



Sociedad de la Información y Gobierno

Coordinador:
David Sancho Royo



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Sociedad de la Información
y Gobierno*

Sociedad de la Información y Gobierno

Coordinador: David Sancho Royo

*Instituto Andaluz de Administración Pública
2005 Sevilla*

Sociedad de la información y gobierno / David Sancho Royo, coord.
Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
275 págs.: 24 cms.
D.L.: SE - 568 - 05
ISBN: 84-8333-273-6
Sancho Royo, David
Sociedad de la Información
Administración Pública
Administración electrónica
004.738.5:35

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO.

Título: Sociedad de la Información y Gobierno.

Coordinación: David Sancho Royo.

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en
materias de Administraciones
Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Maquetación e impresión: A. G. NOVOGRAF, S.L. (Sevilla)

I.S.B.N.:84-8333-273-6

Depósito Legal: SE - 568 - 05

El presente trabajo es fruto del proceso de debate y reflexión realizado en el ciclo de conferencias sobre “Sociedad de la Información y Gobierno” organizado en Málaga en Mayo de 2002 por la Delegación Provincial de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía junto con el Instituto Andaluz de Administración Pública, en la línea de los ciclos de Conferencias y Jornadas organizados por esta Delegación, a cuya Delegada Provincial, Doña Aurora Santos García de León, reconocemos el impulso dado a estos Ciclos como foros de reflexión sobre la Administración Pública. El desarrollo de estas conferencias así como la publicación final de este libro no hubiesen sido posibles sin el excelente trabajo llevado a cabo por Don Juan Antonio Villar, Jefe del Servicio de Administración Pública de la delegación provincial de Málaga de la Consejería de Justicia y Administración Pública, tanto por su dedicación a la coordinación de la organización de ciclo de conferencias, como por su constante apoyo para que el contenido de éstas se concretara en forma de libro. En este sentido debemos también agradecer de una forma especial a Don Joaquín Castillo, Director del Instituto Andaluz de Administración Pública, por su empeño en conseguir que el trabajo desarrollado en el ciclo de conferencias sobre “Sociedad de la Información y Gobierno” pueda contribuir, en forma de publicación, a profundizar en el proceso de reflexión sobre las actuales iniciativas de modernización y mejora de las formas de actuación de nuestras Administraciones Públicas.

David Sancho Royo
Barcelona, Abril de 2003

Presentación

La Sociedad de la Información es un paradigma de complejidad, ya que surge a partir de la interacción de una multiplicidad de factores tecnológicos, económicos y sociales. Ello plantea como reto el desarrollo de nuevas formas de actuación pública a la hora de intentar formular, implementar y evaluar iniciativas de actuación. Los organismos públicos pueden utilizar las ventajas de la Sociedad de la Información en tres ámbitos principales de acción: en primer lugar, como mecanismo de mejora de la prestación de servicios públicos, en segundo lugar, como sistema para una gestión interna más eficiente y en tercer lugar, como vehículo de desarrollo de las relaciones entre gobierno y ciudadano a través del fomento de la transparencia de la actuación pública y mediante la apertura de los procesos decisionales mediante nuevas iniciativas de participación.

La importancia del impacto del uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información en todas las esferas de la vida social y económica ha llevado a desarrollar por parte de los poderes públicos diferentes iniciativas de políticas públicas de promoción de la Sociedad de la Información tanto a nivel supranacional, estatal, regional o local. Ello ha favorecido la extensión del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como su popularización entre los distintos segmentos sociales. Aún así sigue existiendo una fuerte brecha digital, por motivos territoriales, económicos o sociales, que sigue distanciando las diferencias entre entornos ricos y pobres. Por ello, aunque la Sociedad de la Información cuenta con muchos apoyos, también presenta puntos oscuros, ya que no está claro que sólo se desprendan beneficios del actual proceso de transformación social y económica que deviene de la introducción intensiva del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Muchos autores han señalado la brecha tecnológica que puede ampliar las enormes diferencias entre entornos ricos y pobres, ya sea a nivel de países o dentro de un mismo Estado. Incluso se puede hablar de la existencia de inforicos y de infopobres para referirse a las diferencias en el acceso y el conocimiento de la utilización de las TIC que se producen entre los distintos segmentos de una sociedad. Por ello, las TIC solo pueden convertirse en una herramienta de desarrollo económico y social únicamente si se difunden de manera equilibrada. Ello reclama un fuerte compromiso público con el objetivo de disminuir esta brecha digital y evitar que se convierta en un factor multiplicador de las desigualdades sociales.

Por otro lado, en lo que se refiere al impacto de la Sociedad de la Información en la transformación de las formas de gobierno, y tal como se conceptualiza una sociedad en red, debemos comenzar a pensar también en el Gobierno en red, en el que las relaciones interadministrativas se caracterizan por la cooperación dentro de la estructura

de gestión. En los temas relativos a la Sociedad de la Información ninguna Administración Pública puede operar con garantías de éxito sin contar con la colaboración de agentes sociales y de otros agentes gubernamentales que operen en su entorno. El Gobierno en red caracteriza las dinámicas de interacción política del nuevo entorno social: para cada una de las Administraciones es importante aprender a gestionar sus políticas a través de estas redes de interacción definiendo responsabilidades y velando por su buen funcionamiento a través de mecanismos de coordinación y control.

La idea de Gobierno electrónico puede ser entendida también desde la perspectiva de las políticas sectoriales. Así en los distintos ámbitos de prestación de servicios públicos cabe estudiar el posible impacto de la implantación intensiva del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Tenemos ejemplos de ello en programas de educación virtual, en proyectos de telemedicina, en sistemas de evaluación virtual de procesos medioambientales entre otros. Cabe un mayor esfuerzo público en reconsiderar sus procesos de actividad e indagar como y en que medida pueden estos mejorarse, siempre con el objetivo final de dar mayor valor añadido al ciudadano a través de la acción pública.

Un tercer tema de gran importancia es el relativo a la prestación de servicios públicos a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación. Es lo que algunos autores denominan Administración electrónica. Esta cubre un amplio espectro de interacciones que abarcan tanto las distintas etapas de diseño e implementación de las iniciativas de intervención pública, como las formas de la prestación directa de los servicios públicos. Estamos hablando de los sistemas de información, los sistemas de consulta, los sistemas de tramitación directa y de los sistemas de participación activa en la gestión de los servicios públicos. El procedimiento administrativo requiere para ello, como veremos, de una intensa readaptación para posibilitar una gestión más flexible de los procesos de gestión pública. El objetivo de todo este proceso de innovación es conseguir proveer información, servicios y capacidad de participación en los asuntos públicos donde y cuando el ciudadano lo necesite, es decir, ofrece la oportunidad de que los programas de actuación pública sean diseñados en base a las necesidades de las personas y no de acuerdo a las de las estructuras burocráticas o a los intereses particulares de los grupos políticos. La participación en los asuntos públicos supone la capacidad de reconocer que el ciudadano intervenga en el proceso de debate y de generación de prioridades políticas, de forma independiente al tradicional sistema representativo. Ello de nuevo se plantea como reto para nuestras estructuras de Gobierno.

Por último hemos de reconocer que la utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de las Administraciones Públicas supone un cambio técnico, pero sobre todo un cambio organizacional. Ello requiere una planificación coordinada que afecte a todos los niveles de la organización, que vaya más allá del simple proceso de informatización de un expediente administrativo. Hace

falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y consiguientemente las estructuras de poder dentro de la propia Administración. Todo ello nos muestra que la introducción de estrategias de Gobierno y Administración electrónica puede producir en el seno de las estructuras administrativas un impacto organizativo de gran magnitud, que afecta tanto a sus procesos de gestión como a sus relaciones internas y externas.

Todos estos temas son el objeto de análisis del presente libro, análisis que se configura a partir de la estructura que detallamos a continuación:

En el primer capítulo introductorio, David Sancho estudia el concepto de Gobierno electrónico, distinguiendo entre las distintas iniciativas de uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el Gobierno y en la Administración. Para ello se analiza el impacto de la introducción de las iniciativas de Administración electrónica en el ámbito de la prestación de los servicios públicos, con una especial referencia al tema de la gobernabilidad y la participación ciudadana. En el texto se reconoce que la tecnología ofrece nuevas oportunidades, a la vez que nuevos problemas a resolver, en especial los relativos a la desigualdad en la participación y a la consolidación de la legitimidad política y social de los Gobiernos. Por último, el capítulo profundiza en los elementos clave en la configuración, desarrollo y evaluación de los procesos de implementación de estrategias de Gobierno electrónico.

La anterior introducción nos sirve para adentrarnos en el análisis del impacto del uso de las tecnologías de la información en el procedimiento administrativo y en las relaciones interadministrativas, temas objeto de la primera parte de este libro. En esta, encontramos dos capítulos: en el primero de ellos Iñaki Agirreazkuenaga estudia las relaciones electrónicas, informáticas y telemáticas entre Administraciones y los ciudadanos, a partir del examen de la normativa básica que actualmente existe en este ámbito. Es muy importante en este caso referirse a los derechos y garantías que para los ciudadanos supone la utilización de las nuevas tecnologías, así como el impacto concreto que el uso de estas tiene el procedimiento: desde a las notificaciones, la emisión de documentos, los certificados telemáticos, las transmisiones de datos o los temas relativos a los registros públicos y a su interconexión.

El segundo capítulo de esta primera parte, de Xavier Bernadí muestra como la implantación efectiva de la Administración electrónica debe ser un objetivo irrenunciable para todos los niveles de Gobierno y Administración de un determinado Estado. En efecto, no se puede aceptar que dicha tarea pertenezca de forma exclusiva y excluyente a un solo ente público (Estado federal, Estados federados, Municipios), ya que la misma requiere la complicidad y la cooperación de todas las instituciones públicas implicadas. Por otro lado, el impulso de la participación ciudadana a través de las tecnologías de la información y la comunicación no puede circunscribirse a las relaciones de los ciudadanos con un único centro de decisión. Sin embargo, la

apuesta por la necesaria cooperación institucional plantea retos evidentes en los Estados políticamente descentralizados. En primer lugar, es posible que el reparto constitucional del poder público plantee serias dudas sobre el papel que corresponde desempeñar a cada institución en este un nuevo ámbito de intervención pública. En segundo lugar, la voluntad de simplificar las relaciones de los ciudadanos con las diversas Administraciones existentes puede alterar la distribución de responsabilidades entre las mismas, así como el protagonismo relativo de cada una de ellas dentro del sistema. En definitiva, el capítulo se plantea cómo implantar el Gobierno electrónico en los Estados descentralizados, sin que la descentralización impida la cooperación y sin que la cooperación acabe desvirtuando la descentralización política y administrativa.

La segunda parte del libro titulada “Sociedad de la Información y niveles de Gobierno” analiza cual es el papel que a día de hoy se ejerce desde los distintos ámbitos o niveles de Gobierno: se estudian las iniciativas de la Unión Europea, la de los Estados, el rol de promoción de las Comunidades Autónomas y los programas que se desarrollan por parte de los Entes Locales. En el capítulo 4, David Sancho examina las iniciativas de acción pública que se promueven por parte de los Estados y su vinculación con las propuestas de actuación de la Unión Europea. En primer lugar, estudia los programas de actuación estatal relativos a la Sociedad de la Información desarrollados desde los años noventa tanto a escala internacional como en el entorno de los países europeos. En segundo lugar, se detalla como en los últimos años, en especial a partir de la iniciativa comunitaria “e-Europe”, estos programas han supuesto un cierto factor de acercamiento y convergencia de las políticas de promoción llevadas a cabo por los Estados. Por último se contextualiza la experiencia española a partir de la evolución de las iniciativas políticas estatales que han intentado en nuestro país desarrollar la Sociedad de la Información a partir de Planes o programas de actuación.

El capítulo 5 de Manuel Arenilla nos introduce en el análisis del rol de las Comunidades Autónomas como agente promotor del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en el entorno social. El autor nos enmarca de una forma excelente cual es el papel en este ámbito de un gobierno subnacional en el contexto europeo. Para ello repasa los conceptos básicos de lo que es el Gobierno y la Administración electrónica, de los retos que supone y estudia en profundidad como desde las instancias europeas se ha tratado de incentivar su extensión en los distintos territorios de la Unión. Una idea clara que aparece en el texto es que los Gobiernos y Administraciones Autonómicas pueden jugar un potente rol de promoción y difusión de la Sociedad de la Información a través de iniciativas de actuación pública. El caso de la Rioja, es un claro exponente de ello.

Ana Sanz en el capítulo 6 desarrolla un nuevo estudio de caso de nivel autonómico. La autora analiza el modelo catalán, detectando tanto los factores positivos, como los puntos débiles de la experiencia de esta comunidad autónoma en el desarrollo de

políticas de promoción de la Sociedad de la Información y de Gobierno electrónico. Un elemento a tener en cuenta del caso catalán es su apuesta por una opción estratégica conjunta que integra tanto el nivel autonómico como el local y que se materializa en acuerdos políticos y en la creación una estructura institucional que será la encargada de potenciar la implementación de las iniciativas de actuación que en este campo desarrollan tanto el Gobierno de la Generalitat, como los distintos Gobiernos locales.

El siguiente capítulo de Miquel Salvador centra su análisis en los nuevos retos que para los gobiernos locales presenta el contexto de la Sociedad de la Información. Detrás de los supuestos potenciales de desarrollo de la era del conocimiento se ocultan también importantes riesgos, en especial los vinculados a la denominada fractura digital, tanto en su expresión territorial como en la social. El desarrollo de estrategias integrales de gobierno electrónico por parte de los gobiernos locales requiere de una reflexión consciente de las dimensiones que supone y de su impacto en la sociedad a la que se dirige, abarcando desde su incidencia en la manera de informar y comunicarse, como en la manera de prestar servicios y de organizarse internamente. Para centrar la discusión se propone un concepto amplio de Gobierno electrónico, que se define como la utilización de las tecnologías de información y la comunicación por parte de los Gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad. Partiendo de esta definición, se construye un modelo de administración electrónica que se articula en cuatro dimensiones: dimensión interna, dimensión externa, dimensión relacional y dimensión de promoción. Para cada una de ellas se introduce una breve descripción de sus contenidos e importancia desde la perspectiva del Gobierno local.

La intervención local en el ámbito de la Sociedad de la Información se ha promovido especialmente a través de la configuración de planes estratégicos sectoriales vinculados a la ciudad. En el capítulo 8, Félix Manito nos introduce en el estudio de la planificación estratégica local sobre la Sociedad de la Información. Los planes directores en este campo se elaboran sobre cuatro líneas básicas: el desarrollo de las infraestructuras; e-sociedad: acceso, formación, servicios a las personas y dinámicas ciudadanas; actividad económica y Administración abierta. Además, estas estrategias de actuación amplían los mecanismos de participación pública, por lo que las relaciones políticas administración-ciudadano se modifican, a la vez que aparecen nuevos sistemas de añadir opiniones y reivindicaciones a través de redes ciudadanas. También se modifican las funciones de los intermediarios (mundo asociativo) entre el ciudadano y la Administración, ya que las posibilidades de la Administración para interactuar con los ciudadanos crecen al mismo ritmo con el que las empresas perso-

nalizarán sus relaciones con los clientes. En este capítulo se analiza la Sociedad de la Información como reto para la gobernabilidad de las ciudades: lograr un sistema de participación en el que los ciudadanos, además de transferencia de opinión, aporten transferencia de conocimiento a la comunidad y a los asuntos colectivos.

Un claro ejemplo de intervención pública desde el ámbito local es el analizado en el capítulo 9 por Jordi Marín. Se trata del caso de la ciudad de Mataró, que ha apostado decididamente por priorizar la mejora en la prestación de servicios a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación. El Tecnocampus y el Comisionado para la Sociedad de la Información y el Conocimiento del Ayuntamiento de Mataró son el nexo de unión entre la Universidad, los servicios a empresas, la red social, la incubadora de base tecnológica, la Administración abierta, las infraestructuras y el urbanismo de la ciudad. El autor analiza el proyecto Tecno-CampusMataró desde una doble componente: primero, como lugar donde confluyen las diferentes sinergias que harán posible un nuevo modelo de ciudad. En segundo lugar, como espacio ubicado en el nuevo sector de urbanización promoviendo un polígono que ha de concentrar empresas, nuevas tecnologías y conocimiento. En el capítulo, se analiza con profundidad la transformación de una realidad ciudadana mediante la formación, el acceso de la ciudadanía a las nuevas tecnologías y el impulso de la nueva economía.

La parte tercera del libro, titulada “Sociedad de la información y Gobierno: amenazas y oportunidades”, nos plantea una serie de interrogantes de reflexión que nos son útiles para evaluar de una forma global el proceso de cambio que la Sociedad de la Información está generando en nuestros sistemas de Gobierno y en nuestras Administraciones. En el capítulo 10, Carles Ramió plantea los retos de las Administraciones Públicas en relación al papel que puede jugar la introducción intensiva de las tecnologías de la información. El capítulo agrupa dos grandes apartados: a) los retos-amenazas actuales de las Administraciones Públicas que las tecnologías de la información deben contribuir a superar o, al menos, a no agravar; b) las estrategias vinculadas a una eficaz y eficiente implantación de las tecnologías de la información en el contexto de un modelo de Administración relacional. El desarrollo de este segundo apartado se articula en diez reflexiones y propuestas concretas para la implantación del uso intensivo de las tecnologías de la información en las Administraciones Públicas.

Por último, en el capítulo 11, Jacint Jordana discute algunas dificultades concretas que afrontan las Administraciones Públicas para dar respuesta a las demandas que plantea la la Sociedad del Conocimiento. La capacidad de las Administraciones Públicas para impulsar el desarrollo social y económico a través de la promoción y el uso de las tecnologías de la comunicación es muy grande. Existen múltiples posibilidades de actuación pública para fundamentar un protagonismo activo de la transformación social, económica y tecnológica que estamos viviendo en este década: tan sólo a modo de apunte, podemos destacar la extensión de fórmulas de información y

participación a todos los ciudadanos de manera rápida y efectiva; la transformación de las formas de interacción con los ciudadanos, facilitando el acceso a los servicios públicos (rapidez, flexibilidad, seguridad, etc.); o la renovación de la organización administrativa para aumentar la productividad y ofrecer mejores servicios a los ciudadanos. El autor analiza como éstos no son objetivos que puedan ser logrados de forma exclusiva mediante las innovaciones tecnológicas, sino que son necesarios muchos otros esfuerzos para hacerlos realmente posibles, ya que están vinculados también a la mejora de las políticas y la gestión pública.

