

Resumen

Estudios de la OCDE sobre administración electrónica

La administración electrónica: un imperativo

Overview

OECD E-Government Studies

The E-Government Imperative

Spanish translation

Los Resúmenes son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.

**Todos los Resúmenes se pueden obtener de forma gratuita
en el OCDE Online Bookshop : www.oecd.org/bookshop/**

Este Resumen no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Síntesis

Introducción

La administración electrónica es sobre todo un tipo de administración

El auge de la sociedad de la información ha llevado a grandes cambios en las expectativas de los ciudadanos y en las estructuras organizativas, en las culturas y en los procesos de trabajo. Las administraciones deberán seguir el juego y adoptar las herramientas de la sociedad de la información y las prácticas de trabajo para responder a las necesidades de los ciudadanos. La OCDE define la “administración electrónica” como “el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, especialmente Internet, como herramienta para mejorar la administración”. Su efecto más amplio es **mejorar la administración** obteniendo mejores resultados políticos, servicios de mayor calidad, mayor implicación con los ciudadanos y mejorando otros resultados clave. Las administraciones públicas y los gobiernos desean ser o deberían continuar siendo juzgados tomando como base estos criterios establecidos de éxito.

Las iniciativas de administración electrónica se centran en una serie de cuestiones: cómo colaborar de forma más efectiva entre agencias para abordar complejos problemas comunes; cómo mejorar la orientación al cliente; y cómo establecer las relaciones con los socios del sector privado. Las administraciones públicas tienen que abordar estas cuestiones si desean adaptarse a la demanda.

Un ejemplo de administración electrónica

La administración electrónica aumenta la eficiencia

Las tecnologías de la información y las comunicaciones **mejoran la eficiencia** de tareas de procesamiento en masa y las operaciones de la administración pública. Las aplicaciones de Internet pueden generar ahorros en tareas como recogida y transmisión de datos, aportación de información y comunicación con el cliente. En el futuro se prevén aún más ventajas en este sentido gracias al aumento del acceso compartido a los datos por parte de los gobiernos.

La administración electrónica mejora los servicios

Centrarse en el cliente es un elemento clave en las agendas de reforma de los países miembros. Para que un servicio (en línea y no en línea) tenga éxito es imprescindible conocer las necesidades del usuario. Centrarse en el cliente significa que un usuario no tiene porqué conocer las complejas estructuras y relaciones administrativas para relacionarse con la administración. Internet puede ayudar a alcanzar esta meta permitiendo a las administraciones aparecer como una organización unificada y ofrecer un **perfecto servicio en línea**. Al igual que con todos los servicios, los de la administración electrónica se tienen que desarrollar teniendo en cuenta la demanda y el valor del usuario como parte de una estrategia global de canales de servicio.

La administración electrónica ayuda a conseguir resultados políticos concretos ...

Internet puede ayudar a los grupos de interés a compartir información e ideas, contribuyendo así a unos **resultados políticos concretos**. Así, por ejemplo, la información en línea puede potenciar el uso de un programa educativo o de formación; el acceso compartido a información del sector sanitario puede mejorar el uso de recursos y el cuidado del paciente; y el uso compartido de información entre las administraciones centrales y subnacionales puede facilitar las políticas medioambientales. El uso compartido de información sobre individuos, sin embargo, planteará problemas de protección de la confidencialidad, debiéndose evaluar meticulosamente los posibles compromisos derivados. Los plazos de las iniciativas tienen que ser realistas, dado que los beneficios pueden tardar bastante tiempo en hacerse patentes.

...y puede contribuir a la consecución de objetivos de política económica

Las medidas adoptadas por las administraciones electrónicas para reducir la corrupción, aumentar la apertura y la confianza contribuyen a la consecución de **objetivos de política económica**. Entre los efectos concretos destacan la reducción de comunicaciones de estado sobre fondos gracias a programas más efectivos, además del aumento de eficiencia y productividad económicas (con procesos administrativos simplificados mediante tecnologías de la información y las comunicaciones y con una mejor información del gobierno). Teniendo en cuenta el alcance y la influencia de la administración, las iniciativas de un gobierno electrónico actúan para fomentar la sociedad de la información y los objetivos del comercio electrónico. El consumo administrativo de productos y servicios de las TIC también pueden respaldar las industrias locales de este ramo. No obstante, es difícil cuantificar los efectos en estas áreas.

