

Josep M^a Renui:

¿Innovar o “maquillar”? La incorporación de las TICs a los procesos político-administrativos.

Abstract:

What criteria should guide the process of incorporating ICTs into political realm? Are ICTs, *per definitionem*, an instrument that always generates positive effects for political activity? Our reflection aims to influence the necessary and essential process of analysis prior to the introduction of ICT in the field of political processes, focusing primarily on the delimitation of its effects. In this sense it highlights the need to assess the added value of introducing a technological solution in the political process prior to do it, what will validate or not its desirability. There is, in this sense, the excessive use of "make-up" technology of political processes, that is, the absence of real & practical innovation.

Agenda:

La incorporación de las TICs al proceso administrativo (e-government & e-administration) ...195

La incorporación de las TICs al proceso político y democrático (e-politics & e-democracy).197

Author:

Prof. Dr. Josep M^a Renui:

- Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, Universitat de Barcelona, Avda. Diagonal 684, 08034 Barcelona, Spain
- ☎ + 34 – 934 029 032 , ✉ jreniu@ub.edu, 🌐 www.ub.edu/grepa/JMRenui.htm
- Relevant publications:
 - (Ed.) *E-voting: the last electoral revolution*. Barcelona: ICPS, 2008, 156 p. ISBN: 978-84-608-0728-5
 - “(Very) few certainties concerning the establishment of e-voting”, in *Revista de Administración Pública*, Vol. XLVI: 3. México, Instituto de Administración Pública, A.C. (INAP), Sept.-Dic. 2011. ISSN: 0482-5209. P. 131-148

Una de las cuestiones sobre las que existiría un cierto acuerdo generalizado respecto de las características del proceso de implementación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) entre analistas y responsables de las Administraciones Públicas es la disparidad de criterios existentes.

En este sentido, y a riesgo de simplificar en demasía el análisis, nos hallaríamos frente a dos grandes estrategias: por un lado la búsqueda de la innovación como estandarte de un proceso de modernización administrativa y, por el otro, la mera adición de procesos y/o herramientas tecnológicas a prácticas burocráticas tradicionales. No hacemos referencia a los habituales procesos de *benchmarking*, que permiten conocer nuevas soluciones y adaptarlas a la propia realidad, sino que pretendemos hacer especial hincapié en las diferencias existentes entre aquellas concepciones de las TICs como oportunidad y aquellas que únicamente se suman a la *moda* del momento. En otras palabras, tras la ya no tan reciente experiencia electoral norteamericana una gran mayoría de partidos y políticos en nuestro país ha *descubierto* el potencial de las TICs, lanzándose a la creación de canales televisivos en línea, la apertura de blogs de diseño o una inusitada competición por sumar "amigos" en las redes sociales como Facebook o Twitter (Grossman:1996).

La incorporación de las TICs al proceso administrativo (e-government & e-administration)

Pues bien, ¿cuál debiera ser el planteamiento correcto para la incorporación de las TICs a los procesos políticos? Habitualmente se describe este proceso mediante el recurso analítico a diferentes modelos de etapas o fases, compartiendo casi todos ellos su excesiva *tecnificación* (Criado y Ramilo:2001). Así frente al generalizado desconocimiento técnico de los responsables políticos y administrativos aparece como más útil acercarse al dicho proceso a partir de las actividades y de los condicionantes organizativos que deberán guiar la introducción de las TICs a los diferentes procesos político-administrativos.

Desde esta óptica, la fase o etapa inicial se caracteriza por centrarse en la *Información*, esto es, el objetivo central es poner a disposición del ciudadano ingentes volúmenes de información en línea para su consulta y difusión. Ello ha llevado a "volcar" en la red todas las informaciones relacionadas con la prestación de los servicios por parte de las Administraciones Públicas, a menudo sin una labor previa de filtrado de la información mediante la aplicación de criterios para la segmentación de dichos contenidos. Como bien puede colegirse, generalmente el resultado ha sido la generación de un efecto de *desinformación* en el ciudadano, unido a carencias en la usabilidad de algunas de dichas webs poco implicadas en garantizar una buena accesibilidad por parte de los usuarios.

