gestión pública.

**b) Enfoques neopúblicos.** Podemos encontrar dos enfoques:

- **Neoburocráticos:** son los principios en los que se aprovecha el uso tecnológico para afianzar determinadas fallas de los controles burocráticos, lo que permite eliminar focos de incertidumbre en la gestión cotidiana y una mejor aplicación de las normas. Por ejemplo, la mejora de los contratos públicos en portales de contratación o los sistemas de notificaciones telemáticas.
- **Neolegitimistas:** son los que abordan una reforma que trata de ampliar las áreas de acción pública a espacios que antes no habían sido abordados. No centra tanto la atención en hacer lo mismo mejor y con menos costes, sino hacer cada vez más. Por ejemplo, la creación de telecentros y redes públicas de acceso.

**c) Enfoques de reforma democrática.** Recogen las iniciativas de reforma institucional en sus diferentes vertientes (participación, gobernanza, etc.) y utilizan la tecnología para potenciarlas. Podemos encontrar ejemplos de estos enfoques en procesos participativos, espacios de diálogo, portales de transparencia, etc.

Lógicamente, estos enfoques pueden darse de manera simultánea y no siempre recaen en los mismos actores. Sin embargo, hay que considerar que tanto el instrumento como la tecnología, como la propia visión institucional de los gobiernos que lo llevan adelante, suelen mantener una coherencia entre todos estos elementos en función de la relación entre poderes públicos y ciudadanía.

Por tanto, a lo largo del material docente haremos varias distinciones. Hablaremos de administración electrónica cuando hablemos exclusivamente de creación de servicios y estructuras organizativas. En la mayoría de las ocasiones, hablaremos de gobierno electrónico, una idea que tiene implicaciones en la toma de decisiones y de cambio social mediante el uso de la tecnología, lo que comprende el acceso a **servicios** usando internet (**canal**), así como la relación entre administraciones públicas y ciudadanos (**impacto**) por motivos personales (**uso**). Finalmente, cuando hablemos de *o-gob*, o gobierno abierto, nos referiremos al del paradigma que marca una relación más clara y bidireccional entre poderes públicos y sociedad.

#### Ved también

Esta definición encaja con lo que se plantea en la asignatura *Transformaciones de la sociedad de la información*.

### 1.4. Tipo de evaluación

Aunque el diseño de las políticas de administración electrónica es relevante (Brewer, Neubauer y Geiselhart, 2006), el material docente se centra sobre todo en la posibilidad de su evaluación. Fundamentalmente, hay cuatro tipos de evaluación de políticas públicas (Knill y Tosun, 2012):

- Modelos experimentales.
- Evaluación cualitativa.
- Evaluación económica.
- Medida del rendimiento.

En el caso de las políticas de gobierno electrónico, aun teniendo en cuenta su novedad, encontramos ejemplos de evaluación en cada uno de los cuatro tipos.

Se trata de aproximaciones que, empleando el método comparativo, permiten generalizar conclusiones con un alcance más amplio.

La **metodología de la observación** nos indica cómo obtenemos la información para realizar la evaluación. Tenemos, por un lado, la observación que se realiza de manera directa y la que se hace de manera indirecta.

De esta manera, nos podemos encontrar básicamente los siguientes modelos de evaluación:

1) **Evaluación desde la oferta**. Estudio de los servicios disponibles de uso y de los cambios operados en la administración:

- **Estimación directa**: se realiza un estudio de los servicios disponibles y, en su caso, del grado de transaccionalidad. Permite una observación más objetiva, pero quizá más descontextualizada.

#### Oxford Internet Institute

El Oxford Internet Institute, por ejemplo, hace investigación experimental con individuos y transacciones en línea con la Administración en un laboratorio para calibrar los efectos de diferentes variables.

- **Estimación indirecta:** se realiza una evaluación o informe de expertos acerca de la visión integral de los servicios digitales. Esto permite una visión más integral y completa, pero puede generar sesgos que se trasladen al modelo.

2) **Evaluación desde la demanda.** Estudia el uso de los instrumentos de gobierno electrónico:

- **Estimación directa:** se obtienen datos reales de uso de los diferentes recursos. Esto facilita hacer un seguimiento real de los casos de uso, aunque nos podemos encontrar con una fotografía incompleta del uso.
- **Estimación indirecta:** se realizan consultas o encuestas de uso y satisfacción sobre el uso de las herramientas de administración electrónica. Igual que ocurre en los mecanismos basados en la oferta, nos encontramos con posibles implicaciones negativas derivadas de posibles sesgos o desviaciones, tanto en el diseño muestral como de la calidad de las respuestas.

### 1.5. Estado general de la investigación en administración electrónica

Yildiz (2007) hace una compilación de la investigación desarrollada sobre la administración electrónica hasta 2007. El artículo propone una categorización de lo que se ha hecho según la orientación de la investigación, y lo divide en *outputs*, *outcomes* y *procesos*.

Este autor también señala que la investigación sobre gobierno electrónico presenta dos características fundamentales. La primera es una **orientación a *outputs***, donde el foco de atención han sido los servicios gubernamentales y la relación con los ciudadanos. Este tipo de investigación utiliza fundamentalmente análisis de contenido para determinar las mejores prácticas. Esta perspectiva ha empleado también encuestas dirigidas a los usuarios para obtener datos descriptivos, pero nunca con una función analítica, lo que limita el alcance de estos estudios a un carácter exploratorio. La segunda característica es el uso indiscriminado (y casi exclusivo) de los **estudios de caso** como herramienta metodológica. En la mayoría de los estudios, por no decir en casi todos, el estudio de un caso ha sido la aproximación metodológica empleada (Danzinger y Andersen, 2002, pág. 599). Las aproximaciones cualitativas se han usado tanto para comparar casos como para analizar datos comparados (sobre todo de Estados Unidos), o para explorar resultados de encuestas usando tablas básicas o inferencias meramente descriptivas. Aunque esto ha ido cambiando en los últimos años, las herramientas metodológicas utilizadas por la mayoría de la bibliografía son muy rudimentarias, y a su vez las conclusiones obtenidas siempre son de alcance muy reducido y poco generalizables.

Otras referencias interesantes sobre el estado general de la bibliografía en administración electrónica son Heeks y Bailur (2007) y Scholl (2008). Estos autores analizan los últimos desarrollos de la investigación en gobierno electrónico. Mediante el vaciado sistemático de ochenta y cuatro artículos en revistas académicas, estos autores analizan las perspectivas, las filosofías, las teorías, los métodos y la práctica de la investigación sobre gobierno electrónico. La conclusión es que la investigación en este ámbito está en una situación precaria (Heeks y Bailur, 2007, pág. 261). Una de las fuentes de preocupación para estos autores es la falta de rigor en muchos de los artículos considerados, tanto desde el punto de vista de la recolección de datos, la falta de métodos y la pobre combinación de métodos y datos como desde el punto de vista de los diseños sin interés dadas sus limitaciones espaciales y temporales. De hecho, para algunos autores, la bibliografía en torno al gobierno electrónico es más bien una serie inconexa de estudios de caso (Edmiston, 2003, pág. 20).

Podríamos decir que la evolución de la investigación del gobierno electrónico está marcada por dos elementos fundamentales: la agenda del gobierno y el paradigma tecnológico del momento.

Por ejemplo, en los casos de políticas más expansivas, es decir, de generalización de servicios, se suele recurrir a un enfoque sobre la oferta y de estimación directa. Este enfoque supone una comparación generalizada del grado de disponibilidad de servicios.

En los casos en los que se plantea una perspectiva más comparada y heterogénea, se suele optar por estimaciones más indirectas que aporten más contexto.

Finalmente, hay que considerar que el avance de la creación, almacenamiento y procesado de datos ha permitido abordar metodologías más «duras» a partir de los estudios de datos de uso. Esto suele incluir, por un lado, la publicación de datos de uso de los diferentes recursos por instituciones gubernamentales para que se haga un procesado y análisis de dichos datos.

## 1.6. Niveles de gobierno

En términos generales, se ha optado por favorecer las pruebas basadas en casos comparados internacionalmente. Esto lleva a estudiar sobre todo gobiernos estatales y a dar menos énfasis a gobiernos regionales y otras entidades subestatales. Esto permite, por un lado, mantener una cierta homogeneidad en las unidades de análisis pero, por otro lado, genera cierta dificultad a la hora de reflejar gobiernos multinivel. Esto es así especialmente en administraciones que tienen un sistema competencial más compartido, como es el caso de España.

Sin embargo, en el área de la administración electrónica, ha habido una gran cantidad de recursos dedicados al análisis de las capacidades de los gobiernos locales, con lo cual este nivel de gobierno sí se ve relativamente representado en el material docente.

## 1.7. El papel de la Administración

En cierto modo, se puede entender la adopción y la implementación de políticas de gobierno electrónico como el resultado de un proceso de difusión transnacional de prácticas, en el que las organizaciones internacionales han desempeñado papeles a menudo muy destacados.

Por tanto, también hay que entender los procesos de implementación y de evaluación del gobierno electrónico en el marco de estas organizaciones internacionales.

En este sentido, hay que considerar la importancia del contexto internacional en al menos dos vertientes. Los organismos multilaterales han generalizado una serie de principios y planes compartidos que inciden en su línea política. Por ejemplo, la Unión Europea ha hecho grandes esfuerzos de impulso de la e-Administración hacia la integración de mercados y personas en toda la unión, y la creación de un modelo digital propio fuera del espectro estadounidense.

La OCDE, por su parte, ha vinculado sus modelos de e-Administración a modelos eficientistas y de reforma del Estado, hacia enfoques más economicistas.

En el caso de Naciones Unidas, nos encontramos con el interés en el desarrollo estructural, personal y de mecanismos democráticos y de participación.

Con esto queremos decir que, aunque todos estos organismos hablan de la administración electrónica, lo hacen con enfoques diferenciados según perspectivas políticas diferenciadas. La influencia de estas organizaciones en cada país tiene un impacto en el diseño de las políticas.

Independientemente del impulso inicial o los motivos originales que lleven a una burocracia a aplicar una política de administración electrónica en términos generales, la pregunta que surge en torno a las políticas públicas y a la administración electrónica es si la Administración ha actuado como motor de estos cambios o, por el contrario, si ha ido a remolque de las colosales transformaciones que se producían en las sociedades que administraba.

Aunque en términos generales, podemos observar que los primeros desarrollos de la administración electrónica son muy próximos a la eclosión de internet (lo que dejaría claro que es una decisión propia de la Administración), es la permeabilidad entre las tendencias tecnológicas y el diseño de la Administración lo que plantea más dudas.

### OCDE y UE

Es el caso, por ejemplo, de la OCDE, que en el 2001 recomendaba políticas activas de servicios en línea para que los gobiernos se convirtieran en un modelo a seguir en tecnologías de la información y la comunicación.

Desde principios del milenio, también la Unión Europea (UE) ha estado presionando a los Estados miembros para adoptar una política activa de apoyo al gobierno electrónico.

Es decir, aunque empezaran en paralelo, parece ser que la Administración tiende a adoptar determinados enfoques por detrás del sector privado, en gran medida por la versatilidad y el dinamismo de este, tal y como ocurre con elementos como la arquitectura en la nube, por poner un ejemplo.

Sin embargo, por otro lado, la intención de parte de la política de gobierno electrónico es precisamente impulsar ese dinamismo y modernización en determinados nichos del sector privado. Por ejemplo, la factura electrónica es un elemento que además de reducir el coste de gestión, facilita que las empresas adopten herramientas digitales en sus procesos internos.

En resumen, debemos considerar que las políticas de gobierno electrónico no solo buscan efectos internos de cambio y de relación con la sociedad, sino también efectos de impulso de cambios en la propia sociedad fomentando determinados comportamientos.

### **1.8. La importancia de medir**

La evaluación de políticas implica la necesidad de generar información, datos, que se puedan emplear para el análisis de su impacto. Para analizar y entender las políticas públicas, necesitamos poder medir. Ha habido esfuerzos diversos en este sentido, desde los ejemplos más rudimentarios hasta métodos de extracción de indicadores de TIC basados en entropía (Hanafizadeh, Hanafizadeh y Khodabakhshi, 2009), pero probablemente la referencia más clara de por dónde empezar es Menou y Taylor (2006). Estos autores presentan los retos de medida que lleva consigo un nuevo campo del conocimiento. Hay ocho cuestiones en áreas críticas que se deben considerar:

- 1) Definición del universo que se tiene que medir.
- 2) Definición de los objetos y fenómenos que se tienen que incluir en dicho universo.
- 3) Necesidad de establecer medidas basadas en teorías sólidas.
- 4) Unidades de medida.
- 5) Fuentes de datos y procesos de recolección.
- 6) Métodos de análisis y de construcción de indicadores.
- 7) Audiencia potencial de los resultados.
- 8) Propósito y utilización de las medidas.



La **evaluación**, más aún cuando hablamos de temáticas y tecnologías nuevas, juega un papel fundamental. En primer lugar, porque necesitamos tener datos que nos ayuden a entender tanto los mecanismos que funcionan como los que no funcionan a la hora de crear este nuevo orden de cosas. En este caso, estamos evaluando los resultados. Por otro lado, el valor transformador de las tecnologías, y su cambio en la situación social, puede precisar revisiones adicionales sobre cómo afecta al entorno social, para lo que evaluaremos el impacto.

En términos generales, como hemos señalado en apartados anteriores, cualquier evaluación supone comparar la política realizada con una finalidad concreta. A la hora de realizar o analizar una evaluación, debemos considerar que está relacionada intrínsecamente con una visión de la política que puede ser coincidente o no con el criterio con el que se ha formulado inicialmente (Bustelo, 2004).

### 1.9. Fuentes

Un apartado aparte merecen las fuentes fundamentales que han generado información y conocimiento en el entorno de la administración electrónica y las políticas públicas.

El **Oxford Internet Institute** es el centro académico de referencia en Europa. No solo por la calidad de la investigación, sino también por la capacidad que tiene de galvanizar la investigación que se hace en Europa, sobre todo en torno a sus congresos bianuales y de la revista de nueva creación *Policy & Internet*.

El **IN3 (Internet Interdisciplinary Institute)** de la Universitat Oberta de Catalunya es también un referente en la investigación de internet en nuestro país e incluye líneas que hacen referencia a la administración electrónica.

Finalmente, hay que mencionar también el trabajo a título individual de **Ake Grönlund** quien, desde principios de la década del 2000, ha estado revisando a conciencia el trabajo hecho en este campo en diferentes participaciones en congresos internacionales. En el 2009, en un análisis de redes sociales en el campo de la investigación en gobierno electrónico, fue reconocido como «el investigador más influyente en gobierno electrónico en el período 2005-2008» (Erman y Todorovski, 2009).

Sin embargo, actualmente, gracias tanto al avance de la tecnología como al desarrollo de entornos de gobierno abierto a través de portales de transparencia y de datos abiertos, es fácil encontrar datos de acceso, uso e implementación de servicios públicos digitales en gobiernos de prácticamente todos los niveles en diferentes países del mundo.

## Lecturas recomendadas

En castellano:

M. Gascó (2007). «Más allá de la ejecución: la necesidad de evaluar las iniciativas de gobierno electrónico». En: E. Kaufman. *Políticas públicas y tecnología. Líneas de acción para América Latina* (págs. 173-199). Buenos Aires: La Crujía.

F. Tricas Lamana (2007, 2 de febrero). «El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana». Fundación Alternativas (documento de trabajo 109/2007).

En inglés:

R. Heeks; S. Bailur (2007). «Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice». *Government Information Quarterly* (vol. 24, n.º 2, págs. 243-265).

M. Yildiz (2007). «E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward». *Government Information Quarterly* (vol. 24, n.º 3, págs. 646-665).

## 1.10. Lecturas

### 1.10.1. «Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas»

Este artículo presenta la génesis del gobierno abierto. O más que la génesis, re-trata, desde su proximidad cronológica, un concepto que está en primera línea política desde una perspectiva comparada. En primer lugar, se trata de una definición, en la medida de lo posible, de lo que es el gobierno abierto. Y decimos en la medida de lo posible porque un concepto tan ambicioso y transformador escapa a explicaciones simples que puedan encajonarse en una definición. Es un problema similar al que tenemos con el gobierno electrónico. En todo caso, el artículo aporta una reflexión interesante acerca de los elementos que abarca dicho fenómeno, aunque no en el grado en que debe hacerlo, así como de los elementos sustanciales que lo separan del simple gobierno o administración electrónica. Aunque el artículo detalla con más profundidad los elementos que diferencian ambas perspectivas, hay dos ejes sustancialmente distintos:

- **Diferencias ontológicas:** la diferencia más marcada es la naturaleza de cada enfoque. Mientras que en el caso de la administración electrónica hay una parte importante de cambio organizativo y operativo hacia una mayor satisfacción, eficacia, eficiencia o calidad por parte de la ciudadanía, estos elementos son insuficientes para el gobierno abierto. Este último caso denota una serie de cambios en la relación entre el gobierno y la sociedad a la que sirve, en la que los elementos tratados anteriormente son, si no antecedentes, sí deseables.
- **Diferencias tecnológicas:** aunque la administración electrónica y el gobierno electrónico tienen como elemento común el uso de la tecnología para su cumplimiento, en estos casos la tecnología es un factor esencialmente instrumental. En ese sentido, la tecnología, con finalidades dife-

#### Referencia bibliográfica

Carlos E. Jiménez Gómez; Mila Gascó (2012). «Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas». *Paper* presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

rentes, genera aproximaciones diferenciadas entre ambos enfoques. El gobierno electrónico se centra en recursos de gestión, mientras que el gobierno abierto concibe la comunicación descendiente (del gobierno a la ciudadanía), ascendente (de la ciudadanía al gobierno) y horizontal (facilitando la interacción entre agentes de redes de políticas entre pares).

Pese a estas diferencias hay que entender que, siendo fenómenos distintos, están intrínsecamente relacionados en ambos planos. En el aspecto ontológico, el gobierno electrónico, como señalábamos, es un elemento antecedente del gobierno abierto. Resulta complicado, por no decir imposible, explicar, implicar e incorporar a la sociedad en la toma de decisiones de organizaciones sin una simplificación, normalización y «aclaración» de cuáles son los mecanismos que operan en la acción pública. Por otro lado, resulta prácticamente imposible diseñar elementos que faciliten la compra, la transparencia o la participación ciudadana sin una información disponible sobre la que sustentarse. Es muy difícil hacer portales de transparencia sin gestores documentales y de expedientes que normalicen, aseguren y automaticen la creación y publicación de información. En los casos en los que se procede bajo estas circunstancias, muy posiblemente acabemos con equipos duplicados de trabajo, saturados y con una calidad de información pobre.

Una vez sentadas estas bases, el artículo presenta diferentes experiencias en distintos ámbitos de países iberoamericanos. Esto nos acerca a acciones que, compartiendo un propósito común (que es la apertura del gobierno), están generando una amplia dispersión y disponibilidad de soluciones según los diferentes contextos. Esta heterogeneidad es, posiblemente, el aspecto más interesante del artículo y del gobierno abierto en sí mismo. Encontramos enfoques centrados en la contratación, la transparencia, la rendición de cuentas en distintos países y con enfoques completamente diferenciados. Cada uno de ellos ha trabajado con un fin más o menos compartido, pero centrándose en aspectos y metodologías propias. Esto se puede explicar por elementos contextuales, culturales u organizativos, pero, en todo caso, evidencian una cuestión: no hay «un gobierno abierto» predefinido, sino una filosofía a la que se adaptan los países según las necesidades que puedan tener y la agenda política de cada gobierno. Estos procesos de cambio complejo, tanto en el ámbito interno del gobierno como en su relación con la sociedad, no pueden tratarse ni entenderse de una manera unívoca, sino como resultado del contexto político y cultural concreto en el que crecen. Por un lado, esto supone un problema metodológico pero, por otro, también supone una gran variedad de posibilidades a la hora de entender y elegir opciones para cambiar la acción pública.

Como consecuencia, nos encontramos con un panorama altamente complejo, que hace difícil acotar lo que es o no gobierno abierto con una simple definición, así como comparar el funcionamiento y la evolución de cada uno de esos proyectos.

### 1.10.2. «Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Catalunya y Euskadi»

Esta lectura no trata directamente de la administración electrónica, pero habla de todo lo que la rodea: las políticas públicas en la sociedad de la información y las políticas públicas de la sociedad de la información.

