
La transformación digital de los Servicios Sociales locales

Explorando factores vinculados a las políticas de transparencia que contribuyen a la madurez digital de los servicios públicos

MIREIA LÓPEZ ÁLVAREZ

Universitat Pompeu Fabra

mireia.lopeza@upf.edu

Resumen

Este artículo forma parte de una investigación doctoral que realiza una aproximación a los Servicios Sociales locales en España, para comprender 1) en qué medida han incorporado herramientas y procesos digitales (nivel de transformación digital), y 2) explorar las diferentes formas de gestión y organización, mediante la detección de factores que influyen en la integración de la transformación digital, como conductores o barreras. Uno de los factores detectados es la transparencia. El objetivo es validarlo como parte de la propuesta de índice para la determinación del grado de transformación digital en los servicios públicos locales.

Palabras clave: transformación digital, Servicios Sociales, transparencia, e-administración, gestión pública

Nota biográfica

Mireia López Álvarez es doctoranda y profesora asociada en la Universitat Pompeu Fabra (UPF). Graduada en Ciencia Política y Gestión Pública (UAB) y máster en Gestión Pública (UAB, UPF y UB). También es gestora de proyectos del ámbito sociosanitario para ABD Asociación Bienestar y Desarrollo. Mireia ha colaborado en investigaciones de CIDOB, IGOP, IBOD y RAUN, entre otros organismos internacionales.

INTRODUCCIÓN

La tendencia demográfica global muestra pirámides poblacionales invertidas: el envejecimiento es un desafío que las sociedades deberán enfrentar en este siglo XXI. Es un reto para la Gestión Pública dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad ante el envejecimiento. Una de las principales estrategias para responder a este nuevo contexto de manera eficaz, eficiente e inclusiva, se basará en el uso de las nuevas tecnologías (y las nuevas formas de gestión vinculadas): hablamos de la transformación digital de Servicios Sociales, cuya integración no debería retrasarse más, pues actualmente España ocupa el 24o lugar del índice de envejecimiento a nivel mundial (Banco Mundial, 2021).

Este artículo forma parte de una investigación doctoral que realiza una aproximación a estos complejos servicios públicos y su funcionamiento, para comprender 1) en qué medida han interiorizado e incorporado herramientas tecnológicas y digitales (nivel de transformación digital), y 2) explorar las diferentes formas de transformación de la gestión y hacia dónde han conducido a los Servicios Sociales locales españoles.

Para ello, se exploran los factores que posiblemente influyen en formas más fuertes o débiles de integración de la tecnología en los Servicios Sociales (madurez de la transformación digital), es decir, aquellos que se presentan como conductores o como barreras. Algunos de los factores detectados responden a modelos de gestión pública existentes (mayormente situados bajo el paraguas de la Nueva Gestión Pública), como son el perfil de recursos humanos, la estructura de la organización, actitudes, incentivos y resistencias al cambio, la legislación vigente, la presencia de una cultura de la evaluación y, por supuesto, la incorporación de políticas de transparencia, que se configuran como una pieza clave de la transformación digital, especialmente cuando nos encaminamos hacia un mundo de algoritmos y grandes cantidades de datos (altamente sensibles en el sector social).

El artículo pone el foco en la transparencia, presentando una **propuesta** de factores ligados a las políticas de transparencia que contribuyen al desarrollo de la transformación digital en Servicios Sociales. El **objetivo es validar estos factores** como parte de la propuesta de **índice para la determinación del grado de transformación digital**.

La investigación, en su amplitud, explora la transformación digital desde una perspectiva de Gestión Pública, en la que se conciben la tecnología y la digitalización como soluciones preventivas ante las necesidades futuras de una población sobre envejecida, que no podrá avanzar adecuadamente si no es de la mano de las políticas de transparencia.

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación pone el foco en la transformación digital de los Servicios Sociales locales, un concepto amplio de difícil consenso por lo que a su definición respecta, y que a menudo se relaciona con la tecnología.

La palabra **tecnología** proviene del griego y significa arte, oficio o destreza, por lo que se refiere a un proceso (diseño, creación, construcción, ejecución...), a una habilidad o capacidad de transformar o combinar algo que ya existe para crear algo nuevo o modificar su función (bienes, servicios, metodologías, procesos, sistemas); según la Real Academia Española (RAE) se refiere a un “conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico”, o bien, al “conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto”; haciendo mayor hincapié en el proceso y, por ende, la metodología y las formas de hacer así como en el conocimiento, siendo cuestiones intangibles. La tecnología, por tanto, puede ser **analógica** (tradicional como la radio o el reloj mecánico) o **digital**.