Si bien esta primera etapa se asume habitualmente como superada con excesiva ligereza, el siguiente paso debiera ser la *automatización* de los procedimientos y servicios existentes. Es decir, la mejora de la efectividad de los procedimientos de prestación de servicios a los ciudadanos mediante la introducción de soluciones y aplicativos para la asistencia a los ciudadanos. Los ejemplos de los tradicionales "call-centers" o de los sistemas de asistencia en línea a través de los "chat" o de los servicios de telefonía por internet (VoIP) por un lado así como la apertura de procesos de tramitación en línea (e-tramitación) son ejemplos de prácticas generalizadas.

Este escenario, que supone ya un salto cualitativo significativo nos aboca a uno de los grandes retos, tanto por lo dificultoso del mismo como por el abandono que sufre. Éste no es otro que la necesidad de enfrentarnos a una labor de *reingeniería de procesos*, esto es, una labor de remodelación de los procedimientos político-administrativos. Reto a superar mediante la integración de diferentes departamentos de la Administración y, muy especialmente, la redefinición de los procesos desde una doble óptica: del ciudadano y del uso eficiente de las TICs. Y es precisamente en esta tercera fase o etapa donde nos encontramos con la decisión estratégica a la que nos referíamos al empezar esta aportación: ¿innovar o maquillar? En otras palabras, se pone sobre la mesa del responsable político-administrativo la decisión de responder a los viejos retos llevando a cabo nuevas actuaciones analizando la información disponible mediante los nuevos canales tecnológicos para, así, crear conocimiento o, por lo contrario, mantener las mismas dinámicas procedimentales incorporando únicamente las TICs para satisfacción de las memorias de actividades o para el recuento estadístico (Criado y Ramilo:2001).

Y es aquí donde, precisamente, nos enfrentamos con un escollo de difícil solución. Nos parece obvio que estas fases implican la plena asunción que la introducción de las TICs en la Administración Pública debe ir más allá de un simple proceso de *maquillaje tecnológico*. Es decir, de manera demasiado generalizada la introducción de las TICs a los procesos políticos y administrativos termina convirtiéndose en algo similar a una *moda pasajera*, sin voluntad real de permanencia. En buena medida esta decisión está condicionada por el hecho que el contexto político-institucional actual en el que opera la Administración Pública (la sociedad del conocimiento) es altamente similar a las bases estructurales tradicionales propias de la sociedad industrial. Las estructuras formales de la política no se han acomodado aún al nuevo entorno tecnológico y es precisamente esta razón la que explica uno de los principales motivos que la actividad política presente dificultades para gestionar y representar adecuadamente las demandas de los ciudadanos. Las tensiones aparecen en el momento en que los procesos políticos, a diferencia del resto de sectores de la actividad social, no evolucionan al mismo ritmo en la transformación de dichas estructuras institucionales. Aunque actualmente es cada vez más habitual el uso de las TICs en los ámbitos de la cultura, el ocio, las finanzas, la educación, las relaciones interpersonales, la información, etc.... las prácticas políticas aún se encuentran ancladas en el principio "ex situ" de la representación política, basadas en la pasividad y reactividad de la participación política. Por contra el nuevo entorno político que se vislumbra a partir de las TICs se caracteriza por una participación "in situ", construida con los ladrillos de la proactividad y la interacción, persiguiendo la generación de efectos directos e inmediatos sobre la realidad.

Relación/acción política	Medios convencionales	TICs
Estructura	Representativa, "ex situ"	Individual y colectiva, "in situ"
Características	Pasiva, Reactiva	Proactiva, Interactiva
Impacto	Indirecto	Directo, Inmediato
Modelo	Democracia 1.0	Democracia 2.0

Fuente: Adaptación de Viklas Nath (2000): Digital Governance (<http://www.digitalgovernance.org>)

No obstante, es pertinente destacar que la demandada innovación tecnológica no puede plantearse como un factor intrínsecamente positivo, sino más bien como un factor que únicamente aportará valor añadido si se utiliza de manera funcional en un contexto igualmente innovador (Grossman:1996). En otras palabras, el proceso de introducción de las TICs debe partir del hecho que éstas son herramientas para alcanzar determinados objetivos, y en ningún caso los objetivos en sí mismos.