Hay tres elementos que resultan interesantes en este texto para comprender la materia a abordar:

- La acción pública en una sociedad en la que la composición de fuerzas no es tan vertical como lo era antes.
- La acción pública como elemento de promoción de la sociedad de la información: la capacidad de las políticas públicas para cambiar la sociedad y cómo hacerlo en el contexto actual.
- La administración electrónica como un fenómeno que tiene sentido en el contexto de la sociedad de la información en una doble vertiente. Por un lado, es una consecuencia de la propia sociedad de la información, dado que solo tiene sentido en una sociedad que aproveche las tecnologías. Por otro lado, se trata de un elemento dinamizador que impulsa mecanismos de asimilación por parte de la sociedad para facilitar la modernización económica y social.

Este artículo se centra esencialmente en los dos primeros elementos: es decir, el cambio de paradigma político en un contexto diferente y la capacidad de gestionar una política pública que precisamente impulse el crecimiento de este nuevo modelo social.

El artículo toca de manera muy colateral la e-administración y parte de la comparación de dos redes de políticas en torno a la tecnología en un contexto relativamente similar. En términos generales, podríamos señalar que:

- Se trata de una política relativamente joven impulsada desde todos los niveles de gobierno europeos.
- Existe una amplia variedad de actores públicos y privados que pueden participar y aportar algún tipo de experiencia, conocimiento o medios para su desarrollo.
- La relación entre estos actores no se puede entender desde un punto de vista jerárquico, ni por capacidad de poder, ni por influencia intersectorial: un actor puede ser muy relevante en una esfera muy concreta (redes

#### Referencia bibliográfica

M. Carmen Ramilo Araujo (2009). «Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Catalunya y Euskadi». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Nueva Época; n.º 1, págs. 125-148).

de comunicaciones), pero sin capacidad de influencia en otras (relaciones laborales).

- Los gobiernos y administraciones públicas que desarrollan la política tienen una capacidad de acción limitada a la hora de obligar o decidir el desarrollo de acciones en las que los actores tienen una cierta autonomía y conocimiento y recursos especializados.

En este contexto, encontramos una interesante comparación en la que podemos encontrar diferencias de enfoque derivadas de una visión política y unas estructuras administrativas definidas y más o menos consolidadas. De esta manera, encontramos que dos redes con una temática similar y un número de actores relativamente parecido tienen aproximaciones muy diferentes.

Por un lado, el modelo de Cataluña, que además incorpora un cambio de visión política a lo largo del período estudiado, ha generado una red mucho más activa, con comunicaciones más fluidas e interacciones más frecuentes. De hecho, esto está posiblemente relacionado con una mayor implicación política que ha definido un nuevo tablero de interacción.

En el caso del Gobierno vasco, encontramos una visión algo menos fluida y extensa, y más compartimentada. En este caso, aparentemente, la separación entre actores beneficia a aquellos que tienen una mayor centralidad, los que tienen más influencia en el conjunto de la red. En este caso, no aparece un desarrollo político explícito para la red de políticas públicas, sino que se aprovecha una estructura administrativa previa en torno a la innovación para llevar adelante la política.

¿Qué nos indica esto? Lo primero a tener en cuenta es que la generación de nuevas estructuras tiene más posibilidades de abrir el desarrollo de la política. Es decir, crear una nueva red para una política no significa por sí solo que esta esté más abierta, pero la reutilización de una red preexistente acaba consolidando el *statu quo*.

En segundo lugar, cuando una política nueva no abre su participación a nuevos actores (y no solo formalmente, sino de manera activa), es más probable que la incorporación de enfoques y temas distintos a los ya consolidados por la red anterior se vea bloqueada. Es decir, si para potenciar una red de e-administración reutilizamos la red de innovación tecnológica, es muy probable que surjan las políticas y objetivos planteados por la red anterior.

Y el tercer lugar, y este es el punto más importante, la naturaleza política es fundamental a la hora de emprender determinados cambios. En un sistema político democrático, el enfoque de las políticas públicas está orientado al liderazgo social, y no asumir la necesidad de un cambio genera políticas públicas con menor pujanza. El hecho de abordar un nuevo problema y una nueva política con una nueva red requiere, por lógica democrática, una implicación

política que distribuya la comunicación y las funciones a lo largo de la red. Es decir, en los casos en los que no hay liderazgo o intervención política en la propia definición y selección de actores, es muy probable que se repitan las pautas y las estructuras incrementales basadas en políticas anteriores.

Este fenómeno es, por tanto, extrapolable al desarrollo de la e-administración. En la medida en que una política nueva de administración electrónica se base exclusivamente en la modernización administrativa o la dinamización tecnológica, los resultados se aproximarán previsiblemente mucho a los que tradicionalmente han generado dichas políticas. La generación de una nueva política requerirá, por tanto, incorporar nuevos actores y facilitar la integración y colaboración para generar un discurso de verdadero cambio social.

### **1.10.3. «La normativa de administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas»**

El capítulo seleccionado está escrito no por un académico, sino por un profesional de la administración electrónica en la Administración General del Estado y presta, precisamente, mucha atención a la evolución de la e-administración en dicha organización, lo que, cabe decir, ha influido en el desarrollo de la administración electrónica en los diferentes niveles de gobierno en España.

La elección de esta lectura obedece a tres motivos:

- Presenta una visión marcada por la experiencia. Es relativamente complicado encontrar artículos tan basados en la experiencia en el ámbito académico o de la consultoría.
- Ofrece una revisión de la evolución de la tecnología en la administración electrónica en la AGE desde 2007 y la Ley de acceso electrónico a la llegada de la Ley 39/2015, lo que permite una visión de continuidad a dicho fenómeno.
- Presenta un estudio basado en esa experiencia. El artículo hace una revisión detallada de lo que ha pasado, cómo ha pasado y las principales críticas y aprendizajes para la construcción de la administración electrónica del futuro.

Elegimos este artículo porque hace una reflexión sobre cómo se ha construido parte de la administración electrónica en España desde lo que realmente ha sucedido a lo largo de este proceso de construcción.

#### **Referencia bibliográfica**

**Fernando de Pablo Martín** (2017). «La normativa de administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas». En: I. Martín Delgado (dir.). *La reforma sobre la administración electrónica: una oportunidad de la innovación desde el derecho* (págs. 49-78). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El texto comienza con una contextualización importante de la relación administración electrónica y gobierno abierto: la importancia del primero para legitimar parte de las acciones y necesidades de la creación de la e-administración, la unificación de archivos y documentos, la estandarización de datos y la mecanización de procedimientos.

El trabajo parte del análisis de la Ley 11/2007 y lo que supuso tanto en el plano del cambio como de los desafíos que suponía a la hora de cambiar la Administración. Es en este contexto en el que la AGE inicia de manera masiva la digitalización de una gran cantidad de procedimientos en distintos grados y con diferente resultado. En términos reales, los principales retos se encontraban, más que en ese cambio masivo, en el desarrollo de estructuras, condiciones y normas que lo permitieran. Esto generó no solo algunas complicaciones, sino que, en gran medida, parte de las limitaciones de impactos y resultados de la Ley vienen derivados de estos aspectos estructurales subyacentes.

La segunda parte de esta evolución es la que convierte la e-administración de una variable «independiente» y voluntaria de modernización a una variable «dependiente» que deriva de las presiones recibidas en dos sentidos: los problemas de legitimidad del sistema político español y las presiones internacionales para reducir el déficit y el gasto público, ambas a raíz de la crisis económica de 2008. Y es que este es uno de los elementos a tener en cuenta: la administración electrónica no es un elemento ajeno al contexto social y político y, de hecho, normalmente es resultado de este.

En este caso, nos encontramos con las medidas de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA), que recoge e impulsa políticas de administración electrónica. Como señala el texto, nos encontramos con un cambio de contexto y, por tanto, de enfoque. Mientras que en 2007 la vocación era expansionista, es decir, de cubrir todos los servicios con criterios de calidad y derechos ciudadanos, en el caso de CORA cambiamos a un enfoque estratégico y eficientista. Por un lado, se priman planes y conceptos centrados en la reducción de costes y potenciar el ahorro en la gestión, entre ellos, potenciar y mejorar la recaudación efectiva. Por otro lado, tenemos la visión de potenciar la transparencia y el control público de aspectos especialmente relacionados con la corrupción y las cuentas públicas (contratos, gastos de viaje, nóminas y sueldos públicos, etc.). Hay que considerar que, si bien en 2007 la Ley tiene una visión más bien individual y voluntaria del Gobierno español, en el caso de CORA la auditoría o supervisión de órganos como la OCDE supone un estímulo fundamental.

Finalmente, llegamos a la actual Ley 39/2015, que el autor aborda desde su propia concepción señalando aspectos relativos a la creación de la Ley y las limitaciones de incorporar a determinados sectores en su elaboración. Posteriormente, disecciona los principales cambios y retos que supone para la Administración los cambios que plantea la Ley, tales como la notificación, los

nuevos obligados o el desarrollo de instrumentos para su cumplimiento. Algunos de esos problemas se han evidenciado como no resueltos todavía o en proceso de resolución cuatro años después.

El artículo cierra con una interesante reflexión sobre los aprendizajes y retos en la construcción de la administración electrónica. Entre ellos, destaca la importancia del cambio organizativo más allá del jurídico o el tecnológico, la personalización en la satisfacción de los servicios o la importancia del móvil como herramienta básica de interacción digital.

El artículo es una reflexión acerca de diez años de cambios en la administración electrónica considerando diferentes condiciones, contextos y desafíos. Nos demuestra que la política de administración electrónica cambia con el contexto en el que se desarrolla, tanto en lo que se refiere a la Administración como a la sociedad en la que actúa. Eso afecta al establecimiento de objetivos, prioridades y medios disponibles. Del mismo modo, permite ver cómo se han asimilado o tratado de asimilar aprendizajes sobre las rigideces a la hora de desarrollar esa política en sucesivas fases, así como que cada una de ellas ha tenido sus propios problemas. Un elemento más a tener en cuenta es que muestra una evolución de los servicios a lo largo de todos estos años que han permitido un avance importante en los rankings y estadísticas comparadas, al menos a nivel europeo, en términos de uso. La cuestión es que, incluso así, gran parte de los desafíos y retos planteados al final del artículo podrían plantearse en 2007 y, en algunos casos, sin grandes modificaciones o cambios.



## 2. Oferta

El objetivo de este apartado es presentar la construcción de las políticas de administración electrónica, así como el impacto que tienen en la ciudadanía.

¿Cómo ha evolucionado la construcción del gobierno electrónico? ¿Hay alguna relación entre el esfuerzo de la Administración y la adopción de servicios públicos electrónicos? El hecho de tener iniciativas de gobierno electrónico maduras ¿tiene un reflejo en los ciudadanos que usan servicios públicos electrónicos? ¿Cómo transforman la sociedad las políticas, si es que lo hacen? Antes del análisis de la relación entre las políticas y su uso, hay que comprender cuáles han sido los indicadores que se han desarrollado para poder «medir» las diferencias en la oferta. Este es el objetivo de este apartado. Se hará especial énfasis en medidas comparadas a escala internacional.

La perspectiva de análisis de la administración electrónica desde el punto de vista de la oferta se ha centrado en dos aspectos. En primer lugar, en la **elaboración de índices** más o menos complejos sobre la calidad y el alcance de los servicios ofrecidos por varias administraciones. En segundo lugar, en el **análisis comparado** de estos indicadores en relación con diferentes variables de los países. En realidad, sin embargo, la segunda parte ha sido mucho menos trabajada, dadas las limitaciones que presentan los índices: es evidente que hay que mejorar la métrica antes de pasar a poder hacer un análisis razonable con unos datos de calidad relativa.

La oferta es la parte menos cubierta en cuanto a la investigación académica. Esto no quita, no obstante, que sea la parte donde ha habido más esfuerzos en desarrollar métricas con indicadores del nivel y la madurez de la oferta. Por eso, para medir las diferencias en la oferta, se hará especial énfasis en medidas comparadas en la primera parte del apartado y se pasará después a los impactos.

### 2.1. La oferta del e-gobierno como política pública

#### 2.1.1. La evolución de modelos de oferta del e-gobierno

Cuando hablamos de la oferta, lo hacemos realmente de los aspectos concretos que realiza el gobierno electrónico de cara a la ciudadanía.

Es decir, en principio podríamos entender como **oferta** todos los servicios y acciones, sean estas transaccionales o no, que ofrecen los gobiernos y administraciones a través de medios electrónicos.

Sin embargo, dado que hemos señalado el valor conformador que supone el gobierno electrónico, hay que entender que esta oferta, para ser de gobierno electrónico, tiene que obedecer a un criterio concreto. Así, pues, lo primero que tenemos que analizar es cuál es ese hilo conductor de la oferta y qué aspectos inciden en que esta sea posible y efectiva o no.

En primer lugar, hay que decir que los principios por los que ha evolucionado la oferta de servicios públicos digitales han seguido, en gran medida, el camino iniciado por el sector privado. Es decir, ya desde las primeras aproximaciones nos encontramos planteamientos relacionados con dos ejes básicos:

- 1) La reducción de cargas burocráticas y la flexibilización de procedimientos internos (Criado, 2004).
- 2) El acceso a los servicios públicos a distancia para reducir complicaciones y trámites externos, siguiendo modelos próximos al comercio electrónico.

Estos dos elementos han sido relativamente constantes en todas las aproximaciones al gobierno electrónico.

A estos dos hay que añadir, como señalábamos, el papel dinamizador del cambio que el e-gobierno pretende impulsar en la sociedad. Esto lo podemos ver, por ejemplo, en los sucesivos planes de e-gobierno y de sociedad de la información en la Unión Europea. Las diferentes estrategias han seguido un planteamiento similar de seleccionar una serie de servicios públicos digitales de valor estratégico a dos niveles. En primer lugar, por su capacidad de dinamizar la economía y la incorporación de la tecnología a la sociedad civil, eligiendo servicios públicos que tengan una gran expansión y que permitan que las personas que los usen se familiaricen con el medio. Es el caso de, por ejemplo, abrir una empresa. El segundo elemento a considerar es el impacto interno a la hora de poner a disposición de los ciudadanos y organizaciones estos servicios electrónicos. Por ejemplo, otro de los servicios típicos de los planes e-Europa, la matriculación universitaria, incluye necesariamente tener informatizados, al menos, los expedientes académicos y los medios de pago, y también la gestión interna de la secretaría.

Esta tónica se ha mantenido, como decíamos, relativamente constante, con algunas variaciones. Por ejemplo, encontramos aproximaciones más flexibles a la hora de definir esos servicios, centradas más en los resultados que en el

trámite en sí mismo. O también señalando que los servicios sean diseñados según sus funcionalidades (la gestión cotidiana de las empresas, por poner un ejemplo).

En el caso de España, se han dado dinámicas expansionistas en la creación de servicios. Esto es así especialmente a partir de la Ley 11/2007, que introducía la universalidad en el acceso a los servicios públicos digitales como derecho ciudadano. A raíz de la crisis económica de 2008 y de las políticas de rigor presupuestario, encontramos con una reorientación. Más allá de una aplicación universal o expansiva, se pone el acento en las políticas de ahorro y eficientistas recogidas, por ejemplo, en la Comisión de Reforma de las Administraciones (CORA). Estas dinámicas se encuentran más o menos presentes en la práctica totalidad de los países desarrollados, aunque en algunos de ellos vemos un enfoque menos indiscriminado, buscando, como decíamos, centrar la atención en servicios o líneas consideradas estratégicas.

### 2.1.2. La transformación digital como paradigma

Sin embargo, el elemento más sustancial es la evolución, de nuevo marcada por el sector privado, de la simple disponibilidad de servicios hacia una verdadera transformación digital. Dicho enfoque supone una rearticulación de ambas dimensiones, cambio interno y creación de servicios de manera coordinada. De esta manera, nos encontramos con que la transformación digital supone (Solis, 2017):

- **Posicionar al usuario final en el centro de la estrategia.** Este es el primer punto diferencial. En un entorno competitivo como el digital, el principal elemento de supervivencia es tener público dispuesto a usar un servicio. En el caso de la Administración pública, muchas veces no existe competencia, pero la falta de orientación al público que podría derivar de este hecho, puede generar problemas de legitimidad pública (Bañón y Carrillo, 1997).
- **Creación de valor.** La principal relación entre el público y la organización se basa en la aportación de valor. Este elemento, con un alto componente subjetivo, es resultante del beneficio que supone, los costes que comporta, la incertidumbre que puede generar y la comparación con elementos sustitutivos. Cuánto mayor sea el valor, más fuerte será la relación con el público, y viceversa. En términos de la Administración, estos principios, incluso en términos de monopolio, son aplicables. Por ejemplo, una guardería pública ofrece un alto valor a un coste más bajo que la competencia, y este hecho aporta bastante satisfacción al público. Sin embargo, realizar un trámite administrativo supone un valor muy pequeño y un número variable de complicaciones, por lo que es importante reducir la complejidad y los costes de acceso.
- **Procesos internos orientados a la innovación y los datos.** Otro elemento básico es la necesidad de adaptarse a un mercado altamente volátil en condiciones de alta competencia, y la obligación de buscar esa proposición de valor de manera constante y con la mayor certidumbre posible. Esto su-

pone una revisión y mejora constante de los procesos internos de trabajo sustentados en datos reales tanto para su diseño como para su validación.

- **Explotación de nichos tecnológicos.** Uno de los elementos que debemos considerar es que la tecnología tiene una importante vertiente como variable independiente. Es decir, una parte importante de las pautas de creación del gobierno electrónico depende de la asimilación de nuevas aplicaciones de la tecnología, ya sea esta totalmente nueva o bien sea por el uso de una aplicación nueva en un entorno y circunstancias diferenciados.
- **Estructuración flexible y especializada.** Por último, en el plano interno es necesario plantear algunos cambios a favor de esta búsqueda constante de innovación y creación de valor. Para ello, se potencia la creación de equipos más pequeños y especializados en servicios y públicos buscando nuevos enfoques y modelos.

Como señalamos, este enfoque viene muy marcado por el sector privado, especialmente el de las *start-up*. Sin embargo, el modelo ha permeado en gran parte de los países que han ido evolucionando su enfoque de «estrategias de gobierno electrónico» o planes estratégicos de e-administración a modelos de transformación digital del gobierno.

### 2.1.3. Medir la oferta de servicios públicos electrónicos

En cuanto a la medida del nivel de calidad de la oferta de servicios públicos electrónicos, las iniciativas se dividen básicamente en tres grupos: las que vienen de los organismos oficiales de estadística, las que provienen del mundo de la consultoría y las que lo hacen del mundo académico. En los apartados siguientes se comenta cada una de estas aproximaciones.

En general, la referencia básica es el modelo de los estadios de complejidad de las iniciativas (Layne y Lee, 2001), que propone evaluar las iniciativas según el grado de complejidad. Ha habido intentos de actualizar este modelo (Andersen y Henriksen, 2006; Zakaria y Gebba, 2012), pero en realidad las variaciones sobre el modelo original están en la base de cualquier indicador.

#### Ved también

En la asignatura *Transformaciones de la sociedad de la información* ya se comenta que la oferta es la parte menos cubierta de la investigación académica.

### 2.1.4. Propuestas de los organismos oficiales de estadística

#### Naciones Unidas

El programa de las Naciones Unidas para la Administración pública elabora, desde el año 2003, un índice de preparación de cada país para el gobierno electrónico (*Global e-Government Development Index*), que pretende medir la disponibilidad de cada país para la implementación del gobierno electrónico

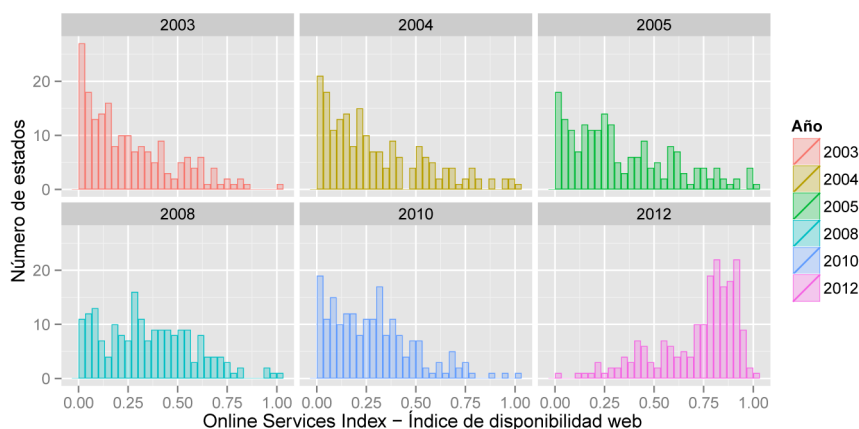
(UN, 2018). El índice resume los datos de cada país y representa, a su vez, una agregación de tres índices. Esto es, el de infraestructura de telecomunicaciones, el de capital humano y el índice de medida web.