La administración electrónica puede contribuir en gran medida a las reformas

Todos los gobiernos de la OCDE se enfrentan al problema de la modernización y la reforma de la gestión pública. La evolución (globalización, nuevas demandas fiscales, sociedades cambiantes y mayores expectativas de los clientes) indica que el **proceso de reforma tiene que ser continuo**. Las TIC han respaldado reformas en muchas áreas, por ejemplo, aumentando la transparencia, facilitando el uso compartido de información y subrayando las incoherencias internas.

La administración electrónica puede ayudar a establecer una base de confianza entre la administración y los ciudadanos

Para un buen gobierno es fundamental establecer una base de confianza entre la administración y los ciudadanos. **Las TIC pueden ayudar a sentar una base de confianza** involucrando al ciudadano en el proceso político, fomentando una administración abierta y responsable y ayudando a prevenir la corrupción. Además, si se superan correctamente los límites y las dificultades, la administración electrónica puede contribuir a que la voz de un individuo se oiga en los debates públicos. Ello se puede conseguir aprovechando estas tecnologías para animar a que los ciudadanos tengan ideas constructivas de las cuestiones públicas, aplicando la tecnología para abrir el proceso político y adoptar políticas de calidad de la información y de responsabilidad. Se necesita una integración con las herramientas fuera de línea y pocos esperan que la administración electrónica vaya a sustituir los métodos tradicionales de aporte de información, consulta y participación pública para un futuro próximo.

Barreras externas a la administración electrónica

Las barreras legislativas, normativas, financieras, tecnológicas y la brecha digital entre otras, pueden dificultar el interés por la administración electrónica. A pesar de que los obstáculos internos (colaboración para unos servicios bien coordinados) son importantes, las barreras externas se tienen que plantear en su conjunto desde el gobierno para poderlas superar.

Las barreras legislativas y normativas pueden dificultar el interés por la administración electrónica

Para adoptar los procesos de la administración electrónica, éstos tienen que tener el mismo nivel que los procesos documentales equivalentes. Por otra parte, los marcos actuales que se basan en la presunción de que las agencias trabajan solas (gestión de rendimiento, marcos de responsabilidad y prohibición del acceso compartido a los datos) dificultan la colaboración. Además, hay que asegurar la confidencialidad y la seguridad antes de que empiecen a avanzar los servicios en línea. La complejidad de los requisitos es otro problema. Puede que las agencias tengan que aclararse sobre qué pueden y qué no pueden hacer, especialmente en ámbitos como seguridad de datos y estándares técnicos. Estas aclaraciones son especialmente importantes cuando se trata de agencias pequeñas.

Los marcos presupuestarios pueden limitar las iniciativas de administración electrónica

Para financiar unos servicios administrativos bien coordinados y compartir infraestructuras los reglamentos presupuestarios deberían **facilitar mecanismos de financiación cooperativa** como licitaciones para nuevas financiaciones y la agrupación de fondos. Además, un gasto apropiado de TIC debería ser tratado como una inversión, reconociendo las ventajas futuras y proporcionando un grado de certidumbre para futuras financiaciones. Ello centraría el gasto en TIC en el desarrollo de soluciones rentables.

En muchos países de la OCDE, las **disposiciones presupuestarias actúan contra una administración electrónica eficiente**. Las organizaciones necesitan incentivos para proyectos

recíprocos y herramientas para medir la rentabilidad de la inversión. Ello se puede conseguir de forma que toda la administración evalúe las ventajas y los ahorros comunes al procesamiento electrónico.

La administración tiene que prepararse para el cambio tecnológico

El intercambio de datos de los sistemas anteriores, el desarrollo de infraestructuras comunes y los rápidos cambios tecnológicos pueden obstaculizar la implantación de iniciativas de administración electrónica. Además, estos problemas pueden aumentar los costes de aplicación y servicio técnico, con un mayor riesgo de fallo. Estos problemas no desaparecerán, sino que seguirán requiriendo la atención a medida que evoluciona la tecnología. Los coordinadores de la administración electrónica pueden facilitar la labor de las agencias adoptando normas administrativas y tecnologías para la integración del software comunes, así como un desarrollo de infraestructuras compartidas. Otras formas de adaptación a las nuevas tecnologías son: legislación y regulación neutral de la tecnología; requisitos de rendimiento en lugar de especificaciones técnicas a la hora de adquirir nuevas tecnologías; y, por último, búsqueda de una mayor cooperación internacional en aras de la armonía.