Obviamente no disponemos aún de la receta concreta de cómo deba concretarse dicha estrategia innovadora aunque somos de la opinión que debería pasar por una plataforma multicanal de interacción entre los ciudadanos y la Administración. Algunos de los elementos que allí se combinaran debieran ser, por un lado, la mejora de los procesos de *minería de datos*; la estructuración de las webs siguiendo criterios semánticos así como de los estándares de "lectura fácil" en segundo lugar y, *last but not least*, la interconexión de las bases de datos relativas a cada ciudadano a fin de configurar una verdadera *carpeta del ciudadano* individualizada.

Es por ello que deben seguirse explorando las posibilidades que presentan las múltiples soluciones tecnológicas a nuestra disposición para potenciar los procesos de mejora de la Administración Pública, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, proximidad y participación. Todo este proceso, no obstante, deberá de tener como máxima para su correcta implementación la garantía, entre otras, de la accesibilidad de todos los ciudadanos y su capacitación funcional, el acceso a la información, la promoción de la *e-participación* en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas así como muy especialmente un nuevo diseño de la gestión interna de las Administraciones Públicas o, si se prefiere, su modernización.

La incorporación de las TICs al proceso político y democrático (e-politics & e-democracy).

Se configuran así dos grandes problemáticas a las que aún no tenemos, como sociedad, respuestas satisfactorias. Por un lado la ya mencionada tensión entre la sociedad de la información y las "viejas" estructuras sociales, puesto que la aparición de un nuevo modelo de sociedad del conocimiento requiere también de nuevos modelos de organización político-institucional. Es decir, la utilización del entramado político-organizativo tradicional fundado casi en exclusiva sobre la base de la relación de representación política entra en tensión frente a la capacidad –cada vez más creciente– de los ciudadanos de erigirse en los principales actores de la arena pública. En este sentido la explotación de las potencialidades de las tecnologías de la denominada *Web 2.0* (wikis, twitter, blogs, facebook, etc....) consiguen condicionar la agenda política esencialmente gracias a su inmediatez y a la interacción social en la que se basan (McCaughy y Ayers:2003). Los efectos de estas acciones, pensadas y ejecutadas *desde y en la red*, no sólo deben evaluarse según su éxito o fracaso sino que lo deben ser en tanto que acciones efectivamente innovadoras o bien como simples *adaptaciones o maquillajes* de viejas prácticas sin ningún valor añadido.

La segunda problemática va más allá de las medidas a adoptar a corto plazo (y de nuestro interés aquí) puesto que se centra en la necesidad de superar el actual modelo de la democracia representativa para consolidar y generalizar las prácticas de democracia participativa fundadas sobre el uso intensivo y extensivo de las TICs. En el fondo, la situación en la que nos hallamos adquiere características ciertamente paradójicas, puesto que en esencia estamos tratando de superar los viejos retos aún vigentes de la *gobernanza* depositando todas nuestras esperanzas en el uso de nuevas herramientas tecnológicas. De cualquier forma, y común a ambas problemáticas, las dificultades a las que todas las sociedades deben enfrentarse para una exitosa implementación de las TICs en los procesos políticos aparecen con fuerza. El centro de las preocupaciones lo ocupa de manera obvia, la posibilidad (o evidencia, desafortunadamente) de la exclusión social, que sobrevuela sobre cualquiera de las estrategias de implementación de las TICs.

Debilidades	<p>Necesidad de adquisición de competencias específicas (<i>alfabetización digital</i>)</p> <p>+ despliegue tecnológico (<i>inversión en infraestructuras</i>)</p>	Amenazas	<p>Brecha digital/Exclusión social (<i>colectivos especialmente sensibles: gente mayor y población inmigrante</i>)</p>
Fortalezas	<p>Colectivos sociales potencialmente favorables (<i>alta familiaridad para la población juvenil</i>)</p>	Oportunidades	<p>Mejora de la gobernanza + Modernización de la Administración</p>

Fuente: Elaboración del autor.