- El **índice de telecomunicaciones** pretende medir la disponibilidad de las infraestructuras tecnológicas y de la red. Es una combinación ponderada de seis índices primarios: ordenadores por persona, tasa de usuarios de internet, líneas de teléfono por persona, porcentaje de población en línea, móviles por persona y televisores por persona.
- El **índice de capital humano** tiene que ver con la disponibilidad de los recursos educativos que los ciudadanos de cada país tienen para acceder efectivamente a las infraestructuras tecnológicas. También es una combinación ponderada de la tasa de alfabetización adulta y las tasas de educación primaria, secundaria y terciaria.
- Finalmente, el **índice de disponibilidad web**<sup>1</sup>, que es realmente el que interesa, mide el grado de desarrollo de los servicios públicos electrónicos. En realidad, por tanto, no se puede decir que el índice global sea una medida de la oferta de gobierno electrónico, sino que solo lo es el de disponibilidad web. El índice se genera a partir de los resultados de encuestas que se envían a los Estados y de la sofisticación de los servicios y el número de áreas de políticas públicas que cubren. Precisamente, el índice de disponibilidad web es el que muestra la figura 1.

<sup>(1)</sup>En inglés, *online services index*.

En términos generales el modelo se ha mantenido estable a lo largo de los años con ligeras variaciones para mantener cierta consistencia a lo largo del tiempo.

Figura 1. Histogramas con la distribución del índice de disponibilidad web en cada una de las oleadas en las que se ha llevado a cabo



El índice de disponibilidad web es uno de los componentes del índice de preparación para el gobierno electrónico de las Naciones Unidas. Las barras representan el número de países con un nivel de disponibilidad web entre dos valores de la escala del índice, que va entre 0 y 1. Se puede observar que la oferta de servicios ha ido mejorando en el tiempo, especialmente en la última medida del 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de UN (2018).

## Unión Europea

De los organismos oficiales de estadística de todo el mundo, la Unión Europea ha sido básicamente, a través del **Eurostat**, la que más ha desarrollado una métrica para medir la oferta de servicios públicos electrónicos desde un punto de vista comparado.

La **e-government availability** mide la disponibilidad en red de veinte servicios públicos electrónicos básicos de las autoridades estatales, regionales y locales. Es la medida estándar del esfuerzo de los países miembros por cumplir los objetivos de la iniciativa i2010. La disponibilidad se entiende en un marco de cuatro niveles de sofisticación, que se corresponden en buena medida con los del modelo de Layne y Lee (2001):

- Información.
- Interacción en una dirección.
- Interacción en dos direcciones.
- Servicio electrónico completo.

La franja central europea (países nórdicos, eslavos y el Reino Unido) presentan una disponibilidad más elevada de servicios, mientras que los extremos oeste y, especialmente, este, presentan tasas mucho menores. El índice tiene un recorrido largo, con valores entre 15 y 100, en una escala que va de 0 a 100.

Este modelo se ha integrado en el informe del índice de la economía y la sociedad digital (DESI), con su apartado correspondiente a los servicios públicos digitales, que se compone de seis indicadores:

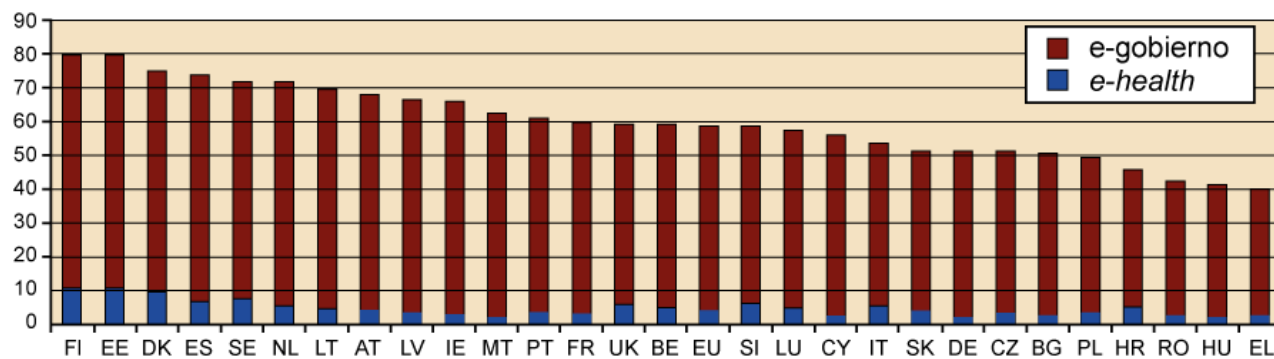
- 1) Usuarios de e-gobierno (porcentaje de personas que necesitan presentar formularios y lo hacen en línea).
- 2) Formularios precumplimentados por la Administración.
- 3) Grado de transaccionalidad del servicio (el modelo que se usaba anteriormente, detallado un poco más arriba).
- 4) Servicios interoperables transfronterizos para negocios.
- 5) Compromiso con *open-data*.
- 6) Uso de servicios de *e-health*.

Este enfoque trata de dar un salto hacia una visión más amplia, que incluye una separación de servicios para la ciudadanía y para las empresas, integración económica y dinamización de la economía digital.

### e-Europe

Es una iniciativa de la Unión Europea en la que se detallan una serie de servicios que se consideran clave para el desarrollo de la administración electrónica y que se usarán como indicadores del estado de madurez de las iniciativas de gobierno electrónico.

Figura 2. Valoración DESI (2018), servicios públicos digitales



Fuente: Comisión Europea.

### 2.1.5. Propuestas desde la consultoría

Varias empresas de consultoría han presentado informes sobre el estado de los servicios públicos electrónicos, con la intención de confeccionar índices más o menos elaborados que permitan comparar los servicios ofrecidos por diferentes países. Se trata de iniciativas llevadas a cabo, en general, a mediados de la década del 2000 y que pocas veces han encontrado continuidad y estabilidad, con lo cual suelen ser reflejos concretos de momentos puntuales en el tiempo. Nos referiremos concretamente a los casos de CapGemini y de Accenture.

#### CapGemini, mejores prácticas

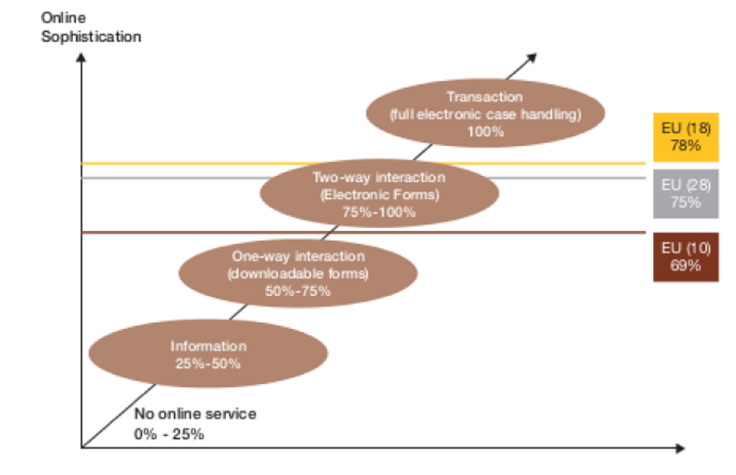
En el 2004, la consultora CapGemini publicó un informe con una selección de las mejores prácticas en administración electrónica (CapGemini y EC, 2007). El indicador de madurez empleado se basaba en la metodología siguiente: en primer lugar, se seleccionaban unos servicios públicos concretos y después se comparaban con aquellos que la UE usaba como servicios de referencia para cumplir la iniciativa e-Europe.

La madurez de las iniciativas se mide como el producto de su disponibilidad y su sofisticación.

**CapGemini, filial española**

En 2007, la filial española de CapGemini aplicó el ranking a las iniciativas de los diferentes gobiernos autonómicos en España.

Figura 3. Detalle de la figura de la sofisticación en línea según CapGemini



## Accenture

En el mismo año 2004, Accenture presentó el informe *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value* (Accenture, 2004). En dicho trabajo se puede encontrar una evaluación del valor añadido que aporta cada administración (selección de Estados). El informe, de nuevo, asignaba un índice por Estado (*maturity score*) que pretendía capturar la madurez agregada de las iniciativas en cada Estado. El objetivo era conocer el nivel de los servicios en línea que estaba proporcionando cada Estado. La metodología es más completa que en el caso anterior (figura 1) e incluía la evaluación de 165 servicios en tres aspectos: si son o no responsabilidad del gobierno estatal, si están disponibles en línea y qué lugar ocupan en la curva de madurez. Se pretendía que la selección de los servicios fuera representativa de diferentes sectores. Un equipo de cien investigadores analizaba ciudadanos y empresarios en veinte Estados durante diez días.

El nivel de madurez se divide en los tres niveles siguientes:

- **Publicar:** pasivo/pasivo. «Puedo ver».
- **Interactuar:** activo/pasivo. «Puedo ver y conectar con el responsable».
- **Transacción:** activo/activo. «Puedo pagar y recibir confirmación».

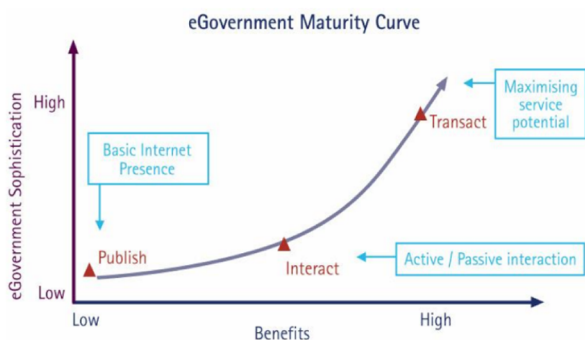
El nivel de madurez se definía en relación con diferentes dimensiones, que una vez agrupadas se ponderaban de acuerdo con la ecuación siguiente:

$$70 \% \text{ Global} + 30 \% \text{ Sofisticación}$$



- **Alcance.** De todos los servicios considerados (165) y de entre los que estén asignados al gobierno del estado, ¿cuántos están disponibles en línea?
- **Profundidad.** De los que están en línea, ¿en qué nivel de madurez se encuentran?
- **Global.** Alcance × Profundidad.
- **Sofisticación.** Grado de sofisticación («¿El servicio me reconoce?», «¿Añade valor?», «¿Hay más de un único punto de entrada?»).

Figura 4. Detalle de la figura de la sofisticación en línea según Accenture



### 2.1.6. Propuestas desde el mundo académico

**Darrell West** es el responsable de los estudios más completos que analizan páginas web de la Administración (West, s. f.; West, 2006). Desde el año 2001, ha desarrollado una metodología de medición del rendimiento del gobierno electrónico que incluye también los perfiles de los usuarios. Se trata de analizar páginas web, y no únicamente servicios, y esto lo diferencia de la mayoría de las aproximaciones.

### 2.1.7. Elementos a considerar en los índices e indicadores

Entre los indicadores que se han presentado, hay una serie de problemas y de condiciones que merece la pena repasar.

En todo caso, a la hora de aproximarnos a cualquier estudio comparativo nos encontramos con los aspectos siguientes:

1) **Comparatividad.** Lo primero a tener en cuenta es si el sistema está pensado para esa comparatividad. Esta dimensión es útil porque permite encontrar mejores prácticas y tendencias a nivel internacional. La comparación puede hacerse en un plano geográfico y en un plano temporal. Cuanto más comparativa sea una metodología, más elementos podremos someter al mismo enfoque, pero esto nos hace perder fidelidad en los resultados. Por ejemplo, es realmente complicado medir bajo el mismo parámetro la evolución del go-

#### Otros informes

Además de las dos iniciativas analizadas, hay que mencionar asimismo la existencia de los informes de las fundaciones Retevisión-Auna-Ono y Telefónica en España. Sin embargo, en ninguno de estos casos se genera contenido que sirva para medir la administración electrónica, sino que solo se ordena y se presenta la información obtenida.

#### Análisis 2001

Por ejemplo, para el año 2001 analizó 1.687 páginas web de 198 Estados y evaluó la disponibilidad de información, la prestación de servicios y el acceso público.

bierno electrónico en países de modelos administrativos anglosajones y en los países continentales europeos. Unos tienen un papel más reducido del Estado y una mayor colaboración del sector privado, mientras que los otros tienen un enfoque más regaliano y, por tanto, suelen realizar más trámites administrativos y de manera más directa. Esto sin considerar diferencias regionales y de gestión económica. Normalmente, estas dificultades en la comparación se suelen rectificar en informes complejos como el de Naciones Unidas con la distribución regional de los países, pero aun así se aplica una misma metodología para un entorno muy diversificado. En el plano temporal, nos encontramos con cambios tecnológicos que pueden dificultar el encaje metodológico a lo largo del tiempo.

Por ejemplo, de 2002 a la actualidad, la evolución e importancia de los datos abiertos, por poner un ejemplo, ha cambiado. Aunque intentemos integrar en un mismo entorno metodológico estos datos, nos podemos encontrar que un país que haya evolucionado mucho en este ámbito sobrepase a otro que tiene una estructura de servicios más avanzada, pero que no ha desarrollado aún esta estrategia. En ese caso, el segundo país perdería posiciones en el ranking haciendo lo que hacía, lo que no deja de ser una valoración correcta, pero el índice comparado reflejaría una posible desorientación a la hora de leer la evolución de uno y otro país. En resumen, el aumento de la capacidad de comparar supone un coste de fidelización.

**2) Criterios muestrales.** En un entorno diverso, la selección de una muestra es complicada, dado que ni todas las Administraciones y Gobiernos tienen los mismos servicios, ni una selección de indicadores estratégicos tienen por qué ser indicadores precisos de una situación real del conjunto de la Administración.

**3) Objeto de medición.** Otro elemento clave es el elemento sobre el que se realizan las mediciones.

- **Servicios:** nos encontramos, en primer lugar, mediciones muy finalistas en su gran mayoría (como la del DESI), que permiten una cierta comparación. Adicionalmente, como decíamos, este modelo presupone que un servicio más maduro supone una mejor infraestructura, personal y normativa adaptadas. Sin embargo, lo cierto es que en la medida en que se elige solamente parte de servicios o se valora el grado de transaccionalidad, podemos encontrarnos con servicios muy mejorados que quedan como silos destacados en las organizaciones.
- **Gobiernos:** el segundo caso es el más holístico y trata de valorar el conjunto de evolución de un gobierno o administración pública. Es el caso de Naciones Unidas como ejemplo paradigmático. En estos casos, nos encontramos con estudios más profundos y detallados de aspectos relativos a la estructura y la organización que se debe observar. Esto hace que tengamos que recurrir a mecanismos indirectos y agregados.
- **Uso:** el último punto, también tratado en el DESI, es, precisamente, el uso real de los servicios públicos digitales. Este indicador tiene sentido porque las políticas pretenden generar un cambio social y este es difícilmente

viable sin un uso efectivo. Sin embargo, no es una metodología que esté tan generalizada, en parte porque se considera que el uso efectivo de los servicios puede escapar a las previsiones o acciones del gobierno y, por otra parte, porque hasta hace poco, los datos, en su conjunto, no estaban disponibles. Sin embargo, cada vez más gobiernos publican información sobre el uso efectivo de los servicios públicos digitales, lo que permite una comparación de base cronológica, pero no tanto en términos geográficos u organizativos. La propia estructura de la tecnología y la articulación organizativa de la Administración hace que, en muchos casos, la manera de organizar y presentar servicios esté fragmentada y organizada de manera diferente. Así, por ejemplo, nos podemos encontrar que en un país un trámite para abrir una empresa suponga una carga de cuatro o cinco transacciones en diferentes dependencias administrativas, lo que dificulta de manera significativa la comparación con otro país en el que este trámite se puede realizar de una sola vez ante una sola administración.

## **2.2. Factores de la variación en la oferta**

En este apartado se repasan los principales factores que hemos mencionado que explican la divergencia en la oferta de servicios públicos electrónicos entre los diferentes sistemas políticos. Las principales fuentes de variación son el nivel de gobierno (estatal, regional o local), la riqueza, el tamaño de la unidad política, la transparencia y los aspectos internos de gestión de la organización.

### **2.2.1. Factores de la Administración**

#### **Niveles de gobierno, centralización y descentralización**

Los servicios públicos electrónicos pueden ser ofrecidos por cualquier nivel de gobierno. Por eso, los ciudadanos de cada país, más allá de las diferencias entre Estados, pueden estar expuestos de modo diferente a una oferta también diferente, dependiendo de las administraciones que operan bajo el territorio donde viven. En este sentido, en una investigación donde comparan los estados de Estados Unidos, Tolbert, Mossberger y McNeal (2008) han mostrado que el principal determinante de las innovaciones en políticas digitales es la capacidad institucional de los gobiernos regionales. En cambio, ni el nivel de riqueza ni la educación aportan ninguna capacidad explicativa. En cualquier caso, se destaca que cada gobierno regional provee un número diferente de servicios que son también de complejidad variada.

A escala local, los servicios públicos electrónicos presentan también mucha variabilidad, de acuerdo con el hecho de que las administraciones locales tienen recursos, tamaños y capacidad de generar conocimiento muy diverso. Gil-García y Martínez-Moyano (2007, pág. 270) han señalado que la sofisticación del gobierno electrónico se logra antes a escala estatal, después a escala regional y, finalmente, a escala local. Moon (2002) ha encontrado que el tamaño

del municipio se asocia con el desarrollo de webs municipales. Aunque en términos generales la publicación de webs es ya casi común a todos los municipios, sí parece haber una cierta relación entre el tamaño y la profundidad de los servicios generados.

En términos generales, podemos decir que la centralización y la descentralización afectan hasta cierto punto a la creación de una administración electrónica. Evidentemente, desde los primeros enfoques ya se hablaba de integrar los servicios digitales de puertas para adentro (el *back-office*) para que la ciudadanía tuviera solo un punto de interlocución. Esto evidentemente recoge uno de los enfoques tradicionales de la nueva gestión pública.

Sin embargo, hay que considerar que la realidad es más compleja de lo que podía esperarse inicialmente. En primer lugar, este enfoque requeriría la creación de un modelo de estándares, tanto técnicos como semánticos, que permitieran esa circulación de información. Por ejemplo, a nivel europeo se han promovido diferentes estándares para la cooperación interadministrativa transfronteriza y en España se desarrolló, al amparo de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos al sector público, el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Sin embargo, más allá de esa fijación de estándares, nos encontramos en la actualidad con algunos problemas:

- La asimilación de estándares no está siendo todo lo rápida que se esperaba ni en el nivel técnico ni en el nivel semántico de los datos.
- La colaboración interadministrativa requiere un acompañamiento institucional no siempre fácil de obtener.
- En muchos casos, los modelos de intercambio de información entre administraciones van tecnológicamente por detrás del sector privado. Por ejemplo, manteniendo estructuras de intercambio vía servicios web (que requieren una sincronización temporal, generación de ficheros, etc.) frente a modelos de intercambio de tipo más flexible, más dinámicos y nativos como las API<sup>2</sup> (especificaciones abiertas de programación que permiten operar, por programas externos, conjuntos de datos o servicios).

<sup>(2)</sup>Del acrónimo inglés, *Application Programming Interface*.

En términos generales, podemos asumir que la limitación, más que la centralización o descentralización, se halla en la capacidad de planificar, implantar y gestionar servicios completos de punto a punto, tal y como puede ocurrir con la mayoría de los organismos tributarios.

En otros entornos en los que el servicio o la gestión requiere interacción, el margen de incertidumbre y conflicto es más amplio, al requerir una fina sintonización entre todos los participantes.

En todo caso, las tendencias en países como Reino Unido, con el *Government Digital Service*, o en España, con la plataforma de intermediación de datos, que facilita el acceso a datos de padrón para solicitar servicios prestados por diferentes administraciones, marcan una evolución al establecimiento de plataformas que permitan implementar intercambios de datos a escala en lugar de intercambios punto a punto. Esta tendencia parece acentuarse, al menos en la segunda década del siglo XXI.