Vale la pena reflexionar sobre la asociación que realizamos entre las (nuevas) tecnologías y el mundo digital (ordenadores, *Smartphones*, satélites...), como si la tecnología fuera sinónimo de modernidad. Pero no debemos olvidar que objetos cotidianos (pluma, máquina de escribir...) fueron en un momento de la historia tecnología punta. Por tanto, la tecnología es innovación en conocimientos y habilidades que nos permite generar productos o ideas que satisfacen necesidades o resuelven problemas, en un entorno material, real o virtual. **A menudo, a la transformación digital se la cataloga como tecnológica, erróneamente.**

Ante la amplitud de la tecnología como concepto, merece especial atención la **tecnología digital** -entendida como el uso de procesos, herramientas y estrategias asistidas por recursos y/o **dispositivos tecnológicos** como los ordenadores- puesto que su relación con la digitalización y la transformación digital es muy estrecha, siendo la precursora de éstas. Cabe mencionar, que los **dispositivos tecnológicos son digitales** cuando permiten el uso e interconectividad mediante el famoso **Internet of Things (IoT)**, siendo ejemplos de aparatos o dispositivos digitales el ordenador, el teléfono inteligente, las cámaras digitales, la televisión digital, los videojuegos, los electrodomésticos inteligentes...

Naciones Unidas lleva años advirtiendo de cómo las nuevas tecnologías digitales y los avances en este sentido, pueden contribuir a la justicia y a la equidad, dando respuesta a múltiples problemas y retos globales, mientras que a su vez presentan implicaciones y amenazas (privacidad, seguridad, desigualdades, brecha digital) que deben ser gestionadas (Naciones Unidas, s.f.). Pero, como el mundo sigue avanzando a pasos agigantados, ya hablamos de las **nuevas tecnologías digitales**, que dan forma a la **transformación digital**, que se refiere al **cambio asociado a la aplicación de tecnologías digitales**. Las nuevas tecnologías digitales incluyen principalmente el Internet de las Cosas (IoT) a través del cual se integran y conectan organizaciones y personas, la impresión 3D, la realidad mixta, aumentada o el nuevo Metaverso, los asistentes virtuales, la ciencia de datos (Big Data, principalmente), el blockchain, la inteligencia artificial en su más amplio espectro, la automatización y hiperautomatización, o la gestión documental. Esta distinción existente entre las que me atrevo a catalogar como “clásicas” y “nuevas” tecnologías digitales, contribuye a la

justificación de la división **propuesta sobre tres niveles de madurez en la transformación digital en la Administración Pública**, que se presenta a continuación:

- **Nivel 1 (principiante). Tecnologías para la normalización:** digitalización básica y e-administración. Herramientas esporádicas utilizadas por necesidad y pruebas piloto. Utilizar la tecnología por casualidad o imposición.
- **Nivel 2 (intermedio). Tecnologías para la automatización:** Tecnologías Auxiliares y automatización de procesos. Hay una conciencia de la necesidad de transformar digitalmente e innovar. Situación madura. Análisis y medición de indicadores y profesionales más tecnificados.
- **Nivel 3 (avanzado). Tecnologías para la predicción:** Inteligencia Artificial y Big Data. Se están tomando decisiones en base a grandes volúmenes de datos y se apuesta por impulsar la Inteligencia Artificial y la Robótica.

Entre 1750 y 1850 los países occidentales experimentan la Revolución industrial en la que se “aplica el nuevo saber tecnológico a las herramientas (instrumentos) y a los procesos de producción” (Brugué y Subirats, 1996, p. 12) lo que aumenta la productividad y nos conduce hasta mediados del siglo XX a la Revolución de la productividad, en la que ese saber tecnológico se empieza a aplicar a la organización del trabajo. Es en ese momento en el que se empieza a hablar de gestión, dejando cada vez más atrás la noción de administración pública tradicional, pues ya no es suficiente con administrar, sino que hay que gestionar para facilitar la mejora continua y adaptarse a los cambios. **La transformación digital es la cima (al menos, conocida hoy en día) del proceso de digitalización, de integración e incorporación de las tecnologías digitales.**

Kaplan y Haenlein (2019) definen la transformación digital como “la integración de la tecnología digital en todos los ámbitos de la sociedad, y los cambios que se derivan de esta integración. En pocas palabras, la transformación digital representa el uso novedoso de la tecnología digital para resolver problemas tradicionales, lo que puede conducir a una innovación disruptiva.”

