

# 10

## EL PAPEL DE LOS USUARIOS EN EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN EN RED

Mariángela Petrizzo Páez

Investigadora

Fundación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid

M. Carmen Ramilo Araujo

Investigadora

Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Universidad del País Vasco

### RESUMEN

Esta comunicación analiza los elementos básicos para la definición de una Administración en red teniendo en cuenta, en su diseño la perspectiva de los usuarios que interactúan con la Administración Pública para obtener servicios públicos. A partir de una serie de elementos críticos para el desarrollo de la Administración en red que pueden ser costes y beneficios para usuarios de los servicios y las Administraciones Públicas, se recogen ejemplos particulares de servicios públicos en el ámbito de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Finalmente se evalúa la orientación de los servicios telemáticos de las Administraciones Vascas hacia los usuarios.



## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos asistido a un aumento inesperado de páginas web y portales de los Gobiernos y Administraciones Públicas. Dependiendo del interés político y directivo por Internet como canal para la prestación de servicios públicos, las organizaciones han diseñado estrategias para que la información y los servicios públicos estén disponibles en Internet. Estas estrategias de presencia de las organizaciones públicas en Internet podrían resumirse en dos tipos: a) las que buscan adaptar a sus organizaciones a una suerte de moda, permitiéndoles el volcado de información “en la red”; y en segundo lugar, las que tienen como objetivo que las organizaciones públicas además de tener presencia en Internet se replanteen sus funciones, su forma de trabajo y su modelo organizativo para funcionar “en red”.

Con el concepto “Administración en red” hablamos de **aspectos organizativos** (integración de sistemas, rediseño de procedimientos, etc.) y de **carácter institucional** (principios, valores y cultura de orientación a las necesidades de los usuarios) que pueden llevar a las organizaciones públicas a responder mejor a las necesidades de sus usuarios (ciudadanos, empresas y otras Administraciones Públicas). A la luz de este nuevo modelo de Administración, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)<sup>1</sup>, en general, e Internet<sup>2</sup>, en particular, pueden ser entendidas como “fines” en sí mismas (lo importante es estar “en la red”), o como motores para el cambio en las organizaciones (de compartimentos estancos a articulación “en red” y visión transversal de los problemas).

|                       | <i>EN LA RED</i>  | <i>EN RED</i>   |
|-----------------------|---|---|
| <b>VENTAJAS</b>       | Cualquier organización puede tener un portal o sitio web<br>Invertir en infraestructuras, tecnologías y diseño no resulta demasiado complejo  | Integración de sistemas de información.<br>El usuario a través de cualquier canal (presencial, telefónico, telemático) y desde cualquier Administración obtiene el mismo servicio |
| <b>INCONVENIENTES</b> | Existen dos organizaciones paralelas: la física y la virtual<br>Nivel informativo, sin generar valor añadido<br>Los sistemas de información de los distintos Dptos o Administraciones no están integrados | Cambio cultural muy importante:<br>Replanteamiento de las formas de trabajo.<br>Rediseño y readaptación de los procesos de trabajo  |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. Gobiernos y Administraciones Públicas en Internet

## 2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS USUARIOS.

La incorporación de la informática a los procesos administrativos, desde los años 70, y recientemente el uso de las TIC e Internet, permiten que las Administraciones Públicas puedan sistematizar los procesos de trabajo, agilizar la gestión interna, prestar servicios públicos a través de múltiples canales, y ampliar las posibilidades de interacción entre los responsables públicos y la ciudadanía. La incorporación de infraestructuras TIC constituye, por sí misma, un motor para la transformación de las organizaciones, pero se requieren, además, **cambios organizativos** y **nuevas lógicas de trabajo** para aprovechar todo el potencial de las TIC en la mejora de la prestación de servicios públicos y la orientación de la acción pública hacia las necesidades de la ciudadanía.

La ciudadanía y los usuarios, en general, desconocen la compleja articulación de competencias de las organizaciones públicas, y demandan de ellas respuestas rápidas y únicas. Por su parte, las políticas y servicios públicos tienen cada vez más un carácter transversal (implicando a más de un departamento y nivel de Administración si se quiere diseñar políticas y servicios más cercanos a las necesidades de la ciudadanía). Ello obliga a diseñar mecanismos de coordinación y a elaborar políticas interdepartamentales e interinstitucionales, que implican un cambio radical en la manera de concebir la Política (y las Políticas). Ésta(s) ya no es(son) propia(s) de un territorio, un ámbito competencial jurídicamente definido, o un departamento o unidad administrativa, sino que tiene(n) un carácter relacional al ser imprescindible la participación de diferentes agentes institucionales, sociales y económicos para responder a las necesidades complejas de la sociedad actual (Brugué y Gomá, 1998: 32-35; Criado y Ramilo, 2001: 19-20).

Las TIC permiten, técnicamente, la extensión del modelo relacional de las Administraciones y políticas públicas a través de la interconexión de registros y bases de datos; la tramitación multi-canal de cualquier solicitud desde cualquier nivel de Administración, independientemente de quién sea el órgano competente; la presentación de los servicios en los portales institucionales según las necesidades de los ciudadanos y no la estructura administrativa; etc. Éstas y otras posibilidades que técnicamente son posibles, necesitan ir acompañadas de visión estratégica, liderazgo continuado, voluntad de cambio cultural y orientación a la ciudadanía en la prestación de servicios. Sólo así será posible aprovechar el potencial de las TIC para definir políticas y servicios públicos que permitirán obtener mejores resultados para el conjunto de la sociedad que los obtenidos por políticas sectoriales y territorializadas (Criado y Ramilo, 2001).