### Infraestructuras y servicios comunes

Los desarrollos estructurales internos son otro factor a tener en cuenta. La e-administración no es algo que se limite a la tecnología, pero desde luego, el componente tecnológico es una parte muy importante de la misma. Por lo tanto, la disponibilidad de estructuras, tanto internas como externas, tiene una importancia crítica para el modelo de e-administración. De esta manera tenemos:

1) **Infraestructuras internas.** Las administraciones necesitan tener un parque tecnológico que permita el desarrollo de sus proyectos. Esto puede parecer una obviedad, pero hay que considerar que, incluso cuando la complejidad técnica ha facilitado mucho la creación (y la externalización de estructuras), tiene que haber un mínimo de requisitos que permitan abordar procedimientos administrativos con garantía. Cuestiones como el ancho de banda, la seguridad de los sistemas o la disponibilidad de los servicios influyen en el modelo de Administración que se puede realizar. Aunque hace unos años el planteamiento más normal era la creación de redes internas potentes, como, por ejemplo, la que ya desarrollaba Corea del Sur a finales de los años ochenta (Center for Public Impact, 2016) o en España la red SARA (Cividas, 2010), se ha ido evolucionando a modelos en la nube que permitan a la vez aligerar costes y compartir información para mejorar el uso de los datos. En el plano que supera estas infraestructuras, la creación de servicios compartidos es otro elemento que básicamente se convierte en una infraestructura compartida crítica.

2) **Infraestructuras externas.** El e-gobierno requiere que la ciudadanía pueda acceder a los servicios públicos. Esto significa que el número de equipos informáticos, ancho de banda o disponibilidad móvil son elementos que influyen también en la planificación de la oferta. Esto es especialmente importante en la revolución que han supuesto los teléfonos inteligentes en la segunda década del siglo XXI. La posibilidad de tener dispositivos con conexión a internet sin tener que hacer un gran desembolso y sin tener que trazar infraestructuras

#### Infraestructuras internas

Por ejemplo, la mencionada Plataforma de Intermediación de Datos o el sistema X Road de Estonia se constituyen como estructuras internas de gobierno que permiten el desarrollo de servicios compartidos.

de cableado de miles de kilómetros hace más viable el gobierno electrónico en países con rentas más bajas o con menos capacidad de inversión en infraestructuras.

### **Empleados públicos y capital humano**

Otro factor a tener en cuenta es la capacidad de usar las herramientas tecnológicas por parte de las personas de la organización pública. Si bien es cierto que la asimilación tecnológica a lo largo de los años ha hecho que este trance se haya suavizado respecto a los primeros años del gobierno electrónico, la formación y conocimiento son elementos críticos. Hay que señalar esta importancia en dos niveles.

1) **Como usuarios de los sistemas.** La adaptación de los sistemas tecnológicos suele suponer un punto de fricción en las organizaciones. De hecho, en gran medida, la gestión del cambio suele requerir no solo una curva de aprendizaje que varía según la complejidad del sistema y las características del personal, sino también una posible conflictividad (Jiménez, 2010). La adaptación del personal y la capacidad de construir sistemas que reduzcan el esfuerzo interno en lugar de aumentarlo son elementos a tener en cuenta para facilitar el aumento de las iniciativas de gobierno electrónico. No en vano, gran parte de estos planes incluyen no solo aspectos de formación, sino de definición de habilidades, competencias y recursos necesarios para abordar el nuevo escenario.

2) **Como activos en la gestión del cambio.** Por otro lado, cuando hablamos de transformación digital, señalamos la importancia de las personas de la organización para adaptarse y generar nuevos enfoques y servicios que creen valor. Esto hace que la participación e implicación del personal en estos cambios sea crítica.

Una mayor formación y familiarización del personal en los procesos de e-administración parece influir con estrategias más exitosas.

### **Profesionalización de la dirección pública**

Desde el punto de vista organizativo, la gestión de la oferta de servicios públicos electrónicos representa un reto para todas aquellas instituciones que apuestan por ellos. Hay una notable cantidad de estudios que analizan desde puntos de vista diferentes estos retos. Así, Ho y Ni (2004) analizan los motivos que empujan a los responsables políticos a llevar adelante propuestas de servicios públicos electrónicos. Por su parte, Chen y Thurmaier (2008) analizan los retos de financiación de las iniciativas de administración electrónica. Desde el punto de vista de la gestión, Jones, Irani, Sharif y Themistocleous (2006) estudian los aspectos organizativos y de gestión de la adopción de las TIC por parte de las organizaciones públicas; Damanpour y Schneider (2008), la adopción de innovaciones en la Administración pública teniendo en cuenta el rol

de los gestores; Reddick y Frank (2007), la percepción que los administradores y gestores de las ciudades tienen sobre el impacto de las TIC, y Zheng, Chen, Huang y Zhang (2013), la adopción de estrategias basadas en las TIC para las relaciones de gobierno-a-gobierno (G2G) y el rol del compromiso de los altos gestores. Hay que destacar también los trabajos de Mila Gascó sobre la gestión y la dirección de gobierno electrónico en instituciones públicas (Gascó, 2002 y 2006).

Otro elemento que parece influir es la profesionalización de la dirección pública (Almonacid, 2018) en una doble vertiente. Por un lado, tenemos que se requiere un cierto **conocimiento técnico** para poder adaptar los cambios que supone el gobierno electrónico. En segundo lugar, la profesionalización supone, al menos en principio, dar mayor **continuidad a proyectos** que, por su naturaleza estratégica, requieren una cierta continuidad en la dirección.

Es por ello por lo que, especialmente en esta década, se ha tendido a aumentar el perfil directivo especializado en cuestiones relativas al gobierno electrónico. De esta manera, encontramos la aparición del *Chef Information Officer* (CIO), que se empezó a generalizar con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca. Adicionalmente, se han ido creando perfiles para el sector privado que evolucionan hacia el sector público, como el *Chef Data Officer* (responsable de la gestión de datos), el *Chef Security Officer* (CSO, para seguridad) o el *Chef Privacy Officer* (CPO, para la protección de datos).

### **Orientación a procedimientos o a servicios**

Otro elemento a tener en cuenta es el enfoque que se hace en la oferta, es decir, si la oferta se centra en los procedimientos o en los servicios. Aunque tradicionalmente los modelos como los planes e-Europa han tenido una vocación de servicio público, lo cierto es que se ha tendido a identificar de manera muy estrecha los servicios con procedimientos administrativos. Esto es así especialmente en países de derecho administrativo, como España o Francia, donde generalmente es el procedimiento lo que articula toda la acción.

No obstante, se ha tratado de suavizar un poco esa visión interna de cara a la ciudadanía, especialmente en la articulación de servicios en portales a partir de agregadores de contenido, como, por ejemplo, la articulación a «eventos vitales».

Aquí la cuestión está muy ligada a la centralización e interoperabilidad en cada caso. Por ejemplo, mudarse puede acarrear fácilmente actos administrativos relacionados con dos o tres administraciones y, si la integración es compleja, la preeminencia será la del procedimiento. En la medida en la que se puedan integrar distintas acciones administrativas bajo una misma demanda, estaremos más orientados al servicio.

## Instrumentos

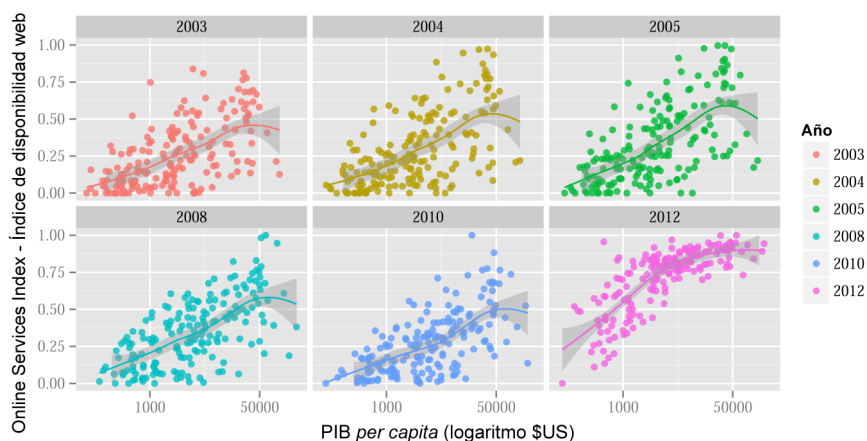
Jordana, Fernández-i-Marín, Sancho y Welp (2005) examinan el efecto de las políticas públicas en el crecimiento de internet en España. Comparando las políticas de las diecisiete comunidades autónomas, los autores muestran que, a pesar de que variaciones en los niveles educativos y de renta de las comunidades explican la mitad de la variación en la adopción de internet en las diferentes comunidades autónomas, hay ciertas características de las políticas públicas que resultan importantes para el desarrollo de la sociedad de la información. En este sentido, es más efectiva una intervención política centrada y la existencia de iniciativas complejas y focalizadas en colectivos específicos y en la Administración pública que la dispersión de proyectos. En este sentido, pues, hay que destacar la importancia de los instrumentos que se empleen para promocionar el gobierno electrónico.

### 2.2.2. Factores sociales y políticos

#### Riqueza

¿Es la riqueza de una unidad política la que determina el nivel de oferta de gobierno electrónico? La riqueza de un Estado o cualquier otra unidad política ¿determina su capacidad para hacer más y mejores servicios públicos electrónicos? En términos generales, la respuesta a esta pregunta, en perspectiva comparada internacionalmente, es afirmativa para niveles de riqueza comparativamente bajos.

Figura 5. Evolución de la relación entre el PIB per cápita y el índice de disponibilidad web para el gobierno electrónico



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Naciones Unidas (s. f.) y de <http://data.un.org>.

La figura 5 muestra la evolución temporal de la relación entre el PIB per cápita y el índice de disponibilidad web para el gobierno electrónico en el estudio de Naciones Unidas. Se puede observar que, especialmente en el 2012, a partir de un nivel de riqueza concreto, la diferencia de renta de un Estado no explica mucho el nivel de oferta de servicios electrónicos. Es decir, que la línea que ajusta el efecto de la renta en el nivel de oferta es básicamente plana en cuanto a niveles de renta elevados, pero no para niveles bajos de renta. En este

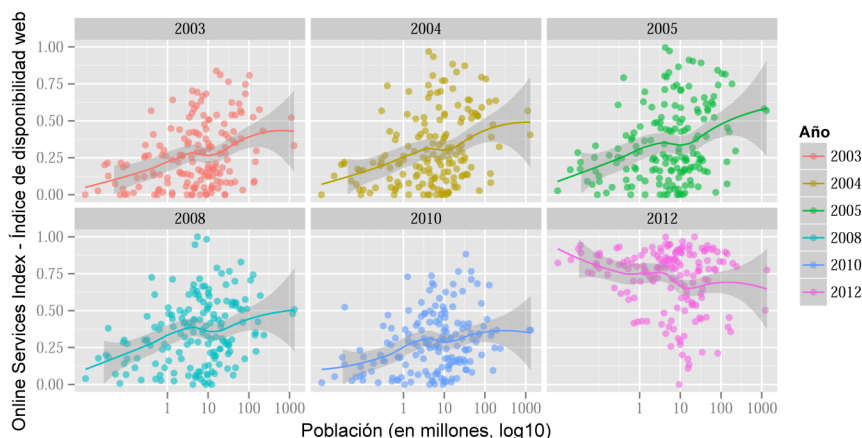


sentido, España, por ejemplo, a pesar de que está a la cola de los más ricos, está relativamente bien situada en cuanto al nivel global de las iniciativas de gobierno electrónico, en los mismos niveles que los países más ricos, o justo por debajo.

### Tamaño del sistema político: economías de escala

¿Es el tamaño del sistema político un factor determinante para ofrecer más y mejores servicios públicos electrónicos? En términos puramente económicos y de economías de escala, se podría esperar que las administraciones de unidades políticas más grandes (y, por tanto, que tienen que servir a una cantidad más elevada de población) deberían tener más incentivos en desarrollar iniciativas de gobierno electrónico que permitieran servir de manera más eficaz a una mayor cantidad de ciudadanos que las administraciones más pequeñas, que tendrían que hacer la misma inversión de recursos para dar servicio a una población menor. ¿Son los Estados más poblados, por tanto, los que tienen más necesidad de crear buenos servicios de gobierno electrónico para poder aprovechar economías de escala y recortar gastos burocráticos?

Figura 6. Evolución de la relación entre el tamaño de la población y el índice de disponibilidad web para el gobierno electrónico



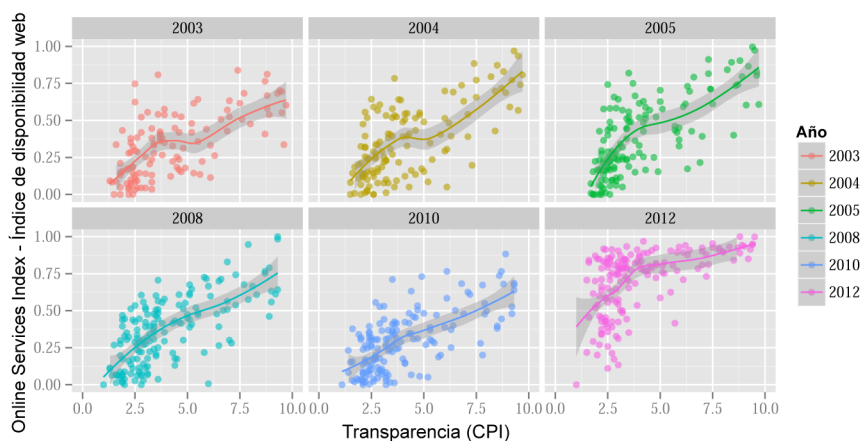
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Naciones Unidas (s. f.) y de <http://data.un.org>.

La figura 6 muestra la evolución temporal de la relación entre el tamaño de la población y el índice de disponibilidad web para el gobierno electrónico en el estudio de Naciones Unidas. Se puede observar que la relación se ha ido debilitando a lo largo del tiempo. Aunque hasta el 2010 había una cierta relación entre el tamaño de la población y el índice de disponibilidad web, en la última observación esta relación tiene un comportamiento errático. Esto sugeriría que los posibles efectos de economías de escala que se podrían encontrar en el inicio del proceso de difusión del gobierno electrónico han desaparecido con el tiempo y, al final, el tamaño de la unidad política no tiene ningún tipo de capacidad para explicar si el gobierno invertirá más o menos recursos en mejorar la oferta de servicios públicos electrónicos.

## Transparencia

El efecto de la transparencia del sistema político en una mejor o peor oferta de servicios públicos electrónicos se ha estudiado relativamente poco. Hay motivos que llevan a pensar que un sistema político más transparente puede generar también más y mejores servicios públicos electrónicos. Hay también razones que llevan a pensar que un sistema político menos transparente puede tener mucha más presión por parte de sus ciudadanos para ofrecer más y mejores servicios públicos electrónicos, puesto que estos pueden ver el gobierno electrónico como una oportunidad para evitar tener que contactar con la Administración mediante canales interpersonales y, por tanto, menos estandarizados y con más posibilidades de que existan comportamientos discrecionales.

Figura 7. Evolución de la relación entre la transparencia (inversa de la corrupción) y el índice de disponibilidad web para el gobierno electrónico



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Naciones Unidas (s. f.) y de Transparencia Internacional.

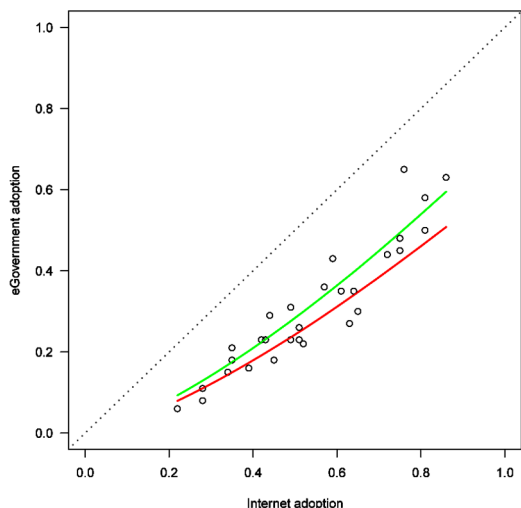
La figura 7 muestra la evolución temporal de la relación entre la transparencia y el índice de disponibilidad web para el gobierno electrónico en el estudio de Naciones Unidas. Los resultados sugieren que hay una relación positiva y constante en el tiempo entre la transparencia de un sistema político y la calidad y cantidad de servicios públicos electrónicos que pone a disposición de sus ciudadanos. Las mejores iniciativas de gobierno electrónico se dan en sistemas políticos más transparentes. En este sentido, es importante también tener en cuenta los resultados de Wang (2002) sobre el efecto que tiene la credibilidad en los sistemas de relación electrónica con la Administración, y los de Ebbers y Van Dijk (2007) sobre el apoyo y la resistencia al gobierno electrónico en términos de transparencia.

### 2.3. Impacto de la variación en la oferta

Fernández-i-Marín (2011) analiza el impacto que tiene disponer de más y mejores servicios públicos electrónicos en la adopción de estos servicios por parte de los ciudadanos. ¿Qué resultado genera en términos de uso por parte de la ciudadanía el hecho de tener una mejor oferta de este tipo de servicios? Mediante el análisis comparado de los países europeos se señala que, cuando el número de usuarios de internet es escaso, las políticas para mejorar la adopción

del gobierno electrónico (básicamente, mejorar la oferta de servicios) tienen un impacto bajo, aunque no despreciable. En este sentido, se concluye que es importante invertir en gobierno electrónico en un momento adecuado, cuando su impacto pueda ser mayor, puesto que hacerlo en estadios muy iniciales de adopción de internet por parte de los ciudadanos de un país solo favorece a una pequeña parte de la población y no se corresponde con el esfuerzo que tienen que hacer las administraciones.

Figura 8. Adopción del gobierno electrónico observada (2009) frente al nivel de penetración de internet (2007)



Las líneas representan el modelo ajustado cuando el nivel de oferta de servicios públicos electrónicos es mínimo (en rojo) y máximo (en verde).  
Fuente: Fernández-i-Marín (2011).

La figura 8 permite observar el efecto que genera una oferta diferente de servicios públicos electrónicos en la implantación del gobierno electrónico en diferentes puntos de la adopción de internet. Cada punto representa un Estado europeo. La línea roja representa la predicción del modelo para los casos en los que la oferta de servicios públicos electrónicos es mínima, mientras que la línea verde representa la predicción cuando la oferta es máxima. Se puede observar que, además de que la prueba indica que una mejor oferta (línea verde) tiene un efecto significativo en la adopción de servicios públicos electrónicos (eje vertical), esta relación se ensancha en niveles más elevados de usuarios de internet. Por tanto, para tener impacto en el número de usuarios de gobierno electrónico, no solo es importante una mejor oferta de servicios públicos electrónicos (en más sectores y más avanzados), sino que también es importante que haya una masa crítica de usuarios de internet. No solamente es importante la oferta de servicios, sino también la cantidad de usuarios de internet que ya existen.

### Lecturas recomendadas

En castellano:

M. Gascó (2002). «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico». *Paper* presentado en el *I Catalan Congress on Public Management*, en Barcelona.

En inglés:

X. Fernández-i-Marín (2011). «The Impact of e-Government Promotion in Europe: Internet Dependence and Critical Mass». *Policy & Internet* (vol. 3, n.º 2).

L. F. Luna-Reyes; J. R. Gil-García; G. Romero (2012). «Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective». *Government Information Quarterly* (vol. 29, n.º 3, págs. 324-334).

### Resumen

La oferta de servicios digitales ha ido evolucionando de una visión instrumental a una de cambio interno orientada al servicio denominada transformación digital.

Las diferentes medidas de la oferta de servicios públicos electrónicos se fundamentan en ponderar la cantidad de servicios (alcance sectorial) con la complejidad de estos.

La medición de la oferta está condicionada por aspectos como la capacidad de agregar diferentes entornos y contextos, o por la de obtener mecanismos fieles y objetivos de la realidad.

Cuanto más nivel de renta, la capacidad de generar mejores servicios públicos electrónicos es más elevada, pero solo hasta un cierto nivel.

La definición de la oferta está fuertemente marcada por las estructuras y elementos culturales de la organización que inciden en el número de soluciones viables para adaptar la tecnología a cada caso.

La relación entre las economías de escala y la capacidad de ofrecer servicios de gobierno electrónico cada vez es menos evidente.

Se evidencia que una mejor oferta de servicios públicos electrónicos (cobertura en más sectores y servicios más avanzados) tiene un efecto en la adopción del gobierno electrónico.

Una mejor oferta de servicios públicos electrónicos tiene más impacto en el número de usuarios de gobierno electrónico que en niveles elevados de usuarios de internet.