Transformar la Administración Pública digitalmente va más allá de convertirla en electrónica: **requiere un cambio cultural y organizativo profundo tanto en la previsión como en la provisión de servicios públicos, enfocándonos hacia servicios y organizaciones proactivas y personalizadas.** Esto cobra aún mayor relevancia cuando se trata de servicios que interactúan de forma recurrente y personal (entendiendo la palabra no como el hecho de que sea presencial, cara a cara, sino porque la prestación del servicio implica una relación de confianza entre profesionales y personas usuarias, así como un trato sensible de su historia clínica, social y/o vital) con las personas usuarias a las que atienden, siendo el caso de servicios sanitarios y Servicios Sociales. Es por ello por lo que la investigación no solo se centra en los avances meramente tecnológicos y digitales, **sino en los procesos internos que los acompañan o influyen (factores explicativos *ad intra*):** las personas que trabajan en la AA.PP., los procesos, la cultura organizacional, la innovación, el liderazgo, el uso de los datos, los modelos de evaluación,

y las políticas de transparencia. A continuación, se presentan los distintos factores detectados a partir de la Revisión Sistemática de la Literatura (detallada en el apartado de METODOLOGÍA):

FIGURA 1. FACTORES QUE EXPLICAN LA MADUREZ DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL



Fuente: elaboración propia a partir de la Revisión Sistemática de la Literatura (Systematic Literature Review)

En el camino hacia la digitalización se necesita inversión en infraestructuras, pero también “en los cambios organizativos y de formación del personal para adaptarse a las nuevas formas de trabajo. En muchas ocasiones el cambio cultural también tendrá un gran impacto y este será difícilmente cuantificable.” (Millán Tejedor, 2008)

Las preguntas generales de investigación planteadas, así como sus respectivas hipótesis, son las siguientes:

P1: ¿Qué nivel de madurez en la transformación digital presentan los Servicios Sociales de las diferentes ciudades españolas?

H1: En promedio, la mayoría de las ciudades españolas analizadas presentan un nivel medio (nivel 2) de madurez en la transformación digital.

P2: ¿Presentan las grandes ciudades españolas un mayor nivel de madurez en la transformación digital que las ciudades pequeñas y medianas?

H2: No, presentan niveles similares de integración de la innovación tecnológica ya que las ciudades grandes tienen más recursos y la necesidad de presentarse como ciudades vanguardistas invirtiendo en innovación tecnológica mientras que las ciudades pequeñas tienen la necesidad de ser más eficientes y

llegar a lugares de difícil acceso, intentando llegar a las personas en situación de vulnerabilidad salvando las distancias geográficas y sociales.

P3: ¿Qué necesitan las ciudades para alcanzar un alto nivel de transformación digital en los próximos años?

Si observamos cómo ha sido la implementación e integración de nuevas tecnologías por parte de los Servicios locales, describimos lo que han hecho y buscamos explicar por qué han hecho (o no hecho) lo que han hecho, seremos capaces de encontrar posibles explicaciones sobre los **factores determinantes (conductores) y las barreras que se presentan en la transformación digital**. El cómo se testearán y validarán o refutarán estas hipótesis se detalla en el siguiente apartado (ver METODOLOGÍA).

Hasta el momento, se han observado una serie de factores potencialmente explicativos de la transformación digital en el seno de Servicios Sociales (ver FIGURA 1), entre los cuales **la literatura académica parece poner cierta atención en las políticas de transparencia, y en cómo éstas a través de la publicación de información, la garantía del derecho de acceso y otras herramientas (como las cartas de servicios) han impactado en las dinámicas, las estructuras y el funcionamiento interno de los Servicios Sociales locales en su proceso de digitalización**. Por ello, en este artículo se analiza la dinámica existente entre los dos conceptos y se presentan opciones para su análisis mediante casos de estudio (ver APROXIMACIÓN CONCEPTUAL).

FIGURA 2. TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA



Fuente: elaboración propia a partir de la Revisión Sistemática de la Literatura (Systematic Literature Review)

METODOLOGÍA

De acuerdo con la legislación española, en concreto con la LRBL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), las ciudades con más de 20.000 habitantes deben prestar Servicios Sociales básicos a través de la evaluación, información y atención de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo social. Partiendo de la tendencia al sobre envejecimiento de España, es de esperar que estos servicios verán aumentada su demanda, ante situaciones de mayor exclusión, dependencia y vulnerabilidad. Aunque son servicios de alta complejidad (especialmente en la gestión interna) la elección de estos servicios no es al azar.