David Sancho Royo

Indice

Presentación	
David Sancho Royo	9
Introducción. Sociedad de la Información: un nuevo contexto para la acción de Gobierno	21
Capítulo 1. Sociedad de la Información, Gobierno y Administración Pública	
David Sancho Royo	23
Primera parte. El impacto de la Sociedad de la Información en el procedimiento administrativo y en las relaciones interadministrativas	47
Capítulo 2. Los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo	
Iñaki Agirreazkuenaga	49
Capítulo 3. Autonomía, cooperación y gobierno electrónico	
Xavier Bernadí	71
Segunda parte. Sociedad de la Información y niveles de Gobierno	89
Capítulo 4. La Unión Europea y Estados nacionales como agentes dinamizadores de la Sociedad de la Información	
David Sancho Royo	91
Capítulo 5. Sociedad de la Información y cambio en las Comunidades Autónomas. El caso de la Rioja.	
Manuel Arenilla Sáez	115
Capítulo 6. El papel de las Comunidades Autónomas como factor promotor de la Sociedad de la Información. El caso de Cataluña.	
Ana Sanz	175

Capítulo 7. Integrando el gobierno electrónico en el ámbito local: el alcance de la transformación más allá de las modas Miquel Salvador	185
Capítulo 8. Planificación estratégica de la sociedad de la información en las ciudades Félix Manito	207
Capítulo 9. El desarrollo de la sociedad de la información a escala local: el caso de Mataró y el Tecnocampus Jordi Marín	215
Tercera parte. Sociedad de la información y Gobierno: amenazas y oportunidades	239
Capítulo 10. El papel de la e-Administración ante los retos de las Administraciones Públicas: e-Administración y sector público en el siglo de la globalización Carles Ramió	241
Capítulo 11. Gobierno y Sociedad de la Información: viejos problemas, nuevas dificultades Jacint Jordana	261

Autores por orden alfabético

Iñaki Agirreazkuenaga es profesor en el área de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco
dapagzii@sd.ehu.es

Manuel Arenilla, es profesor en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
manuel.arenilla@fcjs.urjc.es

Xavier Bernadí es profesor del área de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.
xavier.bernadi@upf.edu

Jacint Jordana es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona
jacint.jordana@upf.edu

Félix Manito es Director de Kreanta. Cultura, Conocimiento, Comunicación S. L. y experto en planificación estratégica local
fmanito@uoc.edu

Jordi Marín es Comisionado para la Sociedad de la Información y el Conocimiento del Ayuntamiento de Mataró y Director General del TecnoCampusMataró
jmarin@tecnocampus.com

Carles Ramió es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona
carles.ramio@upf.edu

Miquel Salvador es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona
miquel.salvador@upf.edu

David Sancho Royo es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona
david.sancho@upf.edu

Ana Sanz es profesora del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona
asan@riscd2.eco.ub.es

Introducción

*Sociedad de la Información: un nuevo
contexto para la acción de Gobierno*

Capítulo 1

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

David Sancho Royo

El término Sociedad de la Información (SI) caracteriza un conjunto de referencias y visiones sobre el desarrollo futuro de nuestras sociedades y sus economías, donde el peso del conocimiento y el tratamiento digital de la información está implicando la aparición de profundos cambios en las formas de trabajo y de vida. En este capítulo nos introducimos en el estudio del impacto que la SI presenta sobre las dinámicas de intervención pública, y más concretamente sobre las formas de actuación de la Administración Pública, con una especial referencia a España. Además de analizar cuales son las iniciativas que en este sector se están desarrollando a día de hoy, nos preguntamos sobre las nuevas oportunidades y los retos que ofrecen el uso intensivo de las nuevas tecnologías en los procesos de gestión de los servicios Públicos y se resaltan los problemas a resolver, en especial los relativos a la desigualdad en materia de acceso y utilización de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos.

1. Un nuevo entorno para la Administración Pública: la Sociedad de la Información

La Sociedad de la Información es una fase del desarrollo social caracterizada por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administraciones) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera. En la definición, se tienen en cuenta dos aspectos fundamentales: En primer lugar se refiere a una fase del desarrollo de la sociedad, en la que la información constiuye uno de los recursos básicos tanto en para los procesos productivos, como para los sistemas de interacción social. En segundo lugar, la anterior definición hace especial hincapié en obtener y compartir información (lo que introduce los conceptos de infraestructuras y contenidos) e implícitamente en utilizarla, lo que nos lleva al concepto de usuarios. Estos tres elementos constituyen los pilares básicos de desarrollo de la SI, en definitiva una entorno de conocimiento en el que las personas utilizan de forma intensiva sistemas de información y contenido.

Desde la década de los noventa, las actividades relacionadas a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han vinculado estrechamente con el crecimiento económico y el progreso social (Castells, 2001). Del mismo modo, los distintos niveles de gobierno han ido asimilando, eso sí, con distintos ritmos y grados

en cada país, que la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación constituye un elemento generador de externalidades positivas en el conjunto económico y social (Jordana, 2002), así como que ofrecen nuevas oportunidades para la evolución de las estrategias de relación entre ciudadano y gobierno (Hague / Loader, 1999).

Esta visión es resultado de la coincidencia en las dos últimas décadas de una serie de factores políticos y técnicos que han propiciado el impacto de las TIC en la evolución socioeconómica de nuestros países. Así, factores técnicos como la convergencia entre informática, electrónica y medios de comunicación, la constante evolución de la innovación tecnológica (Comisión Europea, 1998), o factores político - económicos como el crecimiento de los mercados de telecomunicaciones y la paulatina convergencia en las políticas regulativas de las telecomunicaciones en los distintos estados, han marcado claramente el desarrollo y la extensión de la utilización de las TIC en determinados segmentos del entramado económico y social.

Un nuevo entorno para la Administración Pública: factores del desarrollo de la (SI)

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Factores técnicos: la convergencia entre informática, electrónica y medios de comunicación, la constante evolución de la innovación tecnológica | <ul style="list-style-type: none">• Factores políticos y económicos: el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y la paulatina convergencia en las políticas regulativas de las telecomunicaciones en los distintos estados |
|---|--|

Las Instituciones Públicas no podían quedar al margen de este proceso. Inicialmente, y desde una perspectiva muy centrada en el desarrollo económico, los programas de actuación estatal relativos a la Sociedad de la Información han presentado formas muy diferenciadas. Algunos países partían de un enfoque global de intervención pública, abarcando distintas esferas de acción, como la promoción económica, el desarrollo social, la gobernabilidad o la introducción de la utilización intensiva de las TIC en la Administración, todo ello mediante una planificación estratégica coordinada (Jordana, 2001). En otros países, las iniciativas estatales han consistido en acciones puntuales, abarcando sólo algunos de los ámbitos de acción antes mencionados, y posteriormente han tendido a la sistematización de sus líneas de actuación en planes de acción de una mayor dimensión.

La temporalización y secuencia de este tipo de acciones políticas, así como el grado de “anticipación” o “reacción” de los distintos gobiernos nacionales también ha sido muy variada, y vinculada en gran medida al nivel de evolución económica y de riqueza relativa del entorno social en cuestión. Las diferencias entre el grado de permeabilidad de los distintos países en relación a la importancia de la utilización de las TIC por los gobiernos como fenómeno impulsor del desarrollo político y social, han estado condicionadas también por las formas de transición hacia el régimen de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. El rol y la responsabilidad estatal respecto a las políticas de SI en los noventa ha quedado, en muchas ocasiones, en un segundo plano ante la prioridad del establecimiento de una regulación que garantizara la estructuración de las telecomunicaciones y la competencia sectorial en el propio país (Sancho, 2002a).

Podemos intentar resumir cuales son las distintas fórmulas de acción pública relativas a la SI. La intervención pública en materia de SI puede clasificarse en tres grandes áreas de actuación. En primer lugar encontramos la regulación, en segundo lugar la promoción, y en tercer lugar la difusión (Jordana / Sancho, 2001):

- Mediante la primera se trata de definir las reglas del juego en que se mueven los actores económicos y sociales, incluyendo desde las reglas de la competencia hasta la concreción de lo que es público y de lo que es privado, pasando por la definición de las condiciones por la creación de empresas en el mercado de las TIC o el establecimiento de garantías de derechos, como la propiedad intelectual.
- La intervención pública en promoción trata de potenciar la oferta de factores necesarios por el desarrollo de la nueva economía. Aquí, las iniciativas públicas pueden abarcar desde los estímulos fiscales hasta la creación y gestión directa de empresas, incluyendo el impulso a la formación de los técnicos y emprendedores responsables de controlar estas tecnologías.
- Finalmente, la tercera área de acción pública, la difusión, en la que se puede inscribir el gobierno electrónico, trata el problema desde lado de la demanda: potenciar la demanda de nuevos servicios y utilidades, para que se produzca la masa crítica que haga que estos sean provechosos y se genere en un círculo virtuoso de aprendizaje y crecimiento.

Modalidades de intervención gubernamental relativas al ámbito de la Sociedad de la Información

Tipos de políticas	Características	Ejemplos de actuaciones
Regulación	Definición de las reglas del juego	Liberalización de las telecomunicaciones, definición de organismos reguladores
Promoción	Potenciación de la oferta de factores para el desarrollo económico y social	Incentivos fiscales a la creación de empresas, formación de técnicos, financiación de investigación aplicada.
Difusión	Potenciación de la demanda de nuevos servicios y actividades	Administración electrónica, establecimientos de puntos de acceso gratuito a la red, impulsar la formación en el uso de las TIC, subvenciones a material multimedia

Fuente: Jordana / Sancho (2001)

2. El Gobierno y la Administración electrónica

Mediante los conceptos de Gobierno electrónico, Administración electrónica o Administración digital, pretendemos referirnos a aquellos programas de acción pública que intentan introducir el uso intensivo de las TIC en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de los programas de Gobierno y de las iniciativas de gestión administrativa. Así, entendemos que el uso intensivo de las TIC, induce a la transformación de los procesos de Gobierno y de actuación de la Administración Pública y en este sentido, esta se convierte en un elemento de difusión de la utilización de las nuevas tecnologías de la información para los ciudadanos. Coincidimos con Criado / Ramilo / Salvador (2002) en que las iniciativas de introducción del uso intensivo de las TIC en el ámbito público puede estructurarse a partir de tres ámbitos básicos de actividad, que nos pueden ser útiles como elementos de guía para nuestro análisis:

Primero: Mejora en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas en relación a la prestación de Servicios Públicos. Algunos ejemplos:

- Facilitar el acceso telemático de los ciudadanos y empresas a las bases de datos públicas.
- Promoción de servicios administrativos “on line”.
- Garantizar la identificación electrónica de ciudadanos y empresas.

Segundo: El aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental. Algunos ejemplos:

- Reorganización interna a través del uso intensivo de las TIC.
- Integración de la información y de la comunicación intergubernamental.
- Reingeniería de procesos mediante el uso de las TIC.
- Programas de políticas de recursos humanos, basados en TIC.
- Nuevas formas de contratación, incentivando a los contratistas mediante procedimientos y facturas electrónicas.
- Sistemas integrados de información y control de la gestión pública, tanto en los procesos de diseño, implementación y evaluación.
- Estrategias de gestión de desarrollo de políticas públicas y gestión de servicios en formas de gobierno multinivel.

Tercero: La potenciación y mejora de las dinámicas de aproximación del Gobierno y la Administración Pública al ciudadano. Algunos ejemplos:

- Nuevas formas de participación democrática. Aumento de la implicación ciudadana en los asuntos públicos. Discusión, debate informado, participación en los procesos de decisión.

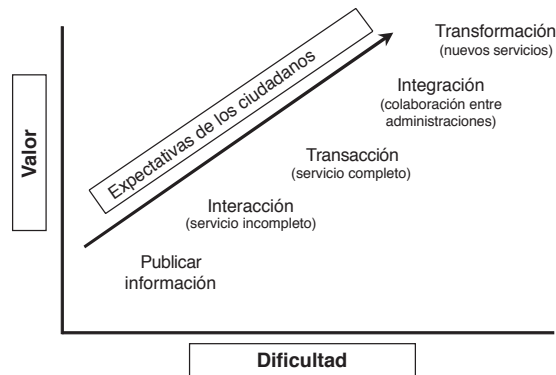
- Sistemas de incentivos para el aumento de la transparencia de la acción pública.
- Iniciativas para la mejora de la legitimidad de la actuación gubernamental.
- Potenciación de las redes sociales y capital social.

A partir de la identificación de los ejes que componen las estrategias de administración electrónica, vamos a realizar seguidamente una reflexión sobre elementos básicos a tener en cuenta a la hora de implementar programas de acción pública en cada uno de los tres ejes de acción mencionados.

2.1 Prestación de Servicios Públicos

La extensión de las redes de telecomunicaciones está generando el nacimiento de demanda de servicios públicos a través de medios electrónicos (World Bank, 2001). El ciudadano tiene la capacidad de comparar los servicios privados a los que puede acceder a través de la red con las prestaciones que por la misma vía puede obtener del gobierno.

Evolución de la prestación de servicios aplicando las TIC

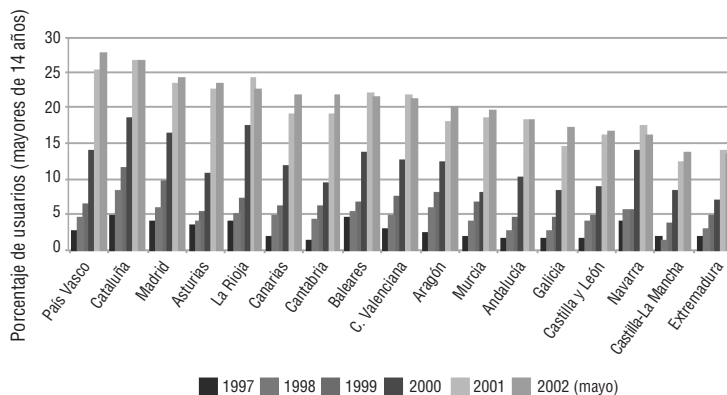


Si pueden realizarse transacciones económicas, o financieras a través de Internet, ¿porqué no demandar lo mismo respecto a los servicios públicos?. Esta dinámica introduce mayor presión político administrativa sobre los responsables de la gestión pública, presión que hemos de prever en creciente aumento en los próximos años, y que debe ser gestionada de forma efectiva para no saturar la capacidad de reacción de nuestras administraciones.

Aún así, las demandas de servicios electrónicos a los que nos referimos son todavía incipientes, limitadas por varios motivos. En primer lugar porque gran parte de la población sigue excluida del acceso a las redes telemáticas (OCDE, 1998). La brecha digital sigue siendo un elemento clave de desigualdad de acceso a los servicios telemáticos, desigualdad de acceso referida tanto a criterios geográficos, económicos, sociales, o culturales. Esta fractura digital no es sino reflejo de la desigualdad social

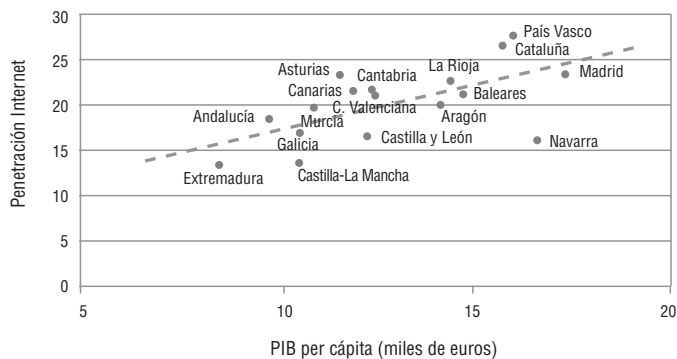
presente en nuestros países, por lo que no debe ser solamente afrontada con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a combatir el problema de raíz, las causas de la desigualdad y la pobreza.

Usuarios de Internet en las Comunidades Autónomas



Fuente: AIMC. EGM, audiencia de internet, abril, mayo 2002

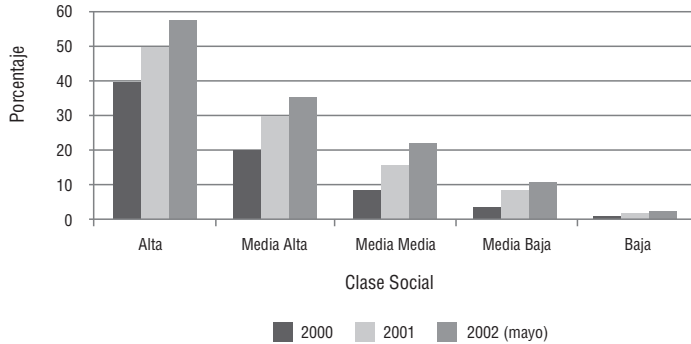
PIB per cápita penetración de internet CCAA 2001



Fuente: Telefónica, La Sociedad de la Información en España 2002

Dicho de otro modo, el combatir la brecha digital no es efectivo si no se combina con una acción decidida de promoción de la equidad social, estableciendo políticas de redistribución de la riqueza y posibilitando la mejora de las condiciones socioeconómicas de los escalones sociales más desfavorecidos. De otro modo, lo que si que podemos augurar es que la exclusión en el acceso a las redes de telecomunicación seguirá redundando en un aumento creciente de la desigualdad social a escala agregada.

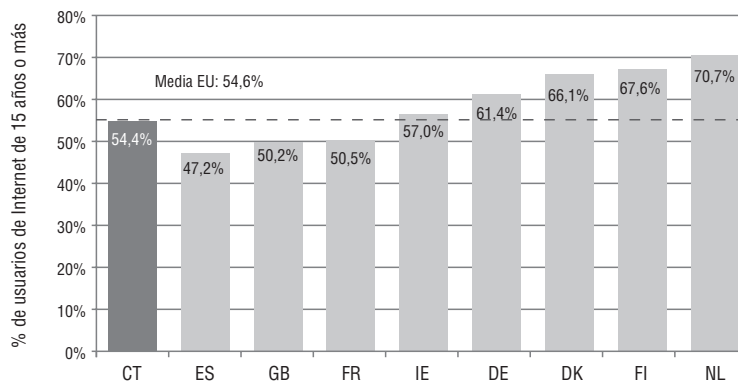
Porcentaje de acceso a Internet por clase social



Fuente: AIMC.EGM, audiencia de internet, octubre2001 - mayo 2002

Por otro lado, si nos ceñimos a los colectivos sociales con acceso a las TICs, seguimos detectando que sigue solo existiendo un pequeño porcentaje de ciudadanos que utiliza la red para obtener información de la Administración pública y para realizar transacciones electrónicas con el gobierno. Una de los motivos de esta situación es el hecho de que la introducción de procesos de gestión de servicios “on line” por parte de los poderes públicos ha venido dada por la adaptación de los procedimientos existentes a procesos de automatización, sin que ello haya guardado relación con un análisis de las necesidades y demandas de servicio de los distintos colectivos ciudadanos a los que los servicios en principio irían dirigidos. Con ello, lo que se consigue es reproducir dinámicas de interacción Gobierno – ciudadano claramente superadas por las expectativas ciudadanas (Sancho, 1999).