La brecha digital dificulta el aprovechamiento al máximo de la administración electrónica

El acceso en línea tiene ventajas que no se pueden obtener de otra manera. Tal es el caso de la recogida de información, la posibilidad de investigación independiente y la consulta política interactiva. Dentro de los países de la OCDE se dan importantes diferencias de acceso a las TIC y a Internet. Por lo general, los más desfavorecidos tienen los niveles más bajos de acceso, aunque a menudo son los que más se relacionan con la administración (por ejemplo, los desempleados). Si estos individuos no pueden acceder a los servicios de la administración electrónica, **desaprovecharán muchas de sus ventajas**. El aumento generalizado del acceso en línea incrementaría el número de usuarios potenciales de estos servicios; ello sería suficiente para justificar las políticas destinadas a reducir la brecha digital.

Implantación de la administración electrónica

La administración electrónica pone a prueba los métodos de trabajo actuales

Las TIC se tienen que incorporar en un paquete de modernización, cambio organizativo y reformas asociadas (más trabajo en equipo, flexibilidad en los métodos de trabajo y en la remuneración y mejores prácticas de gestión de conocimientos) que ponen a prueba los **sistemas de la administración pública**. No existirá un modelo único para la organización de una administración electrónica. Los coordinadores de la administración electrónica deberían usar las TIC como una herramienta para facilitar el cambio y no deberían tratar de reestructurar la administración pública en torno a la tecnología actual.

La administración electrónica requiere liderazgo

El liderazgo y el entusiasmo de los individuos y las organizaciones han propiciado muchos avances de la administración electrónica. El liderazgo requiere una visión, un compromiso y una

acción coherentes. En los primeros pasos de la administración electrónica el liderazgo es necesario para que se acepten los conceptos y para implantar los sistemas. Más adelante se requiere el liderazgo para gestionar el cambio y para respaldar las iniciativas, especialmente cuando las ventajas tardan un tiempo en hacerse patentes.

De hecho el liderazgo es necesario en todos los niveles, desde el político hasta el administrativo. El liderazgo político hace de la administración electrónica una prioridad y guía la transformación colocándola en un contexto más amplio. Dentro de la administración, aquellos que dirigen la implantación contribuyen a convertir la visión política en un plan de acción.

Los servicios administrativos bien coordinados contribuirán a que las agencias colaboren más entre sí

Los servicios administrativos bien coordinados requieren la estrecha colaboración entre agencias. Su **colaboración** no puede limitarse a ser técnica, sino que tiene que implicar un compromiso más profundo, esto es, compartir clientes. A medida que los servicios se vuelven más complejos (y caros), la colaboración será también necesaria para aumentar la eficiencia. Los coordinadores de la administración electrónica deberían facilitar la planificación de servicios bien sincronizados, la financiación de proyectos catalizadores, aclarar las formas de compartir datos y abordar cuestiones de responsabilidad. Cuando las formas actuales de trabajo dificultan la colaboración entre agencias habrá que superar las barreras a la cooperación.

Los coordinadores deberán resolver un dilema central: cómo aprovechar las ventajas de una acción coordinada y de los enfoques compartidos manteniendo a la vez la responsabilidad individual de la agencia sobre las operaciones y los resultados. Entre los enfoques destacan el conjunto de estructuras administrativas, las normas operativas, las infraestructuras compartidas y los principales proyectos pioneros. Por otra parte hay que revisar con periodicidad los requisitos que regulan el uso de TIC.

Los directivos deberán estar cualificados para una administración electrónica

La administración electrónica requiere más calificaciones en el ámbito de las TIC. Dichas calificaciones **no son simplemente técnicas**; los gerentes también tienen que estar preparados para involucrarse en procesos de tomas de decisión relacionados con las TIC. Entre los requisitos destacan: conocimientos técnicos básicos (tecnologías de información), de gestión de la información y de la sociedad de la información. Los directivos deberán poder dirigir (y no ser dirigidos por) el departamento de TI de la organización y de socios externos y deberán poder integrar la estrategia de TIC de la organización con sus objetivos más amplios.

Además se deberán actualizar y reforzar las aptitudes de gestión para enfrentarse a los efectos de la administración electrónica. Se necesitan otras competencias en áreas como gestión de rendimiento, marcos de responsabilidad, cooperación y colaboración entre departamentos y asociaciones entre el sector público y el privado. Las administraciones deberán determinar y asegurarse de cuáles son las aptitudes necesarias (mediante formación o contratación externa).