Todo indica que el concepto de e-Administración lleva a esperar que sea la ciudadanía quien se conecte a los portales administrativos para realizar las gestiones oportunas. Es probable que si ésta es la estrategia que se sigue, la utilización de los servicios en Internet no sea amplia. Tampoco es concebible que las ventanillas presenciales se sustituyan ahora por múltiples ventanillas electrónicas a las que el usuario tiene que conectarse para solicitar diversos certificados y trámites necesarios para obtener un servicio. Son las Administraciones Públicas las que tienen que realizar el esfuerzo de integrar sus sistemas de información y gestión, rediseñar sus estructuras y procedimientos para responder al ciudadano de la misma forma, por el canal (presencial, telefónico, telemático) que éste realice su solicitud. Esta visión de la Administración en red, lleva a replantearse cuestiones de carácter organizativo, y no tanto tecnológico (Clift, 2003). La tecnología está presente, y su estado actual de desarrollo permite hacer importantes cambios en la oferta de servicios a los ciudadanos, tanto en aplicaciones como en prestaciones. Dotar de tecnologías innovadoras a cualquier Administración no es complicado si se tiene presupuesto y, según la opción que se escoja, en la actualidad tampoco requiere, comparativamente hablando, de una inversión elevada. Sin embargo el aspecto estratégico es adaptar la cultura de trabajo de las organizaciones públicas y aprovechar el potencial de esas herramientas para mejorar la calidad de servicio de forma sustantiva (Ramilo, 2003a: 336).

### 3. COSTES Y BENEFICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN RED

En el diseño de estrategias de adecuación de los Gobiernos y Administraciones Públicas al nuevo modelo relacional de gobierno, es necesario tener en cuenta a distintos agentes claves en su desarrollo y puesta en marcha. Por tanto, es necesario examinar la rentabilidad de las estrate-

gias de avanzar hacia una Administración en red<sup>3</sup>. Las siguientes son unas **dimensiones** importantes que implican costes y beneficios para cada uno de los agentes claves en el desarrollo de la Administración en red.

- a) Los **Gobiernos y Administraciones Públicas** que deciden abordar una estrategia de uso de TIC para mejorar la prestación de servicios públicos cuentan en muchos casos con inversiones suficientes para adquirir infraestructuras y equipamientos. La limitante más importante no radica, entonces, en el volumen de la inversión, sino en adaptar el funcionamiento de las organizaciones a las nuevas formas de trabajo que posibilitan las TIC. El cambio cultural afecta a las personas y solamente consiguiendo la adhesión de los responsables (políticos, directivos y públicos) a la nueva forma de trabajo en red es como se consigue desplegar el potencial de las TIC en la definición de políticas y prestación de servicios públicos. Este modelo lleva implícitos ciertos elementos de confianza interdepartamental que se muestra como la base y sustento de todo el modelo de Administración en Red, en el que se aspira a que la redundancia de funciones e información se reduzcan a su mínima expresión.
- b) La **clase política** tiene que ser capaz de definir estrategias a largo plazo. Las transformaciones organizativas que permitan aprovechar el potencial de las TIC en las organizaciones públicas son procesos que llevan tiempo. Esta evolución hacia una nueva forma de Gobierno y Administración Pública relacional implica interiorizar una serie de principios y valores que han de formar parte de la idiosincrasia de cada cargo dentro de la gestión de lo público. Pero solamente esta evolución es posible si existe una visión y un liderazgo claro que marque una estrategia y anime al conjunto de los recursos humanos de las organizaciones a repensar qué hacen y cómo lo hacen y a utilizar las TIC para añadir valor a su trabajo.
- c) En este contexto, ¿qué papel de **usuario** se está potenciando? En la actualidad, y por norma general, se estimula el rol de consumidores o receptores de servicios. En muchos casos, son los mismos usuarios los que tienen que “autogestionarse” los servicios por Internet, añadiendo complejidad a la relación con la Administración Pública. Si la finalidad de las TIC es mejorar la prestación de servicios, lo más interesante es el desarrollo de mecanismos multicanal para la prestación de servicios. Por otro lado, hay que decir que no se contempla a la ciudadanía como sujeto activo para la mejora de la definición de las políticas y los servicios públicos. En muchos casos las Administraciones Públicas tienen problemas para definir y pensar qué servicios puede demandar la ciudadanía. Y o bien son los responsables políticos o públicos (también ciudadanos) quienes se ponen por un momento en la perspectiva ciudadana, o bien se incorpora a la ciudadanía al proceso de definición de las políticas y servicios públicos para que estos se adecuen mejor a las necesidades presentes.
- d) La participación del **sector empresarial** es fundamental para llevar a cabo la definición y puesta en marcha de este nuevo modelo de Administración relacional. De hecho, en lugar de pensar en ser proveedores de soluciones y servicios, tienen que comenzar a pensar en ser “colaboradores” (*partners*) del sector público incapaz de estar al día en las últimas tecnologías y que precisa contar con la colaboración privada. Las visiones y estrategias tienen que ser marcadas por el Sector Público quien tendrá que ser capaz de articular mecanismos de colaboración con el sector privado (que conoce el estado del

desarrollo tecnológico) y la implicación de la sociedad civil (desde donde se plantean necesidades) a lo largo de todo el proceso de definición de políticas y servicios públicos.