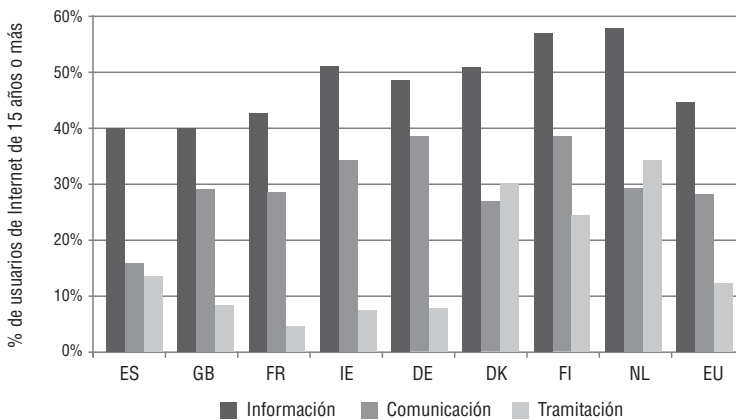
Usuarios de Internet que visitan páginas de la Administración (España y Cataluña en el contexto europeo)



Fuente: Eurobarometer 97 (febrero 2001), IDESCAT/STSI (abril 2001)

Los poderes públicos deben esforzarse en configurar las características de la oferta de servicios electrónicos a partir de un análisis pormenorizado del valor público requerido por parte de los ciudadanos. Ello ha de conducir, en muchos casos, a romper con el aislamiento de los procesos ínter jurisdiccionales en la gestión pública, a realizar cambios en las estructuras organizacionales y a integrar sistemas de información no compatibles. El ciudadano concibe a la Administración Pública como “una única” institución que debe prestarle servicio, y que debe preocuparse de solventar los problemas de coordinación de sus procesos administrativos, aunque estos abarquen diversas jurisdicciones administrativas diferenciadas. Por ello, todo proceso de incorporación de servicios administrativos a la red, requiere un trabajo previo de reingeniería administrativa que no puede olvidarse nunca (Ramíó, 1999a).

Servicios en Línea de la Administración utilizados por internautas (eurobarómetro, 2001)



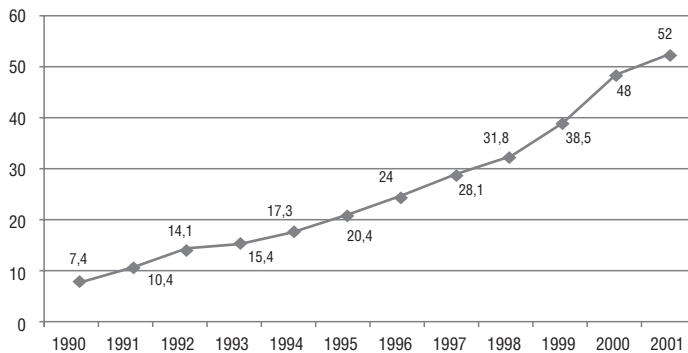
Fuente: Eurobarómetro, 2001

2.2 El aumento de la eficiencia y la eficacia de la gestión interna gubernamental

La utilización intensiva de las TIC por parte de las Administraciones Públicas supone un cambio técnico, pero sobre todo un cambio organizacional (Harvard Policy Group, 2000). Ello requiere una planificación coordinada que afecte a todos los niveles de la organización, que vaya más allá del simple proceso de informatización de un expediente administrativo. Para el aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental a través de las TIC hace falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y consiguientemente las estructuras de poder dentro de la propia Administración.

La introducción efectiva de la Administración electrónica en su vertiente interna favorece la disminución del número de niveles administrativos, gracias a la mejora de los sistemas de control y coordinación en manos de los gerentes. Incentiva el rediseño de los sistemas y puestos de trabajo y el incremento del grado de flexibilidad tanto de la organización como de su personal. Cambia de forma profunda las dinámicas de relación de la organización con los agentes sociales y los proveedores y por último introduce nuevos parámetros informativos en la toma de decisiones organizativas (Barkin / Bennet / Remez, 2001).

Terminales por cien empleados públicos en la Ad. General del Estado



Fuente: Informe Iria 2000 y Reina 2001

Todo ello nos muestra que la introducción de estrategias de gobierno electrónico puede producir en el seno de la administración un impacto organizativo de gran magnitud, que afecta tanto a su estructura, a sus procesos de gestión y a sus relaciones internas y externas de poder. De otro modo, si esto no fuera así, no estaríamos hablando de introducción efectiva de la administración electrónica, sino de mero maquillaje de modernización ficticio, disfrazado de innovación tecnológica.

De ahí la importancia de inserir las estrategias de introducción de iniciativas de gobierno electrónico en los planes globales de modernización y cambio organizativo. El rediseño de procesos, la definición de puestos de trabajo, los sistemas de formación, las estructuras de incentivos que se introducen a través de las iniciativas de administración electrónica, deben ser planeados de forma global, en función de cada cultura organizativa y atendiendo tanto a las demandas externas, como a las necesidades que se plantean dentro de la propia estructura administrativa. Sólo así el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico puede constituirse como una oportunidad para la introducción del cambio y mejora organizativa.

Del mismo modo que la introducción del uso intensivo de las TIC en las Administraciones Públicas genera un impacto en la estructura y en los procesos administrativos, el efecto es también relevante en el ámbito de los recursos humanos y de la cultura organizativa (Barkin / Bennet / Remez, 2001). Por ello debe preverse una

consideración especial respecto la transformación de los perfiles laborales, las necesidades en formación y las repercusiones que la introducción del cambio genera en las expectativas de carrera profesional dentro de la organización. Cada organización plantea retos distintos, en función de sus recursos humanos, de sus características sociales, educativas, motivacionales, de estructura de pirámide de edad, etc. Estos elementos demandan distintas estrategias de acción, que no deben ser dejadas de lado si se pretende conseguir la implantación exitosa de un proceso de administración electrónica (Salvador, 2002). Cuidado especial merece la figura del directivo público, ya que será el encargado de liderar administrativamente la introducción del proceso de cambio, compaginando las demandas de mejora organizativa con las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos.

Los incentivos motivacionales y la formación son también dos elementos básicos para el éxito de la implantación de una iniciativa de administración electrónica. Para ello, es necesario implicar a todos los miembros de la organización en la estrategia de cambio, sensibilizándolos sobre las nuevas formas de organización y procedimientos, a la vez que contando con su participación en el diseño y reingeniería de los nuevos circuitos administrativos (PUMA, 2001). De esta forma puede afrontarse la inevitable resistencia al cambio y a la introducción de novedades, así como el miedo a la pérdida de poder por el hecho de que las nuevas tecnologías hacen más transparente la gestión y descentralizan el control de la información (OCDE, 1998). Por último, no deben olvidarse los aspectos relativos al clima y a la cultura organizativa, que modelan las actitudes de los miembros de la organización. Por ello, es importante definir, consensuar y asegurar la asimilación de los valores públicos básicos que deben subyacer en las nuevas formas de acción administrativa (Ramíó, 1999b): valores como la responsabilidad en la gestión, la objetividad y transparencia, la equidad, el servicio igualitario o la ética de la acción administrativa, no deben faltar en el diseño de estrategias de implementación de servicios públicos a través de las TIC.

2.2.1 Un estudio de caso: La Administración “Oberta” de Cataluña

En los últimos años, la Generalitat de Cataluña ha ido desarrollando proyectos sectoriales relativos a la introducción del uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información en diferentes sectores vinculados con los servicios públicos. Entre otros podemos mencionar el portal Edu365.com, los servicios vía Internet del Servicio Catalán del Tránsito, el Servicio de Meteorología de Cataluña, Turismo juvenil o diferentes iniciativas puntuales de tramitación administrativa que se localizan a las páginas Web desarrolladas por los Departamentos de la Generalitat. Pero no encontramos hasta el julio del año 2000 una voluntad explícita de integrar las diferentes iniciativas sectoriales en un proyecto global y coordinado que tenga por objetivo posibilitar una oferta de servicios de la Administración Pública adaptada al entorno de las nuevas tecnologías de la información.

Esta voluntad se concretó en esta fecha mediante uno acuerdo institucional que firmaron la Generalitat, Localret (institución que agrupa a los municipios catalanes en temas de SI) y las organizaciones municipalistas, dónde se decidió impulsar la creación del Portal de las administraciones catalanas, con la incorporación de transacciones en línea. Juntamente a esta apuesta por la modernización administrativa, y como fruto del acuerdo entre la Generalitat y las instituciones locales, también se plantearon otros ámbitos comunes de actuación, como el establecimiento de un observatorio de la evolución del uso de las TIC; la creación de la Agencia Catalana de Certificación, encargada de garantizar la gestión de la firma electrónica; el desarrollo de una red pública de sitios de acceso a Internet o el desarrollo de programas de formación en la utilización de nuevas tecnologías para los trabajadores de las administraciones catalanas. Fruto de esta sensibilización, el 23 julio del año 2001 se firmó al Parlamento de Cataluña el “Pacto para la promoción y el desarrollo de la Sociedad de la Información a las Administraciones públicas catalanas”, iniciativa que aglutinaba a la Generalitat, todos los grupos políticos del Parlamento y Localret.

El nuevo Pacto era una extensión de los planteamientos acordados el julio del año anterior, dándole cobertura política, y establecía una cierta conexión conceptual con las directrices de los diferentes planes en vigor sobre la sociedad de la Información en los diferentes niveles de gobierno: desde el “Catalunya en Xarxa”, hasta la iniciativa e-Europe de la Comisión Europea, pasando por el plan INFOXXI del gobierno español. De toda manera el pacto también intentaba establecer objetivos más específicos, especialmente entorno al proyecto “Administración Oberta de Catalunya” (AOC), que en el fondo constituía el proyecto central del Pacto. En este sentido, y especialmente con respecto al proyecto AOC, el plan establecía algunos compromisos, y de forma más detallada acciones concretas, que tenían que implementarse con fechas precisas: se planteaba que a finales del 2002 estuviese lista la red de información básica de los diferentes gobiernos, o que en esta fecha se pudiera garantizar la tramitación de un cierto número de expedientes administrativos vía Internet.

Con este objetivo se diseñaba en el Pacto un Consorcio para la Administración Oberta de Catalunya como instrumento de coordinación de los esfuerzos de las diferentes Administraciones hacia las iniciativas del gobierno electrónico. Este Consorcio, se acabó estableciéndose durante el enero del 2002 con una participación del 60% de la Generalitat y del 40% de Localret. En los meses siguientes el Consorcio se puso en funcionamiento, con el objetivo de asegurar una implantación coordinada a la red, garantizando unos servicios básicos a través de internet por parte del conjunto de las administraciones catalanas, aun cuando todavía resta lejos su logro. Por otro lado, el Pacto promovió la creación de la Agencia Catalana de Certificación como un ente emisor de certificados de firmas digitales, y también planteó el establecimiento de una tarjeta unificada por los ciudadanos de Cataluña por facilitar el acceso a los servicios de las administraciones catalanas.

Con estas actuaciones, el objetivo del Pacto es desarrollar una visión integrada de los trámites administrativos, junto a la creación de un portal catalán “único” que permita la interconexión de las bases de datos y de los procedimientos administrativos entre diferentes Administraciones Públicas. La creación de la empresa Servicios Públicos Electrónicos S.A. (PuntCat), responde a esta idea, constituyéndose como empresa distribuidora de servicios públicos. Todo este entramado institucional se completa con la Agencia Catalana de Protección de Datos, que tiene el objetivo de garantizar el buen uso de la información por parte de las Administraciones y las empresas. Dada la relativa novedad de todas estas iniciativas, muchas de ellas en fase de proyecto o en estado preliminar de constitución, no podemos aportar una evaluación del impacto real, aunque si apuntar la necesidad de garantizar con recursos y espaldarazo político la consolidación de estas nuevas instituciones. De otra forma, se corre el peligro de limitar su impacto real en la mejora del funcionamiento Administrativo.

El Pacto Institucional de julio de 2001 recoge también todo un seguido de buenas intenciones cara el futuro. Así se comenta la voluntad de optimizar los recursos de las Administraciones Catalanas a través de la coordinación de sus actividades, como la contratación, la gestión de los recursos humanos, etc. También la promoción del uso de las TIC como forma de mejora de la participación política de los ciudadanos o el deseo de que en las relaciones entre ciudadanos y Administraciones se garantice la seguridad, la igualdad y la no discriminación. Como en el caso anterior, este conjunto de propuestas tiene que ir acompañado por un buen desarrollo organizativo, técnico, económico y normativo, que lo garantice. Respecto el tema de la cohesión social, y vinculado con las TIC su plasmación en la denominada “fractura digital”, el Pacto plantea ir más allá de lo establecido en el plan estratégico “Catalunya en Xarxa” y llegar a un número de puntos públicos de acceso gratuito a Internet que equipare Cataluña con los estándares europeos mas adelantados. No hay duda que esta cota no se conseguirá fácilmente, si no hay uno esfuerzo muy claro por parte de la Generalitat y de los Gobiernos locales en esta dirección.

Dentro todas las anteriores propuestas de actuación, el proyecto AOC es el que presenta un mayor alcance y proyección de impacto cara los ciudadanos. Vamos a analizar con mas profundización su contenido. En la AOC se definen cuatro grandes ámbitos de actuación. El primero atañe a las relaciones entre Administración Autónoma y Local con los ciudadanos. Se quiere conseguir ofrecer los servicios de las Instituciones públicas a través de un único ente, el PuntCat, que funcionaría como portal o supermercado de servicios. Es decir, PuntCat quiere convertirse en distribuidor de los servicios electrónicos de las Administraciones catalanas. Los canales de comunicación que se plantean para la distribución de servicios son abiertos: Internet, teléfono móvil o fijo y fax, con la previsión de que se puedan incorporar nuevos mecanismos de interacción, en función del desarrollo tecnológico.

Esto implica que son las Administraciones las que tienen que previamente reestructurar sus procedimientos de actuación, adaptándolos al entorno de transacción

virtual, y posteriormente utilizar la plataforma PunCat como elemento de difusión y vinculación directa con los ciudadanos. El diseño de PunCat radica en el intento de facilitar la distribución de los servicios administrativos a partir de una orientación directa del servicio público respecto las necesidades de ciudadanos y empresas. La organización del sistema de gestión tiene que partir del que se considerarían “hechos vitales”, asociando servicios de diferentes Entes públicos a una respuesta administrativa en frente un problema del ciudadano: por ejemplo crear una empresa o cambiar de domicilio. Es decir, la clave está en poder vincular a través de la plataforma PunCat la tramitación de diferentes expedientes en varias Administraciones de forma vinculada y ágil. El objetivo es disminuir de esta forma parte de los costes de transacción que existen por ciudadanos y empresas en la gestión de sus relaciones con la Administración. Los problemas de reorganización y reingeniería administrativa y procedimental, de la vinculación de las diferentes fases de los expedientes, de la tramitación conjunta en varias Administraciones, del compatibilizar bases de datos desconexas, de compartir distintas culturas administrativas, no se solucionan sólo con el establecimiento de un portal distribuidor. Este tiene que ser un punto importante del proyecto, pero no podemos olvidar el resto, si se que realmente se quiere tener un impacto a nuestras Administraciones.

El segundo ámbito de impacto de la AOC se vincula a la mejora de las relaciones entre Administraciones y proveedores. Se quiere contribuir a disminuir las compras y contrataciones no agregadas y aprovechando las economías de escala que puedan suponer las licitaciones conjuntas de la Generalitat y los Gobiernos Locales, disminuir costes y conseguir mejores condiciones respecto los proveedores. Esto supone intentar coordinar y homologar procesos de concursos, contrataciones, requerimientos de ofertas, valoraciones de productos, etc. Es evidente que una concentración de la demanda puede dar una mejor posición negociadora a la Administración, pero esta voluntad supone un proceso centralizador que sólo puede ser útil en determinados pedidos, mientras que en muchos otros casos se necesita de una gestión ágil y descentralizada por parte de un determinado Ente administrativo, lo que hará difícil que puedan beneficiarse de las prestaciones de esta plataforma en relación a sus proveedores. Por ello, es importante definir con claridad qué es lo que se plantea como relación centralizada con los proveedores, y qué utilidades se pueden ofrecer en gestión descentralizada.

El tercer campo de acción de la AOC abarca la Intranet corporativa, centrada en los sistemas de información de la Generalitat, con el objetivo de sistematizar y compatibilizar los recursos informativos y de gestión de todos sus Departamentos. Se quiere que los trabajadores puedan compartir recursos y acceder aquellos items informativos que necesiten en su trabajo. La interconexión de las Intranets departamentales, no es un tema nuevo. En la Generalitat de Catalunya, históricamente se han ido desarrollando departamento a departamento sistemas de gestión de la información diferentes, en algunos casos incompatibles, y que respondían a las necesidades concretas de gestión de un organismo público que posiblemente no eran las mismas que la de otro. Hace falta una tarea previa de homologación y compatibilización de

sistemas, para conseguir el funcionamiento de una auténtica intranet común a la Generalitat. El proyecto AOC ha de suponer un impulso en esta dirección. Un primero paso puede ser la redefinición de procesos de actuación, aprovechando la introducción de la tramitación informática de expedientes a través de la firma electrónica por parte de los funcionarios, proceso del cual ya se han hecho pruebas piloto a los Departamentos de Presidencia y Economía. Pero a partir de aquí queda un gran esfuerzo de compatibilizar los sistemas informáticos de los Departamentos. El último ámbito de objetivos de la AOC abarca la facilitación de las relaciones electrónicas entre la Generalitat y el resto de Administraciones públicas catalanas, y mas allá, entre estas y las otras Administraciones del Estado y las de carácter supraestatal.

El proyecto AOC es complejo, y tiene que comportar un alto grado de reestructuración del funcionamiento de las Administraciones catalanas, tanto de la Generalitat, como de las Administraciones locales. Las transformaciones que requiere una Administración electrónica no son sólo normativas, si no que por un lado requieren evoluciones técnicas (equipamiento, redes, conexiones, aplicaciones), formativas (capacitación de los trabajadores en habilidades de gestión de los nuevos procesos electrónicos), organizativas y procedimentales (nuevos circuitos administrativos, reingeniería de procesos), y especialmente culturales (modificación de hábitos de actuación y comunicación, esfuerzo en vencer las resistencias al cambio, creación d'una nueva cultura de servicio) (Six, 2001). Esto hace que el proyecto AOC sea a la vez una oportunidad y un peligro. Oportunidad de introducir un cambio y transformación evidente de nuestra Administración, que tenga un impacto sobre el ciudadano, en términos de mejora de los servicios, disminución de costes y aumento de la valoración de l'acción administrativa. Pero la AOC también corre el peligro que el proyecto quede en esto, un proyecto sin un impacto real, o sin recursos que posibiliten las difíciles transformaciones de las que antes hacíamos mención.