La administración electrónica requiere asociaciones entre el sector público y el privado

Trabajar con el sector privado es característico de casi cualquier actividad de la administración electrónica. Las administraciones trabajan con empresas privadas para obtener productos y profesionales cualificados, atraer capital privado e integrar el suministro de servicios con canales del sector privado. Las formas más innovadoras (relaciones flexibles a largo plazo con socios compartiendo riesgos y recompensas) pueden contribuir a reaccionar ante el cambio tecnológico y las oportunidades. Los coordinadores de la administración electrónica, en colaboración con las autoridades contratadoras y las agencias clave deberán desarrollar un **marco de asociación entre el sector público y el privado para una administración electrónica**. Para ello resultaría de ayuda un examen de las formas de auditoría y responsabilidad que cubren las asociaciones de TIC.

La implantación de una administración electrónica puede resultar arriesgada, cara y difícil

La implantación de una administración electrónica puede resultar arriesgada, cara y difícil, y **requiere un cambio**. Las organizaciones suelen resistir presiones contra cambios que llevan a pérdida de oportunidades y gastos innecesarios. La implantación de una administración electrónica se ve obstaculizada, además, por una gestión inefectiva de proyectos, por fallos técnicos, problemas de desventaja de los pioneros, discontinuidad de financiación y demandas políticas no realistas. Cuando los proyectos de TIC no funcionan, los costes excesivos y los fallos de suministro pueden ser muy evidentes.

La monitorización y la evaluación son fundamentales para una administración electrónica efectiva

Los implantadores de la administración electrónica tienen que **expresar los efectos y las ventajas** de las iniciativas para justificar la continuación del respaldo político y público. La evaluación deberá ser realista y ajustada a plazos útiles para los responsables de la toma de decisiones. Deberá ser prioritaria la evaluación de la demanda, las ventajas y la calidad del servicio. La evaluación de la demanda es uno de los principales puntos débiles en los programas de administración electrónica de los países de la OCDE, y como los servicios son cada vez más complejos y caros, esta cuestión ganará en importancia.

Conclusiones y problemas futuros

Las administraciones están bajo presión ...

Las administraciones seguirán recibiendo presión para que se responsabilicen de los cambios sociales, encuentren soluciones eficientes y aborden las cuestiones de seguridad y confidencialidad. Los ciudadanos y las empresas esperan de la administración que se adapte, y sus expectativas aumentarán a medida que se extienda la sociedad de la información. Las administraciones deberán estar a la altura de la evolución de las nuevas tecnologías. Las decisiones que se tomen hoy determinarán la capacidad futura. Los primeros resultados más visibles de una administración

electrónica (sitios web, servicios para realizar complejas transacciones y portales) contrastan con la siguiente fase, que requiere el desarrollo de infraestructuras no evidentes relacionadas con soluciones de desarrollo técnico y otros servicios más complejos. Los diferentes niveles de la administración deberán colaborar más entre sí, se necesitará una mayor financiación y cambios organizativos más profundos. No obstante, las administraciones se adaptan lentamente y tienden a entender la revolución de la información y la modalidad electrónica sólo como uno entre otros muchos desafíos a los que se tienen que enfrentar.

... pero tiene que continuar el proceso de reforma de la administración electrónica

El término “administración electrónica”, tal como se usa en el proyecto de la OCDE, se aplica en el uso de TIC como una herramienta para *conseguir una administración mejor*. La administración electrónica no se refiere a una empresa habitual, sino que se centra en el uso de TIC para transformar estructuras, operaciones y, lo que es más importante, la cultura de la administración. La modernización de las estructuras, los marcos y los procesos administrativos para satisfacer los imperativos de la administración electrónica tendrá efectos fundamentales en la prestación de los servicios, en el desarrollo de las políticas y en el funcionamiento de las administraciones públicas. A medida que los efectos de la administración electrónica son más profundos, los gobiernos deberán buscar el equilibrio entre la protección de los derechos del ciudadano y satisfacer mejor sus necesidades con servicios más eficientes e integrados y con procesos de compromiso político. Lo que empieza como un ejercicio técnico destinado a desarrollar programas y servicios más receptivos, se convierte en un ejercicio de gobierno.

Internet y las tecnologías asociadas han establecido las bases para un mayor acceso compartido a la información entre administraciones y ciudadanos y para la introducción de la muy anunciada administración “por Internet” o no jerárquica. A pesar de que no hay un modelo único de organización para la administración electrónica y de que las administraciones públicas seguirán evolucionando con la ampliación de las TIC, la administración electrónica puede crear redes de flujo de información entre las diferentes partes de la administración, independientemente de los límites o jerarquías legislativas y administrativas. De hecho, se puede cuestionar si las agencias gubernamentales pueden mantener sus actuales divisiones internas y territorios tratando de mantener un punto de contacto único y sencillo con el ciudadano a través de la administración electrónica. La necesidad de colaboración va más allá de las administraciones centrales para llegar a los niveles locales y regionales de gobierno. Lo que ha podido comenzar como un enfoque técnico de mejora de servicios puede dar como resultado una administración bien coordinada que traspase los límites que separan las diferentes estructuras y funciones de la administración pública para ofrecer un punto de contacto completo a usuarios de servicios y al ciudadano.