| <b>a) Gobiernos y Administraciones Públicas: Prestación multicanal de servicios de forma integrada y proactiva</b> |   |  |
|--|---|--|
|  | <b>COSTES</b>   | <b>BENEFICIOS</b>  |
| Recursos materiales<br>(financiación, infraestructuras, tecnología y equipamientos, etc...)                        | Gasto y esfuerzo por poner servicios en Internet que quizás no sean de interés para los ciudadanos.                         | Inversión, en la medida en que se adopte una estrategia adecuada que evite ser cliente cautivo de empresas tecnológicas.                       |
| Dimensión Organizativa   | Gasto en rediseño de procedimientos, adaptación de estructuras organizativas y normativa                                    | Organizaciones más flexibles, transversales, integradas y adaptables a las necesidades que van apareciendo                                     |
| Dimensión cultural<br>(reglas del juego, valores, principios...)   | Difícil abordar la transformación de la Administración sin la implicación de todos los empleados en el proceso de cambio.   | Transformación cultural es fundamental para mantener un nuevo modelo de Administración orientada a la ciudadanía y centrada en los resultados. |
| Recursos Humanos:<br>(Nuevos perfiles, habilidades, formación, gestión del conocimiento)                           | Gastos en Formación, Reciclaje, Selección, reubicación de personal, y superación de los elementos de resistencia al cambio. | Personal adaptado a las nuevas necesidades. Gestión humana de los recursos y del conocimiento en la organización                               |

  

| <b>b) Clase Política: Consenso político, orientación a las necesidades de la ciudadanía y a los resultados vs. orientación a las competencias...</b> |   |   |
|--|---|---|
|  | <b>COSTES</b>   | <b>BENEFICIOS</b>   |
| Voluntad política  | Escasa colaboración y cooperación interinstitucional, por tratarse de un sistema que no premia, per se, la confianza entre los actores. | Aunar esfuerzos para ofrecer servicios integrados y soluciones compartidas a las necesidades de la ciudadanía |
| Legitimidad/rendimiento electoral  | A corto plazo, sin rendimiento electoral, pero con elevados índices de legitimidad.   | A largo plazo, mayor legitimidad y valoración si se mejora la gestión y la prestación de servicios            |

  

| <b>c) Usuarios de los servicios públicos: Lanza sus demandas a cualquier nivel de administración y por cualquier canal y obtiene servicios</b> |  |  |
|--|--|--|
|  | <b>COSTES</b>  | <b>BENEFICIOS</b>  |
| Prestación de servicios<br>(Cliente-Consumidor)  | A corto plazo: Asumir los costos que conlleva el traslado mimético a Internet de estructuras y procesos administrativos desintegrados que hacen muy compleja la obtención de servicios de calidad. | A largo plazo: Opción multicanal para la obtención de servicios; posibilidades de tramitar en cualquier nivel de administración servicios de otras. Ciudadanía es el centro de la gestión pública.   |
| Participación<br>(Ciudadano-Sujeto de derechos e interés por la política)  | Escasa penetración de Internet en la ciudadanía y escaso interés político por aprovechar este canal para animar a la participación ciudadana   | A largo plazo: Mayor alfabetización digital, que permita a la ciudadanía estar mejor informada y tomar parte de manera activa en los procesos políticos que sean de su interés. Necesario adaptar el lenguaje político y administrativo a la ciudadanía. |

  

| <b>d) Sector empresarial y Sociedad Civil: Participación en el diseño, elaboración y puesta en marcha de servicios. Proponen soluciones a las necesidades manifestadas</b> |  |   |
|--|--|---|
|  | <b>COSTES</b>  | <b>BENEFICIOS</b>   |
| Sector empresarial   | Actualizar su catálogo de servicios, igualando las obligaciones de los servicios prestados on-line con aquellos prestados in situ. | Sector beneficiado en la consultoría e implantación de soluciones telemáticas para la prestación de servicios.  |
| Sociedad Civil   | Múltiples demandas pero pocas llegan a las instituciones políticas y públicas.   | En la medida en que participe en el diseño una Administración que utiliza las TIC para mejorar la prestación de servicios se conseguirá responder mejor a los intereses y necesidades de la ciudadanía. |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Costes y Beneficios del desarrollo de la Administración en red para distintos agentes

#### 4. EUSKADI EN LA RED, EUSKADI EN RED

En este apartado se detallan algunos modelos e iniciativas en marcha en las Administraciones Públicas Vascas para incorporar las TIC en la prestación de servicios. Tras presentar brevemente distintos proyectos se analizará si el Gobierno y Administración Pública Vasca está trabajando en un modelo de “Administración en la red” o “Administración en red”.