En cuanto al calendario de implantación, en un inicio sólo se apuntaban a ciertos hitos a conseguir en el año 2002. En la fase primera, para junio del 2002, se proponía instaurar la plataforma técnica y los módulos comunes, poner en marcha de PunCat y la Agencia Catalana de Certificación, empezar con la oferta de servicios y crear la tarjeta de servicios electrónicos. En la fase siguiente, septiembre del 2002, la propuesta establecía incluir 100 servicios más, posibilitado notificaciones y pagos, integrar iniciativas actuales, y conseguir que PuntCat estuviese a pleno rendimiento. Por la tercera fase programada por diciembre de 2002, se planteaba incorporar otros nuevos servicios, iniciar la tramitación interadministrativa, crear el portal del empleado, empezar a la gestión integrada de relaciones con los proveedores, y desarrollar un análisis de necesidades y demandas. El inicio de actividades del portal fue efectiva el mes de julio de 2002, aunque con una oferta más reducida de servicios, y poco a poco las previsiones se han ido cumpliendo en mayor o menor medida. Un elemento especialmente crítico, para este objetivo, será si se consigue mantener suficiente apoyo político, estableciendo los equilibrios necesarios entra la amplía coalición de actores que le dio el impulso inicial, y superar los problemas de coordinación que seguramente deberán afrontarse.

Uno de los “puntos fuertes” de Cataluña en los temas en lo referente a la promoción y difusión de las TIC en el entorno a las Administraciones públicas, ha estado la apuesta por consolidar un marco de trabajo común en la esfera local. El consorcio Localret que lidera este proyecto está formado por 782 municipios catalanes, que engloban el 99% de la población catalana, las dos entidades municipalistas (la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y la Federación de Municipios de Cataluña), y las cuatro Diputaciones Provinciales. El objetivo de Localret es incentivar a la esfera local en la promoción de la utilización de las TIC, a la vez que trabajar por un despliegue equilibrado de las redes de telecomunicaciones en el territorio catalán. En estas líneas de trabajo, promueve la creación de Planos Directores para la Sociedad de la Información, estableciendo diagnosis local e identificando estrategias de acción, coordina la negociación con otras entidades y con los operadores de telecomunicaciones para conseguir mejores servicios para los Ayuntamientos y asesora a los entes locales en todo aquello que se relaciona con la implantación de la Sociedad de la Información a escalera local.

El hecho que el mundo local, en este tema, esté vinculado en un organismo común que se constituya como interlocutor directo, ha facilitado el impulso de los acuerdos sobre Administración electrónica a Cataluña. Los acuerdos impulsados conjuntamente por la Generalitat y Localret, desde la configuración del Plan Estratégico “Catalunya en Xarxa”, hasta la firma del Pacto de julio de 2001, son una clara muestra del dinamismo de relación interadministrativa catalana. Los retos no obstante, son muy importantes: en el Pacto Institucional entre la Generalitat y los entes locales, se acordó financiar, a cargo de la Generalitat, durante el año 2002 la cantidad de seis millones de euros para adjudicar a las Administraciones locales iniciativas de reingeniería de procesos, a fin de asegurar su participación en el Portal compartido de las Administraciones catalanas. Aún así, el esfuerzo económico se comparte, puesto que las entidades municipales han de aportar una cantidad igual con el mismo objetivo, ya sea con recursos propios o mediante convenios con entidades supramunicipales.

Es muy positiva esta línea de acción coordinada entre Generalitat y el ámbito de Administración local, buscando la generación de sinergias de acción conjunta y mostrando una buena estrategia de desarrollo política interadministrativa. Ahora bien, esta iniciativa no se puede quedar aquí. Si antes detectábamos las dificultades que supone hacer compatibles los sistemas informativos y de gestión dentro la propia Generalitat, mucho más difícil es la compatibilidad dentro del mundo local, dónde no tan sólo los equipamientos técnicos son diferentes, si no que las formas de gestión, los procedimientos y las culturas organizativas de cada entidad presentan características propias que requieren un tratamiento individualizado (Criado / Ramilo, 2001). En este sentido, seguramente hará falta también un mayor esfuerzo, que no se centre tanto sólo en los aspectos tecnológicos, sino que tenga en cuenta la mejora y la adaptación de las habilidades de gestión de los trabajadores de las administraciones públicas al nuevo entorno de la Administración electrónica.

2.3 Facilitar un Gobierno y una Administración más próxima al ciudadano

La utilización intensiva de las TIC por parte de los gobiernos puede tener un impacto potencial positivo en las condiciones necesarias para la mejora de la gobernabilidad de nuestros Estados. Si analizamos cuales son los elementos que caracterizan un entorno de “buena gobernabilidad”, podemos considerar los posibles “impactos” en ellos del uso intensivo de las TIC por parte de los gobiernos. Detengámonos unos instantes a analizar estos elementos.

Un primer elemento básico de una “buena gobernabilidad” es la legitimidad de la intervención pública. Una acción pública con legitimidad democrática se caracteriza por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, lo que garantiza la credibilidad en la actuación gubernamental. Mediante la incorporación de sistemas integrados de información, la gestión pública podría aumentar su capacidad de detección y análisis de las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo que constituye un elemento básico para garantizar un diseño de políticas públicas más acorde con aquellas preferencias que los ciudadanos manifiestan.

La idea de servicio público está íntimamente ligada al concepto de necesidades sociales, es decir, a la noción de demandas de actuación por parte de la comunidad, de tal manera que la actividad pública se muestre como respuesta, en forma de prestación regular ante una petición de actuación pública planteada por la ciudadanía. Podemos identificar, siguiendo a Meny y Thoenig (1992), diversos tipologías de necesidades o demandas de actuación, atendiendo a la forma de definición de las mismas: Así en primer lugar, encontraríamos a las necesidades normativas, que serían aquellas explicitadas como tales por los líderes políticos o por los expertos en la materia, utilizando criterios ya sean políticos o puramente técnicos. En este caso serían los responsables políticos o los especialistas técnicos los que definirían qué es lo que la ciudadanía demanda y en que grado. Una segunda modalidad, estaría compuesta por aquellas necesidades detectadas a través de procesos de investigación social, mediante los cuales pueden definirse factores como la intensidad de una demanda, el tamaño del conjunto ciudadano que la plantea, las características de la misma, etc. Una tercera modalidad de definición de necesidades sociales partiría de manifestaciones o actos concretos de la ciudadanía.

Las anteriores modalidades de definición de las demandas de acción pública ponen de relieve el hecho de que aunque las necesidades sociales nacen de carencias objetivas de la sociedad, deben ser interpretadas subjetivamente como tales por los responsables de los poderes públicos, lo que nos lleva a la esfera de aplicación de criterios políticos para su definición. Esta es una característica importante del ámbito público: debe establecerse un consenso sobre cual es realmente la demanda social, lo que implica que la determinación de los objetivos operativos de la organización pública sea también política. Por ello es importante que el responsable público pueda tener acceso a un verdadero conocimiento sistematizado de la

realidad social, conocimiento que puede ser facilitado mediante la utilización de los nuevos sistemas de información.

Un segundo elemento de “buena gobernabilidad” lo constituye el respeto a la legalidad. El seguimiento de la normativa vigente constituye un requisito elemental de toda acción pública. Mediante las TIC, se podrían sistematizar nuevos mecanismos de control del seguimiento de los procesos de intervención pública, de forma que fuesen más fácilmente detectables las desviaciones y corruptelas en los procesos de implementación de las políticas públicas. Para lograr un avance en la lucha contra la corrupción, no basta la existencia de una cultura cívica, de un régimen político democrático, o de una clase política responsable: no se puede confiar en la mera autorregulación ética de los gobernantes, es preciso establecer sistemas de control que sean útiles como mecanismos de prevención de las estrategias de corrupción que se desarrollan en nuestras Administraciones (Villoria, 2002). Los sistemas de control interno, las inspecciones de servicios, la intervención económica, los procedimientos administrativos, el establecimiento de estándares de calidad, las cartas de derechos de los ciudadanos, son todos ellos mecanismos cuyos objetivos pueden ser facilitados por el establecimiento de sistemas de control que utilicen intensivamente las TIC.

Vinculado directamente con el tema anterior, encontramos el principio de transparencia, que implica el escrutinio público del diseño, la implementación y la evaluación de la acción gubernamental. Las TIC podrían constituirse en utilidad estratégica en este campo, facilitando información en tiempo real a los ciudadanos, tanto en los aspectos técnicos, de gestión, económicos como en los propiamente políticos de la gestión pública. Como ejemplos de ello podemos citar el acceso telemático a los plenos de órganos gubernamentales, la puesta a disposición de la ciudadanía de las referencias técnicas que han servido para sustentar las decisiones administrativas, o la utilización de Internet como sistemas para la difusión de las posiciones de los distintos agentes sociales vinculados a un tema de política pública. Esto afectaría no solo a la interacción entre político y ciudadano, sino también a la vinculación entre este último y los burócratas encargados de los asuntos públicos. La difusión social de los elementos básicos de los principios de actuación pública, podría ser una nueva forma de contribución que las TIC ofrecen al poder gubernamental en este sentido.

Todo lo anterior nos lleva a considerar el principio de responsabilidad tanto de políticos como de gestores públicos en sus acciones frente a los ciudadanos. Los procesos de transacción electrónica, pueden incorporar sistemas de seguimiento y control que proporcionen al ciudadano armas para exigir responsabilidades públicas en caso de incumplimiento de normas o de desviación de la actividad pública. Así por ejemplo las cartas de servicios, a partir de una definición de estándares de calidad y de unos compromisos administrativos en caso de incumplimiento, pueden mejorar su efectividad si se organiza para ellas un sistema de indicadores de control, cuyos resultados sean accesibles de una forma fácil y rápida por parte de la ciudadanía. El aumento de la información y la facilidad de contacto, son dos instrumentos que podrían presentar grandes beneficios en esta dirección.

Pero la responsabilidad sobre lo público no debe quedar restringida a políticos y profesionales de la gestión pública. Un “buen gobierno” supone la implicación del colectivo social en la “cosa pública”. La gobernabilidad mejora con una mayor participación e implicación del ciudadano en las decisiones y los temas públicos. Más allá del aumento de la legitimidad, el acceso ciudadano a la toma de decisiones garantiza la presencia de sus preferencias a la hora de decidir las prioridades de intervención pública. Las TIC, ofrecerían aquí multitud de mecanismos para facilitar la comunicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos, a la vez que constituirían un medio ideal para la agregación de intereses dispersos de los distintos colectivos sociales. Así, tanto la libertad de expresión como la de asociación podrían ser potenciadas desde esta perspectiva, con lo que ello puede suponer de fortalecimiento del capital social de una colectividad.

El principio de responsabilidad tiene un impacto directo en la operativa del funcionamiento de los organismos administrativos. En primer lugar, porque convierten a la Administración en más receptiva, es decir, facilitando la adaptación de los procesos de gobierno y de las formas de prestación de los servicios públicos las constantes transformaciones de los valores de la sociedad. Deben anticiparse de forma proactiva los cambios en las preferencias de los ciudadanos, y poder transformar así de una forma efectiva las formas de gestión pública. De nuevo las TIC podrían ofrecer oportunidades en esta dirección, a través de los sistemas integrados de tratamiento y análisis de la información. Ello implica conseguir una Administración más eficaz, que satisfaga realmente las demandas ciudadanas, gracias a la adaptación de aquella en sus estructuras y procedimientos de actuación. La reingeniería de procesos a través de la incorporación de las TIC podría ser una palanca para reorientar la cultura administrativa hacia el principio de servicio público. Por último, no podemos olvidar el principio de eficiencia: las instituciones públicas son responsables de la obtención de resultados al menor coste económico y social posible. Cada día aumentan las demandas de actuación pública, pero no así los recursos económicos a disposición de los responsables públicos. Por ello, las TIC podrían ofrecer una oportunidad en cuanto a configurar nuevas estrategias para la gestión de servicios a menor coste económico, y sobre todo a menor coste social para el ciudadano, en términos de no discriminación, y facilidad de acceso a la prestación de servicios públicos.

Las anteriores consideraciones las hemos establecido conscientemente en tiempo verbal condicional, porque aunque el uso intensivo de las TIC por parte de los gobiernos puede presentar en un futuro una potencialidad positiva en términos de gobernabilidad, estamos lejos de que esto sea hoy una realidad. En primer lugar, por el ya comentado problema de la brecha digital, que imposibilita un uso homogéneo de las potencialidades de las TIC en nuestros países. En segundo lugar, porque las TIC pueden suponer un sistema de estímulos para la mejora de la gobernabilidad, estímulos y apoyo, pero nunca sustitución de un compromiso político y social, sin en cual cualquier iniciativa en esta dirección no tiene ningún futuro. Las nuevas tecnologías no pueden por si solas solucionar las carencias de estabilidad jurídica o

institucional de un país, por lo debemos tener claras las limitaciones que las estrategias de gobierno electrónico presentan en este sentido.

3. Reflexiones finales

Hemos de resaltar un alto grado de convergencia en los últimos años respecto al desarrollo de iniciativas de Administración electrónica en las políticas nacionales europeas sobre SI. Ello es resultado de la influencia del mimetismo o “transferencia de políticas” que se da en este contexto político (Sancho, 2002a), lo que nos lleva a intentar entender como se difunden las iniciativas de Administración electrónica. Para ello es útil el concepto de isomorfismo institucional. Este concepto se refiere al hecho que, ante muchas situaciones de incertidumbre, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Meyer y Rowan apuntan al respecto que “las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizados” (1991: 41).

En cuanto a las dinámicas de difusión, el isomorfismo institucional se refiere a la tendencia de las organizaciones a adoptar arreglos y fórmulas institucionales ya aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. En estos casos los actores obvian las estrategias de exploración y apuestan por aplicar soluciones o respuestas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones presentes en el entorno referencia (DiMaggio y Powell, 1991). Para el caso del Gobierno electrónico el peso de los referentes se revela como esencial en la medida que suelen carecer de recursos propios para la experimentación y desarrollo de alternativas sólidas. En este sentido, DiMaggio y Powell (1991) distinguen dos tipos de isomorfismo institucional, fenómenos que podremos detectar en los procesos de formulación de las políticas gubernamentales relativas a la SI. En primer lugar, un isomorfismo “coercitivo” a partir de las presiones formales o informales ejercidas por las instituciones supranacionales, cuyo objetivo es facilitar la coordinación de las políticas sobre SI de los distintos países. Sería el caso de la acción de la Unión Europea sobre los estados miembros, que ha propiciado la emergencia de una agenda común en materia de telecomunicaciones y SI: desde los años ochenta, las iniciativas europeas se convirtieron en una referencia obligatoria para los políticos y actores europeos a escala nacional (Alabau, 1998). En segundo lugar, podemos hablar de un isomorfismo “mimético”, que supone la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir. Así, los “policy makers” nacionales aprenden las “lecciones” de éxito o fracaso de intervención pública de otros países, mimetizando alternativas de actuación. Este tipo de isomorfismo está propiciado por el fortalecimiento de las redes internacionales de profesionales que intercambian conocimientos y experiencias, favoreciéndose la extensión de las “prácticas consideradas adecuadas” (Sancho, 2002b).

En correspondencia con el isomorfismo institucional, el concepto de decoupling o “desacople” muestra el desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento

efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer / Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). El desacople es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando este entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), de ahí parte de las resistencias a la introducción de las iniciativas de Administración electrónica. Estas requieren cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos. Especialmente si los programas de Gobierno electrónico parten del seguimiento de una moda, sin una verdadera reflexión que los sustente, fácilmente tenderán a mostrar ambigüedad en la definición de los objetivos y a no disponer de indicadores efectivos para evaluar su actividad. Si el entorno permite e incluso propicia dinámicas de isomorfismo, no es menos cierto que el proceso de simple réplica de experiencias valoradas como exitosas, en la medida que no se incida en la transformación y cambio real de la organización, favorece el surgimiento de procesos de desacople y dejan a las iniciativas de Gobierno y Administración electrónica sin un margen de un funcionamiento efectivo.

Hemos escuchado muchas veces posiciones que argumentan que el gobierno electrónico es la solución a muchos de los problemas que presentan nuestras Administraciones públicas, e incluso a los relativos a los problemas de gobernabilidad. Nosotros preferimos adoptar una posición mucho más escéptica, que aún reconociendo el potencial de cambio que presenta la utilización de las TIC por parte de los gobiernos, es consciente de las limitaciones que en la actualidad ello presenta. Para algunos autores, el gobierno electrónico constituye la vía para superar el retraso en el desarrollo de la consolidación institucional tanto del servicio público como de una buena gobernabilidad, pero creemos que este tipo de visión no se corresponde con la realidad, y es peligrosa en el sentido de que puede generar expectativas que difícilmente puedan cumplirse, generando una visión negativa y desconfianza respecto a la utilidad del uso intensivo de las TIC en la acción gubernamental.

Hemos de ser conscientes de las aportaciones reales que hoy ofrecen las TIC. Constituyen una oportunidad de innovación y ofrecen vías para la introducción de mejoras en la acción de los poderes públicos. Mejoras que aunque limitadas, es bueno no prescindir de ellas si queremos avanzar hacia la modernización del Sector Público, pero como hemos comentado más arriba, mejoras que no pueden sustituir la acción y el compromiso político cara a la consolidación institucional de nuestras Administraciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Alabau, A. (1998), *La UE y su política de telecomunicaciones*, Madrid. Fundación Airtel.

Barkin, C. / Bennet, A. / Remez, S. (eds.) (2001), *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. Vienna, VA, Management Concepts.

Castells, M. (2001), *La Galaxia Internet*. Barcelona, Plaza y Janés.

Criado, J. I. / Ramilo, M. C (2001), “ e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (I), pp. 11-43.

Criado, J.I./ Ramilo, M.C. / Salvador, M. (2002), *La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta integradora*. Mención Honorífica en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD.

Comisión Europea (2002), Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe, COM(2002)62 final.

Comisión Europea (1998), Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información. Un recurso clave para Europa. COM (1998) 585.

DiMaggio, P. / Powell, W. (1991), *The new institutionalism and organization theory*, Chicago, University of Chicago Press.

Hague, B. / Loader, B. (eds.) (1999), *Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age*. New York, Routledge.

Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government. John F. Kennedy School of Government. (2000), *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge, JFK School of Government.

Jordana, J. (ed) (2002), *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow , Edward Elgar.

Jordana, J. (2001), “Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 16.

Jordana, J. / Sancho, D. (2001), "Políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: ¿de que forma puede estimularse la demanda?" *Notas de Economía*. Núm 69-70, Barcelona, Generalitat de Cataluña.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona.

Meyer, J.W. / Rowan, B. (1991), "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony" in DiMaggio, P. and Powell, W. (1991), *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago

Meyer, J.W. / Scott, W.R. (1992), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Sage. London.

OCDE (1998), *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, Paris, OECD Publications Service.

Pollitt, Ch. / Bouckaert, G. (2000); *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.

PUMA, (2001), *Project on the impact of e-government*. Diciembre. Public Management Service.

Ramió, C. (1999a), "Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical. Instituciones y Desarrollo", *Nueva Edición* N° 5, diciembre.

Ramió, C. (1999b), *Teoría de la Organización*. Madrid, Tecnos.

Salvador, M. (2002), *Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas*. VII Congreso Internacional del CLAD. Octubre de 2002.

Sancho, D. (1999), *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Madrid. Tecnos.

Sancho, D. (2002a), "National platforms for the Information Society development," En Jordana, J. (ed.) *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Edwar Elgar. Glasgow.