## 2.4. Lecturas

### 2.4.1. «Evaluando la administración electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?»

El artículo seleccionado hace una revisión sobre uno de los aspectos tratados en este módulo, que es la medición de la evolución de la administración electrónica en Europa. Pese a ser un texto breve, nos muestra una serie de elementos importantes:

- 1) Que la medición más tradicional, iniciada a principios de siglo, se ha mostrado ineficaz en términos de reflejar la realidad, o al menos determinados aspectos de esta.
- 2) Que la posibilidad de crear un sistema que refleje de manera holística y completa algo tan complejo como la administración electrónica genera desafíos importantes.

Desde el nacimiento de los primeros planes y estrategias de administración electrónica en la Unión Europea, ha existido la necesidad de medir. Cuando creamos un sistema de medición, tratamos de integrar, al menos, dos caracte-

#### Referencia bibliográfica

Aitor Cubo Contreras; Emilio García García (2013). «Evaluando la administración electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?». *Índice: Revista de Estadística y Sociedad* (n.º 55, págs. 16-19).

rísticas: la fiabilidad y la objetividad. La selección de los trámites y servicios que se consideraban estratégicos centró su atención en la disponibilidad y grado de profundidad o madurez del trámite. Esto corresponde a la lógica de que son elementos «reales» y «objetivos». El servicio está o no está, y cumple o no unos criterios de madurez. En términos reales, esto significó un aumento de la disponibilidad de los servicios digitales, al menos de aquellos que están recogidos en estos planes o estrategias. Sin embargo, cuando encontramos muchos servicios disponibles con una cierta madurez y un uso muy por debajo del esperado, podemos plantear la cuestión de si realmente estamos midiendo bien la administración electrónica. O, mejor dicho, si la simple oferta del servicio es un elemento relevante por sí mismo para evaluar la administración electrónica.

Dada la naturaleza relacional de la administración electrónica, medir ignorando el uso real de los servicios es insuficiente para explicar el grado de avance de la administración electrónica. Planteada esta duda, el artículo relata el esfuerzo de la OCDE y la UE (dando más detalles acerca de los primeros) para crear y sistematizar la medición del fenómeno, de manera que se pueda comparar y encontrar experiencias y prácticas y medir los progresos de diferentes estados. Esta es una cuestión metodológicamente compleja, dado que es un fenómeno con suficientes variables y perspectivas como para acuñar elementos comunes, comparables y relevantes entre países que han abordado este fenómeno de manera diferenciada.

Encontramos problemas adicionales en torno a la medición y a la cultura de la medición y, también, en torno a la aceptación de la regla. En el primer caso, encontramos que solo unos pocos países sistematizan la medición de uso y avance de los servicios, lo que hace complicada la recogida y aportación de perspectivas y conocimientos para cada uno de esos países. Esto no solo es un freno a la hora de aportar ideas, sino también a la hora de ser capaces de valorar los elementos que pueden ser realmente efectivos para cada país y cada paso.

En el segundo caso, la legitimidad, cabe recordar que en el momento en que aceptamos la comparación para cualquier instancia, estamos sometidos a la tensión de lo que digan los resultados. Esto, en sí mismo, es inevitable, pero supone un requisito adicional de transparencia y legitimidad que puede afectar a la propia toma de decisiones y gestión de la política.

En todo caso, podemos concluir que la medición del gobierno electrónico, si bien es compleja, también es necesaria para poder comparar y aprender no solo entre diferentes administraciones, sino entre ellas a lo largo del tiempo. Es extremadamente complicado saber si se ha acertado en procesos que tienen por definición un contacto indirecto con la organización y afectan a miles de personas, sin una manera de medir, evaluar y conocer el significado de cada decisión e identificar cuáles de ellas sirven para mejorar.

### 2.4.2. *e-Government Factsheets anniversary report*

El presente documento tiene dos hándicaps importantes a la hora de incorporarlo como lectura de referencia. Es un poco más extenso que el resto (72 páginas, aunque con algunos aspectos introductorios y muchas ilustraciones y tablas) y está en inglés.

Sin embargo, esta lectura abarca lo más interesante de las políticas de oferta de administración electrónica y lo hace de manera comparada: tanto en el plano geográfico (los países de la UE), como en el cronológico (los últimos diez años) y con un enfoque multinivel (incluyendo las cuestiones y labores tratadas por la Unión Europea).

Se trata de un trabajo que, en primer lugar, abarca diez años de políticas de gobierno electrónico a nivel europeo. Puede parecer poco tiempo, pero si pensamos que hace diez años Facebook no tenía casi implantación, Obama no había llegado a ser presidente de Estados Unidos y el iPhone era un lujo, podemos hacernos a la idea de cómo ha cambiado el contexto de las políticas de administración electrónica. Es una muestra de la rampa deslizante que supone una política que se desarrolla en un entorno altamente cambiante y dinámico. Este es el elemento contextual básico de las políticas de administración electrónica y aquí podemos verlo.

El texto trabaja en tres bloques fundamentales: las acciones, la situación y el papel de las instituciones europeas.

El primer bloque es el de las acciones desarrolladas por los diferentes países y administraciones europeas. Entendamos que estos fenómenos se articulan en tres niveles de análisis. En primer lugar, están las estrategias de cambio de los diferentes países. Estas estrategias son la forma más habitual de articular las políticas públicas a nivel europeo. El documento nos facilita un listado comparativo y sinóptico de todos estos países, lo que nos permite comprobar las diferencias entre las aproximaciones y aspiraciones de los diferentes gobiernos a lo largo de diez años. Es interesante, por ejemplo, ver cómo terminologías, aspiraciones y conceptos han ido variando en la composición de los planes a lo largo de estos años, así como que cada país ha planteado ciclos y etapas diferentes según su cultura. Luego están las acciones y políticas legislativas de los diferentes países. Esto es algo necesario, dado que los cambios en la esfera pública requieren una acción legislativa propia. Pero la naturaleza multidisciplinar de la administración electrónica supone cambios no solo en el procedimiento y la norma administrativa, sino también en la interoperatividad, estructuras, identidad, formación, etc., que también requieren su normativa específica. Por último, tocamos el tema de la digitalización de las agencias, es decir, la parte más «micro» o detallada de la gestión del cambio. Mientras que las estrategias definen el cambio y las normas el medio para llevarlo a cabo,

#### Referencia bibliográfica

Comisión Europea (Directorate-General for Informatics) (2019). *e-Government Factsheets anniversary report*. Bruselas: Comisión Europea.

la digitalización es la parte más concreta y visible, la consecuencia específica de normas, medios, aspiraciones y cultura de cada país. Esto nos facilita una perspectiva comparada y sintética de lo que hace cada uno de esos países.

Un segundo capítulo aborda la situación actual trabajando, de nuevo, sobre tres niveles. Por un lado, se tratan con detalle las políticas y normas que han permitido llegar al punto en el que estamos en cada país. En muchos casos, hablamos de desarrollos normativos que afectan a una buena cantidad de normas y principios consolidados para poder avanzar.

El segundo apartado es uno de los que resulta más interesante y esclarecedor: la composición de actores participantes en los gobiernos, tanto centrales como de los diferentes niveles, para la creación y consolidación de la política pública sobre el gobierno electrónico. Este parece ser uno de los temas que más afectan o inciden en el cambio. Sin embargo, aquí encontramos una lectura algo más profunda e interesante, yendo más allá de la simple enumeración, a la asignación por etapas en el desarrollo de las políticas públicas de cada uno de ellos, lo que nos da una idea muy aproximada de la complejidad y las pautas de colaboración en cada uno de estos países.

Todo ello se concreta en el resultado de servicios en los que se plasman estos cambios, tanto para la ciudadanía como para las empresas. En este caso, es muy interesante comparar o leer este documento junto con el informe DESI de la Unión Europea, en el que se detallan estos aspectos.

El último apartado de este documento se centra en la acción de la Comisión Europea. Resulta de gran interés por dos motivos. Primero porque la Comisión es un actor fundamental dirigiendo y acotando la política de administración electrónica de sus Estados miembros. Su normativa, principios, acciones e instrucciones se tienen que trasladar a los países. Así pues, la normativa comunitaria no es solamente el motor de la creación de la e-Administración europea, sino que en gran medida influye en la dirección que toma cada país en estas políticas. Esto no es una cuestión caprichosa o arbitraria, sino que la propia Comisión está realizando una política de desarrollo de sociedad de la información a nivel europeo en el que las administraciones de cada país tienen un papel fundamental. Existe una política de administración electrónica de la Unión Europea, si bien esta parece más subordinada a la creación del mercado único y la cooperación económica que a la política administrativa. Esto lo podemos observar si analizamos las acciones y políticas que ha ido desarrollando a lo largo de estos diez años. Esta política muestra un interesante contraste y explicación de lo ocurrido en los diferentes países tratados en los capítulos anteriores.

En resumen, podemos decir que esta obra es un compendio bastante sintético de cómo en Europa se está construyendo con mayor o menor éxito la administración electrónica, encontrando diferentes enfoques, políticas y filosofías

según las necesidades y posibilidades de cada uno de los países. El texto es de un enorme valor para comprender los elementos menos evidentes de la creación y gestión de esta política pública.



### 3. Demanda

El objetivo de este apartado es entender cómo las características de la demanda (factores propios de los individuos) pueden afectar al uso que estos individuos hacen de servicios públicos electrónicos.

Por factores individuales se entienden las variables sociodemográficas más empleadas en sociología, como son el sexo, la edad, el lugar de residencia o el nivel de ingresos.

Como en el caso de la oferta, el primer subapartado analiza los esfuerzos que se están llevando a cabo para tener medidas fiables de los usuarios de servicios públicos electrónicos y la metodología empleada para conocer el consumo del e-gobierno. El segundo subapartado analiza los factores que explican por qué hay variación en el uso que se hace de los servicios de gobierno electrónico, haciendo especial énfasis en la adopción de internet, que es la tecnología fundamental mediante la que se proporcionan estos servicios. El tercer punto se centra en las características individuales de la demanda que pueden influir en el éxito de las políticas de administración electrónica. Por último, hablaremos de técnicas y modelos de desarrollo de servicios orientados a la demanda.

Desde el punto de vista de las empresas de consultoría, los índices de gobierno electrónico explicados en el apartado «Medir la oferta de servicios públicos electrónicos» solo se han asociado de forma muy rudimentaria con el uso de los servicios públicos electrónicos para analizar su influencia.

Por ejemplo, Accenture (2004) solo relaciona visualmente la penetración de internet con el porcentaje de individuos que usan el gobierno electrónico. Los estudios de Darrell West citados tampoco han ido mucho más allá de afirmar, en la versión del 2006 y para Estados Unidos, que mientras que el uso del gobierno electrónico aumenta entre la población y entre los usuarios de internet, ha habido una reducción de la tasa de crecimiento, fundamentalmente asociada a razones burocráticas, institucionales y de presupuesto (West, 2007).

Las herramientas de medición de la demanda del e-gobierno han ido aumentando y evolucionando, ofreciendo distintos objetos de medición, así como metodologías e información que podemos obtener.

### 3.1. Medición de la demanda

#### 3.1.1. Mecanismos y sistemas de medición de la demanda

Los mecanismos más habituales y disponibles son los **cuantitativos**. Estos permiten obtener una amplia variedad de datos y extrapolarlos con cierto grado de fiabilidad. Aunque originalmente se optó por mecanismos como la encuesta, la mejora de las herramientas de medición y la evolución del procesamiento, almacenamiento y visualización de datos, junto con los datos abiertos, han facilitado el aumento de mecanismos disponibles en tiempo real.

Normalmente solemos medir de esta manera.

- **Uso del servicio.** Son los datos que nos indican cuántas veces se accede a un servicio de manera digital. Normalmente, se suele contar el número de trámites o servicios prestados por el canal digital y se suele comparar con el total de transacciones que se prestan. De esta manera, podemos hacernos una idea más que de la magnitud absoluta, del volumen que puede suponer del total de la acción pública. Este mecanismo depende directamente de que el servicio se pueda solicitar en línea y se pueda contabilizar de manera separada e individualizada. Por ejemplo, podemos saber cuántas partidas de nacimiento se presentan por cada canal, pero esto no es tan sencillo en elementos como la petición de información en canales presenciales. En términos generales, desde estos datos podemos obtener aspectos relativos al trámite (por ejemplo, importe de un pago de impuestos o ubicación geográfica) o técnicos. No siempre es fácil encontrar datos demográficos.
- **Consumo de contenido y acceso.** Uno de los elementos más interesantes en los últimos años es la evolución de datos de acceso a las diferentes plataformas y servicios electrónicos y su publicación casi en tiempo real. Servicios como el Observatorio de la Administración Electrónica (OBSAE), con apenas semanas de retraso, o las herramientas de analítica web de gobiernos como el de Estados Unidos o Reino Unido nos facilitan información sobre el acceso a tipos de web, consumo, ubicación geográfica, tipo de dispositivo, etc. De nuevo, los datos demográficos no suelen estar disponibles, pero permiten un grado de información bastante alto acerca del uso real o el interés de una temática concreta.
- **Encuestas de uso.** Un mecanismo bastante menos directo, pero que ofrece una información más amplia, son las encuestas. En este caso, se suelen realizar preguntas a las personas sobre aspectos como el acceso a servicios, el tipo de uso que se hace de ellos, los dispositivos utilizados o la valoración que hacen de ellos. Esto permite tener una información más completa sobre el uso de los servicios, así como de las dimensiones que rodean el fenómeno. Es decir, mediante las encuestas de uso nos encontramos con

información referente al uso o no uso del gobierno electrónico, incluyendo variables no estrictamente tecnológicas, como los valores demográficos de las personas que acceden a los servicios electrónicos, la intención a la hora de hacerlo, cómo lo han conocido y qué servicios relacionados utilizan. Adicionalmente, permite conocer aspectos valorativos sobre el servicio, como la satisfacción, la valoración o el recuerdo.

En términos generales, entender un fenómeno como el uso de los servicios digitales requiere emplear todo tipo de herramientas e indicadores para tener una visión global. Por un lado, las estadísticas de uso nos sirven para dimensionar y contextualizar el uso real que se hace de los servicios digitales. Nos aportan el crecimiento de uso real y su relevancia en el conjunto de la acción de la organización pública.

Los aspectos relativos al consumo de contenido nos permiten tener un conocimiento sobre niveles de interacción más leves que la transacción, pero que no dejan de formar parte de los servicios del gobierno electrónico. Nos permite hacer una aproximación de la conversión de servicios digitales. Este concepto hace referencia al porcentaje de usuarios que culminan realizando una transacción respecto al conjunto de usuarios que acceden a la web. Esto permite comparar aspectos relativos a la eficacia del espacio web a la hora de guiar a las personas en el proceso. Por otro lado, el consumo de contenido suele venir acompañado por elementos que permiten identificar determinados aspectos de las personas que los usan, como el tipo de dispositivo, la ubicación geográfica, las horas de acceso, la duración de las sesiones, etc.

Finalmente, tenemos las encuestas y paneles, que permiten completar la información y conocer los aspectos personales, demográficos y de intención del público, así como su valoración del servicio. Esto nos permite, por ejemplo, conocer con más detalle qué aspectos demográficos inciden en el uso o no de los servicios, el grado de transaccionalidad al que se llega o la valoración que se hace de la experiencia.

Podemos entender que estos elementos se complementen entre ellos. El volumen de uso nos ayuda a saber cómo de importantes son los avances reales y lo que significa en el conjunto de la acción pública. El conocimiento de los aspectos demográficos y sociales que obtenemos en las encuestas nos ayudan a identificar los elementos que nos permiten asociar pautas de consumo con las personas que acceden.

### **3.1.2. Informes estadísticos y cuadros de mandos**

#### **Unión Europea**

A pesar de que no han ido más allá en las notas de prensa, las oficinas de estadística gubernamentales permiten a los investigadores dar más pasos. En las notas de prensa, suelen aparecer tablas sobre el uso de internet por parte de

#### **Acceso con móvil**

Por ejemplo, si encontramos que la mayoría del acceso con móvil corresponde a personas entre diecinueve y veinticinco años según nuestras encuestas, podemos suponer cuántos son los que constituyen el público real de la web a través de los datos de consumo.

varias agrupaciones de individuos (por ejemplo, según el sexo, la edad, la renta, el lugar de residencia y otras que se verán) (Comisión Europea, 2005, págs. 25-28, sobre inclusión, y UN, 2003, 2004 y 2005). Muy raramente aparecen específicamente características relacionadas con el gobierno electrónico (Comisión Europea, 2005, págs. 20-25, sobre gobierno electrónico). Pero cuando los datos de las encuestas a individuos y el uso de las TIC se ponen al alcance del público y los investigadores pueden acceder a ellos, permiten relacionar aspectos de la demanda (características de los individuos) con el uso de servicios públicos electrónicos. Solo los modelos estadísticos que controlen a la vez varios factores permiten estimar los efectos de cada covariable (edad, sexo, tamaño del municipio y otros que se verán) en el uso final que estos servicios tienen en la ciudadanía.

La Unión Europea ha estandarizado también las medidas de demanda del gobierno electrónico y permite un acceso fácil a los datos (Eurostat, 2017) que provienen de los diferentes institutos de estadística de los países miembros. La ventaja es que permite una comparación sencilla entre las diferentes poblaciones al tratarse de encuestas similares para los diferentes países.

## **En España**

### **1) Instituto Nacional de Estadística**

Como ya se ha mencionado, los institutos de estadística de los países miembros llevan a cabo las encuestas. Así, pues, desde el 2002 el Instituto Nacional de Estadística hace la encuesta sobre el equipamiento y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los hogares (INE, 2007). Se trata de una encuesta a una muestra de cerca de 18.000 individuos cada año (y bi-anual en el 2005 y en el 2006), número que está muy por encima de lo habitual en encuestas. El tamaño de la muestra lo determina el deseo de obtener muestras con un bajo nivel de incertidumbre estadística en las comunidades autónomas. Pese al gran esfuerzo que representa para el INE la elaboración de esta encuesta, no ha habido mucho interés por parte de la comunidad académica por explorar los resultados ni los datos individualmente.

#### **Encuesta sobre el equipamiento y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los hogares**

Una de las preguntas que ha permanecido desde la primera edición ha sido la que hace referencia a la administración electrónica. El texto concreto dice:

«Dígame si en los últimos 3 meses ha empleado por motivos particulares los siguientes servicios de comunicación con las Administraciones públicas: (1) obtener información de páginas web de la Administración, (2) descargar formularios oficiales, (3) enviar formularios rellenados».

Desgraciadamente, en la versión de 2011, la compatibilidad de la pregunta se ha visto anulada, dado que la ventana temporal se ha ampliado de tres a doce meses, de forma que ya no es posible comparar las respuestas de las diferentes ediciones de la encuesta.

Por tanto, según esta pregunta, la administración electrónica comprende los servicios públicos electrónicos por internet entre la Administración y el ciudadano para usos per-

sonales. Hay que recordar que esto excluye otros canales, así como relaciones entre la Administración y otras administraciones o empresas, y excluye también usos profesionales.

Pese a las limitaciones, hay una serie de dimensiones que con esta pregunta se pueden estudiar:

- **Tiempo.** Al existir diferentes series de encuestas en el tiempo, se pueden emplear los datos para entender el proceso de difusión a través del tiempo.
- **Región.** El hecho de que la muestra esté diseñada para obtener representatividad de comunidades autónomas permite analizar situaciones casi experimentales, en el sentido de que el marco legal y político es único, mientras que las políticas públicas divergen, con lo cual se pueden delimitar en gran medida los problemas que a menudo presenta la comparación internacional.
- **Servicio.** En la edición del 2006, se pide por servicios concretos de la Administración, como hacienda, policía, universidades, bibliotecas, etc.
- **Características sociodemográficas.** Las variables sociodemográficas clásicas (edad, sexo, nivel de estudios, tamaño del municipio e incluso renta en algunas ediciones) están completas porque el diseño muestral proviene de la EPA (Encuesta de población activa).

Finalmente, la última ventaja de la encuesta del INE es la comparabilidad que tiene con el resto de las encuestas que llevan a cabo los organismos estadísticos del resto de los Estados miembros. En este sentido, se puede comparar fácilmente con los resultados en otros países de Europa. La volubilidad de las definiciones a largo plazo, sin embargo, hay que entenderla en el contexto del nacimiento de un nuevo objeto de estudio (que siempre es difícil de medir al principio) y por la propia naturaleza de las ciencias sociales (en las que las definiciones a menudo cambian con el tiempo).