##### 4.1. ALGUNOS MODELOS

- a) **Colaboración para articular Planes de Cooperación Informática.** A comienzos de los años 80 la Diputación Foral de Gipuzkoa y el conjunto de los municipios gipuzkoanos establecieron un Convenio de colaboración ha permitido dotar de infraestructuras, redes y aplicaciones informáticas comunes a todos los municipios, independientemente de su tamaño o recursos, generando economías de escala y ahorro de costes. Dentro del Plan de Cooperación Informática, la Diputación de Gipuzkoa desarrolló el **Proyecto Ikha<sup>+</sup>** que es una estrategia se orienta en tres ejes fundamentales: Pasar de una visión departamental a una visión Municipal; Potenciar y mejorar la gestión interna; Impulsar e incrementar la relación de los Ayuntamientos con los Ciudadanos. Existen además una comisión a nivel político para el estudio y análisis sobre cómo mejorar la prestación de servicios con el uso de las TIC. Los representantes políticos marcan las prioridades y toman las decisiones oportunas y en distintas subcomisiones técnicas (divididas por aplicaciones y formadas por funcionarios de distintos Ayuntamientos) se desarrollan las prioridades políticas establecidas y se plantean las necesidades y propuestas de mejora. Este foro de reflexión conjunta e intercambio de experiencias es de gran importancia para extender las buenas prácticas al conjunto de los municipios.
- b) **Modelo de Administración Digital del Gobierno Vasco:** En 1996 el Gobierno lanzó su portal institucional Euskadi.net. En 1998 creó el portal de los servicios de la Administración Vasca denominado Ej-Gv.es. Y en 2004 se plantea un modelo de presencia en Internet que vuelva a integrar en Euskadi.net la imagen institucional y los servicios públicos. El Gobierno vasco se ha propuesto alcanzar en 2005 la administración digital plena. Con este propósito, se ha lanzado el proyecto de Administración Digital para dotar de infraestructura tecnológica a la Administración Pública Vasca, para el desarrollo de la e-Administración. El objetivo es reinventar la administración para que en un futuro más o menos inmediato cualquier servicio esté disponible en la red (GOVA, 2003). El Gobierno Vasco diseñará la infraestructura y aplicaciones que pondrá a disposición de sus Departamentos, Organismos Autónomos, Diputaciones y Ayuntamientos. La participación de Diputaciones y Ayuntamientos en el diseño del modelo de e-Administración no es muy elevada, para no retrasar el desarrollo de la estrategia. Sin embargo es fundamental contar con ellos agentes para lograr la Administración “en red” con la integración de servicios interadministrativos (contando con Diputaciones y Ayuntamientos), la prestación multicanal de servicios y la orientación de los servicios a los usuarios (Ciudadanía, Empresas y Administraciones Públicas) cuya valoración sobre qué entienden que es calidad de servicio también sería interesante tener en cuenta.

- d) **Calidad de Servicio versus Visión Competencial:** Si se tiene en cuenta la perspectiva de los usuarios, la visión competencial de la gestión pública limita la calidad de servicio. Dependiendo del interés de las instituciones públicas se diseñan servicios bien desde Gobierno Vasco, para el conjunto de la Comunidad, o bien desde Diputaciones o Ayuntamientos para el ámbito de su territorio. Sin embargo son muchas las personas que diariamente circulan por las tres provincias o fuera de ellas y la calidad de servicio en ámbitos como meteorología<sup>5</sup> o tráfico y carreteras<sup>6</sup> se ve afectada porque hay servicios más innovadores en una provincia que, a pesar de ser interesantes, no se generalizan al resto. Cada institución, tiende a diseñar “su” servicio, desde una lógica competencial, sin tener en cuenta la perspectiva ciudadana que demanda un servicio integrado de información meteorológica o de carreteras. De esta forma, algunas de las razones que impiden servicios en red son más de carácter político, organizativo o institucional (reglas, principios y valores) que tecnológico.

#### 4.2. ALGUNOS PROYECTOS EN MARCHA

- a) **Euskalsarea:** A lo largo del 2002 se creó la red que interconecta al Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales a través del tendido de fibra óptica, con vocación de extenderla también a los Ayuntamientos.
- b) **Zuzenean:** Infraestructura que facilita la unión de las redes de las distintas Administraciones Públicas Vascas integrando servicios y contenidos y facilitando el intercambio de información entre las mismas. Zuzenean, se ha convertido en un servicio de atención al ciudadano de los servicios del Gobierno Vasco, pero está abierto a que Diputaciones y Ayuntamientos puedan participar de esta infraestructura.
- c) **Izenpe:** A lo largo de 2002 las sociedades informáticas del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales constituyeron esta Sociedad Anónima, por mandato de sus respectivas instituciones, con vocación de convertirse en al Autoridad Vasca de Certificación Electrónica. Ya se dispone tanto de las infraestructuras como de la firma electrónica. El siguiente paso lógico es desarrollar servicios en red que generen valor añadido por su agilidad en la gestión, por la capacidad de las instituciones para intercambiar información entre ellas para no pedir información que ya disponen a los ciudadanos, etc.
- d) **Proyecto ATEA:** Es una Aplicación para la Tramitación de Expedientes de la Administración que facilitará a la ciudadanía y a las empresas la consulta telemática de la situación de sus expedientes, mediante el volcado de datos en un repositorio común. En principio es un proyecto para el conjunto de los servicios prestados por el Gobierno Vasco, extensible a Diputaciones y Ayuntamientos.
- e) **Pasarela de Pagos:** Plataforma de pagos con las aplicaciones de la Banca Electrónica de las Entidades Financieras Colaboradoras diseñada por el Gobierno Vasco y extensible a Diputaciones y Ayuntamientos<sup>8</sup>.
- f) **Sistema de Licitaciones:** Es una plataforma para las compras públicas, nuevamente diseñada desde el Gobierno Vasco y extensible a Diputaciones y Ayuntamientos.
- g) **Redes interinstitucionales de servicios:** Gracias a la colaboración entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, se recoge en un único portal información de ser-

vicios prestados por varios niveles de Administración. Es una manera de racionalizar y sistematizar la localización de información. Existen portales para Servicios sociales<sup>9</sup>, empleo<sup>10</sup>, juventud<sup>11</sup>, agricultura<sup>12</sup>, vivienda, red de bibliotecas. En estos momentos los portales son de carácter informativo. Se ha puesto en red la información de distintas organizaciones. Sin embargo articular los servicios en red, independientemente del nivel de Administración competente, es la tarea pendiente, por razones políticas y organizativas. Tecnológicamente es posible.