Sancho, D. (2002b), "La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas". En Grau, M. y Mateos, A. *Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España*. Valencia, Ed. Tirant lo Blanc.

Six, P. (2001), "e-Governance: Weber's Revenge", en Dowding, Keith *et alia* (eds.), *Challenges to democracy*, Houndmills, Palgravepp.220-236.

Tolber, P. / Zucker, L. (1996), "The Institutionalization of Institutional Theory" en Clegg,S.R., Hardy,C. and Nord,W.R. (eds), *Handbook of Organization Studies*. Sage. London.

The World Bank (2001), *Information Infrastructure: The World Bank's Group Experience*. Washington DC, The World Bank.

Villoria, M. (2002), *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos. Madrid.

Primera parte

*El impacto de la Sociedad de la
Información en el procedimiento
administrativo y en las relaciones
interadministrativas*

Capítulo 2

LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS, INFORMÁTICOS Y TELEMÁTICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Iñaki Agirreazkuenaga

1. Claves jurídicas de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

1.1 Introducción

La Exposición de Motivos de la LRJAP destaca la importancia de la utilización por las Administraciones Públicas de las nuevas técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, y en tal sentido proclama que la misma “*se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas*”. Si se hace un breve recorrido histórico, la Real Orden, de 12 de febrero, de 1900, establecía la posibilidad de presentar a la Administración instancias y documentos “*hechos a máquina de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos que los escritos o copiados a mano*”. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, por su parte, propugnaba el empleo de “*máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen de trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos*”. Hoy, la Ley 30/1992, insiste en la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías y proclama, de modo prácticamente idéntico a como lo hiciera la Real Orden de 1900 en relación con los documentos escritos a máquina, que los documentos telemáticos tendrán la misma validez y eficacia que los documentos en soporte de papel.

Esta preocupación por introducir el uso de las nuevas tecnologías en el seno de las Administraciones Públicas resulta del todo lógica ya que, como es sabido, es una exigencia constitucional la de que la Administración actúe con eficacia (art. 103.1 CE), y una concreción de dicho principio es que los procedimientos administrativos se tramiten con celeridad (artículo 75 LRJAP). Si a ello añadimos que además de eficaz y rápida, la actuación administrativa debe rodearse de una serie de garantías que permitan asegurar la constancia de los actos producidos por la Administración y la recepción por sus destinatarios de las notificaciones y comunicaciones que sobre los mismos haga la Administración, habrá que concluir que las técnicas electrónicas,

informáticas y telemáticas ofrecen las mejores condiciones para alcanzar dichos objetivos.

Si pasamos del terreno de las intenciones —proclamadas en la Exposición de Motivos de la LRJAP y reiteradas en la de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la primera— al de su plasmación en el articulado de la Ley, dos ideas pueden resumir muy bien lo más característico de la regulación del uso de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en el ámbito de las Administraciones Públicas: la primera es la del carácter disperso y fragmentario de los preceptos que la LRJAP dedica a la regulación del empleo de estos medios, y la segunda la naturaleza programática de estas normas, aunque la reforma introducida en el contenido de la Ley 30/1992 mediante el art. 68 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas administrativas, pretende facilitar la adopción de resoluciones de mayor alcance práctico.

Los preceptos de la LRJAP que aluden expresamente al empleo de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas son los arts. 38; 45; 59 y las disposiciones adicionales segunda y decimoctava, relativos, a la informatización de los registros, a la incorporación, en general, de “los medios técnicos” al procedimiento administrativo, y a la práctica de las notificaciones. Nada se prevé al respecto, sin embargo, en el precepto que regula con carácter general la presentación de solicitudes por los interesados (art. 70 LRJAP), si bien la citada disposición adicional decimoctava ãintroducida en la Ley 30/1992 por la Ley de Acompañamiento 24/2001æ dispone la presentación preceptiva por medios telemáticos de solicitudes y comunicaciones por empresas que agrupen a más de 100 trabajadores o tengan la condición de gran empresa a efectos del IVA, cuando una Orden del titular del departamento ministerial, en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos autónomos, así lo determine.

Igualmente, el párrafo segundo de esa disposición adicional decimoctava, introducida por la Ley 24/2001, establece que: “las personas físicas, organizaciones o asociaciones no contempladas en el apartado anterior, pertenecientes a colectivos o sectores que ordinariamente hagan uso de este tipo de técnicas y medios en el desarrollo de su actividad normal, deberán necesariamente utilizar medios telemáticos para la presentación de solicitudes, comunicaciones y documentación complementaria exigida en aquellos supuestos y condiciones en que se determine por Orden del titular del departamento ministerial competente, que deberá ser informada previamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. En dicha Orden (...) deberá acreditarse que la necesaria utilización de medios telemáticos no implica restricción o discriminación alguna para los integrantes del sector o colectivo que resulte afectado en el ejercicio de sus derechos frente a la Administración Pública.”

1.2 Relaciones electrónicas, informáticas y telemáticas entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (art. 45 LRJAP)

El precepto central entre todos los citados es, sin lugar a dudas, el art. 45 que a lo largo de sus cinco apartados contiene las siguientes disposiciones: un mandato del legislador a las Administraciones para que impulsen el empleo y aplicación de este tipo de técnicas; el reconocimiento de que los particulares pueden utilizarlas en sus relaciones con la Administración; los requisitos a los que se supedita el empleo de estas técnicas en la tramitación de los procedimientos; la necesidad de hacer públicos los programas y aplicaciones aprobados por la Administración y, por último, las condiciones que deben cumplir los documentos emitidos por estos medios para ser válidos y eficaces.

Así, pues, el artículo 45 comienza estableciendo que *“las Administraciones impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias”*. La amplitud de la expresión *“técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos”*, parece obedecer a una pretensión del legislador de incluir en ella todas las manifestaciones, presentes y futuras, de este tipo de tecnologías así como también todas las posibles combinaciones de las mismas. El precepto, que por más que utilice la forma verbal imperativa tiene un evidente carácter programático, termina haciendo una alusión genérica a las limitaciones que la Constitución y las leyes impongan a la utilización de estas técnicas, así pues, y aunque no lo diga explícitamente, al art. 18.4 CE (*“la Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”*) y a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

La segunda disposición contenida en el art. 45 LRJAP es de un enorme interés, ya que se refiere a la utilización de estas técnicas por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Dicha utilización queda supeditada al cumplimiento de dos condiciones: la primera, que los instrumentos que utilicen los ciudadanos sean compatibles con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas; y la segunda, que la utilización de estas técnicas respete las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento. Por lo que se refiere al requisito de la compatibilidad, no hace falta insistir en la lógica de esta imposición, ya que, como es sabido, no todos los sistemas y aplicaciones informáticas emplean el mismo *“sistema operativo”* o *“lenguaje”*, si vale la expresión, y por ello resulta absolutamente imprescindible antes de entablar una relación jurídica por medio de estas técnicas, asegurarse de que existe la necesaria compatibilidad entre el sistema utilizado por la Administración y el empleado por el ciudadano. Es por ello que este mismo precepto, en su apartado cuarto, obliga a la Administración a difundir públicamente las características de los programas y aplicaciones que vayan a ser utilizados por las Administraciones. Es, por tanto, una condición de eficacia del empleo de

estos medios, directamente vinculada al cumplimiento del requisito de la compatibilidad, el dar la debida publicidad a los sistemas aprobados por cada Administración.

Por lo que se refiere a la segunda condición a la que se somete el empleo de estos medios por los ciudadanos —el respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento— el apartado segundo del artículo 45 de la Ley nada dice sobre cuáles sean estas garantías aunque es fácil imaginar que se trata de la identificación fidedigna del remitente y de la constancia de la transmisión y recepción del escrito, de la integridad de su contenido y de la fecha en que se presenta. La Ley enuncia y enumera estas garantías cuando se refiere al empleo de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos por parte de la Administración, como lo pone de manifiesto el apartado tercero del artículo 45, que dispone que *“los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce”*, y el apartado quinto que reconoce la validez y eficacia de los documentos emitidos por la Administración por estos medios así como de las copias de los originales almacenados por estos mismos medios *“siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado”*.

De cualquier forma, y como se verá más adelante, han sido las normas de desarrollo del artículo 45 LRJAP las que han regulado estas y otras garantías que deben acompañar siempre, y no sólo cuando son empleadas por la Administración, al uso de unas técnicas que, correctamente empleadas y aprovechando al máximo las posibilidades que la técnica ofrece, se revelan como los medios no solamente más rápidos, sino también y, lo que es más importante, más seguros para el desarrollo de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

1.3 Informatización de los registros (art. 38 LRJAP)

Un instrumento esencial para la implantación del uso de los medios informáticos, electrónicos y telemáticos en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos son los registros, ya que en ellos, según dispone el art. 38.1 LRJAP, se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa, y se anotará la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o a particulares. Por eso, el apartado tercero del citado precepto establece que los registros generales, así como todos los que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones, *“deberán instalarse en soporte informático”*, no obstante lo cual supedita la efectiva aplicación del precepto al grado de desarrollo de los medios técnicos de que dispongan las diversas Administraciones —estatal, autonómicas y locales—, las cuales, en función de ello, determinarán la forma y los plazos en que darán cumplimiento al mandato contenido en el apartado tercero del artículo 38 LRJAP (Disposición adicional segunda).

La ya mencionada Ley 24/2001 ha introducido un nuevo apartado noveno en el art. 38 de la Ley 30/1992, que permite crear nuevos y singulares registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan exclusivamente por medios telemáticos. Estos registros telemáticos sólo estarían habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma. Por último, en estos registros telemáticos se permitirá la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente.

Por lo demás, en la regulación por el artículo 38 LRJAP del régimen jurídico común de los registros administrativos, existen referencias específicas al uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos. En primer lugar, debemos recordar que la Ley distingue entre “registros generales” y “registros auxiliares”. Los primeros son los que han de llevar los órganos administrativos para realizar los asientos de los escritos que se presenten o se reciban en sus unidades administrativas y anotar la salida de los escritos y documentos que los órganos administrativos dirigen a otros órganos o a los particulares. Los segundos son los registros que los órganos administrativos pueden crear en sus unidades administrativas con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Estos registros deberán comunicar al registro general toda anotación que efectúen, de ahí el calificativo de “auxiliares” de los registros generales.

Pues bien, la Ley pretende conseguir la plena intercomunicabilidad de los registros auxiliares con los generales a través de la integración informática de unos y otros, de tal manera que toda anotación realizada en un auxiliar quede registrada de forma automática en el general del que éste depende, y no solamente eso sino que, además, el registro se realice no como un añadido inconexo al resto de los asientos y anotaciones ya existentes en el registro general, sino integradamente, esto es, incorporándose al registro general en el lugar que le corresponda por fecha de entrada o salida, por la materia o naturaleza del escrito o comunicación y demás extremos o criterios según los cuales esté estructurado el registro general. Este es, en nuestra opinión, el significado del párrafo segundo del apartado tercero del artículo 38 LRJAP, al decir que *“asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo”*.

Ahora bien, y puesto que uno de los avances de la LRJAP fue el establecimiento de un sistema de presentación de escritos en registros “polivalentes”, las referencias del artículo 38 a la informática no se agotan en la necesidad de garantizar la integración

informática de los registros de un mismo órgano administrativo, sino que van más allá extendiéndose también a la intercomunicación entre los registros de las distintas Administraciones. En efecto, como es sabido, las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse, entre otros sitios, *“en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio”*. De acuerdo con ello, los ciudadanos podemos, pues, presentar escritos dirigidos a las Administraciones Públicas en los registros de cualquiera de ellas, con independencia de que el órgano administrativo a los que van dirigidos forme o no parte de la Administración en cuyo registro se presentan dichos escritos. Al margen de la excepción ya apuntada del art. 38.9, la Ley establece la necesaria equivalencia entre registros, a efectos de tener por válidamente presentados los escritos, por lo que respecto de las Administraciones locales, rige el siguiente principio: los escritos que se dirijan a las mismas pueden presentarse, además, claro está, de en los suyos propios, en cualquier registro de la Administración General o de las Administraciones de las Comunidades, pero los registros de las Administraciones locales sólo serán receptores de escritos dirigidos a otras Administraciones publicas si entre unas y otras se ha suscrito el correspondiente convenio (artículo 38. b).

Una vez presentados los escritos en un registro, el órgano titular del mismo deberá remitirlos al órgano administrativo competente, ya que, si bien para el ciudadano los efectos de la presentación empezarán a contarse desde la fecha de presentación de la misma en el registro en que se haya efectuado, para la Administración la fecha que debe tenerse en cuenta a efectos de computar el plazo para resolver y notificar es la de la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación (artículo 42.3.b). Quiere decirse con ello, que una vez implantado el principio de polivalencia de los registros administrativos para la presentación de escritos y comunicaciones dirigidos a la Administración, es preciso articular los mecanismos necesarios para que la presentación en un registro de una Administración distinta a la competente no derive, en la práctica, en una tramitación más lenta del procedimiento, cosa que, necesariamente ocurriría, si la Administración receptora del escrito lo enviase a su vez por correo tradicional a la Administración destinataria del mismo. Si esto ocurriera, es obvio que para el ciudadano siempre sería preferible, por ser más rápido y directo, acudir él mismo a la oficina de correos más próxima, en lugar de presentar sus escritos en el registro de una Administración que, a su vez, terminará usando el servicio de correos para reexpedir los escritos al órgano administrativo competente.

Lo deseable, pues, es que la polivalencia de registros que, en el fondo, no supone otra cosa que el acortamiento de la distancia física, sea también una polivalencia que acorte las distancias en el tiempo, de tal manera que permita que el escrito que se presenta en un registro sea inmediatamente transmitido al registro del órgano competente, garantizando así la recepción casi simultánea de los escritos en el registro del

órgano administrativo destinatario. Obviamente, ello sólo puede ser posible gracias al uso de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas y por eso el último párrafo del apartado cuarto del artículo 38 LRJAP prevé que mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas se establezcan “*sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros*”.

La redacción actual de esta disposición procede de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, que ha añadido al precepto —que, en su redacción originaria terminaba en “asientos”— el resto de lo que hoy es su contenido, esto es, “*registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros*”. La modificación —que en la Exposición de Motivos se presenta una vez más como una pretensión de “impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios informáticos y telemáticos por parte de la Administración”— era necesaria, ya que en su redacción originaria lo único que garantizaba el precepto —eso sí, siempre bajo condición de la celebración de los necesarios convenios de colaboración entre Administraciones— era la transmisión telemática de los asientos registrales, lo cual resulta, a todas luces, insuficiente.

La utilización por los ciudadanos de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el ejercicio de sus derechos en sus relaciones con las Administraciones Públicas sólo será realmente efectivo si éstas son capaces de establecer un sistema de registros interconectados y compatibles entre sí que hagan posible la transmisión telemática no sólo de los asientos registrales, sino de los propios escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en su integridad. El asiento es expresivo de los elementos que sirven para identificar el escrito, su fecha y hora de presentación, la persona u órgano que lo presenta, y el órgano al que va dirigido, pero de nada más, ya que ni siquiera es necesario que conste en el mismo una referencia al contenido del escrito o comunicación presentados (“...y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra” dice al respecto el artículo 38.3 LRJAP). La implantación de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos no puede quedar reducida a que éstos puedan presentar sus escritos, por estos medios o físicamente, en cualquier registro y que éste registro, a su vez, transmita telemáticamente al del órgano competente el asiento registral correspondiente, sino que dicha implantación debe tender a que la tramitación completa de los procedimientos administrativos pueda realizarse por estos medios y que, por consiguiente, sean objeto de transmisión telemática no sólo los asientos registrales, sino cualquier escrito, comunicación y documento que los ciudadanos presenten en los registros administrativos.

Naturalmente, a nadie se le escapa que la aplicación real y efectiva de las previsiones contenidas en este precepto sólo tendrán lugar si las distintas Administraciones

Públicas ponen en marcha los mecanismos necesarios para ello, y es por eso que la Ley, con un sentido realista, alude a la necesidad de la celebración de convenios entre Administraciones para alcanzar la interconexión de sus registros. Bien es verdad que de nada servirían todas las previsiones que en este sentido contiene la LRJAP, si las Administraciones Públicas no llevan a cabo las actuaciones necesarias para que, en la práctica, estas técnicas puedan funcionar, pero no lo es menos que de poco serviría también que el legislador, desconociendo esta dificultad, hubiese silenciado la necesidad de que las Administraciones Públicas suscriban convenios de colaboración para hacer efectivo el uso de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en las relaciones entre Administraciones y ciudadanos. Lo importante, pues, es que esos convenios se firmen y, aunque la Ley no lo diga expresamente, pues no es exactamente a ello a lo que se refiere el art. 38.8 LRJAP, las Administraciones los hagan públicos, indicando los registros que han quedado integrados en el sistema de intercomunicación que permite la transmisión telemática de asientos registrales y de los escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de ellos.

1.4 Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las notificaciones (art. 59 LRJAP)

La regulación del empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos por LRJAP se completa con la referencia que a los mismos hace su artículo 59 al establecer el régimen jurídico de la práctica de las notificaciones. En efecto, en tres ocasiones (apartados primero, segundo y quinto) el precepto citado alude a la posibilidad de que las notificaciones se realicen “*por cualquier medio*” que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

Además, de modo explícito, el apartado tercero del art. 59, introducido por la reiteradamente citada Ley 24/2001, dispone que: “Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos”. En tales circunstancias, “la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica”. Y la Ley prevé que cuando exista constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica y transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el art. 59.4. En consecuencia, se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

En la Exposición de Motivos de la LRJAP (apartado décimo) ya se explicitaba que “*la eficacia, notificación y publicación de los actos administrativos*” abría “*la posibilidad de medios de notificación distintos a los tradicionales que, sin merma de las*

necesarias garantías de autenticidad, permitan su agilización mediante el empleo de las nuevas técnicas de transmisión de información, superándose la limitación de la exclusividad del domicilio como lugar de notificaciones". En la actualidad tal posibilidad legal se ha concretado en lo dispuesto por el apartado tercero del art. 59, sobre la base de que el interesado facilite a la Administración su dirección electrónica como medio preferente para que se substancie la notificación. Por lo tanto, siempre en principio, con respeto a la cláusula de la voluntariedad.

2. Desarrollo de la normativa básica en el ámbito de la Administración del Estado

2.1 El Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado

Este Real Decreto tiene como objeto principal declarado el desarrollo del artículo 45 de la Ley 30/1992, y con tal finalidad pretende delimitar las garantías, requisitos y supuestos de utilización de las nuevas técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actuación administrativa. Su Preámbulo destaca el especial equilibrio que se quiere alcanzar en la garantía de los derechos de los ciudadanos cuando se utilicen las nuevas tecnologías, a la vez que se alienta el necesario desarrollo de la telemática en el actuar administrativo, lo que erige al primer plano el mencionado principio de la voluntariedad en la elección de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en las relaciones Administración-ciudadano.