A partir del escenario descrito los objetivos a perseguir se vehiculan en tres grandes ámbitos: a) la mejora de la gobernanza, abriendo nuevos canales a la participación de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas; b) la mejora de la calidad en la prestación de servicios públicos y, c) las medidas encaminadas a facilitar el acceso, la interacción, la transacción y la prestación de servicios de la Administración Pública a través de medios telemáticos.

Así las cosas ¿qué debemos tener en cuenta? Por un lado aparece como un imperativo ineludible el que la citada introducción de las TICs no se convierta en un proceso excluyente para una parte significativa de la población, sino que tenga como principal objetivo la (e)inclusión de todos los ciudadanos. Para lograrla las TICs deben entenderse como mecanismos complementarios para la apertura de nuevos canales para la participación de los ciudadanos, la gestión de los asuntos públicos y la optimización de los recursos de las Administraciones públicas. En este sentido cada vez son más las voces que apuntan la necesidad de ir más allá del uso de

Internet como el principal canal entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (*Government to Citizen - G2C*). Se propone en este sentido el desarrollo de una estrategia multi-plataforma para la provisión de dichos *e-servicios* así como el recurso a la solución tecnológica con mayor penetración actualmente: el teléfono móvil. Las ventajas de esta *m-democracia* tienen que ver con el estado de las infraestructuras, en tanto que las redes de telefonía móvil se hallan ya desplegadas en el territorio y favorecen una penetración social cercana al 90% de usuarios únicos; su usabilidad, en tanto que la telefonía móvil presenta una mayor familiaridad en su uso debido a su alta similitud funcional con el teléfono tradicional; y el bajo umbral de inhibición para los nuevos usuarios sin discriminación de edad.

Centrándonos en el ámbito de la participación ciudadana, es evidente que uno de los temas más recurrentes en las democracias consolidadas como la nuestra es la necesidad de abordar el debate sobre la introducción de mecanismos de democracia participativa. Se dirá, realmente con gran parte de razón, que el funcionamiento de la democracia representativa precisa de elementos correctores en los que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, sus proyectos y también decidir sobre aspectos puntuales, más allá de la cita periódica con las urnas (Reniu:2008). Este escenario cobra especial relevancia al considerar dos variables: por un lado centrar nuestra unidad de análisis en lo local, donde cada uno de nosotros tenemos una percepción directa e inmediata de los problemas, las necesidades y las prioridades reales de las decisiones a tomar y de las políticas a impulsar. Por otro lado la expansión de las TICs a los ámbitos de lo político se convierte en el gran argumento para reclamar esa mayor participación, tomando como ejemplo sus enormes potencialidades. En este sentido es absolutamente indispensable tener muy claro que, al plantearnos procesos de participación ciudadana mediante el uso de dichas tecnologías, éstas no son más que un instrumento. Dicha exigencia parte de la constatación que a menudo parte de la clase política –y de los mismos ciudadanos- genera expectativas desmesuradas sobre el uso de las TICs, perfilando un entorno idílico donde sólo con un *click* cada uno de nosotros decidirá diariamente sobre todas las cuestiones objeto de nuestro interés, revolucionando completamente los mecanismos existentes para el gobierno de la *cosa pública*. Nada más alejado de la realidad, puesto que ni las TICs crean *per se* espacios de participación, ni son garantía alguna de una mejor participación (tanto cuantitativa como cualitativamente) ni, por supuesto, subvierten el proceso democrático de gobierno.

Es por ello que cualquier proceso de implementación de las TICs en programas de participación ciudadana deba tener como preludeo el análisis de la necesidad real de crear dichos espacios de participación junto con la inexcusable referencia a los objetivos que se persiguen (Reniu:2008). Aunque la receta es compleja, las diferentes experiencias parecen indicar que el éxito de las experiencias de participación ciudadana mediante las TICs se deberá en gran medida a la combinación de los siguientes elementos: a) una delimitación concreta y precisa del objeto que motiva el proceso participativo; b) la generación de un amplio consenso social y político sobre el proceso; c) la elección de un mecanismo de participación con cualidades *inclusivas* o que, en su defecto, contemple diferentes canales de participación.