Para el análisis se han seleccionado los **414 municipios españoles con más de 20.000 habitantes**, clasificándolos en función del número de habitantes (según datos del INE, 2021):

TABLA 1. COHORTES DE POBLACIÓN Y MUNICIPIOS INCLUIDOS

COHORTE 1	Municipios con más de 500 000 habitantes	6
COHORTE 2	Municipios con más de 200 000 y menos de 500 000 habitantes	24
COHORTE 3	Municipios con más de 100 000 y menos de 200 000 habitantes	33
COHORTE 4	Municipios con más de 50 000 y menos de 100 000 habitantes	86
COHORTE 5	Municipios con más de 20 000 y menos de 50 000 habitantes	265

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INE (2021)

A estos, se les administrará una encuesta exploratoria (para tener un primer acercamiento a la gestión de la transformación digital en el servicio y el peso que cada actor otorga a los factores propuestos), descriptiva (se solicita una autoevaluación del nivel de transformación digital así como varias preguntas que permiten determinar el nivel en base a la disponibilidad de herramientas tecnológicas y praxis u modelos de gestión vinculados a la digitalización) y explicativa (incluyendo preguntas que buscan señalar la relación entre los distintos factores de transformación digital detectados en la literatura académica y los modelos de gestión).

Los resultados ayudarán a centrar la investigación en aquellos factores que juegan un papel importante en la transformación digital en base a la importancia otorgada por los profesionales de los distintos Servicios Sociales locales. Posteriormente, se seleccionarán dos casos de estudio por cada cohorte poblacional (10) para realizar entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión (con profesionales de distintas categorías de los Servicios Sociales) que permitan un análisis cualitativo detallado de las formas de gestión y la relación de éstas con el nivel de transformación digital detectado en la encuesta previa. En esta fase se plantea el uso del Análisis Cualitativo Comparado (QCA en inglés) que ayudará a explicar porque hay ciertos cambios (como la digitalización) que suceden en unos casos y no en otros. (Schatz y Welle, 2016)

Para determinar los factores que influyen en la transformación digital (como facilitadores o barreras) se ha optado por una aproximación deductiva, a través de una Revisión Sistemática de la Literatura (SLR en inglés). Para evaluar los factores se usarán las encuestas y entrevistas mencionadas anteriormente, cuya diversidad nos permitirá justificar los factores seleccionados y asegurarnos de que realmente influyen en la transformación digital de las organizaciones públicas locales (ver FIGURA 1).

En la primera aproximación teórica (a través de la Revisión Sistemática de Literatura) podemos identificar las políticas de transparencia como uno de los factores más importantes en la transformación digital de las organizaciones. Por ello, **este artículo explora la relación -a nivel teórico- entre la transparencia y la digitalización y propone una serie de ítems la presencia o ausencia de los cuales puede orientarnos sobre el modelo de gestión pública integrado en la organización local** (las políticas de transparencia implementadas, la cultura organizativa...) **el cual nos puede permitir explicar el porqué de unos u otros niveles de madurez digital en los Servicios Sociales locales.**

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL: TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y TRANSPARENCIA

Las Administraciones Públicas locales han desplegado importantes procesos de transformación y revisión de sus capacidades institucionales y ya hace años que se plantean el reto de impulsar iniciativas orientadas a la mejora de la transparencia y el fomento de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, en los diferentes ámbitos de su actividad pública.

Las políticas de transparencia han tenido especial efecto en los gobiernos locales, donde el análisis de este entorno se hace más que necesario pues es el nivel más cercano a la ciudadanía y al mismo tiempo el pilar esencial para fomentar una cultura basada en el rechazo de prácticas corruptas y en la promoción de la transparencia en el ejercicio de la Gestión Pública. La transparencia, como concepto, a menudo se relaciona con otros conceptos como el de buen gobierno, gobierno abierto, rendición de cuentas, ética pública, corrupción y fraude.

Las políticas de transparencia no han incidido sólo en garantizar el derecho de acceso a la información pública o fomentar la publicidad activa, sino que también parecen haber incidido en la definición, publicación y evaluación de estándares de calidad mediante herramientas de fomento de la transparencia, como son las cartas de servicios. El impulso de la transparencia a nivel local se convierte así en una herramienta fiscalizadora al alcance de la ciudadanía, fruto del esfuerzo local de rendir cuentas, pero también es un mecanismo para reactivar la confianza ciudadana hacia la Administración Pública.