2.1.1 Definiciones

A los efectos del Real Decreto 263/1996 se entiende por:

- *Soporte* el objeto sobre el cual o en el cual es posible grabar y recuperar datos.
- *Medio* es el mecanismo, la instalación, el equipo o el sistema de tratamiento de la información que permite, utilizando técnicas electrónicas, informáticas o telemáticas, producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones.
- *Aplicación* es el programa o conjunto de programas cuyo objeto es la resolución de un problema mediante el recurso a un sistema de tratamiento de la información.
- *Documento* es la entidad identificada y estructurada que contiene textos gráficos, sonidos, imágenes o cualquier otra clase de información que puede ser almacenada, editada, extraída e intercambiada entre sistemas de tratamiento de la información o usuarios como una unidad diferenciada.

2.1.2 Derechos de los ciudadanos y garantías de utilización de las nuevas tecnologías

Como es obvio, la utilización de nuevas tecnologías no puede vulnerar ningún derecho fundamental reconocido en nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, deben respetarse en todo caso la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, así como la legislación protectora de los datos de carácter personal. Igualmente, la utilización de nuevas tecnologías no podrá implicar la existencia de restricciones o discriminaciones de cualquier naturaleza en el acceso de los ciudadanos a la prestación de servicios públicos, o en cualquier otra actuación o procedimiento administrativo.

Asimismo, los ciudadanos tendrán derecho a obtener la información necesaria que permita identificar los medios y aplicaciones utilizadas por la Administración, o las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, así como del órgano que ejerce la competencia, siempre que se afecte de forma directa o indirecta a sus derechos o intereses legítimos.

Por su parte, la Administración podrá utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en cualquiera de sus actuaciones y, en particular, en la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos administrativos. Para ello deberán adoptarse las medidas técnicas y de organización necesarias que aseguren la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información utilizada.

En todo caso, las medidas de seguridad aplicadas a los soportes, medios y aplicaciones utilizados por la Administración deberán garantizar, en primer lugar, la restricción de su uso y acceso a los datos e informaciones en ellos contenidos a las personas autorizadas; en segundo lugar, la prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones; y, por último, la protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas.

2.1.3 Aprobación y publicación de aplicaciones

Las aplicaciones y programas que efectúen tratamientos de información cuyo resultado sea utilizado en el ejercicio de potestades por la Administración General del Estado deberán aprobarse mediante resolución del órgano administrativo que tenga atribuida la competencia para resolver el procedimiento, debiéndose solicitar previamente los informes técnicos sobre los siguientes aspectos: adecuación del funcionamiento de la aplicación a los requisitos y trámites del procedimiento; preservación de la disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos tratados por la aplicación; especificaciones técnicas sobre los medios, códigos y formas de acceso; y, finalmente, informe sobre la conservación de los soportes utilizados.

Al efecto corresponde al Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica (disposición adicional tercera del RD 209/2003, de 21 de febrero) la aprobación y difusión de los criterios generales comunes de seguridad, normalización y conservación de aplicaciones. Mientras que es cada Departamento Ministerial el que debe aprobar y hacer pública la relación de las aplicaciones, medios y soportes a través de los cuales se podrán efectuar las comunicaciones y notificaciones entre los correspondientes órganos y entidades dependientes y los particulares, especificando en su caso los formatos y códigos normalizados para su utilización. De igual modo actuarán las entidades de derecho público vinculadas a la Administración General del Estado.

Las órdenes ministeriales y resoluciones de aprobación se publicarán en el BOE y en su contenido desarrollarán la denominación y descripción de los objetivos de la aplicación, el régimen y medios de acceso a la aplicación, la determinación de las resoluciones para cuya adopción va a utilizarse la aplicación, y la identificación del órgano competente para la adopción de las resoluciones y de los potenciales usuarios de la aplicación. En este sentido, en todos los Ministerios debe crearse una Comisión de Informática y de las Comunicaciones, cuya función será informar preceptivamente los expedientes de contratación o adquisición de equipos, programas y servicios de informática; o sobre los proyectos de disposiciones de carácter general, instrucciones y circulares que incidan en los sistemas de información autorizados del Departamento; o promover, aprobar y poner en práctica cuantas medidas se estimen oportunas en orden a conseguir una mayor eficacia en el desarrollo de las nuevas tecnologías. Sin embargo, las disposiciones del Real Decreto 263/1996 relativas a la obtención o difusión de informaciones sobre la identificación de los soportes, medios y aplicaciones utilizados, o sobre sus características, no serán de aplicación a aquellos sistemas que efectúen tratamientos de información que afecten a la defensa nacional o a la seguridad del Estado.

2.1.4 Notificaciones y emisión de documentos y copias, de acuerdo con el texto original del RD 263/1996

La transmisión o recepción de comunicaciones entre órganos o entidades del ámbito de la Administración General del Estado, o entre éstos y cualquier persona física o jurídica podrá realizarse a través de soportes, medios, aplicaciones informáticos, electrónicos y telemáticos cuando exista compatibilidad de medios técnicos y medidas de seguridad que eviten la interceptación y alteración de las comunicaciones, así como los accesos no autorizados.

Las notificaciones efectuadas en los soportes, o a través de los medios y aplicaciones citados, serán válidas siempre que, en primer lugar, exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones; en segundo lugar, se identifique con seguridad al remitente y al destinatario de la comunicación; y, por último, cuando las notificaciones se dirijan a los ciudadanos particulares, resulta preciso que éstos hayan señalado el soporte, medio o aplicación como

preferente para sus comunicaciones. No obstante, cuando estas resoluciones sean la consecuencia de una relación entablada regularmente entre la Administración y las personas físicas o jurídicas, podrán habilitarse códigos de acceso a los sistemas de comunicación, en cuyo caso dichos sistemas se entenderán con carácter general como preferentes para la recepción y transmisión de comunicaciones y notificaciones.

Todos los documentos emitidos por los órganos administrativos y por los particulares que hayan sido producidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, en soportes de cualquier naturaleza, serán válidos siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad, mediante la constancia de códigos u otros sistemas de identificación. Las copias de documentos originales almacenados por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos, tendrán la misma validez y eficacia del documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación.

2.1.5 Notificaciones telemáticas en la regulación añadida al Real Decreto 263/1996 por el Real Decreto 209/2003

El Real Decreto 209/2003 (publicado en el BOE de 28 de febrero de 2003) añade en relación con las notificaciones telemáticas un nuevo art. 12 al Real Decreto 263/1996, determinando, en primer lugar, que podrá practicarse la notificación por medios telemáticos no sólo cuando los interesados lo manifiesten expresamente, sino también cuando consientan “dicho medio a propuesta del correspondiente órgano u organismo público” (art. 12.2).

No obstante, durante la tramitación del procedimiento administrativo “cuando concurren causas técnicas justificadas”, el interesado podrá requerir al órgano administrativo correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios telemáticos (art. 12.4).

En todo caso, para lograr la eficacia de la notificación telemática se deberá disponer de una dirección electrónica habilitada para ello, que será única para todas las posibles notificaciones a practicar por la Administración General del Estado y sus organismos públicos. La dirección electrónica única deberá cumplir los siguientes requisitos: a) poseer identificadores de usuario y claves de acceso para garantizar la exclusividad de su uso; b) contar con mecanismos de autenticación que garanticen la identidad del usuario; c) contener mecanismos de cifrado para proteger la confidencialidad de los datos; d) cualquier otro requisito que se fije legal o reglamentariamente.

La dirección electrónica única tendrá vigencia indefinida, excepto en los supuestos en que se solicite su revocación por el titular, por fallecimiento de la persona física o extinción de la personalidad jurídica, por una resolución administrativa o judicial que así lo ordene o por el transcurso de tres años sin que se utilice para la práctica de

notificaciones, supuesto en el cual se inhabilitará la dirección electrónica, comunicándose así al interesado.

Igualmente, este sistema de notificación telemática deberá acreditar las fechas y horas en que se produzca la recepción de la notificación en la dirección electrónica asignada al interesado y el acceso de éste al contenido del mensaje de notificación, así como cualquier causa técnica que imposibilite la verificación de estas circunstancias. Finalmente, el Real Decreto, tal como ya lo declara la Ley, determina que cuando exista constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica y transcurran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada, por lo que, de conformidad con el art. 59.4 de la LRJAP se tendrá por efectuada la notificación, siguiéndose el procedimiento administrativo.

2.1.6 Certificados telemáticos y transmisiones de datos en la regulación añadida al Real Decreto 263/1996 por el Real Decreto 209/2003

El Real Decreto 209/2003 adiciona tres nuevos artículos æ13 al 15æ al Real Decreto 263/1996, en relación con los certificados telemáticos y las transmisiones de datos.

En la nueva regulación se prevé æsiempre que el interesado así lo autorice o una norma de rango legal lo dispongaæ la sustitución de los certificados administrativos “en soporte papel” por certificados telemáticos o por transmisiones de datos.

En este sentido, el certificado telemático contendrá los datos objeto de certificación y la firma electrónica de la autoridad competente para expedirlos. La expedición de un certificado telemático se llevará a cabo a solicitud del interesado, a quien le será enviado o puesto a disposición para su remisión al órgano que lo requiere. También podrá realizarse a instancia del órgano requirente, siempre que en este último caso se cuente con el expreso consentimiento del interesado o exista autorización legal.

Todos los certificados telemáticos producirán idénticos efectos a los expedidos en soporte papel. Al efecto, su contenido deberá poder ser impreso en soporte papel, en el que la firma manuscrita será sustituida por un código de verificación generado electrónicamente que permita en su caso contrastar su autenticidad accediendo por medios telemáticos a los archivos del órgano u organismo emisor.

Por su parte, las transmisiones de datos sustituirán a los certificados administrativos en soporte papel por el envío, a través de medios telemáticos de aquellos datos que sean necesarios para el ejercicio por un órgano u organismo de sus competencias en el marco de un procedimiento administrativo, todo ello siempre que tales transmisiones aseguren la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información.

Por lo tanto, la aportación de los certificados se sustituye por las transmisiones de datos, siempre que el interesado autorice la transmisión de datos o lo prevea una norma de rango legal. Por último, la petición y recepción de datos dejará constancia en el expediente del órgano u organismo receptor y, a efectos de la verificación del origen y la autenticidad de los datos por los órganos de fiscalización y control, se habilitarán mecanismos para que los órganos mencionados puedan acceder a los datos transmitidos (art. 15.5).

2.2 El Real Decreto 772/1999, de 22 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro

Entre los derechos que ostentan los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, reconoce la Ley 30/1992, el de “*obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento*” (art. 35.c), derecho que se extiende a “cualquiera de los registros” que deban tramitar la documentación (art. 38.5); a lo que se añade la previsión de la expedición de recibos de las solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por los ciudadanos (art. 70.3); junto con la posibilidad de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados por los órganos de cada Administración que se determinen (art. 46).

Pues bien, el Real Decreto 772/1999 aborda con detalle el desarrollo de estas cuestiones esbozadas en la legislación básica, de tal suerte que se concretan y amplían los lugares de presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones (art. 2), se determinan los efectos de la presentación (art. 4), los modelos y sistemas normalizados de solicitud (art. 5), la aportación de documentos originales, copias compulsadas y copias auténticas al procedimiento (arts. 7 a 9), el régimen de los documentos en lenguas cooficiales (art. 10), y las funciones de las oficinas de registro generales y auxiliares (arts. 11 a 13). Asimismo, el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, ha añadido un nuevo Capítulo VI (arts. 14 a 18) al Real Decreto 772/1999, para dar entrada aen desarrollo del art. 38.9 de la LRJAPæ al régimen jurídico específico de los nuevos registros telemáticos.

2.2.1 Presentación de solicitudes

Del mismo modo que se pueden materializar las solicitudes, escritos y comunicaciones en soporte papel, también pueden presentarse por medios informáticos, electrónicos o telemáticos (art. 3.1.b). En este sentido, los modelos y sistemas normalizados de solicitud deben permitir la transmisión de datos e informaciones por medios telemáticos (art. 5.2), y cuando el ciudadano efectúe la presentación a través de soportes, medios o aplicaciones con base en las nuevas tecnologías, el recibo de

presentación se expedirá de acuerdo con las características propias del sistema utilizado, de tal forma que en el mismo se haga constar, por lo menos, la fecha y el lugar de presentación, aunque probablemente también deba indicarse el nombre del remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito o comunicación (art. 6.3).

Parece claro que el Real Decreto 772/1999 contemplaba casi en exclusiva la presentación de solicitudes o escritos en soporte papel, hasta la aprobación del Real Decreto 209/2003, puesto que las lagunas que planteaba la presentación de solicitudes mediante las nuevas tecnologías eran incontables.

2.2.2 Expedición de copias

Cada Administración Pública debe determinar los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de los documentos públicos o privados, y una vez emitidas gozarán de la misma validez y eficacia que los originales en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas. El Real Decreto 772/1999, regula en su capítulo III la expedición de copias de documentos, y al efecto distingue entre copias de documentos originales aportados en el expediente (el ciudadano tiene derecho a quedarse una copia sellada de tales documentos, que le permita acreditar la razón de la no tenencia del documento entregado); copias compulsadas de los documentos originales (en este caso es la copia compulsada la que se incorpora al expediente administrativo); y las copias auténticas de documentos públicos administrativos (los ciudadanos podrán solicitar la expedición de estas copias auténticas de documentos públicos válidamente emitidos por la Administración, cuyo soporte tendrá la misma validez y eficacia que los documentos originales).

Pues bien, sólo respecto de estas últimas copias el Real Decreto 772/1999 æcon anterioridad a la aprobación del Real Decreto 209/2003æ determinaba que la copia auténtica podría consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos. En ambos casos figuraría la acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y organismo que la expedía y la persona responsable de tal expedición (art. 9.2 in fine).

2.2.3 Interconexión de registros y relación de días y horarios hábiles

Las oficinas de registro de la Administración General del Estado son unidades administrativas que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tienen la consideración de órgano administrativo por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Entre sus funciones destacan: la recepción de solicitudes y escritos; la expedición de los correspondientes recibos de la presentación de solicitudes y escritos; la anotación de asientos de entrada o salida; la remisión de

la documentación a los órganos o unidades destinatarias; la expedición de copias selladas de los documentos originales que los ciudadanos aporten; la realización de cotejos; o cualesquiera otras que se les atribuyan legal o reglamentariamente.

Como ya se ha recordado, se distingue entre las oficinas de registro generales y las auxiliares. Las primeras son las que ejercen funciones de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones para uno o varios órganos administrativos, aunque cada órgano administrativo tiene asignada una única oficina de registro general. Las oficinas de registro auxiliares se caracterizan por ejercer para los mismos órganos administrativos idénticas funciones que las oficinas de registro general, pero en dependencias físicas diferentes, por lo que deberán remitir copia de la totalidad de asientos que practiquen a la correspondiente oficina de registro general.

Lógicamente la instalación en soporte informático de las oficinas de registro debe garantizar la plena interconexión e integración de las oficinas de carácter general con sus respectivas oficinas auxiliares, estableciendo una única numeración correlativa de asientos en función del orden temporal de recepción o salida. A este propósito el art. 12.4 del Real Decreto 772/1999 dispone que en el caso de que la numeración de los registros auxiliares y del registro general no sea única, la generada por aquéllos llevará incorporado el código de la oficina de registro auxiliar.

Las oficinas de registro de los órganos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos permanecerán abiertas al público todos los días hábiles del año —con posibles turnos rotatorios para sábados y días hábiles del mes de agosto—, y el horario general de apertura será de nueve a catorce y de dieciséis a dieciocho horas, con excepción de los sábados en que el horario de apertura se limita hasta las catorce horas (Resolución de 1 de septiembre de 1997, de la Secretaría del Estado para las Administraciones Públicas, BOE de 4 de septiembre).

En este contexto debe recordarse el denominado proyecto de “*ventanilla única*” y la forzosa interconexión y homogeneidad operativa entre los registros de las distintas Administraciones Públicas. A este propósito la Orden de 19 de febrero de 1990 (BOE de 27 de febrero) crea la COAXI como Comisión Nacional, dentro del citado Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica, con la finalidad de lograr la cooperación entre las Administraciones Públicas en los sistemas y tecnologías de la información, entre cuyos objetivos básicos se encuentra la promoción y modernización administrativa en el uso de las nuevas tecnologías.

La COAXI ejerce la coordinación del proyecto “*ventanilla única*” para la interconexión de los registros administrativos de entrada y salida. Desde el Ministerio de Administraciones Públicas —en representación de toda la Administración General del Estado— se han formalizado numerosos Convenios con Entidades Locales en desarrollo del art. 38.4.b) de la Ley 30/1992. Estos Convenios siguen el modelo aprobado por el Acuerdo de 23 de febrero de 1996 aprobado por el Consejo de Ministros

(BOE de 13 de marzo), en cuya tercera cláusula se establece el compromiso de remitir inmediatamente los documentos, una vez registrados, y en todo caso dentro de los tres días siguientes a su recepción, directamente a los órganos o entidades destinatarios de los mismos. Dicha remisión se efectuará por los medios más apropiados para que su recepción se produzca con la mayor brevedad posible, con especial utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los supuestos que sea posible y se cumplan los requisitos y garantías exigidos por la Ley 30/1992.

Cabe señalar, por último, que la Instrucción de 7 de abril de 1997, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (BOE de 14 de abril), para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local. Lo que implica la apertura de una segunda fase del proyecto “*ventanilla única*”, caracterizada por la participación coordinada en el proyecto de los tres niveles de Administraciones territoriales que coexisten en nuestro país. Al respecto, el punto cuarto del Acuerdo del Consejo de Ministros señala que los Convenios interadministrativos establecerán el compromiso y los instrumentos que resulten precisos para asegurar la compatibilidad de los requisitos, parámetros y estándares con arreglo a los cuales se instalen, en su caso, los registros de las Administraciones intervinientes en soporte informático, garantizando la posibilidad de interconexión y transmisión de datos y documentos. (La relación de Comunidades Autónomas firmantes del Convenio-Marco, así como la Resolución de 28 de enero de 1998 de la Presidencia de la Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el campo de los sistemas y tecnologías de la información COAXI, relativa a la composición del grupo de usuarios del proyecto piloto de “*ventanilla única*”, puede verse en las direcciones de internet <http://www.igsap.map.es/sgpro/conven/conmapa.htm> y <http://www.map.es/csi/pgsv20.htm> respectivamente).

2.2.4 Registros telemáticos

De conformidad con lo dispuesto en el art. 38.9 de la LRJAP se crean los registros telemáticos como registros diferenciados, exclusivos y sólo habilitados para la recepción de solicitudes, escritos o comunicaciones de la competencia del órgano o entidad que lo cree. La disposición adicional segunda del Real Decreto 772/1999 (en la redacción incorporada por el Real Decreto 209/2003) exige ahora que el Ministro de Administraciones Públicas al publicar anualmente la relación de oficinas de registro diferencie los registros telemáticos del resto.