## 2) Informes del Observatorio Nacional de Tecnologías

El Observatorio Nacional de las Tecnologías y la Sociedad de la Información realiza estudios sobre el uso y la disponibilidad de servicios en su web. Entre ellos incluye:

- Internet en los hogares en España (a partir de los datos del INE).
- Empresas.
- Administración local.
- Sobre el uso de determinados tipos de industrias.

Del mismo modo, incluye indicadores que se actualizan con cierta periodicidad y datos descargables.

La principal ventaja que supone el ONTSI es la continuidad temporal y metodológica acerca de estos diferentes elementos, lo que nos permite conocer la evolución de la presencia de internet en los hogares y del uso de los servicios digitales.

### **3) Informes de calidad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios**

La ya desaparecida Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, más conocida como Agencia de Evaluación y Calidad, realizaba un estudio anual de la calidad de los servicios digitales hasta el año 2015.

Lo interesante de estos informes, dado que no podemos considerar sus datos como actuales, es el detalle de los datos que nos facilita, entre los que destacaríamos:

- Canales y medios de contacto.
- Probabilidad de recomendación del servicio a terceros.
- Tipo de contenido o servicio al que se ha accedido.
- Nivel de satisfacción con el servicio.
- Mecanismos de localización del servicio.
- Sistemas de atención del servicio.
- Elementos de valoración por etapas y fases del servicio.

Como decíamos, no se trata de informes especialmente actuales, pero sí que nos indican líneas de evolución a lo largo de media década del uso y valoración por el público.

Adicionalmente, resulta muy interesante la explicación que hace el estudio de los mecanismos que muestran una relación entre la satisfacción del servicio y los atributos que influyen en ella. De esta manera, en su última versión, el estudio señalaba estos elementos como más relevantes:

- Facilidad de uso.
- Información sobre otros aspectos o trámites.
- Fácil comprensión del contenido.
- Tiempo para realizar el trámite.
- Funciones de ayuda.
- Información que contenía.

### **4) Observatorio de la Administración Electrónica**

El Observatorio de la Administración Electrónica muestra datos de uso real de determinados portales y recursos de la Administración General del Estado desde 2010 con frecuencia mensual. Esto incluye datos como el acceso al punto de acceso único de la Administración del Estado, de la Carpeta Ciudadana o del Instituto Nacional de Administración Pública.

Estos datos no aportan una gran cantidad de información sobre el uso individual de la e-administración, pero sí que indican tendencias y pautas de crecimiento a lo largo de los años con un cierto nivel de segmentación de datos.

Del mismo modo, en el plano de la oferta, permite analizar datos de integración en soluciones horizontales, servicios compartidos y recursos para terceras administraciones, lo que permite entender la capilaridad y expansión de los servicios digitales.

Un sistema similar de uso de servicios digitales a partir de datos reales es el que facilita el Consorci Administració Oberta de Catalunya.

## 5) Informe Sociedad Digital en España

El informe *Sociedad Digital en España* muestra, desde 2012, los principales datos de uso y tendencias en la sociedad digital en España. Si bien es cierto que incluye un apartado de datos sobre el uso de la administración electrónica en España, generalmente derivados del INE o de los informes señalados con anterioridad, es especialmente interesante la disección que hace del uso y la expansión de la sociedad digital en España.

Incluye cuestiones como la evolución del ancho de banda, el consumo por tipo de dispositivos, el uso de pantallas diferentes como la TV o tendencias de futuro.

Hay que señalar que el uso del gobierno electrónico no es algo separado de la sociedad; por ello, tener una visión completa de los hábitos de consumo, la disponibilidad tecnológica o las tendencias son elementos que nos aportan contexto acerca de la situación real.

### Otras medidas

- El **Estudio general de medios**, una encuesta hecha en España, representa la fuente más antigua para conocer patrones de difusión de internet. Desgraciadamente, no tiene ninguna pregunta sobre servicios públicos electrónicos, pero tiene una serie temporal extensa sobre los usuarios de internet. Y también permite conocer patrones regionales.
- El **Oxford Internet Institute** hace bianualmente, desde el año 2003, encuestas sobre la influencia de internet en la vida cotidiana en el Reino Unido.
- **Government Analytics USA**. Es un cuadro de mandos que presenta los datos de consumo de los sitios web del Gobierno federal de Estados Unidos a tiempo real, añadiendo datos como idiomas, dispositivos, ubicación o navegador.

- **Activity on GOV.UK.** Portal que muestra el consumo del portal del Gobierno británico y de los servicios, así como aspectos técnicos como tiempos de carga, transacciones realizadas, etc.

### 3.2. Factores de la variación en la demanda

Entender el comportamiento de la demanda en los servicios digitales tiene la complejidad de entender a las personas como individuos sujetos a una enorme cantidad de variables. Es decir, a diferencia de aspectos más simples, poder identificar el cúmulo de variables, muchas de ellas implícitas o tácitas en las personas, complica hacer un diagnóstico ciertamente profundo, al menos con los datos actuales. Además, hay que considerar que una parte importante de la demanda está condicionada por la profundidad y la calidad de la oferta, por lo que elaborar explicaciones universales y genéricas es complicado, por no decir ineficiente. Como máximo podemos aspirar a establecer niveles de análisis de comprensión que sirvan para entender el comportamiento de una demanda en un momento concreto y cómo adaptar una política pública a sus características y atributos.

### 3.3. Procesos de difusión

En general, hay que entender los procesos de difusión para saber cómo se adoptan las tecnologías. Hay que entender internet (el vehículo, la tecnología, el *hardware*) antes de entender el servicio. Las diferencias en los patrones de difusión de internet y el gobierno electrónico pueden ser debidos a muchos factores. Una primera interpretación es que las dos innovaciones tienen una naturaleza diferente: mientras que internet es puramente una tecnología, el gobierno electrónico es un servicio. En este sentido, internet tiene unos efectos de red que no tiene el gobierno electrónico. Así, la decisión individual de adoptar o no internet depende hasta cierto punto del tamaño de la red, esto es, de la proporción de otros individuos que estén usando la tecnología. No tiene mucho sentido convertirse en usuario de internet si no lo es nadie más. Pero, en cambio, la decisión de adoptar o no servicios públicos electrónicos no depende necesariamente de la proporción o el conocimiento de ciudadanos que también lo están haciendo, sino también de variables adicionales individuales.

Por ejemplo, Rhee y Kim (2004) reportan que «la adopción de internet en Corea del Sur está más influida por el apoyo familiar que por otras características», por lo que el valor de conectarse a la red depende fundamentalmente del número de familiares que estén ya conectados, todo lo cual aumenta exponencialmente; por su parte, el valor de la administración electrónica solo depende de una oferta centralizada.

Una segunda diferencia crucial es que el uso de internet está asociado al acceso a dispositivos físicos que requieren una infraestructura de, como mínimo, una **red** y un **dispositivo**. Aunque a principios de siglo esto suponía una amplia dependencia de la expansión de redes y un coste elevado en equipamiento,

#### Efectos de red

Por efectos de red se entienden los factores que hacen que el valor de la innovación dependa fundamentalmente del número de personas que la adoptan.



lo que beneficiaba a núcleos urbanos de alta concentración, la evolución de la tecnología móvil, tanto en terminales como en redes, ha aligerado enormemente el coste y democratizado el acceso abaratando los costes.

Convertirse en usuario de servicios públicos electrónicos no tiene ningún tipo de coste añadido al coste adicional de estar conectado. Para convertirse en un usuario de los servicios públicos electrónicos, pues, los requisitos de infraestructura no aumentan, salvo en condiciones puntuales como el uso de determinado tipo de soportes, como un lector de chips, certificados digitales u otros elementos.

Como contraste, no obstante, acceder a la red requiere relativamente pocas habilidades, mientras que hacer uso de los servicios públicos electrónicos puede requerir habilidades educativas y competencias más avanzadas, dependiendo del tipo de servicio y su propio diseño, habilidades cognitivas vinculadas a niveles formales de educación y de competencias técnicas. Hay que saber leer y entender textos e instrucciones que a veces no son claramente intuitivos, y tener una cierta habilidad en la navegación y gestión de documentos que van más allá de las páginas web.

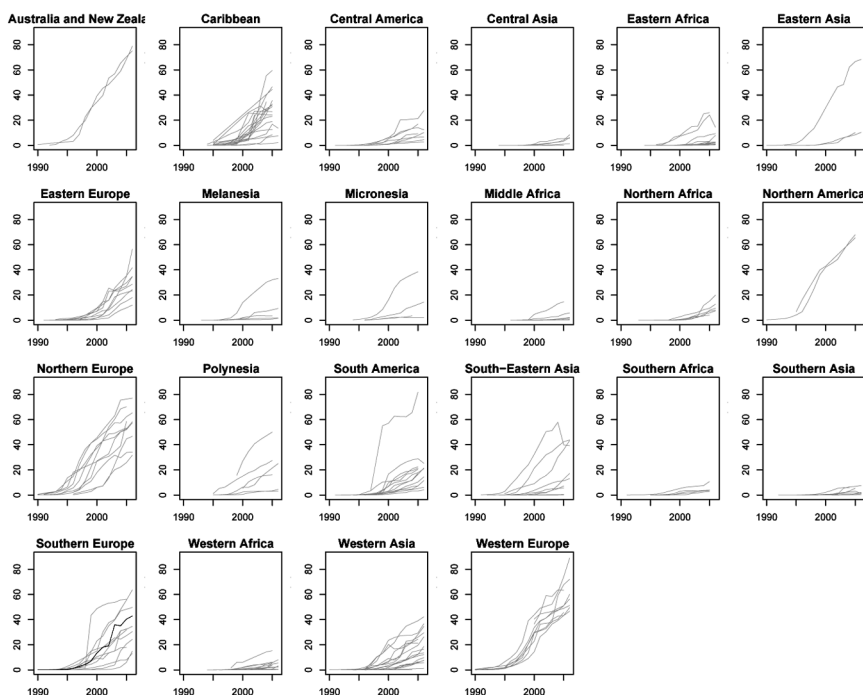
Por tanto, internet y el gobierno electrónico requieren dos características muy diferentes. Mientras que el primero necesita el acceso a una infraestructura, el segundo requiere habilidades cognitivas vinculadas a capacidades individuales.

En este sentido, Andersson y Grönlund (2003) usan **disponibilidad** (*availability*) para referirse al primer requisito y **entendibilidad** (*approachability*) para referirse al segundo.

Así, mientras que la disponibilidad está asociada a la renta y al trabajo, la entendibilidad está asociada al nivel educativo, y adaptarse a ambas dimensiones es una cuestión que se debe tener en cuenta para expandir el uso de los servicios. Todas estas diferencias en la naturaleza de las características y la manera de entenderlas llevan a distintas dinámicas que explican las diferencias en los patrones de difusión de las dos innovaciones. Por tanto, a la hora de diseñar y evaluar políticas de promoción de servicios públicos electrónicos, hay que tener en cuenta estos dos ejes.

Además de las características propias de las innovaciones, el contexto y las características de los innovadores son los otros factores que explican las diferencias en la adopción (Wejnert, 2002), y que serán revisados más adelante.

Figura 9. Evolución de la penetración de internet por regiones



El eje horizontal es el tiempo, y el eje vertical, el porcentaje de población que usa internet. España está marcada con una línea negra sólida en la región «sur de Europa».  
Fuente: elaboración propia con datos de <http://data.un.org>.

El trabajo seminal de Rogers *Diffusion of Innovations* apareció en los años sesenta, y su modelo se ha empleado para explicar una gran variedad de procesos de adopción de tecnologías e innovaciones (Rogers, 2003). El argumento principal es que la adopción de tecnologías es un proceso gobernado por mecanismos de difusión, que siguen empíricamente un patrón característico en forma de S.

La relación de acceso a un servicio o producto digital sigue un proceso de cinco pasos (audiencia, consideración, activación, conversión y fidelización). La evolución entre cada una de estas etapas, tanto en ritmo como en progreso real, permite ubicar a los individuos en diferentes colectivos (visionarios, adoptadores precoces, mayoría inicial, mayoría final y atrasados).

### 3.3.1. Adopción de internet: la brecha digital

La brecha digital<sup>3</sup> es objeto de preocupación para los gobiernos de las economías industriales avanzadas en el seno de sus sociedades y también para las organizaciones internacionales (UN, 2003, 2004 y 2005; OECD, 2001).

<sup>(3)</sup>En inglés, *digital divide*.

En junio del 2005, la Comisión Europea presentó un nuevo marco para la sociedad de la información, i2010. El documento, entre otros aspectos, presentaba una evaluación de lo que había sido el lanzamiento de e-Europe 2005 en el 2003.

Se recomendaba que los Estados miembros desarrollaran políticas de gobierno electrónico para lograr la sociedad del crecimiento y la ocupación. Además, de forma paralela se advertía de las divisiones que se estaban creando en la sociedad y que no parecía que se fueran a cerrar. Por tanto, recomendaba hacer políticas activas para no dejar atrás a los mayores, a los parados o a quienes no tienen estudios formales. Además de estos grupos específicos, otras fuentes de desigualdad son el sexo, la edad y el contexto urbano o rural.

Sobre los problemas de medida de las desigualdades digitales y la brecha digital, Barzilai-Nahon (2006) critica las visiones simplistas de las medidas de división digital. Guillén y Suárez (2005) presentan una revisión sobre los argumentos para explicar la brecha digital como resultado de la evolución en el tiempo de las características sociopolíticas, económicas y reguladoras de los países.

En relación con las características sociodemográficas de los usuarios, Lera-López, Izquierdo y Billón-Currás (2009) presentan para España una revisión de los factores regionales y sociodemográficos que explican la división entre usuarios y no usuarios de internet.

En todo caso, la brecha digital a partir de la evolución de los móviles con acceso a internet y las redes inalámbricas ha variado sustancialmente en algunos aspectos.

Por un lado, el número de personas que accede a internet (incluidos lo que lo hacen con dispositivos móviles) ha aumentado de manera significativa. La penetración de internet es mayor y solo nichos de población muy reducidos están excluidos del acceso a la red.

Sin embargo, este aumento de acceso desplaza la brecha a otros ámbitos. En primer lugar, la **brecha de accesibilidad** (o **entendibilidad**) tiene una mayor importancia en la medida en que internet se hace más presente en nuestras vidas. O, mejor dicho, la severidad de la dificultad para manejarse en un internet más presente y complejo es mayor.

En informes como el del INE o el de Telefónica, encontramos que, si bien hay una mayor conexión a internet y uso, el acceso a determinados servicios que requieren una mayor complejidad sigue teniendo un uso mucho menor, mientras que su papel en la economía y la sociedad es más importante. Por ejemplo, si el acceso en línea a la banca tiene cada vez un papel más importante en el uso de servicios financieros en detrimento de la atención personal, las personas con dificultades a la hora de desenvolverse con dichas tecnologías pueden quedar al margen de los beneficios de la banca en línea.

Por otro lado, tenemos que considerar que la accesibilidad para personas con discapacidad es más dificultosa, lo que ha obligado a la Unión Europea a generar una directiva específica para los servicios públicos digitales que impida que dichos servicios y contenidos dependientes de organizaciones públicas las discriminen.

### 3.3.2. Adopción del gobierno electrónico

Aunque la brecha digital entre usuarios de internet y quienes no lo son es lo bastante significativa para merecer las atenciones de los organismos internacionales, esta grieta es todavía mayor si tenemos en cuenta, por lo que respecta a los usuarios de internet, quiénes han adoptado también el gobierno electrónico y quiénes no. Ya en el 2003 se encuentran pruebas de esta doble brecha digital (Thomas y Streib, 2003). En este sentido, pues, los servicios públicos electrónicos serían un escalón más allá de la división que separa a los individuos que están conectados de los que no lo están. Por la propia definición en la mayoría de las medidas, un usuario de servicios públicos electrónicos lo tiene que ser también, antes, de internet. Esto obviamente implica que países con una penetración de internet del 50 % de la población necesariamente no pueden superar ese umbral de demanda de servicios públicos electrónicos.

En una revisión de los «mitos» de la administración electrónica, Bekkers y Homburg (2007) destacan el primero de estos mitos, es decir, si realmente el gobierno electrónico puede llevar a resultados tan ambiciosos como promete. Los resultados del análisis empírico sugieren que el rol de la administración electrónica al intentar cerrar la brecha digital es pobre, lo que favorece todavía más las desigualdades entre los individuos que acceden o no a la red. En todo caso, hay que considerar que el desarrollo de la e-administración y de los servicios públicos digitales en esa fecha era muy distinto al actual.

### 3.4. Características de los individuos

A la hora de entender los factores individuales de las personas que acceden a un servicio o servicios digitales, podemos señalar tres niveles de categorización:

1) **Factores descriptivos.** Son los factores que hacen referencia a elementos observables y evaluables. Por ejemplo, aspectos demográficos, de renta o de disponibilidad tecnológica.

2) **Factores de conducta.** Explican los aspectos internos o de motivación que influyen en la decisión de acceder o no a un servicio, como las motivaciones personales, el estilo de vida o la identificación con la marca. Estos elementos son difíciles de detectar o explicitar, pero generan una implicación mayor. Si, por ejemplo, consideramos crear un servicio de cita previa en línea, más relevante que la edad o el sexo pueden ser aspectos como la confianza en la tecnología o la Administración.

3) **Factores de beneficio.** Son los aspectos que pretende buscar el colectivo de usuarios de un servicio electrónico concreto. Por ejemplo, un sistema de notificaciones telemáticas es interesante para un segmento que tiene un factor de beneficio orientado al ahorro de tiempo a la hora de recogerlas o estar informados inmediatamente de las novedades que le pueden afectar.

Normalmente, podemos articular un producto o servicio utilizando segmentos en estos tres niveles.

Por ejemplo, un sistema de notificaciones telemáticas puede ser más atractivo para un segmento demográfico concreto (varones entre treinta y cinco y cuarenta años) con un elemento motivacional basado en la confianza en la tecnología y con un beneficio concreto, que es estar informado a tiempo real. Sin embargo, para poder construir sistemas de notificaciones útiles tenemos que ser capaces de identificar a los usuarios.

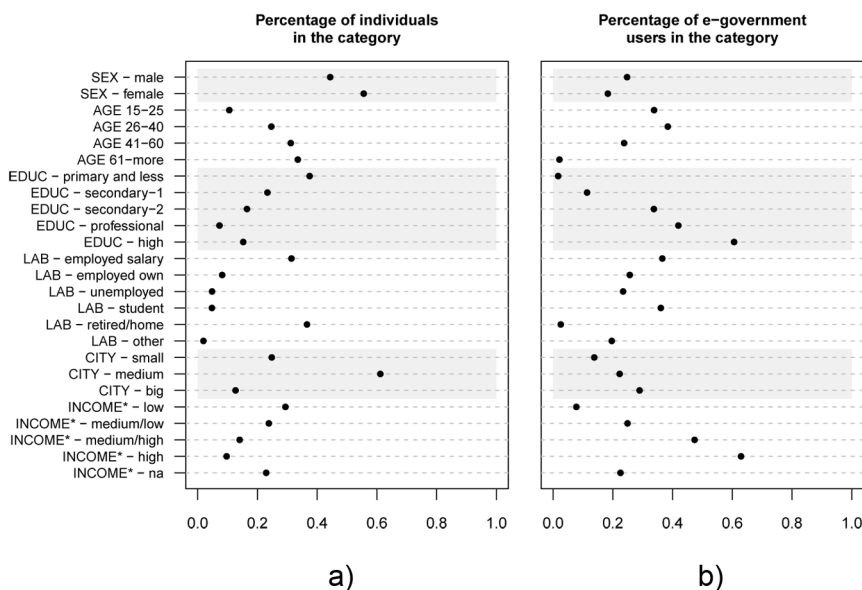
### 3.4.1. Características personales y observables

Entre los factores sociodemográficos, la **educación** es el que más importancia tiene a la hora de explicar las diferencias entre quién se convierte en usuario del gobierno electrónico y quién no (Thomas y Streib, 2005; Akman, Yazici, Mishra y Arifoglu, 2005).

Pese a esta constatación, la forma en que miden la educación los dos estudios es bastante rudimentaria. En primer lugar, porque ninguno de estos dos trabajos controla la variable educación teniendo en cuenta la condición de usuarios o no usuarios de internet. Ambos estudios tienen como muestra a individuos que ya son de hecho usuarios de internet, y, por tanto, en relación con la población general, el efecto de la educación podría ser todavía mayor. En segundo lugar, porque la variable concreta empleada es muy limitada, con solo dos categorías (tener estudios universitarios o no tenerlos) (Thomas y Streib, 2005). Finalmente, porque la estimación del modelo se hace sin controlar por otras variables (Akman y otros, 2005).