De la mano de las políticas de calidad y de una cultura de evaluación, se han implementado diversos **mecanismos que fomentan la transparencia, pero, que además influyen en la digitalización de los servicios.**

Matheus et al. (2021), en una revisión exhaustiva de la literatura, identifican distintas barreras (económicas, de calidad de los datos, éticas, humanas, organizacionales, legales, técnicas y de usabilidad) para alcanzar lo que definen como ‘transparencia digital’, que es aquella transparencia que se materializa gracias a las TIC. “Digital transparency refers here to government organizations relying on digital technologies and networks to become more transparent.” (Matheus, et al., 2021) **Gran parte de estas barreras son muy parecidas a los factores identificados que influyen en la transformación digital (Figura 1), por lo que es de esperar que, al superar las barreras para la transparencia digital, consecuentemente también se superen aquellas que se presentan para la transformación digital.**

La mayoría de las aportaciones académicas en el ámbito establecen una relación unidireccional en la que la transformación digital (la e-administración, la digitalización, u otros símiles) se concibe como una herramienta a disposición de las políticas de transparencia. Autores como Bannister y Connolly (2011) sugieren que las TIC son una parte muy importante en el despliegue de la transparencia, aunque critican el tono normativo con el que se asume que la e-administración y otros procesos de obertura y transparencia tienen solo impactos positivos. Además, emplean el término “e-transparencia” para referirse a aquella transparencia digitalizada, que forma parte del mundo digital (e-gobierno, e-democracia...). Es decir, se considera una relación unidireccional (algunos ejemplos de títulos de artículos, conferencias o prensa: “Digital transformation as a vehicle for transparency?” “Using ICTs to create a culture of transparency.” “E-government leads to transparency.” que señalan la extendida concepción de esta relación unidireccional).

Como avanzábamos, este artículo explora esta relación como mínimo recíproca, pero especialmente partiendo de la premisa de que **son las políticas de transparencia las que influyen en la transformación digital de los servicios públicos locales.** Se presentan una serie de **motivos identificados por los que la transparencia puede explicar (influir, impulsar) la transformación digital:**

1. Costes: ser transparente tiene un coste, pero la transformación digital permite reducirlos (ej. no es lo mismo ser transparente imprimiendo documentos de 500 páginas, que publicando datos automatizados en una web). “Aunque la e-transparencia no es necesariamente barata, es considerablemente menos costosa que las formas tradicionales de transparencia.” (Margetts, 2006).

2. Capacidad para gestionar grandes volúmenes de datos y generar bases de datos: la necesidad de las políticas de transparencia de abrir el acceso a datos requiere de las TIC (hardware y software – *front-end* y *back-end*) para llevarlo a cabo. Además, demanda

perfiles humanos capacitados para gestionar esos datos, y las plataformas detrás de éstos. (Margetts, 2006) En esta línea, al implantar portales de Datos Abiertos, o incluso análisis Big Data, se requiere de hardware y software preparado, de recursos humanos especializados y sobretodo de una cultura de la evaluación interiorizada que permita una recopilación y categorización de los datos uniforme y adecuada (Bertot y Choi, 2013), algo que forma parte del proceso de transformación digital en la organización.

3. Inversión económica: la inversión en tecnologías digitales requiere un presupuesto a medida. Algunas herramientas derivadas de las políticas de transparencia, cuando están bien implementadas requieren de una actualización rutinaria, lo que alimenta el presupuesto destinado a digitalización, porque de alguna forma se obliga a tener sistemas (tanto digitales como de procesos internos) que automaticen y simplifiquen el proceso.

4. Rendición de cuentas y cambios internos: las políticas de transparencia buscan rendir cuentas y establecer mecanismos de comunicación y apertura hacia la ciudadanía, provocando cambios internos. En ocasiones, se vinculan a las políticas de calidad, materializándose en cartas de servicios, por ejemplo, en las que se digitalizan procesos para la presentación telemática de quejas, sugerencias y reclamaciones. La necesidad de habilitar estos canales, así como otros (por ejemplo, peticiones de acceso a la información pública -aunque posteriormente sean gestionadas en su gran mayoría por empleados públicos y aún no estén automatizadas-) requieren de procesos de digitalización. Además, las TIC permiten disminuir el tiempo de respuesta y en ocasiones, ofrecen un seguimiento a tiempo real del estado del procedimiento, siendo también un ejercicio de transparencia en el proceso (*process transparency*).