#### h) Servicios de prestación multicanal y proactivos

Entre los servicios desarrollados por los distintos Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia pueden destacarse servicios innovadores como: Información multicanal (página web, WAP, PDA) sobre el estado de las carreteras en tiempo real y con el envío de SMS si se producen incidencias<sup>13</sup>; Información multicanal y en tiempo real sobre la Hidrometeorología<sup>14</sup> y el estado de las playas<sup>15</sup>; Notificación vía SMS de las notas de los exámenes de la Oferta Pública de Empleo<sup>16</sup> y de los resultados de los sorteos de viajes juveniles<sup>17</sup>; Información multicanal (teletexto, página web, WAP y PDA) y proactiva, a través de SMS sobre las Novedades Tributarias, Subastas y Tiempo de espera en las Oficinas de atención al público de la Hacienda Foral, así como información proactiva sobre la liquidación de la declaración de la renta con un SMS, entre otros servicios. También cabe destacar el portal accesible de la Diputación denominado Eskuarnet<sup>18</sup> que garantiza que personas con discapacidad puedan acceder, en igualdad de condiciones, a los contenidos que la Diputación ofrece a través de Internet y BizkaiaMedia<sup>19</sup> que es el Gabinete de Prensa Digital de la Diputación dirigido a la ciudadanía y los profesionales de la comunicación.

- i) El **Gobierno y Parlamento Vasco** firmaron recientemente un **convenio** que permite el mutuo intercambio de documentación y a la ejecución de todo tipo de trámites por vía telemática. Con esta iniciativa, pionera en el Estado, desde el uno de junio de 2004 se elimina el papel como soporte de las relaciones documentales que mantienen ambas instituciones. El intercambio generaba hasta ahora movimientos de toneladas de papel, millares de envíos y obligaba a realizar numerosos trámites sobre su actual soporte físico hasta cumplimentar los pasos reglamentariamente establecidos y colocar la documentación en los sistemas de información pública digital de que disponen ambas instituciones (PARLAMENTO VASCO, 2004).

## 5. INNOVACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Entendemos por innovación en la prestación de servicios públicos la adaptación de la cultura, estructuras y procedimientos organizativos a las nuevas necesidades que las TIC implican en las organizaciones para aprovechar el potencial de integración, trabajo en red, eficacia, eficiencia, transparencia, etc, que éstas permiten. Para ello elaboramos una tipología de servicios públicos según tres características: nivel de integración de los servicios (desintegrados-integrados); orientación hacia los destinatarios (reactivos-proactivos); y grado de participación de distintos agentes en la configuración de los mismos (cerrados-abiertos). Esta transformación hacia la innovación supondrá costes y beneficios para las organizaciones (Ver Tabla 3).

- a) **De la desintegración a la integración de infraestructuras, redes y servicios públicos**  
Cuando un ciudadano quiere obtener un servicio de la Administración, a menudo tiene que adjuntar numerosos trámites que ha de solicitar en varios Departamentos o niveles de Administración. La relación entre los beneficios obtenidos en ahorro de tiempo y en comprensión del sistema por parte del ciudadano, y la cantidad de información que debe entregarse en el momento de iniciar una gestión administrativa on-line, es elástica: una variación, aún pequeña, en los niveles de redundancia administrativa repercutiría en importantes beneficios para los ciudadanos en cada uno de los servicios solicitados ante las Administraciones Públicas. Si éstas son capaces de articular un sistema de información y gestión adecuado, homogéneo y estandarizado, se mejoraría notablemente la calidad en la prestación de servicios públicos. El estado actual del desarrollo tecnológico permite que esta interacción sea posible.
- b) **De los servicios reactivos a los proactivos**  
La Administración, por tanto, ha de asumir un carácter proactivo, en tanto que ha de perseguir soluciones accesibles e innovadoras a necesidades habituales. La tecnología no es una herramienta llamada a resolver lo que no es posible resolver en los canales tradicionales, sin embargo, posibilita la personalización y mejora en los servicios a la ciudadanía.  
De continuar la Administración Pública, fija en su actual y generalizado carácter reactivo, se enfrentará a un ciudadano cada vez más capacitado, aún gracias a su propia iniciativa, en el uso tanto de Internet, como de las TICs, que comenzará a reaccionar de forma negativa hacia la Administración Pública que podrá, incluso, considerar ilegítima por no estarse haciendo eco de sus necesidades y expectativas como ciudadano. La instrumentación tanto de Internet como de las TICs en la Administración Pública no puede limitarse a esperar que el ciudadano haga lo que el funcionario hacía hasta ese momento, o a buscar hacer más rápido lo que se ha hecho siempre. Innovación y mejora de la calidad de los servicios.
- c) **De los servicios cerrados a los servicios abiertos a la participación de agentes claves para que su diseño y ejecución responda mejor a las demandas sociales.** Es fundamental conocer cuáles son las necesidades de los destinatarios de los servicios. Los Gobiernos y Administraciones Públicas han de orientar su actuación hacia la sociedad, incorporando de forma continuada a distintos agentes públicos, privados y sociales en el diseño de las políticas y servicios públicos. Ésta es una tarea pendiente en las organizaciones públicas, en general, y en el caso de la Administración Vasca, en particular. Sin embargo, tímidamente comienzan a aparecer relaciones informales entre los responsables de los distintos niveles de Administración para compartir experiencias y conocimiento e incluso definir proyectos y actuaciones de forma conjunta. Es fundamental integrar en cualquier proceso de cambio al conjunto de los agentes que tienen que llevarlo a cabo. Si no, es probable que los grandes esfuerzos desde una unidad o nivel de administración por impulsar procesos de transformación organizativa para la mejor definición de políticas y prestación de servicios, no sean compartidos por el resto de los agentes a los que desde el inicio de la reflexión no se les tuvo en cuenta.