Entre las funciones que se pueden encomendar a los registros telemáticos, se encuentran la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los trámites y procedimientos que se especifiquen en su norma de creación y que sean competencia del órgano que creó el registro, junto con la anotación de los

correspondientes asientos de entrada y salida. Si bien en ningún caso, realizarán funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación.

La creación de registros telemáticos se efectuará mediante orden ministerial o, en el caso de organismos públicos, mediante la disposición que prevea su correspondiente normativa reguladora. En todo caso, las disposiciones de creación de registros telemáticos serán publicadas en el “Boletín Oficial del Estado” y su texto íntegro deberá estar permanentemente disponible para consulta en la dirección electrónica a la que haya de accederse para presentar solicitudes, escritos o comunicaciones.

Cuando se tome la decisión de crear un registro telemático deberá determinarse como mínimo: la dirección o direcciones electrónicas así como los requerimientos técnicos de acceso; el sistema o sistemas de firma electrónica reconocidos por el registro para la identificación del usuario y la admisión de las solicitudes, escritos o trámites; la identificación orgánica del responsable de seguridad del registro y la indicación de la disponibilidad para consulta de un resumen de los protocolos de seguridad del registro y de las transacciones telemáticas; especificación de los trámites y procedimientos a los que se refieren las solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse; así como la indicación del calendario de días inhábiles, estatal, autonómico o local, que rige el registro, a efectos de la aplicación de las reglas de cómputo.

Entre estas reglas de cómputo se dispone que en los registros telemáticos se considerarán días inhábiles sólo los así declarados para todo el territorio nacional en el calendario anual de días inhábiles. Para aquellos registros telemáticos destinados a la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones referentes a trámites o procedimientos cuya instrucción y resolución corresponda a órganos cuya competencia esté territorialmente delimitada a una comunidad autónoma, provincia o municipio, serán también inhábiles los así declarados en el ámbito territorial correspondiente.

La entrada de las solicitudes, escritos y comunicaciones recibidas en un día inhábil para el registro telemático se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente. A estos efectos, en el asiento de la entrada se inscribirán como fecha y hora de presentación aquellas en las que se produjo efectivamente la recepción, constando como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente. En ningún caso los registros telemáticos llevarán a cabo salidas de escritos y comunicaciones en días inhábiles.

Por lo demás, la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones podrá realizarse en los registros telemáticos durante las 24 horas de todos los días del año. Al efecto, se regirán por la fecha y hora oficial española, que deberá figurar visible en la dirección electrónica de acceso al registro. La hora oficial del registro telemático, será la correspondiente a la península y el archipiélago balear, salvo que el registro

tenga como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuyo caso será la hora oficial correspondiente al archipiélago canario.

Recibido el escrito, el registro telemático emitirá un mensaje de confirmación de la recepción de la solicitud, escrito o comunicación en el que constarán los datos proporcionados por el interesado, junto con la acreditación de la fecha y hora en que se produjo la recepción y una clave de identificación de la transmisión. El mensaje de confirmación, que se configurará de forma que pueda ser impreso o archivado informáticamente por el interesado, tendrá el valor de recibo de presentación y el usuario deberá ser advertido de que la no recepción del mensaje de confirmación o, en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error o deficiencia de la transmisión implica que no se ha producido la recepción, debiendo realizarse la presentación en otro momento o utilizando otros medios.

Finalmente, cabe indicar que los registros telemáticos deberán admitir la presentación por medios telemáticos de solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los trámites y procedimientos administrativos, que se especifiquen en su norma de creación, con idénticos efectos jurídicos a cualquier otro registro. En la dirección electrónica de acceso al registro telemático figurará la relación actualizada de las solicitudes, escritos y comunicaciones que puedan presentarse. La recepción en un registro telemático de solicitudes, escritos y comunicaciones que no estén incluidas en la relación a que se refiere el propio registro, o que hayan sido presentadas por medios diferentes al telemático, no producirá ningún efecto. En estos casos, se archivarán, teniendo por no presentados los escritos o solicitudes, comunicándose así al remitente.

3. Atribución a la fábrica nacional de moneda y timbre-real casa de la moneda la función de certificación electrónica

La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social vino a atribuir a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT), la facultad para la “*prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios a fin de garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos*” (artículo 81). Como dispone la exposición de motivos del Real Decreto 1317/2001, de 30 de noviembre, de desarrollo de ese art. 81 de la Ley 66/1997, en ningún caso se confiere a la FNMT la facultad en exclusiva para la prestación de esos servicios, ya que su ejercicio se desarrolla en régimen de libre concurrencia con los operadores del sector.

No obstante, la FNMT viene desarrollando el denominado proyecto CERES (<http://www.cert.fnmt.es/cerestext.htm>) cuyo objetivo consiste en establecer una Entidad Pública de Certificación, que permita autentificar y garantizar la confidencialidad de las comunicaciones entre ciudadanos, empresas u otras instituciones y Administraciones Públicas a través de las redes abiertas de comunicación. Las

posibilidades de CERES cubren todas aquellas relaciones entre las distintas Administraciones (Central, Autonómica y Local) y los ciudadanos que necesiten ofrecer seguridad en términos de garantía de identidad, confidencialidad e integridad, en las relaciones a través de las nuevas redes de comunicaciones.

Por consiguiente, el objetivo principal de CERES es la de dar seguridad en el tráfico de las comunicaciones electrónicas con la Administración, siendo un intermediario transparente para el usuario que garantizará a ciudadanos y Administraciones la identidad de ambos partícipes en una comunicación, así como la confidencialidad e integridad del mensaje enviado. Para ello, CERES utiliza técnicas y sistemas criptográficos basados en lo que se conoce como “sistema de clave pública”, con dos características básicas: en primer lugar, la identidad del usuario, al igual que su capacidad de firma, se encuentra, en el caso de máxima seguridad, almacenada en una tarjeta inteligente que no puede ser accesible salvo por su propietario cuando introduzca el número de identificación personal, similar a la clave de una tarjeta de crédito. En caso de no utilizar tarjeta, el perfil criptográfico queda almacenado en un fichero, siendo necesario también un PIN de acceso. En segundo lugar, el sistema es completamente transparente para el usuario, dado que, no es necesario conocer ninguna técnica criptográfica para realizar o verificar una firma electrónica o cifrar o descifrar un mensaje (gráficamente puede comprobarse cómo operan las criptografías de claves, el cifrado de clave pública, la firma digital, los certificados digitales... en la dirección de internet <http://www.cert.fnmt.es/tuto1.htm>).

Los servicios técnicos y administrativos necesarios para garantizar la seguridad, la validez y la eficacia en el uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo, de conformidad con la normativa que regula la firma electrónica, deben: acreditar la identidad del emisor y del receptor de la comunicación, así como la autenticidad de su voluntad; garantizar tanto en su emisión como en su recepción, la integridad del documento, de tal modo que pueda detectarse cualquier modificación del mismo, así como la conservación de su contenido; acreditar la presentación o, en su caso, la recepción por el destinatario de notificaciones, comunicaciones o documentación; y, finalmente, garantizar la confidencialidad en la emisión, transmisión y recepción de las comunicaciones.

Para lograr todo ello la FNMT proporcionará a cada usuario que lo solicite un certificado electrónico. Al efecto, como usuarios privados, podrán solicitar el certificado electrónico las personas físicas con capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, sin que se pueda solicitar y adquirir más de un certificado por persona (los pasos concretos para la obtención de los distintos certificados pueden verse en: <http://www.cert.fnmt.es/clase1s/inicio.htm> y <http://www.cert.fnmt.es/clase2/tarjeta/inicio.htm>).

Por su parte, la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas, las entidades locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social o los

órganos jurisdiccionales, adquirirán la condición de usuarios públicos de los servicios prestados por la FNMT mediante la firma del correspondiente convenio (a que hace referencia el art. 6 del Real Decreto 1317/2001, de 30 de noviembre). Una relación de Entidades Públicas con las que en la actualidad puede relacionarse con el Certificado Clase 1S CA, como el Tesoro Público, la Seguridad Social o el Ayuntamiento de Catarroja, puede verse en la dirección de internet <http://www.cert.fnmt.es/clase1s/organism.htm>.

Asimismo, la relación de otros servicios de la Administración central (como la Presidencia de Gobierno, Ministerio de Economía,...), Administraciones Autonómicas (Junta de Andalucía, Gobierno de Canarias, Gobierno de Navarra, Gobierno de la Rioja, Xunta de Galicia o Comunidad de Madrid) o Administraciones Locales (Ayuntamientos de Alboraya, Laredo, Madrid, Paterna, Totana, Valencia o Diputación de Barcelona), a los que puede accederse con el certificado de usuario, pueden verse en la dirección de internet <http://www.cert.fnmt.es/clase2/organism.htm>.

Por último, cabe indicar que la FNMT mantendrá a efectos de publicidad de las Administraciones Públicas un Registro de certificados, en el que quedará constancia de los emitidos y figurarán las circunstancias que afecten a su suspensión o pérdida de vigencia. En concreto, la FNMT dejará sin efecto los certificados electrónicos otorgados a los usuarios privados en caso de solicitud de revocación por parte del usuario, resolución judicial o administrativa que lo ordene, fallecimiento del usuario o incapacidad sobrevenida, finalización del plazo de vigencia, utilización indebida por un tercero, o por inexactitudes graves en los datos aportados por el usuario para la obtención del certificado.

Capítulo 3

AUTONOMÍA, COOPERACIÓN Y GOBIERNO ELECTRÓNICO

Xavier Bernadí

1. Introducción

La aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, NTI) y su progresiva implementación en las Administraciones públicas del Estado contemporáneo plantea un buen número de problemas en el ámbito del reparto vertical del poder público, la mayoría de los cuáles han sido muy poco estudiados hasta el presente.

Dada la relativa novedad de dicho fenómeno, no suelen existir previsiones constitucionales acerca de qué ente público debe conducir la implantación de las NTI en cada Administración con el fin de mejorar la eficacia administrativa en los servicios que se prestan a los ciudadanos. En los Estados descentralizados, dicha incertidumbre puede situar las relaciones entre entes públicos en un marco de conflicto y de competencia, obligando a los órganos encargados de defender el sistema competencial (como los Tribunales Constitucionales u otros órganos análogos) a dirimir dichos conflictos mediante la creación de reglas específicas que, con mucha probabilidad, no serán ni bien aceptadas ni demasiado operativas.

Este no es, ciertamente, un problema menor. Sin embargo, podemos dejarlo de lado para centrar la atención en otra cuestión, igualmente importante, que también puede modificar el equilibrio de poderes establecido, aunque de una forma menos patente. Nos referimos a las repercusiones de la cooperación interadministrativa en el campo de las NTI sobre el desarrollo y la profundización de la descentralización política y administrativa, especialmente en aquellos países en que tal descentralización se encuentra todavía en un momento inicial y no puede considerarse como un proceso maduro o consolidado.

Desde esta perspectiva, y a partir de un conocimiento básico de las aplicaciones y las ventajas de las NTI puede llegarse fácilmente a la convicción de que dichas herramientas van a contribuir de forma decisiva a intensificar y consolidar algunas de las tendencias que caracterizan hoy a los Estados descentralizados. Es cierto que las NTI no son las responsables de la aparición de las tendencias mencionadas, pero también lo es que pueden acelerar su velocidad, ampliar sus dimensiones y multiplicar sus efectos. A continuación trataremos de justificar dicho aserto refiriéndonos sucesivamente a la *integración de procedimientos* administrativos diversos en un

procedimiento unitario (fenómeno conocido en España bajo el nombre de ventanilla única) y a la *integración de competencias* (es decir, al ejercicio conjunto o consensuado de competencias por parte de distintas Administraciones, típico del llamado federalismo cooperativo). La somera descripción de dichos fenómenos será completada en cada caso con ejemplos procedentes de las relaciones establecidas entre las Administraciones públicas del Estado español en el campo de las NTI.

2. La integración de procedimientos (ventanilla única electrónica)

Con gran frecuencia, las actividades de los ciudadanos exigen la intervención de diversos órganos administrativos ante los cuáles la persona interesada debe realizar un conjunto de actuaciones igualmente diversas, de forma simultánea o sucesiva (solicitud de autorizaciones o inscripciones previas, comunicaciones, liquidación de tributos, etc.). El inicio de actividades económicas o empresariales constituye un ejemplo paradigmático de dicha realidad. Cada una de tales actuaciones puede tener una regulación, una tramitación y unas previsiones temporales propias y debe realizarse, como decíamos, ante órganos distintos de una misma Administración o de distintas Administraciones (municipal, regional, estatal o federal). En el primer caso, la intervención de distintos órganos se justifica en la división del trabajo adoptada por todas las organizaciones para incrementar su eficacia desde la especialización funcional, mientras que la intervención de diversas Administraciones tiene su fundamento teórico en la existencia de círculos de intereses también diversos, todos ellos afectados por un mismo asunto (distribución de poderes o de competencias).

En cualquier caso, la intensa fragmentación de las responsabilidades públicas acostumbra a desembocar en una situación sensiblemente gravosa para el particular y para la iniciativa económica en general, constatación que ha llevado a muchos teóricos y responsables públicos a sostener que las disfunciones derivadas de la complejidad organizativa y competencial propia de todo Estado descentralizado no pueden perjudicar a los ciudadanos y a las actividades por los mismos realizadas. Desde dicha perspectiva, se propone como objetivo a alcanzar que a las actividades unitarias de los particulares les corresponda una “unidad de acto”, es decir, un procedimiento o una tramitación única y un interlocutor público igualmente único. Esta solución exigiría sustituir el penoso peregrinaje de los particulares de Administración en Administración, de registro en registro, por la posibilidad de éstos de iniciar todos los trámites necesarios a través de una ventanilla única, o sea, a través de una “fachada”, un “mostrador”, o un punto de contacto único (*Front Office*). Sería el personal adscrito a dicha ventanilla el encargado de enviar la información o de solicitar la actuación de los órganos competentes de la misma o de distintas Administraciones (*Back Office*), hasta que el conjunto de actos resolutorios parciales permitiesen dar una respuesta unitaria a la solicitud del particular. Dicha opción nos situaría ante una nueva arquitectura administrativa e implicaría una mayor flexibilización del principio de jerarquía en beneficio de un sistema o estructura reticular, así como un notorio incremento de la eficacia de la Administración (BARNÉS).

En el Estado español, el objetivo de la ventanilla única ha sido recogido por el legislador en diversas ocasiones. Así, en el ámbito del transporte por carretera (campo en el que ejercían competencias tanto el Estado como las regiones o Comunidades Autónomas), el Estado delegó varias facultades de gestión en las Comunidades Autónomas para conseguir “la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias Administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo” (Ley Orgánica 7/1987). Poco después, la Comunidad Autónoma de Cataluña aportó una regulación muy innovadora (aunque limitada al interior de dicha Comunidad) al prever la creación de registros comunes y oficinas de gestión unificada (Ley 13/1989), previsiones que han tenido como concreción más importante la creación de la Oficina de Gestión Unificada para establecimientos industriales. Los registros comunes deben admitir cualquier solicitud que se dirija a cualquier órgano de la Administración, órgano que debe recibirla en 48 horas, mientras que las oficinas de gestión unificada resuelven procedimientos en los que deberían intervenir un gran número de órganos diseminados por distintos departamentos ministeriales.

Más adelante, la Ley estatal 30/1992, reguladora del procedimiento administrativo general, estableció que las solicitudes, los escritos y las comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podían presentarse “en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio” (art. 38.4). Lógicamente, el sistema de integración e intercomunicación de los registros estatales, autonómicos y locales ha multiplicado el número de oficinas de registro a las cuáles pueden dirigirse los ciudadanos, incrementando la comodidad de éstos en sus relaciones con la Administración. Dicha intercomunicación no funciona ya por vía postal, sino mediante técnicas telemáticas, solución que, como puede imaginarse, intensifica enormemente la eficacia y la celeridad del sistema.

Por contra, la construcción de dicho sistema planteó un primer problema: la Administración del Estado empezó a impulsar el proyecto “ventanilla única” para incorporar al mismo a los municipios mediante la suscripción de convenios bilaterales, sin intervención de la región o Comunidad Autónoma correspondiente, lo que levantó las críticas de éstas, al sentirse totalmente desplazadas de la relación directa y bilateral entre el Estado y los municipios. En algunos casos, dicho problema fue resuelto mediante un convenio de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma, al que posteriormente se podían adherir los municipios ubicados en el territorio de ésta.

En cualquier caso, la expresión “ventanilla única” era utilizada aquí con cierta exageración terminológica, ya que las previsiones legales no van más allá de facilitar la

presentación de documentos por parte de los particulares. La Administración del Estado ha dado un paso adelante con las llamadas “ventanillas únicas empresariales”. En este caso se trata de crear centros de atención integral que prestan servicios de orientación y tramitación a cualquier ciudadano que pretenda establecerse como empresario. De esta forma, en un único espacio físico pueden realizarse todos los trámites necesarios para crear una empresa, procedimiento que exige la intervención de órganos estatales (hacienda y seguridad social), autonómicos y municipales. No todas las Comunidades Autónomas se han sumado a dicha iniciativa.

El uso de las NTI puede dar un impulso muy importante a la gestión de procedimientos complejos mediante técnicas reconducibles a la idea de ventanilla única (entendida en sentido auténtico, como tramitación integrada de todos los procedimientos, y no como simple recepción indiferenciada de documentos presentados por los ciudadanos). La comunicación telemática ciudadanos-Administración permite virtualizar las *Front Office*, de forma que se pueda prescindir incluso de un primer contacto físico o presencial entre la persona interesada y el personal encargado de la ventanilla única. Por otro lado, mediante la digitalización de la información y su transmisión electrónica es técnicamente posible que las personas, las unidades o las Administraciones integrantes de la *Back Office* tengan noticia del inicio del procedimiento en tiempo real (o en un espacio de tiempo muy inferior al que exige la transmisión de la información en soporte papel).

Desde la ventanilla única virtual o desde los equipos técnicos de los ciudadanos también ha de ser posible seguir la tramitación del procedimiento e interactuar con sus responsables, igualmente en tiempo real. La articulación de estos nuevos sistemas de actuación –practicados ya en ámbitos sectoriales concretos– plantea diversos requerimientos (económicos, técnicos y jurídicos), pero el hecho de que ya sean técnicamente posibles es la mejor garantía de su progresiva implantación. El progreso técnico referido ya se ha hecho notar en el ordenamiento administrativo español. Así, si la Ley 30/1992 había previsto que las Administraciones públicas suscribieran convenios para el “establecimiento de sistemas de intercomunicación y coordinación que garantizaran su compatibilidad informática”, la reforma de dicha Ley operada en 1999 amplía el objeto de dichos convenios a garantizar igualmente “la transmisión telemática de los asentamientos registrales y de las solicitudes, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros” (artículo 38.4, *in fine*).