FACTORES DE TRANSPARENCIA EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL. Y AHORA, ¿CÓMO MEDIMOS?

Una vez explorada la relación bidireccional entre las políticas de transparencia y la transformación digital a nivel teórico, es importante materializarla en indicadores o factores que se sumen al índice explicativo de la transformación digital.

Como se explica en el apartado de METODOLOGÍA, al determinar el nivel de transformación digital mediante la encuesta, se empleará un Análisis Cualitativo Comparado para explicar si los factores relacionados con la transparencia están presentes en los casos en los que encontramos un nivel de transformación digital medio-alto, y ausentes en el bajo. Los factores relacionados con las políticas de transparencia que se propone identificar son los siguientes, de los que se valorará la presencia (1) o ausencia (0), y que se clasifican en función de si son factores que 1) determinan el nivel de digitalización (aunque se relacionen con las políticas de transparencia sirven para clasificar la situación de los municipios en cuanto a su nivel de madurez digital) o 2) explican el nivel de madurez en la digitalización (es decir, materializan los 4 motivos identificados por los que la transparencia puede influir en la transformación digital):

TABLA 2. INDICADORES DETERMINANTES Y EXPLICATIVOS

INDICADOR	DETERMINANTE	EXPLICATIVO
IE1. Carta de servicios de Servicios Sociales digital		X
ID1. Portal Open Data de Servicios Sociales	X	
ID2. Canal digital propio de Servicios Sociales para quejas y sugerencias	X	
IE2. Encuesta de satisfacción en la web (transparencia centrada en el usuario)		X
ID3. <i>Chatbots</i> (transparencia centrada en el usuario)	X	
ID4. Solicitud de cita previa online	X	
ID5. Transparencia en los procesos I: trámites on-line relacionados con Servicios Sociales	X	
IE3. Transparencia en los procesos II: consulta del estado de los trámites		X
IE4. Redes sociales propias de Servicios Sociales (publicidad activa)		X
IE5. Si existen programas de Big Data o IA) publicación de metodología para la selección de patrones (algoritmos) o guías para la toma de decisiones inteligentes		X

Fuente: elaboración propia

Analizando los indicadores detalladamente, se ha optado por clasificarlos en función de si son determinantes o explicativos, por los motivos que se detallan a continuación:

DETERMINANTES. Son aquellos que se propone usar como parte del índice para medir o determinar el nivel de madurez en la transformación digital de los Servicios Sociales locales. Por ello, son tangibles y reflejan la incorporación y despliegue de nuevas tecnologías (y también de otras derivadas de la administración electrónica) o la digitalización de procesos, aunque en parte han sido impulsados por las políticas de transparencia y la regulación existente en la materia.

ID1. Portal Open Data de Servicios Sociales. Los municipios más maduros digitalmente cuentan con portales Open Data con datos generados por los Servicios Sociales. Aunque la apertura de datos forma parte de las políticas de transparencia, la forma en la que se materializa mediante un portal web hace que el indicador se seleccione como determinante.

ID2. Canal digital propio de Servicios Sociales para quejas y sugerencias. Contar con canales digitales de quejas y sugerencias puede concebirse como una herramienta al servicio de las políticas de calidad, pero el hecho de que exista como un procedimiento digital, contribuye a determinar la madurez en la transformación digital.

ID3. *Chatbots* (transparencia centrada en el usuario). Aunque los chatbots se han clasificado en ocasiones como herramientas de transparencia centradas en el usuario, son una herramienta tecnológica automatizada mediante Inteligencia Artificial, reflejo de niveles de madurez elevados.

ID4. Solicitud de cita previa online. La posibilidad de solicitar cita previa online es un trámite digital, que además implica un cambio en la gestión interna (vinculación de calendarios, agendas digitales...).

ID5. Transparencia en los procesos I: trámites on-line relacionados con Servicios Sociales. Que existan trámites on-line en la web municipal de Servicios Sociales refleja la consolidación de la e-administración.

EXPLICATIVOS. Son aquellos que pueden explicar la presencia o la apuesta por una cultura basada en la transparencia en el interior de la organización, que por los motivos detallados anteriormente impulsan o provocan avances en la transformación digital del servicio, o al menos, justifican su necesidad para garantizar una transparencia digital adecuada.