El uso y la frecuencia con la que los ciudadanos interactúan con las administraciones públicas varían mucho a lo largo de su ciclo vital. Cuando se es joven hay menos posibilidades de contactar con la Administración que cuando los individuos tienen responsabilidades familiares y personas a su cargo, período en que los contactos con la Administración se multiplican. Esto, además, contrasta con que el patrón de internet suele ser inverso, y son precisamente los más jóvenes quienes más utilizan la red.

Figura 10. a) Porcentaje de individuos en cada categoría de la muestra. b) Porcentaje de individuos que, en cada categoría, son usuarios de los servicios públicos electrónicos, sobre toda la población



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta INE ICT-H 2003-2010 (INE, 2007).

La figura 10 presenta la realidad de los factores que explican la demanda de servicios públicos electrónicos en España entre el 2003 y el 2007. Los factores considerados son los siguientes:

- **Sexo:** hombre, mujer.
- **Edad:** 15-25, 26-40, 41-60, 61-en adelante.
- **Nivel de estudios:** analfabeto o primarios, secundaria 1, secundaria 2, FP, universitarios.
- **Estatus laboral:** trabajador con salario, trabajador por cuenta propia, parado, jubilado o tareas domésticas, estudiante, otros.
- **Tamaño del municipio:** menos de 10.000, 10.000-500.000, más de 500.000.
- **Nivel de renta:** bajo, medio/bajo, medio/alto, alto, no disponible.

La columna izquierda de la figura indica el porcentaje de usuarios de servicios públicos electrónicos que hay en cada categoría. Por ejemplo, entre los hombres hay poco más de un 20 % de usuarios del gobierno electrónico, mientras que entre las mujeres hay poco menos del 20 %. Esto permite identificar cuál de las variables (indicadas por franjas horizontales de color blanco y gris) tienen porcentajes más diferentes entre cada categoría, y, por tanto, cuáles son las fuentes de división digital entre los individuos. De este modo, se pueden observar cuáles son las características que mejor explican el uso de servicios públicos electrónicos. La educación es la variable donde hay más diferencias entre la característica más elevada (el grupo de quienes tienen educación superior usan servicios públicos electrónicos en un 60 %) y la más reducida (el grupo de quienes tienen educación primaria o menor hacen un uso de los servicios públicos electrónicos imperceptible). En segundo lugar, encontramos el nivel de renta, donde el grupo de quienes tienen un nivel de renta elevado

(con un uso de los servicios públicos electrónicos ligeramente por encima del 60 %) contrasta con el grupo de renta baja, con un uso de poco menos del 10 %. El tamaño del municipio, en cambio, presenta grupos bastante homogéneos (los tres grupos cerca del 20 %), lo que sugiere que vivir en un municipio más o menos grande no altera el uso que se pueda hacer de la administración electrónica.

Fuera de España, otros estudios han destacado también diferentes aproximaciones a las características de la demanda y su impacto en el uso de los servicios públicos electrónicos. Hung, Chang y Yu (2006) han analizado los factores que determinan la aceptación pública de los servicios de gobierno electrónico. Mediante el estudio del sistema de pago de impuestos en línea en Taiwán, se ha visto que lo que explica la aceptación del servicio, en orden de importancia, es la percepción de la utilidad, la facilidad de uso, el riesgo percibido, la confianza, la compatibilidad, las influencias externas e interpersonales y otras condiciones individuales. Por su parte, Welch, Hinnant y Moon (2005) explican cómo están interrelacionados el uso de internet, la satisfacción ciudadana, el gobierno electrónico y la confianza. La prueba muestra que la confianza en el gobierno explica buena parte de la experiencia, satisfacción y confianza en los servicios de administración electrónica. Además, señalan que, a pesar de que los ciudadanos están satisfechos con la provisión de información, hay cierta insatisfacción con las transacciones y la interactividad.

Existen otros elementos, como el nivel de estudios, que afectan de manera especial a la entendibilidad y acceso de los servicios, especialmente en el sector público. En la medida que un servicio no está escrito, diseñado o planteado de manera clara y sencilla, es menos probable que un usuario con un bajo nivel de estudios realice los trámites de manera digital, especialmente los que tienen una implicación más seria.

### 3.4.2. Características no observables

Como decíamos, existen aspectos que no son tan observables u objetivables que parecen tener cierta relevancia a la hora de facilitar el acceso a los servicios digitales, como, por ejemplo los siguientes:

- **Conocimientos tecnológicos.** Evidentemente, tener un conocimiento de la tecnología facilita el acceso a dichos servicios. Esto suele estar asociado a la edad y los estudios, pero no es necesariamente así. Igualmente, el uso de determinado tipo de dispositivos o navegadores, así como los mecanismos de entrada a la web o las pautas de uso, nos indican más sobre este tema.
- **Conocimientos sobre el procedimiento administrativo y el sector público.** El nivel de entendibilidad es menos importante entre aquellas personas que tienen habilidades cognitivas para ello. Como en el caso anterior, esto suele estar asociado al nivel o tipo de estudios, pero no siempre es así. Aspectos como el tiempo en el sitio web, el tiempo invertido en leer,

los abandonos y desistimientos nos pueden indicar que hay un desajuste entre esta dimensión y lo que estamos ofreciendo.

Finalmente, hay que señalar que la discusión sobre los factores que facilitan o dificultan que los ciudadanos adopten servicios públicos electrónicos es necesaria para llegar a saber qué tienen que ver con el rol que la Administración toma respecto al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, si la Administración únicamente valora las nuevas tecnologías en tanto que le permiten poder ser más eficaz y eficiente en la provisión de sus servicios, estará yendo a remolque. Es decir, estará intentando aprovechar la red para dar servicios que son aprovechados básicamente por quienes tienen más recursos, ya sean económicos (porque el acceso a internet tiene un coste en dispositivo y en red) y/o educativos (porque la interacción con portales de las administraciones requiere recursos cognitivos no siempre al alcance de la población menos formada). En cambio, una Administración que valore las nuevas tecnologías como una manera de aportar valor añadido y atractivos suficientes para atraer a una parte de la población que usa menos estas tecnologías, estará actuando como un motor para incitar a nuevas capas de la población a utilizar las tecnologías de la información y la comunicación.

Por tanto, buscar información de una brecha en los servicios públicos electrónicos y ver su evolución en el tiempo permite encontrar pruebas que avalen si los gobiernos están usando los servicios públicos electrónicos como un motor (sirviendo a los ciudadanos) o si van a remolque suyo (sirviéndose a sí mismos).

### 3.4.3. Análisis e investigación de usuarios

El uso de los servicios digitales, sean estos públicos o privados, depende en gran medida de la adaptación a las características, demandas y necesidades del público al que se destinan. Más aún en un entorno como el actual, en el que es importante la creación de valor para las personas a las que se ofrece el servicio.

El sector privado hace un esfuerzo constante en la búsqueda y mejora de elementos que mejoren la percepción y el uso de sus servicios digitales. En el caso del sector público, encontramos algunas experiencias de interés, tal y como ocurre en el **Government Digital Service** del Reino Unido, la agencia **18F** de Estados Unidos o el **Canadian Digital Service** de Canadá.

Existen diferentes técnicas de investigación de usuarios que permiten adaptar los servicios públicos digitales a las características de la demanda. Aquí señalamos algunas de ellas, así como las metodologías para poder articularlas en el diseño de servicios digitales.



## 1) Investigación de mercados

Las **técnicas de investigación** de mercados ofrecen una visión agregada de la demanda para poder definir los atributos y alcances del servicio. A través de estas técnicas, tratamos de definir a qué tipo de público nos dirigimos, qué factores sustitutivos existen para lo que ofrecemos y qué necesitamos para que el público aprecie el valor que estamos ofreciendo.

Existen técnicas de investigación de mercados que aprovechan fuentes indirectas para la elaboración de sus diagnósticos y otras que crean los datos de esa investigación de manera directa.

Entre las técnicas de análisis indirecto, podemos utilizar tanto los estudios de mercado o de indicadores generales, así como un análisis de la competencia.

Por ejemplo, el uso de los estudios señalados anteriormente en este módulo nos da una idea del uso que hay de determinados servicios entre algunos segmentos de público. Temas como el número de certificados digitales emitidos, de facturas electrónicas presentadas por el tamaño de empresa o de las fechas en las que hay una mayor demanda de servicios, nos ayudan a planificar aspectos que mejoran su uso y satisfacción generada.

Por lo que respecta al **análisis de la competencia**, en el caso del sector público no se produce, pero sí permite la elaboración de técnicas de *benchmarking*, tanto dentro del sector como fuera de él. Si planteamos la creación de un sistema de cita previa electrónica, es interesante contar tanto con los datos que puedan aportar otras administraciones sobre ello, como con los de los agentes privados que tengan mecánicas similares, como podría ser un sistema de atención al cliente.

Este tipo de análisis supone un coste mucho menor en tiempo y dinero que nos puede facilitar una aproximación con pocos medios.

Entre las fuentes de obtención directa, podemos encontrar las **encuestas** o la **creación de grupos de investigación** para saber qué tipo de necesidades puede tener la demanda sobre un aspecto concreto.

## 2) Análisis heurístico

El **análisis heurístico** no es una investigación de usuarios en sentido estricto, pero trata de cubrir parte de sus objetivos de una manera más rápida y sencilla. Consiste en una revisión por parte de personas expertas de todas las etapas y componentes de un servicio digital.

De esta manera, se suele hacer una revisión de aspectos de diseño y su capacidad de orientación a las personas que usan el servicio, la claridad de los textos, el uso de iconografía estándar o los mensajes de error.

Esta técnica aporta una revisión en función de parámetros consolidados en la industria. Tratamos, por tanto, de saber si el servicio cumple unos estándares de calidad en toda su extensión y que estos estándares son los que están consolidados en el mundo digital, de manera que son comprensibles y reconocibles por el público.

### 3) Investigación de usuarios

La **investigación de usuarios** permite tener un buen conocimiento de la percepción, las expectativas y las necesidades de los usuarios frente a un servicio o producto digital. Se trata de un conjunto de técnicas y métodos que permiten imprimir la lógica de la demanda al diseño, gestión y mejora de los servicios.

Generalmente, se suelen realizar investigaciones con una mayor o menor obtención de información a partir de un grupo de personas usando el servicio que generamos. Es decir, se les pide que realicen una actividad en concreto en el servicio y que expliquen sensaciones, percepciones y problemas que puedan surgir en el proceso.

Es realmente importante que la selección de las personas que van a realizar la prueba sean lo más parecidas y ajustadas a los atributos de la demanda. Es decir, si consideramos que la mayoría del público que va a usar un servicio son personas de determinada edad, género y nivel de estudios, lo lógico es hacer las pruebas con este tipo de personas.

Existen variaciones en función de la complejidad que se puede aportar al proyecto, incluyendo elementos como la moderación del test (que permite plantear cambios de escenario a las personas que estudiamos) o el uso de medidas de biometría para tener impresiones más fiables y objetivas.

### 4) Testeo de servicios

El **testeo de servicios** trata de optimizar el diseño de los servicios digitales a partir de datos reales de uso. Se trata de una metodología que parte de un razonamiento científico para la mejora del servicio mediante hipótesis. Para ello se consideran los resultados actuales del servicio en términos de conversión (porcentaje de usuarios que cumplen el objetivo) y se buscan opciones que tengan un impacto relevante aumentando dicha conversión.

Para comprobar la validez de estas opciones, se plantean diseños alternativos que se muestran de manera aleatoria a los usuarios del servicio para ver si alguna de las opciones tiene un porcentaje de conversión efectivamente más alto. Esta técnica tiene un coste reducido y una alta fiabilidad, dado que estamos trabajando con datos reales, por lo que se utiliza de manera generalizada y común en el sector privado.

### 5) Técnicas de diseño de servicios digitales orientadas a la demanda

La necesidad de crear valor para el público en un entorno competitivo y los costes estructurales menores en la creación de servicios electrónicos ha hecho que las metodologías se desarrollen generalmente sobre tres principios:

**a) Trabajar en equipos pequeños**, especializados e interdisciplinarios que abarquen la creación del servicio de extremo a extremo, incluyendo diseñadores, informáticos, responsables del servicio y personas que atienden al usuario.

**b) Acciones cortas altamente iterables.** En lugar de generar servicios con altos alcances detallados que van a suponer meses de desarrollo hasta su disponibilidad para el público, se plantean diseños ligeros que se pueden publicar pronto y en los que las reacciones del público se pueden evaluar rápidamente.

**c) Enfoque centrado en el público.** La validación o mejora de los productos se hace mediante el análisis de los usuarios, bien sea en un entorno controlado haciendo investigación de usuarios o bien en entornos más amplios mediante testeo.

Entre estas metodologías, podemos señalar los ejemplos siguientes:

- **Design Thinking.** Es una metodología orientada a diseñar servicios desde la empatía con las personas que van a usar el servicio. Se plantean etapas que van de la identificación y la ideación al diseño y la validación.
- **Metodología Lean.** La metodología *Lean* parte de la creación de proyectos muy pequeños para potenciar la iteración desde sus primeras etapas. Es

especialmente útil para iniciar proyectos con pocos medios buscando la creación de valor mínimo para ser útiles al público.

- **Metodología Agile.** Esta metodología se basa en la creación de equipos de trabajo interdisciplinarios que trabajan en *sprints* para crear funcionalidades y listas de tareas. De esta manera, se priorizan las áreas de acción, se centra la actuación en un número limitado de ellas para obtener buenos resultados y permite tener una visión evolutiva del proyecto.

En todo caso, existe una amplia variedad de metodologías y herramientas para el diseño de servicios centrados en la ciudadanía y, además, actualmente un cierto dinamismo en este ámbito.

### **Lecturas recomendadas**

En castellano:

F. Lera-López; M. G. Izquierdo; M. Billón-Currás (2009). «El uso de Internet en España: Influencia de factores regionales y sociodemográficos». *Investigaciones Regionales* (n.º 16, págs. 93-115).

En inglés:

E. W. Welch; C. C. Hinnant; M. J. Moon (2005). «Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 15, n.º 3, págs. 371-391).

### **Resumen**

Las diferentes medidas de la demanda de servicios públicos electrónicos se fundamentan en analizar los factores sociodemográficos que explican por qué los individuos son o no usuarios de servicios públicos electrónicos.

Para estudiar la adopción individual del gobierno electrónico, hay que tener presente la adopción de la tecnología madre en la que se sustenta: internet.

La brecha digital entre usuarios de internet y no usuarios presenta problemas de gobernanza en las sociedades modernas.

La brecha digital se puede ver ampliada cuando se tiene en cuenta quiénes son los usuarios de los servicios públicos electrónicos y quiénes no.

La educación formal es la variable que mejor explica individualmente la adopción de la administración electrónica, seguida del nivel de renta.

El estudio de los factores sociodemográficos que facilitan o dificultan la adopción del gobierno electrónico permite ver si la Administración actúa como un motor de las tecnologías de la información y la comunicación o va a remolque.

Existen elementos no explícitos a nivel individual que son críticos para entender la expansión de los servicios digitales. La adaptación a estos elementos marca la visión de una administración electrónica más proactiva o más orientada a mejorar procesos internos.

En la actualidad, la principal visión de desarrollo de servicios digitales está orientada a la adaptación a la demanda de los servicios generados mediante equipos ágiles y diversificados.

### 3.5. Lecturas

#### 3.5.1. «Cómo diseñar una estrategia *online*» y «Definición de *insight* y posicionamiento»

El siguiente texto no es una obra específica de la Administración pública. Sin embargo, consideramos que, en el plano de la demanda de los servicios públicos, la e-administración tiene mucho camino por recorrer frente al sector privado. Los textos recomendados son dos capítulos del libro que muestra los elementos necesarios para elaborar una estrategia en línea. Hay que tener en cuenta que siempre que hablamos de estrategias, lo hacemos sobre la adaptación de las acciones a las condiciones del entorno para conseguir unos objetivos y transformar dicho entorno. En este sentido, las tecnologías digitales y el e-gobierno tienen un sentido especialmente estratégico. Sin embargo, por las propias características del cambio tan profundo que precisan las administraciones públicas, gran parte de las estrategias se han centrado en el cambio interno y no tanto en la relación directa con la ciudadanía. Es por ello por lo que utilizamos una lectura muy centrada en la aplicación de conceptos básicos de estrategia que incorporen las características de la demanda de servicios públicos digitales. En cualquier caso, hay muchos elementos con los que vamos a tener una cierta familiaridad.

En primer lugar, hay que considerar que la parte más interesante del trabajo es la definición de los objetivos, como en cualquier estrategia, pero en este caso, centrándonos en su impacto en el entorno. El capítulo abre con el trabajo de investigación como base de la estrategia y de la necesidad de tener una visión global de dicha estrategia. En términos reales, uno de los aspectos que se debe considerar en toda estrategia es la capacidad de gobernarla, y para ello es fundamental tener una idea clara de qué medir, cómo medirlo y qué hacer con determinados resultados. En el plano digital, esto es más sencillo que nunca por la enorme cantidad de datos disponibles, pero, por otro lado, requiere una cierta claridad de criterio acerca de qué elementos son los que son relevantes sobre el tema.

En una segunda parte del capítulo, los autores se refieren a la audiencia y de la investigación de la audiencia. ¿Por qué? Porque, a diferencia del sector público, en el sector privado no conocer al público se suele pagar con el cierre, motivo por el cual la inversión y el esfuerzo son elementos básicos. En este sentido, se empieza con un análisis de la audiencia, del público al que nos podemos dirigir. Esto incluye no solo la identificación, ordenación y clasificación en unidades operativas, sino también la necesidad de entender qué elementos son los que generan su interés o le aportan valor respecto al servicio que proponemos.

#### Referencia bibliográfica

Gema Muñoz; Tristán Elósegui (2015). «Cómo diseñar una estrategia online» y «Definición de insight y posicionamiento». En: *Marketing Analytics. Cómo definir y medir una estrategia on-line*. Madrid: Anaya.

Del mismo modo, hay elementos colindantes de la estrategia que definen lo que se puede (y se debe) hacer y lo que no. Se trata de la marca (la organización en nuestro caso) y la competencia. Evidentemente, en la mayoría de los casos, no hay una competencia pública como tal, pero sí otras organizaciones que ofrecen servicios sustitutorios o complementarios que van a influir en la definición de lo que las administraciones públicas pueden ofrecer a la ciudadanía.

En la segunda parte de la lectura, un segundo capítulo del libro, se hace referencia al *insight* y al concepto de posicionamiento. Si habíamos hablado anteriormente de la necesidad de crear valor a la ciudadanía como base de la transformación digital, es precisamente el *insight* el que acota en términos claros cuáles son los elementos que ofrecen valor a la ciudadanía. Cuando se crea un sistema educativo público existen varios atributos importantes para la ciudadanía, pero algunos tendrán un valor más importante que otros para determinados públicos. Esto nos lleva al punto anterior: no hay un *insight* universal, sino que es precisamente el tipo de público al que nos dirigimos el que va a definir dichos elementos.

Por ejemplo, a la hora de definir un servicio de ayuda para empresas en un municipio, es importante considerar que no tienen las mismas necesidades, intereses y expectativas una gran empresa, una multinacional, un autónomo o un pequeño negocio. Cada uno de ellos posiblemente sea un público y tenga un *insight* diferenciado (asistencia, reducción de trámites, gestión de ayudas, orientación, bolsa de trabajo...).

Esta relación es la que acaba de definir los atributos del servicio. Sin embargo, hay que considerar que esta relación no es estática. Varía conforme a las preferencias de la demanda y la posición respecto a otras organizaciones (públicas y privadas) que realizan actividades similares. Esto es lo que define el posicionamiento y lo que ayuda a gobernar los servicios no solo respecto al público, sino también respecto a las circunstancias concretas que lo enmarcan.

### **3.5.2. *Expectations and challenges. Informing the future of the Federal Front Door***

Este último documento es un trabajo realizado por una agencia estadounidense dedicada al desarrollo de servicios públicos digitales para el Gobierno Federal. Se trata de un trabajo de un enorme valor, pese a estar centrado en Estados Unidos y en inglés, porque presenta de manera clara, sintética y visual el ciclo de la relación de la ciudadanía con el gobierno federal en el entorno digital a partir de un estudio empírico.