Será difícil aprovechar las ventajas de la administración electrónica y requerirá una acción coordinada en todos los temas que se analizan en este informe. Las ***bases para una administración electrónica*** que se exponen más abajo establecen un marco para la acción futura.

BASES PARA UNA CORRECTA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Visión y voluntad políticas

1. **Liderazgo y compromiso:** El liderazgo y el compromiso, tanto en el ámbito político como en el administrativos, son fundamentales para dirigir el cambio. Los líderes comprometidos tienen que enfrentarse a cambios negativos, a perseverar cuando las ventajas tardan en hacerse patentes, a reaccionar cuando las cosas marchan mal y a establecer visiones y planes de futuro.
2. **Integración:** La administración electrónica es un mediador, no un fin. Tiene que integrarse en una política más amplia y en objetivos de prestación de servicios, en procesos más amplios de reforma de la gestión pública y en una actividad más amplia de la sociedad de la información.

Marcos de trabajo comunes y cooperación

3. **Colaboración entre agencias:** La administración electrónica es más efectiva si las agencias trabajan juntas en grupos orientados al cliente. Los directivos de las agencias tienen que ser capaces de operar dentro de marcos comunes para asegurar la interoperatividad, maximizar la eficiencia de implantación y evitar redundancias. Hay que desarrollar infraestructuras compartidas para englobar las iniciativas de cada una de las agencias. Los incentivos podrían estimular la colaboración.
4. **Financiación:** El gasto en TIC, siempre que sea apropiado, se debería considerar una inversión, teniendo en cuenta la amortización prevista. La administración electrónica necesita certidumbre para financiaciones futuras y hacer que los proyectos sean sostenibles, evitar el despilfarro de recursos y obtener el máximo beneficio de la financiación. Un programa de financiación central podría ayudar a fomentar la innovación y permitir la ejecución de proyectos clave de demostración.

El cliente como centro de atención

5. **Acceso:** Las administraciones deberían perseguir políticas para mejorar el acceso a los servicios en línea. Muchas de las ventajas de los servicios y la información gubernamental en línea no se pueden repetir fuera de Internet, por lo que aquellos que carecen de acceso quedarán excluidos si no se toman medidas.
6. **Elección:** El cliente deberá poder elegir la forma de relacionarse con la administración, y la adopción de servicios en línea no debería reducir la elección. Se deberá adoptar el principio de que no existe ninguna puerta falsa para acceder a la administración. Los servicios se deberán prestar basándose en las necesidades del cliente.
7. **Implicación ciudadana:** La información y los servicios de la administración electrónica deberán ser de alta calidad e involucrar a los ciudadanos en el proceso político. Las políticas de calidad de información y los mecanismos de respuesta ayudarán a maximizar la utilidad del suministro de información y a intensificar la participación ciudadana.
8. **Privacidad:** La administración electrónica no deberá funcionar en detrimento de las expectativas establecidas de protección de la privacidad y debería tener como objetivo dicha protección.

Responsabilidad y control

9. **Responsabilidad:** La administración electrónica puede iniciar procesos administrativos y políticos para aumentar la responsabilidad. Las medidas deberían asegurar quiénes son los responsables de los proyectos e iniciativas compartidas. El uso de asociaciones con el sector privado no debería tampoco reducir el grado de responsabilidad.
10. **Control y evaluación:** Para poder mantener el impulso es fundamental determinar la demanda, los costes, las ventajas y los efectos de la administración electrónica. Sus implantadores no pueden esperar apoyo si no pueden explicar qué beneficios va a aportar.

El presente resumen es la traducción de extractos de una publicación de la OCDE editada originariamente en inglés y francés con los títulos siguientes:

OECD E-Government Studies
The E-Government Imperative

Études de l'OCDE sur l'administration électronique

L'administration électronique: un impératif

© OCDE, 2003.

Las publicaciones y los resúmenes de la OECD pueden obtenerse en

www.oecd.org/bookshop/

Introduzca "overview" en la casilla "title search" de la página de bienvenida de la librería en línea o el título inglés del libro (los resúmenes tienen un enlace que remite al original en inglés)

Estos Resúmenes han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2003

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.