IE1. Carta de servicios de Servicios Sociales digital. Las cartas de servicios son una de las máximas expresiones de transparencia recogidas en las diferentes leyes autonómicas de transparencia. Para hacerlas públicas en el portal web, de una forma accesible, y para actualizarlas y hacer un seguimiento de los datos (cumplimiento de estándares de calidad), se requieren de herramientas tecnológicas y digitales, tanto software como hardware, así como de profesionales con aptitudes para la gestión de datos. Por ello, impulsan cierta madurez tecnológica (aunque muy básica).

IE2. Encuesta de satisfacción en la web (transparencia centrada en el usuario). Si la web dispone de encuestas de satisfacción sobre el portal web de Servicios Sociales, es una forma de evaluar la calidad de la publicidad activa. Aunque sea una opción digital, se relaciona con las políticas de calidad, evaluación y transparencia.

IE3. Transparencia en los procesos II: consulta del estado de los trámites. Se relaciona con el ID5, pero se refiere a la posibilidad de que el ciudadano pueda conocer el estado del trámite (pendiente, en trámite, resuelto...). Es un ejercicio de transparencia con la ciudadanía pero que requiere de una plataforma de gestión y de cierta automatización.

IE4. Redes sociales propias de Servicios Sociales (publicidad activa). En algunos municipios, los Servicios Sociales gestionan algunas redes sociales o grupos de WhatsApp, que se configuran como mecanismos de publicidad activa mediante medios digitales.

IE5. (si existen programas de Big Data o IA) publicación de metodología para la selección de patrones (algoritmos) o guías para la toma de decisiones inteligentes. La existencia de análisis Big Data o servicios u herramientas basadas en la Inteligencia Artificial se situaría como un determinante de la madurez digital, por eso este indicador se refiere a la existencia de guías metodológicas para la toma de decisiones en base a esos datos, y la transparencia de éstos.

REFLEXIONES FINALES

Existen modelos de gestión en el marco de la Nueva Gestión Pública que llevan el impulso de la transparencia más allá al relacionarla con el uso de las nuevas TIC. La e-administración, tan conocida por ser uno de los pilares del gobierno abierto, persigue la optimización de los servicios prestados impulsando la participación ciudadana y cambiando las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos a través de internet o de otras herramientas tecnológicas que permiten una mayor apertura de datos a

disposición de la ciudadana (el conocido Open Data) o un sinnúmero de trámites on-line a realizar que faciliten el contacto de los usuarios con los servicios.

La digitalización y la e-administración “facilita un acceso más flexible, cómodo y rápido a los servicios, simplifica los trámites burocráticos y aumenta la eficiencia, proporciona una mayor cercanía a los ciudadanos, permite el seguimiento de los trámites y acelera la entrada en la Sociedad de la Información tanto de los ciudadanos como de las empresas, al mismo tiempo que fomenta la integración de los colectivos con necesidades especiales. Para la propia Administración el impacto también es muy positivo, ya que se disminuyen los errores, se mejoran las relaciones con los empleados y con otras administraciones públicas, se ahorran costes y se reduce el uso de papel.” (Millán Tejedor, 2008). En definitiva, la administración electrónica juega un papel fundamental en la publicación y difusión de las cartas de servicios, entre otras herramientas de transparencia, y permiten una interacción más ágil y fácil por parte del ciudadano con la Administración Pública.

Las herramientas desplegadas en el marco de las políticas de transparencia se posicionan como una forma de inclusión digital (las cartas de servicios y el acceso a la información pública), así como **la transparencia es un pilar cultural, igual que la agilidad o la adaptabilidad a los cambios, esencial en el proceso de transformación digital.**

Las políticas de transparencia parecen tener un impacto en el cambio organizativo de Servicios Sociales (aplicable también a otros servicios públicos locales), modificando sus dinámicas, estructuras y funcionamiento para generar un nivel mayor de transformación digital, en base a los motivos expuestos (costes, gestión de datos, presupuesto adaptado, rendición de cuentas...). La transparencia en el mundo digital obliga a reflexionar sobre la estructura interna del servicio, sobre los datos que se recopilan, sobre los procesos que se siguen, por lo que induce a un cambio en el interior de la organización. De la mano de las políticas de transparencia se implementan herramientas y mecanismos que al intentar digitalizarlos (en busca de esa e-transparencia) nos encontramos con que requieren de personas (y no de máquinas): las actas deben redactarse y subirse a la web, los documentos hay que escanearlos... Por ello, es importante destacar que esta semiautomatización en favor de la transparencia, puede llevar un coste (en tiempo). Aunque parezca algo negativo, es también una oportunidad para la transformación digital: permite cambiar formas de hacer y procesos internos, para adaptarlos más al mundo digital (ese en el que no hay que escanear documentos).