Entendemos que son las Administraciones Públicas que tienden hacia el desarrollo de servicios integrados, proactivos y que cuentan con la participación de distintos agentes para definir las políticas y los servicios, son las Administraciones con un mayor potencial de innovar en la prestación de servicios, ofreciendo mejores soluciones de mayor calidad a sus usuarios y tratando de diseñar nuevos servicios que se adapten a sus necesidades, en continua transformación, en una sociedad tan cambiante como la actual.

| CARÁCTER DE LOS SERVICIOS   | BENEFICIOS/COSTES<br>(económicos, organizativos, políticos, sociales)   | BUENAS PRÁCTICAS   |
|---|---|--|
| <p>ABIERTOS A LA PARTICIPACIÓN<br/>(en red)</p> <p>↑</p> <p>CERRADOS A LA PARTICIPACIÓN<br/>(en la red)</p>   | <p>Beneficios: Mejor conocimiento de las necesidades</p> <p>Costes: Proceso más lento para compartir visiones y generar consensos y compromisos</p> <p>Beneficios: Agilidad en el diseño</p> <p>Costes: Dificultades para ponerlos en marcha si no se tienen en cuenta a los agentes claves para ello</p>   | <p>DF de Gipuzkoa y Convenio de Colaboración</p> <p>Izenpe</p>   |
| <p>PROACTIVOS<br/>(en red)</p> <p>↑</p> <p>REACTIVOS<br/>Autogestión<br/>(en red)</p>   | <p>Beneficios: Ciudadano tiene posibilidad de obtener servicios por múltiples canales</p> <p>Costes: Integrar los sistemas de información y cambiar las lógicas de trabajo: de la administración a la gestión de servicios de calidad</p> <p>Beneficios: La Administración delega en los usuarios la tramitación de servicios, descargando tareas administrativas</p> <p>Costes: Que las inversiones en poner en línea estos servicios no se vean compensadas con usuarios.</p>   | <p>Servicios innovadores de la Diputación de Bizkaia</p>   |
| <p>INFRAESTRUCTURAS, REDES Y SERVICIOS INTEGRADOS<br/>(Visión global: en red)</p> <p>↑</p> <p>INFRAESTRUCTURAS, REDES Y SERVICIOS DESINTEGRADOS<br/>(Visión sectorial: en la red)</p> | <p>Beneficios: Los usuarios lanzan sus demandas y las Administraciones dan respuestas únicas y ágiles.</p> <p>Costes: Cambio cultural y adaptación organizativa. Reticencias a "compartir" e integrar las fuentes de información (pérdida de "poder")</p> <p>Beneficios: Es relativamente sencillo tener presencia en Internet y ofrecer servicios en el ámbito competencial</p> <p>Costes: Incapacidad de dar servicios integrados. Marear a los usuarios por ventanillas (presenciales/telemáticas) para hacer trámites y obtener servicios</p> | <p>EuskalSarea<br/>Zuzenean<br/>Proyecto ATEA<br/>Pasarela de pagos<br/>Sistema de Licitaciones<br/>Servicios interinstitucionales<br/>Convenio Parlamento-Gobierno Vasco</p> <p>Servicios de Tráfico, Meteorología y Carreteras</p> |
| CARÁCTER DE LOS SERVICIOS   | BENEFICIOS/COSTES<br>(económicos, organizativos, políticos, sociales)   | BUENAS PRÁCTICAS   |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Innovación en los servicios y carácter de los mismos

## 6. VALORACIONES FINALES: HACIA GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RELACIONALES E INNOVADORES

Existen ya numerosas experiencias que pueden ser buenas prácticas de la utilización de las TIC en la prestación de servicios públicos. Entre los beneficios de extender las TIC en las organizaciones públicas destacan la eficacia, la eficiencia, la reducción de tiempos de espera, aumentar la productividad e incrementar la transparencia y la responsabilidad de las Administraciones Públicas. El intercambio de prácticas exitosas e innovadoras y la cooperación entre las administraciones en todos los ámbitos puede acelerar la adopción de las TIC, aportar ahorros mediante la reutilización de conceptos y soluciones de eficacia probada, y acelerar la creación y operatividad de servicios interinstitucionales para la ciudadanía, empresas y otras entidades.

Las TIC e Internet pueden ser el motor de cambio organizativo profundo que las Administraciones Públicas necesitan para adaptar su modelo de funcionamiento decimonónico a una organización más dinámica, transparente, cercana y comprensible. Una transformación mucho más profunda en los Gobiernos y Administraciones Públicas hacia un nuevo modelo relacional, en el que las etiquetas de 'calidad' o 'electrónico' sean secundarias, porque primarán otros valores más centrados en los ciudadanos, tales como orientado a los resultados, responsable, receptivo y abierto (Criado y Ramilo, 2003). La tecnología tiene que ser la excusa para una transformación cultural mucho más profunda y más difícil de lograr.