El trabajo se articula en diversas partes. Una primera parte se centra en la metodología del trabajo y, sobre todo, en el contexto de la relación entre la ciudadanía y las administraciones por la vía digital. Este contexto son las expectativas y estrategias que definen las personas antes de tener contacto con la organización. Este es un elemento realmente interesante porque, dado que

#### **Referencia bibliográfica**

Michelle Chronister; Carolyn Dew; Colin MacArthur; Brad Nunnally; John Yuda (2016). *Expectations and challenges. Informing the future of the Federal Front Door*. 18F Group / GSA / Government of the United States of America.

siempre hablamos, en políticas públicas, de un entorno macro, el uso de servicios públicos es algo que se construye mediante la suma de interacciones individuales. Hay que considerar que si anteriormente se ha destacado la importancia de la imagen de «marca», esta se debe a que mediante esa percepción e ideas se trazan cursos de acción concretos que van desde evitar cualquier contacto a abundar en el uso de ayudas y salvaguardas.

A partir de ahí, empezamos a hablar de la puesta en marcha y el contacto efectivo con el gobierno. Se empieza por la elección de canales y el aprendizaje para navegar. En el entorno digital, *navegar* es la manera que tenemos de orientar (sin un contacto directo casi nunca) a la gente para que llegue desde cualquier punto al que necesita llegar sin problemas ni desconfianza. Las condiciones del público y del servicio influyen directamente en la capacidad de hacerlo de manera satisfactoria.

Acto seguido se procede a examinar diferentes elementos que van desde la ayuda de familiares, amigos o profesionales para realizar los trámites, hasta las preocupaciones que genera el hecho de estar en contacto con una organización que no conocemos o el coste de generar más opciones de las que una persona sin un conocimiento previo puede valorar para tomar una decisión.

La última parte de la obra se centra en la creación de entornos de confianza entre la ciudadanía y el servicio público como base para el uso satisfactorio de los servicios digitales. Más concretamente, se centra en la capacidad de establecer mecanismos que ajusten el coste de acceso con el beneficio de realizar las gestiones públicas a través de canales digitales. Mención especial merece el complicado balance, al que se dedica un apartado, entre las exigencias de privacidad entre las agencias y la información compartida para poder desarrollar servicios públicos digitales.

En términos generales, la utilidad de este documento es fundamental, no tanto por su contenido como por el enfoque que desarrolla. Obviamente, existen múltiples elementos culturales y políticos que diferencian la ciudadanía y la administración estadounidense de la española, la europea o la latinoamericana. Sin embargo, los elementos analizados son comunes a cualquier relación entre las personas y la administración. Percepciones previas, expectativas, incertidumbre, valoración de cursos alternativos o elementos que generan tensión son aspectos a tener muy en cuenta a la hora de generar un servicio público que se avance a la demanda. Es la manera de dejar de considerar la brecha o las brechas digitales de la actualidad como una limitación y pasar a considerarlas como un contexto real sobre el que operar y poder ofrecer soluciones.





## Bibliografía

**Accenture** (2004). «eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value» [en línea]. Accenture. <[http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/D72\\_0\\_6199-C3D4-4CB4-A7D8-84\\_6C94\\_2\\_87\\_8\\_90/0/gove\\_egov\\_value.pdf](http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/D72_0_6199-C3D4-4CB4-A7D8-84_6C94_2_87_8_90/0/gove_egov_value.pdf)>.

**AEVAL** (2016). *Estabilidad y mejora de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas / Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. <[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2016.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf)>.

**Alguacil, M.** (2016). «La transformación digital en las Administraciones Públicas». Ponencia en el *Congreso Nacional de Innovación en los Servicios Públicos*. <[http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion\\_Digital\\_CNIS.pdf](http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion_Digital_CNIS.pdf)>.

**Almonacid, V.** (2016, 22 de febrero). «¿Qué es administración digital o administración 2.0?». *Nosoloaytos*[blog]. <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/02/22/que-es-administracion-digital-o-administracion-2-0/>>.

**Almonacid, V.** (2018, 6 de agosto). «Personal directivo versus personal eventual: a vueltas con los dedazos en los altos cargos». *Nosoloaytos* [blog]. <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/08/06/personal-directivo-versus-personal-eventual-a-vueltas-con-los-dedazos-en-los-altos-cargos/>>.

**Akman, I.; Yazici, A.; Mishra, A.; Arifoglu, A.** (2005). «E-Government: A global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens». *Government Information Quarterly* (vol. 22, n.º 2, págs. 239-257).

**Andersen, K. V.; Henriksen, H. Z.** (2006). «E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model». *Government Information Quarterly* (vol. 23, n.º 2, págs. 236-248).

**Andersson, A.; Grönlund, A.** (2003). «E-Society Accessibility: Identifying Research Gaps». *LNCS* (vol. 2739, págs. 15-20).

**Baldassare, M.; Bonner, D.; Paluch, J.; Petek, S.** (2008). *Californians & Information Technology*. San Francisco, CA: Public Policy Institute of Technology.

**Bañón, R.; Carrillo, E.** (1997). En: R. Bañón; E. Carrillo (comps.). «La legitimidad de la Administración Pública». *La nueva Administración Pública* (págs. 51-76). Madrid: Alianza Universidad Textos.

**Barzilai-Nahon, K.** (2006). «Gaps and Bits: Conceptualizing Measurements for Digital Divide/s». *The Information Society* (vol. 22, n.º 5, págs. 269-278).

**Bekkers, V.; Homburg, V.** (2007). «The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government». *The Information Society* (vol. 23, n.º 5, págs. 373-382).

**Bellix, L.; Burle, C.; Machado, J.** (2016, 22 de noviembre). «¿Qué tal definir principios de gobierno abierto?». *Open Government Partnership*. <<https://www.opengovpartnership.org/stories/que-tal-definir-principios-de-gobierno-abierto/>>.

**Brewer, G. A.; Neubauer, B. J.; Geiselhart, K.** (2006). «Designing and implementing e-government systems». *Administration & Society* (vol. 38, n.º 4, págs. 472-499).

**Brown, M. M.; Brudney, J. L.** (2001). «Achieving advanced electronic government Services: An examination of obstacles and implications from an international perspective». *Paper* presentado en la *National Public Management Research Conference*, en Bloomington, IN.

**Bustelo Ruesta, M.** (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Ed. Catarata.

**Capgemini** (2007). *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?*. Diegem: Capgemini Belgium. <[https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/CapGemini\\_2006.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/CapGemini_2006.pdf)>.

**Cardona, D.** (2002). «El gobierno electrónico: Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios». *Repensar el paper del Gestor Público en el siglo XXI*. Congrés Català de Gestió Pública.

**Centre for Public Impact** (2016). «Building world-beating e-government in South Korea». *Centre for public Impact*. <<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-a-world-leading-e-government/>>.

**Chen, Yu-Che; Thurmaier, K.** (2008). «Advancing e-government: Financing Challenges and opportunities». *Public Administration Review* (vol. 68, n.º 3, págs. 537-548).

**Cividas** (2010). «Qué es la Red SARA y para qué sirve» [en línea]. Cividas [blog]. <<http://www.cividas.com/que-es-la-red-sara-y-para-que-sirve/>>.

**CNMC** (2018, 5 de octubre). «El comercio electrónico supera en España los 8.900 millones de euros en el primer trimestre de 2018, un 32,8% más que el año anterior». *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. <<https://www.cnmec.es/node/371721>>

**Comisión Europea** (2005). *Information Society Benchmarking Report*. [en línea]. [Fecha de consulta: diciembre del 2007]. <[http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/051222\\_final\\_benchmarking\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/051222_final_benchmarking_report.pdf)>.

**Criado, J. I.** (2004). *Construyendo la e-administración local: Las tecnologías de la información y comunicación e internet en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: EuroGestión Pública.

**Damanpour, F.; Schneider, M.** (2008). «Characteristics of innovation and innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 19, n.º 3, págs. 495-522).

**Danzinger, J. N.; Andersen, K. V.** (2002). «The impacts of information technology on public administration: An analysis of empirical research from the “golden age” of transformation». *International Journal of Public Administration* (vol. 25, n.º 5, págs. 591-627).

**Di Maio, A.** (2010, 27 de mayo). «From e-government to Open Government: back to the future». *Gardner Blog Network*. <[https://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2010/05/27/from-e-government-to-open-government-back-to-the-future/](https://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/05/27/from-e-government-to-open-government-back-to-the-future/)>.

**Dunleavy, P.; Margetts, H.; Bastow, S.; Tinkler, J.** (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.

**Ebbers, W. E.; Van Dijk, J. A. G. M.** (2007). «Resistance and support to electronic government, building a model of innovation». *Government Information Quarterly* (n.º 24, págs. 554-575).

**Edmiston, K. D.** (2003). «State and Local E-Government: Prospects and Challenges». *The American Review of Public Administration* (vol. 33, n.º 1, págs. 20-45).

**Erman, N.; Todorovski, L.** (2009). «Mapping the E-Government Research with Social Network Analysis». *EGOV'09* (págs. 13-25).

**Eurostat** (2017, 11 de abril). «Community survey on ICT usage in households and by individuals». <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Community\\_survey\\_on\\_ICT\\_usage\\_in\\_households\\_and\\_by\\_individuals](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Community_survey_on_ICT_usage_in_households_and_by_individuals)>.

**FEMP** (2011). *Experiencias de éxito en e-Administración de las Entidades Locales*. Madrid: Ministerio de Industria Turismo y Comercio.

**Fernández-i-Marín, X.** (2011). «The Impact of e-Government Promotion in Europe: Internet Dependence and Critical Mass». *Policy & Internet* (vol. 3, n.º 2).

**Fountain, J.** (2001). *Building The Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings.

**Gascó, M.** (2002). «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico». *Paper* presentado en el *I Catalan Congress on Public Management*, Barcelona en septiembre de 2002.

**Gascó, M.** (2006). «Civil servants' resistance towards e-government development». *Encyclopedia of digital government* (págs. 190-195). Hershey, PA: Idea Group Publishing.

**Gascó, M.** (2007). «Más allá de la ejecución: la necesidad de evaluar las iniciativas de gobierno electrónico». En: E. Kaufman. *Políticas públicas y tecnología. Líneas de acción para América Latina* (págs. 173-199). Buenos Aires: La Crujía.

**Gil-García, J. R.; Martínez-Moyano, I. J.** (2007). «Understanding the evolution of e-government: the influence of systems of rules on public sector dynamics». *Government Information Quarterly* (vol. 24, n.º 2, págs. 266-290).

**Graells, J.; Ramilo, M.** (2013). *Ciudadanía y administraciones en red*. La Coruña: INAP-Netbiblo. <[https://bci.inap.es/alfresco\\_file/9d4cee53-959b-4999-bf04-94315125aa6f](https://bci.inap.es/alfresco_file/9d4cee53-959b-4999-bf04-94315125aa6f)>.

**Guillén, M. F.; Suárez, S. L.** (2005). «Explaining the Global Digital Divide: Economic, Political and Sociological Drivers of National Internet Use». *Social Forces* (vol. 84, n.º 2, págs. 681-708).

**Gupta, M. P.; Jana, D.** (2003). «E-government evaluation: A framework and case study». *Government Information Quarterly* (vol. 20, n.º 4, págs. 365-387).

**Hanafizadeh, P.; Hanafizadeh, M. R.; Khodabakhshi, M.** (2009). «Extracting Core ICT Indicators Using Entropy Method». *The Information Society* (vol. 25, n.º 4, págs. 236-247).

**Heeks, R.; Bailur, S.** (2007). «Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice». *Government Information Quarterly* (vol. 24, n.º 2, págs. 243-265).

**Ho, A. T. K.; Ni, A. Y.** (2004). «Explaining the Adoption of E-Government Features». *The American Review of Public Administration* (vol. 34, n.º 2, págs. 164-180).

**Hung, S.-Y.; Chang, C.-M.; Yu, T.-J.** (2006). «Determinants of user acceptance of the e-Government services: The case of online tax filing and payment system». *Government Information Quarterly* (vol. 23, n.º 1, págs. 97-122).

**INE** (2007). «Enquesta sobre equipament i ús de les tecnologies de la informació i la comunicació a les llars». Metodología, cuestionarios y microdatos de la encuesta disponibles en: <<https://www.idescat.cat/pub/?id=tic1107>>.

**Jiménez, S.** (2010). *Las tecnologías como elemento de poder en las organizaciones públicas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <<https://analiticapublica.es/TESIS-Sergio%20Jimenez.pdf>>.

**Jones, S.; Irani, Z.; Sharif, A. M.; Themistocleous, M.** (2006). «e-Government evaluation: Reflections on two organisational studies». *Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences*.

**Jordana, J.; Fernández-i-Marín, X.; Sancho, D.; Welp, Y.** (2005). «Which Internet Policy? Assessing Regional initiatives in Spain». *The Information Society* (vol. 21, n.º 5, págs. 341-351).

**Khanna, P.** (2016). *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. Nueva York: Random House.

**Knill, C.; Tosun, J.** (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Layne, K.; Lee, J.** (2001). «Developing fully functional E-government: A four stage model». *Government Information Quarterly* (vol. 18, n.º 2, págs. 122-136).

**Lera-López, F.; Izquierdo, M. G.; Billón-Currás, M.** (2009). «El uso de Internet en España: Influencia de factores regionales y sociodemográficos». *Investigaciones Regionales* (n.º 16, págs. 93-115).

**Luna-Reyes, L. F.; Gil-García, J. R.; Romero, G.** (2012). «Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective». *Government Information Quarterly* (vol. 29, n.º 3, págs. 324-334).

**Luna Reyes, L. F.; Gil-García, J. R.; Sandoval Almazán, R.** (2010). «Reflexiones sobre la evaluación de los portales de gobierno en Internet». *Espacios Públicos* (vol. 13, n.º 27, págs. 67-78). <<http://www.redalyc.org/pdf/676/67613199005.pdf>>.

**Matsa, K. E.; Shearer, E.** (2018, 10 de septiembre). «News Use Across Social Media Platforms 2018 – Most Americans continue to get news on social media, even though many have concerns about its accuracy» [en línea]. *Pew Research Center*. <<https://www.journalism.org/2018/09/10/news-use-across-social-media-platforms-2018/>>.

**Means, G.; Schneider, D.** (2000). *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*. Nueva York: John Wiley & Sons.

**Menou, M. J.; Taylor, R. D.** (2006). «A “Grand Challenge”: Measuring Information Societies». *The Information Society* (vol. 22, n.º 5, págs. 261-267).

**Milward, H. B.; Snyder, L. O.** (1996). «Electronic government: Linking citizens to public organizations through technology». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 6, n.º 2, págs. 261-276).

**Moon, M. J.** (2002). «The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?». *Public Administration Review* (vol. 62, n.º 4, págs. 424-433).

**Muñoz, G.; Elósegui, T.** (2015). *Marketing Analytics: Como definir y medir una estrategia online*. Madrid: Anaya Multimedia.

**OECD** (2001). «Understanding the Digital Divide». *OECD Digital Economy Papers* (n.º 49). París: OECD Publishing. <[https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/understanding-the-digital-divide\\_236405667766](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/understanding-the-digital-divide_236405667766)>.

**OECD** (2004). *The Economic Impact of ICT. Measurement, Evidence and Implications*. París: OECD.

**Ortiz de Zárate, A.** (2017, 24 de octubre). «Buen Gobierno: Piezas, fases y relaciones» [en línea]. *Administraciones en red* [blog]. <<https://eadminblog.net/2017/10/24/buen-gobierno-piezas-fases-y-relaciones/>>.

**Pastor, A.** (2016). «El Factor Humano en el proceso de transformación digital del Sector Público». *CrisolTIC*. <<https://red.novagob.org/el-factor-humano-en-el-proceso-de-transformacion-digital-del-sector-publico/>>.

**Plan de Innovación Pública** (2015, 3 de diciembre). «¿Qué impide o desmotiva a la ciudadanía para hacer un uso eficaz de los servicios electrónicos en su relación con la Administración?» [en línea]. *Plan de Gobernanza PEGIP 2020*. <[http://www.euskadi.eus/web01-pip-post/es/contenidos/blog\\_post/20151203\\_blog\\_pgip\\_0332/es\\_def/index.shtml](http://www.euskadi.eus/web01-pip-post/es/contenidos/blog_post/20151203_blog_pgip_0332/es_def/index.shtml)>.

**Reddick, C. G.; Frank, H. A.** (2007). «The perceived impacts of e-government on U.S. cities: A survey of Florida and Texas City managers». *Government Information Quarterly* (vol. 24, n.º 3, págs. 576-594).

**Rhee, K. Y.; Kim, W.-B.** (2004). «The adoption and Use of the Internet in South Korea». *Journal of Computer-Mediated Communication* (vol. 9, n.º 4).

**Rogers, E. M.** (2003). *Diffusion of Innovations* (5.ª ed.). Nueva York: The Free Press.

**Scholl, H. J.** (2008). «Discipline or Interdisciplinary Study Domain? Challenges and Promises in Electronic Government Research». En: H. Chen; L. Brandt; V. Gregg; R. Traunmuller; S. Dawes; E. Hovy; A. Macintosh; C. A. Larson (eds.). *Digital Government. E-Government Research, Case Studies, and Implementation*. Nueva York: Springer.

**Solis, B.** (2017, 23 de enero). «The definition of Digital Transformation: The Six Etages of Digital Transformation» [en línea]. *Brian Solis* [blog]. <<http://www.briansolis.com/2017/01/definition-of-digital-transformation/>>.

**Thomas, J. C.; Streib, G.** (2003). «The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 13, n.º 1, págs. 83-102).

**Thomas, J. C.; Streib, G.** (2005). «E-Democracy, E-Commerce, and E-Research: Examining the Electronic Ties Between Citizens and Governments». *Administration & Society* (vol. 37, n.º 3, págs. 259-280).

**Tayar, R.** (2017). *CRO: Diseño y desarrollo de negocios digitales*. Madrid: Anaya Multimedia.

**Torres Burriel, D.** (2017). *Usabilidad, deja ya de sufrir*. Madrid: Anaya Multimedia.

**Tolbert, C. J.; Mossberger, K.; McNeal, R.** (2008). «Institutions, Policy innovation, and E-Government in the American States». *Public Administration Review* (vol. 68, n.º 3, págs. 549-563).

**Tricas Lamana, F.** (2007, 2 de febrero). «El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana». *Fundación Alternativas* (documento de trabajo 109/2007).

**UN** (2018). «Global e-Government Development Index». <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>>.

**UN** (2003). «UN Global E-Government Survey 2003» [en línea]. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>>.

**UN** (2004). «Global e-Government Readiness Report 2004. Towards access for Opportunity» [en línea]. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN019207.pdf>>.

**UN** (2005). «Global e-Government Readiness Report 2005. From E-Government to E-Inclusion» [en línea]. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2005-Survey/Complete-survey.pdf>>

**UN; APSA** (2002). *Benchmarking e-government: A global perspective*. Nueva York: U. N. Publications.

**Wang, Y.-S.** (2002). «The adoption of electronic tax filing systems: an empirical study». *Government Information Quarterly* (vol. 20, n.º 4, págs. 333-352).

**Wejnert, B.** (2002). «Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework». *Annual Review of Sociology* (vol. 28, págs. 297-326).

**Welch, E. W.; Hinnant, C. C.; Moon, M. J.** (2005). «Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 15, n.º 3, págs. 371-391).

**West, D. M.** (s. f.). «Brown University Policy Reports» [en línea]. *Darrell West* [blog]. [Fecha de consulta: diciembre del 2007]. <<http://www.insidepolitics.org/policyreports.html>>.

**West, D. M.** (2006). «Global E-Government, 2006» [en línea]. <<http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>>.

**West, D. M.** (2007). «Global E-Government, 2007» [en línea]. <<http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>>.

**Yildiz, M.** (2007). «E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward». *Government Information Quarterly* (vol. 24, n.º 3, págs. 646-665).

**Zakaria, M. R.; Gebba, T. R.** (2012). «Towards Categorizing e-Government Services: The case of Egypt». *International Journal of Business Information and Technology* (vol. 1, n.º 1, págs. 16-28).

**Zheng, D.; Chen, J.; Huang, L.; Zhang, C.** (2013). «e-Government adoption in public administration organizations: integrating institutional theory perspective and resource-based view». *European Journal of Information Systems* (vol. 22, n.º 2, págs. 221-234).