En conclusión, la relación conceptual parece ser una **cuestión de incentivos**: una demanda de transparencia motiva la transformación digital por una cuestión de costes, ya que a largo plazo es más eficiente actualizar automáticamente y sistematizar procesos, ahorrando recursos públicos.

Aunque es imprescindible no perder de vista que se trata de una relación recíproca: por ejemplo, se apuesta por la publicidad activa como medida de transparencia, pero ésta requiere de la transformación digital porque se necesitan cambios internos (romper con

las reticencias de publicar la información, automatizar procesos, digitalizar documentación...) pero también otros enfocados al exterior (garantizar que la web municipal sea *responsive*, es decir, que se adapte a móviles, que provea la información en varias lenguas) para superar brechas digitales existentes. (Bertot y Choi, 2013)

En el análisis cualitativo mediante las entrevistas semi-estructuradas, seguramente podamos averiguar otras formas en que las políticas y la cultura de transparencia en la organización influyen en la transformación digital, ya sea positiva o negativamente. Complementando la hipótesis más extendida en la literatura académica, las políticas de transparencia necesitan la transformación digital, pero es en esta necesidad desde donde la impulsan: generan la demanda, el contexto y la necesidad para que se abra el camino hacia la digitalización. Por ello, podríamos decir que las políticas de transparencia actúan como precursoras, facilitadoras e impulsoras de estos procesos transformadores, a la vez que son garantes de buenas prácticas.

REFERENCIAS

Banco Mundial, 2021. *Estimaciones del personal del Banco Mundial sobre la base de la distribución por edades/sexo de las Previsiones Demográficas Mundiales de la División de Población de las Naciones Unidas*.

Bannister, F. y Connolly, R., 2011. The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government.. *Policy and internet*, Volumen 3 (1), pp. 1-30.

Bertot, J. y Choi, H., 2013. *Big Data and e-government: issues, policies, and recommendations*. [Online], ACM, pp. 1-10.

Breton, A., G. Galeoitti, P. Salmon, y R. Winrobe. 2007. "Introduction." en *The Economics of Transparency in Politics*, eds. A. Breton, G. Galeoitti, P. Salmon, and R. Winrobe. Aldershot: Ashgate Press

Brugué, Q. y Subirats, J., 1996. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado.

Conradie, P. y Choenni, S. (2012) 'Exploring process barriers to release public sector information in local government', in Proceedings of the 6th International Conference on theory and practice of electronic governance. [Online]. 2012 ACM. pp. 5–13.

Generalitat de Catalunya. Administració Digital. , 2021. *Què és l'Administració digital? El canvi comença des de dins*. [En línea] Disponible en: <https://administraciodigital.gencat.cat/ca/administracio-digital/que-es-administracio-digital/>

Goëta, S. y Davies, T. (2016) The Daily Shaping of State Transparency: Standards, Machine-Readability, and the Configuration of Open Government Data Policies. *Science & technology studies (Tampere, Finland)*. [Online] 29 (4), 10–30.

INE, Instituto Nacional de Estadística. Gobierno de España. [En línea] Para consulta en: <https://www.ine.es>

Kaplan, A. y Haenlein, M., 2019. Digital transformation and disruption: On big data, blockchain, artificial intelligence, and other things.. *Business Horizons* 62 (6) , pp. 1-2.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Margetts, H., 2006. Transparency and Digital Government. En: C. Hood y D. Heald, edits. *Transparency, The Key to Better Governance*. Oxford: Proceedings of the British Academy, pp. 197-207.

Matheus, R., Janssen, M. y Janowski, T., 2021. Design principles for creating digital transparency in government. *Government Information Quarterly*, 38(1).

Millán Tejedor, R. J., 2008. Estado de la e-administración en España. *Manual Formativo ACTA*, Issue 47, pp. 9-19.

Naciones Unidas. [En línea] Para consulta en: <https://www.un.org/>

Nograšek, J. y Vintar, M. (2014) E-government and organisational transformation of government: Black box revisited? *Government information quarterly*. [Online] 31 (1), 108–118.

Rawlins, B. (2008) Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency. *Journal of public relations research*. [Online] 21 (1), 71–99.

Real Academia Española (RAE), s.f. *Diccionario de la lengua española*. Madrid: ASALE.

Schatz, F. y Welle, K., 2016. Qualitative Comparative Analysis: A valuable approach to add to the evaluator's toolbox? Lessons from recent application. *CDI Practice Paper No. 13*.