Además, y aunque parezca un argumento obvio y simplista, debe tenerse muy presente que *a participar se aprende participando*, con lo que la decisión política de llevar a cabo procesos de participación ciudadana deberá considerarse como un proceso de aprendizaje, en el que los mejores resultados aparecerán en el medio y largo plazo. Esto es especialmente cierto cuando consideramos que el comportamiento participativo no depende, única y exclusivamente, de la apertura de dichos espacios ni de la plataforma tecnológica empleada. Así la utilización de las TICs puede y debe ser una excelente oportunidad para incentivar la participación de los ciudadanos, ofreciéndoles la posibilidad de expresar sus opiniones, sugerencias y críticas, así como también tomar decisiones sobre aspectos puntuales pero de especial relevancia en su entorno.

El principal peligro de ello es diseñar estrategias participativas –como así ha sucedido en algunos casos en nuestro país- única y exclusivamente pensadas para su desarrollo en un entorno virtual. Quizás como muestra de la excelencia tecnológica o quizás como recurso político propagandístico, lo cierto es que algunas experiencias han *migrado* totalmente a contextos virtuales en los que una parte significativa de la población a quien iba destinada la participación no podía acceder (Reniu:2008). Se señaló antes la necesidad de desplegar procesos participativos inclusivos, esto es, que permitan que todos los colectivos puedan acceder y tomar parte en los mismos, independientemente de sus conocimientos o capacidades tecnológicas. Ello puede lograrse a través de la combinación de diferentes estrategias. En primer lugar resulta especialmente útil el considerar la implementación gradual de las soluciones tecnológicas, de forma que éstas coexistan con los mecanismos

tradicionales para la recepción de sugerencias, ideas, opiniones o también para la expresión directa de la voluntad del ciudadano mediante el voto. En segundo lugar, y muy vinculado a la anterior estrategia así como con el objetivo de la generación de consensos sociales y políticos, resulta especialmente útil la colaboración del mundo asociativo puesto que no sólo permite una mayor difusión de la actividad participativa sino que también puede actuar como centro receptor de dicha participación. Y en tercer lugar, debe considerarse la utilización de diferentes plataformas tecnológicas para la participación, puesto que las TICs no sólo son Internet sino que contamos también con una herramienta con una mayor penetración ciudadana: la telefonía móvil.

En resumen, tal y como hemos pretendido apuntar, la prometedora relación entre las TICs y la participación ciudadana pasa por una planificación racional, sensata, comedida y, sobretodo realista de los procesos. Si bien estas soluciones tecnológicas aparecen como apetitosas novedades, lo cierto es que su errónea utilización puede dar lugar a disfunciones en la relación entre los ciudadanos y los responsables políticos. Además, la opción de algunas experiencias españolas y europeas por la virtualidad de Internet supone contar con un escenario final totalmente sesgado, puesto que más de la mitad de la población –en el mejor de los casos- no tiene acceso a dicho entorno ni interés en el mismo. Tal y como se ha venido realizando en diversas convocatorias, las TICs no pueden sustituir la participación presencial, personal, de los ciudadanos. Si queremos que la relación entre las tecnologías y la participación ciudadana siga siendo prometedora deberemos aprender a incorporarlas de manera gradual, como herramientas adicionales que permiten complementar aquellas lagunas que los mecanismos tradicionales no son capaces de colmar, como por ejemplo la participación de los ciudadanos más jóvenes. Pero en cualquier caso, no le pidamos a las TICs que por sí solas nos solucionen nuestros problemas.

References

- Criado, J.I. y Ramilo, 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*, 61 (I)
- Grossman, L.K.** (1996). *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. Nueva York: Penguin.
- McCaughey, M. y Ayers, M.D.** (Eds.) (2003) *Cyberactivism: Online Activism in Theory and Practice*. Nueva York: Routledge.
- Reniu, J.M^a.** (Ed.) (2008) *E-voting: the last electoral revolution*. Barcelona, ICPS.
- Reniu, J.M^a.** (2003) "Las reticencias de los actores políticos al uso de la red", en *Cultura Democrática – Revista Diversa*, nº 9. Instituto Electoral Veracruzano.
- Sunstein, C.R.** (2001). *Republic.Com*. Princeton. Princeton University Press.