El Sector Público es estratégico en el siglo XXI, sin embargo, para que ejerza un papel de liderazgo en la resolución de problemas de las complejas sociedades actuales, es necesario un cambio de paradigma: de organizaciones jerarquizadas y compartimentalizadas que incorporan las TIC sin modificar sus procesos internos; a organizaciones relacionales que tratan de involucrar a todos los agentes con intereses en el planteamiento de cualquier política o servicio públicos. Las TIC son sólo una herramienta que puede impulsar esta transformación hacia las organizaciones relacionales. Sin embargo no es la tecnología el factor crítico para que este modelo relacional de organización surja. Sí lo son el liderazgo público, la conciencia de calidad de servicio y orientación a la ciudadanía, la cultura de trabajo en equipo y la orientación a los resultados algunos de los elementos que hacen posible esta necesaria transformación cultural en el seno de las organizaciones.

Finalmente, descendiendo al caso analizado en esta comunicación, es preciso decir que el Gobierno Vasco está inmerso en la construcción de los elementos estructurales del nuevo modelo de Administración que pretende utilizar de forma extensiva las TIC en la prestación de servicios. Estos elementos estructurales de carácter tecnológico, pueden ser utilizados bien para crear una Administración del Gobierno Vasco "en la red" o "en red" con sus propios Departamentos y Organismos y otras Administraciones Públicas. Esta decisión no es tecnológica. Es, una vez más, una decisión política y una apuesta de transformación cultural en el seno del funcionamiento de las organizaciones públicas.

Hasta estos momentos, se ha contado en el diseño de ese nuevo modelo de e-Administración, en algunos casos, con la participación de Diputaciones y Ayuntamientos, y en otros casos, por razones de operatividad o de presiones derivadas del ajuste a un cronograma establecido, lo ha hecho en solitario. Se espera crear un foro interinstitucional que reúna a representantes de los distintos niveles de Gobierno y Administración para coordinar el desarrollo del nuevo

modelo de Administración. Hasta estos momentos, las relaciones existen, pero con carácter informal y sin demasiada continuidad, compromiso ni voluntad de trabajo coordinado. Entendemos que sin la participación de los agentes públicos, privados y sociales críticos para la consecución de la Administración en red es probable que las inversiones en tecnología y las herramientas diseñadas no contribuyan a desarrollar el fin último que consiste en definir mejores estrategias y políticas y prestar servicios públicos de mayor calidad para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- ACCENTURE (2004): eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value Fifth Annual Accenture eGovernment Study Reveals Governments at a Crossroads. [Fecha de consulta: 20/06/2004] <[http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove\\_egov\\_value.xml](http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove_egov_value.xml)>.
- AIBAR, Eduard y URGELL, Ferrán (2004): Gobierno Electrónico y Servicios Públicos: un estudio sobre el Portal Cat365, Barcelona: UOC-PIC. [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.uoc.edu/in3/pic/esp/pic4.html>>.
- BEND, Jamie (2003, mayo). Take the 'e' out of e-government. IPPR. [Fecha de consulta: 20/06/2004] <http://www.ippr.org.uk/research/files/team34/project143/egov%20article%20-%20Jamie%20Bend.PDF>
- BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard (1998): Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel.
- CLIFT, Stephen (2003): Public Net-work. Online Information Exchange in the Pursuit of Public Service Goals. OECD E-Government Associates Group [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://publicus.net/publicnetwork.html>>.
- CRIADO GRANDE, J.I. y RAMILO ARAUJO, M.C. (2001): 'e-Administración: ¿un reto o una nueva moda?. Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI' en Revista Vasca de Administración Pública, nº 61, (pp. 11-43). [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.ivap.org/cast/internet/ramilocriado.pdf>>.
- CRIADO GRANDE, J.I. y RAMILO ARAUJO, M.C. (2003): 'Gobierno y Administración Pública en la Sociedad de la Información: Dimensiones, Roles y Actores para el e-Gobierno' en Revista Análisis Local, nº 51 de Análisis Local (VI/2003), (pp.59-74).
- CRIADO GRANDE, J.I., RAMILO ARAUJO, M.C. y SALVADOR SERNA, M. (2002): '¿Administración Electrónica o Administración Relacional? Hacia un Nuevo Modelo de Relaciones Interadministrativas y Externas en el Sector Público'. VII Jornadas TECNIMAP, A Coruña, 15-18 de octubre. [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.tecnimap.com/pdfs/c4.4-113.pdf>>.
- DUTTON, William H. (ed.) (1996): Information and Communication Technologies. Visions and Realities, USA: Oxford University Press.
- GOBIERNO VASCO (2003): Plan de Informática y Telecomunicaciones, Vitoria-Gasteiz: EJJIE-Gobierno Vasco. [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.euskadi.net/informatika/pub/cast/>>.
- LIIKANEN, Erkki (2003): 'La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro'. En: Lcción inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC, Barcelona: UOC. [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html>>.
- OCDE (2001): Citizens as Partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policymaking, Paris: OECD Publications Service, [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF>>.

- PARLAMENTO VASCO (2004): Zenarrutzabeitia y Atutxa firman un convenio para reconocerse sus sistemas de firma digital, Vitoria-Gasteiz: Gabinete de Prensa del Parlamento Vasco. [Fecha de consulta: 27/06/2004] <[http://parlamento.euskadi.net/pdfs\\_oharrak/494.pdf](http://parlamento.euskadi.net/pdfs_oharrak/494.pdf)>.
- RAMILO ARAUJO, M. C. (2003a): 'Gobierno Electrónico en la práctica: Experiencias de interés en la CAPV', en Revista Vasca de Administración Pública, nº 67, (pp.329-354). [Fecha de consulta: 20/06/2004] <[http://www.ivap.org/cast/internet/2003\\_Ramilo\\_RVAP67.pdf](http://www.ivap.org/cast/internet/2003_Ramilo_RVAP67.pdf)>.
- RAMILO ARAUJO, M.C. (2003b): 'Euskadi en la red. ¿Euskadi en red? La cooperación en las políticas de desarrollo de la Sociedad de la Información', en Euskonews & Media, nº 238 [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.euskonews.com/0238zkb/gaia23803es.html>>.
- SUBIRATS, Joan (2001): 'Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y TIC', Working Papers de Democraciaweb, [Fecha de consulta: 20/06/2004] <<http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>>.
- SUNSTEIN, Cass (2001): Republic.com, USA: Princeton University Press.
- TAYLOR, John; BELLAMY, Christine; RAAB, Charles; DUTTON, William H, MALCOLM, Peltu (1996): 'Innovation in Public Service Delivery' en DUTTON, William H. (ed.) (1996): Information and Communication Technologies. Visions and Realities, USA: Oxford University Press (pp. 265-299).

## BIBLIOGRAFÍA

- 1- Las TIC se definen como el conjunto de herramientas e infraestructuras (redes de telecomunicaciones, hardware, software, terminales) utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información.
- 2- Internet es una red mundial de ordenadores conectados entre sí que dispone de múltiples servicios (World Wide Web, e-mail, FTP, Mensajería instantánea, Videoconferencia, etc..) a los que se puede acceder desde distintos terminales (Ordenador, teléfono móvil, PDA, kiosko, cajero automático, televisión por cable, etc..).
- 3- Podemos hablar de "modas", de "imagen de modernidad" de "rentabilidad electoral" a corto plazo; pero también podemos hablar de "cambio estratégico" de orientación a la ciudadanía y de "rentabilidad social" a largo plazo.
- 4- El Proyecto Ikha consiste en un Conjunto de Métodos y Productos (Intranet, Gestor de Expedientes, Estadísticas de producción de Expedientes, Expedientes personalizados, página web del Ayuntamiento, Cartografía y Normas Urbanísticas Municipales en la web, procedimientos y servicios on-line) que forman el núcleo el Sistema de Gestión e Información Municipal orientado al Ciudadano (<http://www.gipuzkoa.net/udalherri>)
- 5- Instituto Nacional de Meteorología <http://www.inm.es>; Agencia Vasca de Meteorología <http://www.euskalmet.net>; Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia [http://www.bizkaia.net/Ingurugiroa\\_lurralde/ca\\_index.html?zona=gaia](http://www.bizkaia.net/Ingurugiroa_lurralde/ca_index.html?zona=gaia); Departamento de Urbanismo y Medio Ambiente de la Diputación de Álava <http://194.30.32.164/urbanismo/index.htm>; Diputación Foral de Gipuzkoa remite a Yahoo y al Diario Vasco para consultar la información meteorológica [http://es.weather.yahoo.com/SPXX/SPXX0026/index\\_c.html](http://es.weather.yahoo.com/SPXX/SPXX0026/index_c.html); [http://canalmeteo.diariovasco.com/portada\\_local.php](http://canalmeteo.diariovasco.com/portada_local.php)
- 6- En la Dirección General de Tráfico; en el Gobierno Vasco [trafico.euskadi.net](http://trafico.euskadi.net); en la Diputación Foral de Álava: <http://www.alava.net/obraspublicas/>; en la Diputación Foral de Bizkaia <http://www.bizkaimove.com>; en la Diputación de Gipuzkoa <http://mapguide.gipuzkoa.net/carreteras/2trans-index.htm>
- 7- <http://www.izenpe.org>
- 8- <https://www.ej-gv.net/mipago>
- 9- <http://www.gizarte.net/>

- 10- <http://www.lanbide.net/>
- 11- <http://www1.euskadi.net/gazteria/>
- 12- <http://www.nekanet.net/>
- 13- <http://www.bizkaimove.net>
- 14- [http://web.bizkaia.net/Ingurugiroa\\_lurraldea/Hidrologia/castellano/datos\\_tr\\_meteo.asp](http://web.bizkaia.net/Ingurugiroa_lurraldea/Hidrologia/castellano/datos_tr_meteo.asp)
- 15- <http://web.bizkaia.net/ingurugiro/playas/home3.htm>
- 16- [http://web.bizkaia.net/Argitaratu/Lehendakaritza/Lan\\_Publikoaren/ca\\_ofer.asp](http://web.bizkaia.net/Argitaratu/Lehendakaritza/Lan_Publikoaren/ca_ofer.asp)
- 17- [http://www.bizkaia.net/Kultura/kirol\\_gazteria/FTP-Gazteria/Pt1Actividades.html?zona=ikonoa](http://www.bizkaia.net/Kultura/kirol_gazteria/FTP-Gazteria/Pt1Actividades.html?zona=ikonoa)
- 18- Proyecto finalista en el Premio e-Europe Awards de 2003 ([http://eskuar.bizkaia.net/cae\\_main.htm](http://eskuar.bizkaia.net/cae_main.htm)).
- 19- Para los profesionales de la comunicación, BizkaiaMedia ofrece la posibilidad de personalizar la información a la que desean acceder a través de la página web y también la posibilidad de recibir las noticias más destacadas del día, en forma de titulares, a través del móvil, PDA y/o WAP (<http://bizkaimedia.bizkaia.net>).