En definitiva, la solución de las ventanillas únicas o de las oficinas de gestión unificada, imaginada e iniciada cuando las NTI todavía no estaban implantadas entre nosotros, pueden recibir un gran impulso gracias a la aplicación de los medios tecnológicos, cuya naturaleza incluso exime de crear físicamente la mencionada ventanilla y de dotarla de personal y recursos específicos: para atender a los ciudadanos basta con una dirección de correo electrónico o un canal análogo de comunicación telemática.

Sin embargo, desde una perspectiva institucional o competencial debe plantearse inmediatamente la cuestión de dónde su ubica –o de quién depende– esta dirección electrónica. En efecto, en el ámbito interno de cada Administración, este cambio radical en las formas de trabajar únicamente plantea requerimientos organizativos o instrumentales, pero el tema se complica cuando en la tramitación de un procedimiento deben intervenir diversas Administraciones públicas, todas ellas competentes en relación con un aspecto determinado del mismo. No hay demasiados problemas cuando el sistema que se pretende establecer consiste simplemente en recibir y transmitir documentación a la instancia competente y dicha facultad se reconoce indistintamente a cualquier autoridad pública. Los problemas pueden surgir, en cambio, cuando se pretenda ir más allá, es decir, cuando se quiera articular una auténtica integración de procedimientos, de forma que el ciudadano se dirija a una única Administración y deba recibir una respuesta igualmente única. En este caso, ¿dónde se ubica la oficina telemática de gestión unificada? ¿Quién es el responsable de la dirección de correo facilitada a los ciudadanos? ¿Si la responsabilidad principal recae en una sola de las Administraciones intervinientes, ¿debe dejarse constancia de la intervención de las otras Administraciones? Y, en caso afirmativo, ¿cómo se visualiza dicha intervención?

Hoy, en España, estos interrogantes tienen una gran actualidad. Finalmente, la Administración del Estado ha dado de alta en Internet el “Portal único de las Administraciones públicas” o *Portal del ciudadano* (www.administracion.es). Aunque se encuentra en un estado incipiente, este Portal único pretende constituirse en el principal punto de acceso de los ciudadanos a la Administración. Concretamente, debería permitir a los ciudadanos obtener toda la información relativa a las Administraciones públicas que se encuentre disponible en línea y, en un momento posterior, solicitar y recibir la prestación de servicios, aunque dicha prestación dependa simultáneamente de más de un nivel administrativo. Poco antes, las instituciones públicas catalanas habían llegado a un acuerdo nada intrascendente, explicable quizás por la inquietud que les suscitaba el proyecto estatal: “Crear el Portal de las Administraciones Públicas en Cataluña, Portal en el que, respetando las titularidades de las competencias de cada Administración, puedan hacerse trámites completos con validez administrativa”. La iniciativa se ha concretado ya a partir de una estructura organizativa compleja, articulada a través del Consorcio “Administració Oberta Electrònica de Catalunya”, participado por la Generalitat y los entes locales catalanes (60% y 40%, respectivamente), estos últimos a través del Consorcio Localret. El Consorcio AOEC es el responsable del Portal compartido de las Administraciones públicas catalanas –llamado CAT365–, gestionado mediante una figura societaria privada (“Serveis Públics Electrònics, S.A - PuntCat), y también ofrece cobertura institucional a otros dos órganos de dicha Comunidad Autónoma (la “Agència Catalana de Protecció de Dades” y la “Agència Catalana de Certificació).

En el diseño y la presentación de dichos sistemas de comunicación se insiste cada vez con más fuerza en un criterio que podríamos denominar como “principio de indi-

ferencia en la Administración”, subrayando que al ciudadano le es indiferente cuál sea la Administración competente, ya que lo que persigue es recibir la información pertinente para sus intereses, la realización efectiva del trámite, la obtención del servicio o de la prestación solicitada. Aunque cause cierta sorpresa, la vigencia de dicho principio se ha puesto de relieve tanto en fuentes oficiales como doctrinales. Sirva como ejemplo un documento gubernamental elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, donde puede leerse que “El ciudadano acudirá a la Administración más cercana sin preocuparse de a quién compete la solución” (www.map.es/gobierno/ofempu/c040497.htm, visitada por última vez el 05.07.2001).

En un documento similar, titulado *Hipercentro de Información Administrativa. Hacia la ventanilla única en Internet (junio 2000)*, se alude a las comunicaciones administrativas mediante Internet y se afirma que “en el ámbito de las Administraciones Públicas lo que han de primar son los criterios de eficiencia y de mejor servicio al ciudadano frente a cualquier razón puramente comercial o de imagen”(<http://www.map.es/csi/pg5h11.htm>).

BARNÉS también confirma que “Las mismas Administraciones se muestran ante el ciudadano como una unidad, con independencia de sus órganos, su competencia territorial y material. El particular podrá elegir el canal a través del cual dirigirse a la Administración: a la representación física en su barrio o distrito, a través del teléfono centralizado, o de Internet. Cualquiera de esos caminos conducirá a la Back Office, a la Administración productora o prestadora del servicio”; “Cuando el empresario o el ciudadano se acercan desde cualquier sector (medio ambiente, urbanismo, política social, etc.) a estas fuentes desea una visión sistemática y completa, con independencia de que el reparto de competencias en el moderno Estado compuesto sea de una enorme complejidad”.

El autor mencionado subraya también que “los caudales de información que posea y publique cada Administración debe legitimarse de algún modo en sus respectivas esferas competenciales a fin de que no se vean comprometidas las libertades informativas o se condicione la creación de opinión pública o la libertad de expresión”. Sin embargo, la funcionalidad de los portales consiste, precisamente, en reunir bajo una única infraestructura el conjunto de contenidos creados por cada Administración, con lo que la legitimidad exigida para publicarlos queda simplemente referida a su publicación inicial (aunque debería garantizarse igualmente la plena libertad de la Administración creadora para actualizar o retirar dichos contenidos).

Pero los portales únicos pueden generar otros problemas. En el plano visual o de la imagen, la existencia de un portal único que integra a todas las Administraciones, pero que es dirigido o gestionado por una de ellas, puede generar percepciones equívocas sobre la naturaleza de las relaciones que dichas Administraciones tienen establecidas. En otras palabras, la autonomía política o administrativa de que gozan en

el espacio real puede quedar desdibujada o comprometida por una arquitectura basada en la jerarquía o la interiorización de los contenidos en un servidor central, con el riesgo de que los aspectos formales acaben primando sobre los materiales.

Dicho riesgo no se elimina por el hecho de que el portal funcione únicamente como una interficie o plataforma común de consulta, o sea, como un servidor que se limita a establecer nexos entre los contenidos existentes en otras redes, de los cuáles se alimenta automáticamente: esta arquitectura no impide que se siga ofreciendo una imagen unitaria (la de un centro único o común de información), imagen que puede llegar a la uniformidad si se quieren atender determinados requerimientos técnicos (como garantizar la seguridad de la red o facilitar la navegación mediante un diseño homogéneo de los contenidos que integran el portal). Otro aspecto sin duda problemático es el que presentan los portales únicos en los Estados donde existe una pluralidad lingüística que se desea preservar. Con frecuencia, los idiomas o dialectos usados por un menor número de la población son sacrificados en beneficio de una única lengua oficial del Estado.

En fin, en algunas ocasiones, la fragmentación del poder de administrar —aquella duplicidad de cargas que obliga a los ciudadanos a establecer relaciones con más de una Administración para la resolución de un asunto único— solo puede explicarse como una disfunción o una perversión del sistema. Pero las loables propuestas de no complicar la vida a los ciudadanos, facilitándoles un único interlocutor administrativo, olvidan frecuentemente que detrás de la intervención de cada Administración hay una decisión política (adoptada por los poderes constituyentes o constituidos, no sin superar graves tensiones) sobre el concreto círculo de intereses que debe encomendarse a la gestión de cada uno de los niveles de gobierno que integran los sistemas administrativos plurales. Desde este punto de vista, no parece que a los ciudadanos les sea indiferente la Administración que tenga la responsabilidad de resolver los asuntos de su interés. Otra solución podría trastocar principios del todo punto esenciales para la misma existencia de un Estado democrático.

Las NTI representan una oportunidad inmejorable para simplificar y racionalizar las estructuras administrativas y los procedimientos que gestionan. Con toda seguridad permitirán extender y profundizar las técnicas ya ensayadas hasta hoy con esta voluntad, como las ventanillas únicas o las oficinas de gestión unificada. A pesar de ello, cuando se utilicen para la integración de procedimientos de diversas Administraciones, deberán buscarse las soluciones más adecuadas para reflejar los diversos grados de responsabilidad con la máxima fidelidad y lealtad. Asimismo, deberán identificarse los mejores criterios técnicos y políticos para determinar cual de las Administraciones implicadas debe asumir la gestión principal del sistema, incluida la interlocución con los ciudadanos, y qué garantías y contrapartidas deben ofrecerse al resto de autoridades afectadas. En otras palabras, el progreso de la técnica puede y debe ponerse al servicio de los ciudadanos, mediante la simplificación y la racionalización administrativas, pero debe asegurarse que no se utilice para hacer tabula rasa

del delicado sistema de distribución de competencias y de los valores a los que el mismo responde.

Las NTI nos permiten alcanzar cuotas de eficiencia inimaginables hasta su aparición, pero esta eficiencia colisiona en ocasiones con principios estructurantes de nuestros sistemas políticos. Como señala LESSIG, si la eficiencia hace perder un principio, y dicho principio es valioso, lo más probable es que deje de ser eficiente sacrificarlo. La decisión no consiste en escoger entre la eficiencia y otra cosa, sino identificar los principios que deberían perseguirse de forma eficiente. En consecuencia, para preservar los principios que deseamos conservar, debemos actuar contra aquello que el ciberespacio llegaría a ser en caso contrario.

3. La integración de competencias (*federalismo cooperativo*)

En la integración de *procedimientos* cada Administración mantiene intactas sus facultades resolutorias. Lo que varía es la imagen que se proyecta hacia el exterior (ya que el resultado de cada procedimiento puede confluir en una respuesta final formalmente unitaria a la solicitud del particular), pero estos procedimientos no desaparecen, sino que son tramitados en el seno de cada Administración, por los órganos en cada caso competentes y de acuerdo con las normas particularmente aplicables.

La integración de *competencias* se inscribe en un nivel superior de colaboración administrativa y tiene unas implicaciones mucho más trascendentes desde el punto de vista organizativo y competencial. Aquí se llega desde la convicción de que, en una sociedad compleja y evolucionada, la gran mayoría de asuntos afectan simultáneamente a los círculos de interés encomendados a cada Administración, lo que justificaría sustituir los procesos de decisión de carácter unilateral por procedimientos que permitan un mayor grado de diálogo, de colaboración o de consenso entre las Administraciones implicadas. De esta forma, la decisión que se adopte finalmente contaría con un *plus* de aceptación, legitimidad y eficacia aplicativa. En fin, la necesidad de colaboración se ha incrementado porque las actuales condiciones económicas y sociales impiden un trato territorial reducido de los problemas más importantes. El alcance de las políticas actuales es de tal dimensión que ha provocado cambios constitucionales, como las “tareas comunes” en Alemania, o políticos, como el predominio de las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos. Así, parece que se encuentra planteada la disyuntiva entre afrontar conjuntamente los problemas o asistir a una centralización progresiva.

En el Estado autonómico español, dicha disyuntiva se ha resuelto decididamente en favor de un incremento insospechado de las relaciones intergubernamentales y interadministrativas, lo que nos aparta del modelo originario del federalismo (el llamado federalismo dual) y de los modelos articulados sobre la titularidad de competencias exclusivas y excluyentes, inscribiendo nuestro sistema dentro de los modelos de

federalismo cooperativo adoptados en muchos otros Estados (Estados Unidos, Alemania o Austria constituyen los ejemplos paradigmáticos).

La colaboración entre entes públicos puede alcanzar diversos grados de intensidad: la simple participación funcional en procedimientos ajenos (por ejemplo, mediante la previsión de trámites de audiencia o informe); la participación orgánica, a través de representantes propios en órganos colegiados (normalmente consultivos) que permiten el encuentro entre Administraciones; la adopción conjunta de decisiones, programas o planes, articulada con frecuencia mediante la suscripción de convenios de colaboración; y, en el nivel más elevado, la creación de entes o de órganos permanentes, dotados de facultades decisorias y con una participación más o menos paritaria de las Administraciones integrantes (el ejemplo por excelencia es el de los consorcios).

Es sobretodo en estos dos últimos supuestos (convenios y entes o órganos conjuntos) cuando podemos hablar en propiedad de un fenómeno de integración de competencias, fenómeno que acaba traducándose en lo que podríamos calificar como un sistema de “decisión conjunta”. No es este el lugar más adecuado para valorar dicha realidad, pero sí conviene recordar su carácter ambivalente. Positivo, por un lado, porque permite la colaboración entre Administraciones, forma de relación siempre necesaria. Y negativo, por otro lado, porque introduce opacidad en el proceso de toma de decisiones y dificulta la imputación de las mismas a uno u otro nivel de gobierno y administración, con la correspondiente dilución de las responsabilidades políticas respectivas y con el riesgo de desfigurar el sistema competencial previsto en sede constitucional o legal.

Las ventajas e inconvenientes del federalismo de cooperación han sido suficientemente destacados por la doctrina científica, especialmente por los autores norteamericanos y germánicos. A nuestros efectos, nos basta remarcar que las NTI constituyen un campo abonado a la colaboración y a la cooperación interadministrativa, o sea, a la integración de las competencias respectivas. Ninguna Administración puede enfrentarse aisladamente a los retos y a las oportunidades que plantea la sociedad de la información y del conocimiento. Las NTI afectan transversalmente todas las competencias y todos los intereses, constatación que aconseja abandonar las decisiones unilaterales y abrir marcos de colaboración institucional, puntos de encuentro y de diálogo entre todas las Administraciones, con la participación, cuando proceda, de operadores privados y organizaciones sociales no lucrativas.

El denominado “Estado cooperativo” o, si se prefiere, la “Administración cooperativa” o el “Derecho cooperativo” llama al consenso y a la participación. La Administración, el ciudadano, el empresario, son socios que se necesitan en la búsqueda en común de intereses generales, señaladamente en sectores como las nuevas tecnologías de la información. Una Administración cooperativa no puede servirse exclusivamente de la organización jerárquica y piramidal, de los medios de ejecución unilateral o de

una organización cerrada, sino que ha de articularse alrededor de sistemas basados en el consenso y el acuerdo; en modelos y estrategias para negociar, conversar y convencer; en normas transitorias o efímeras; en acciones flexibles y no formalizadas” (BARNÉS).

3.1 Fórmulas de cooperación orgánica entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el campo de las NTI

El repaso de las innovaciones organizativas que se han producido en el campo de las NTI pone en relieve la fertilidad de estas ideas. Así ha sucedido en el Estado español, donde existen hoy múltiples órganos de encuentro entre Administraciones, especializados en la implementación de las nuevas tecnologías en el quehacer administrativo. A nuestro juicio, lo más destacable es la configuración concreta de dichos órganos, ya que las soluciones organizativas nunca son, como es sabido, totalmente neutras. Así pretendemos demostrarlo con la alusión a diversos ejemplos que podríamos encontrar igualmente en otros Estados bajo fórmulas similares.

En efecto, ya en 1990 (es decir, cuando el desarrollo de las NTI—centradas en la informática a nivel de usuario— todavía era incipiente) se creó, dentro del *Consejo Superior de Informática*, la *Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el campo de los sistemas y tecnologías de la información* (COAXI). Sus fines básicos son promover la modernización administrativa mediante el uso de sistemas y tecnologías de la información, prestar soporte a la creación de bases de datos de interés nacional, servir de marco para el intercambio de experiencias y de información en relación con el uso de equipos físicos y lógicos, desarrollar la utilización de normas técnicas, fomentar la formación del personal administrativo en este campo, etc. La COAXI está integrada paritariamente por representantes del Estado y por los representantes de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales “que acuerden” participar en dicha Comisión. La misma desarrolla una actividad notable y ejerce una gran influencia sobre el nivel político, por lo que las Administraciones regionales y locales tienen un gran interés en participar en la misma.

En la misma órbita del Ministerio de Administraciones Públicas y de su Consejo Superior de Informática, también debe destacarse el *Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración* (GTA). El GTA se crea en 1993 como órgano de coordinación del uso de las telecomunicaciones en la Administración General del Estado y de colaboración en esta misma materia con las restantes Administraciones interesadas. Entre las atribuciones del GTA, destaca su función de enlace con órganos análogos de la Comunidad Europea, con la responsabilidad de implementar en España algunos de los proyectos de ésta en materia tecnológica. La integración de representantes regionales y locales en este Grupo es, de nuevo, voluntaria.

Con una función más acotada, pero de suma importancia, existe igualmente el *Comité Técnico de Seguridad de los Sistemas de Información y Tratamiento Auto-*

matizado de Datos Personales (SSITAD). El SSITAD inició sus actividades en 1993, como grupo de trabajo de la COAXI, pero dos años más tarde se constituyó en Comité autónomo. Su naturaleza de órgano de coordinación, uniformización y homologación en el campo de la seguridad es más que evidente. El SSITAD está igualmente abierto a todas las Administraciones públicas españolas, sin que la participación de las mismas sea obligatoria.

La COAXI, el GTA y el SSITAD no son los únicos puntos de encuentro entre Administraciones. La integración de representantes autonómicos y, en ocasiones, locales, también se ha favorecido al establecer la composición de otros órganos estatales con responsabilidades sobre las NTI. Es el caso de la *Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España*, creada en 1999, órgano de coordinación de la Administración General del Estado que “Sin perjuicio de las competencias propias de los diferentes Departamentos ministeriales (...) estudiará las fórmulas más apropiadas de colaboración con las *Comunidades Autónomas* con el fin de acordar con cada una de ellas *propuestas de actuaciones conjuntas* para el desarrollo de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías en España”. Dichas propuestas pueden desembocar en fórmulas arriesgadas que podrían apuntar a una cierta interiorización de Administraciones autónomas por parte de la Administración del Estado, pero la importancia de las funciones ejercidas por la Comisión Interministerial inclinará probablemente a las primeras a sumarse a sus actividades.

Algo similar ocurre con el *Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información*, previsto por la Ley general de telecomunicaciones de 1998, que lo define como el órgano asesor del Gobierno central en esta materia. Sus miembros representarán “a la Administración del Estado, a las Administraciones autonómicas, a la Administración local a través de sus asociaciones o federaciones más representativas, a los usuarios, a los operadores que gestionen servicios de telecomunicaciones o redes públicas de telecomunicaciones, a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, a las industrias fabricantes de equipos de telecomunicaciones y de la sociedad de la información y a los sindicatos más representativos del sector”. De nuevo, pues, un órgano de asesoramiento y soporte al Gobierno del Estado cuenta con representantes de otras Administraciones, fenómeno que hoy se acepta con una gran naturalidad pero que tiene su singularidad desde una perspectiva estrictamente competencial.

En cualquier caso, y más allá del fundamento que justifique dicha participación, lo que conviene subrayar es, precisamente, la existencia y la importancia de tal participación. Una participación que se da entre autoridades o técnicos de una y otra Administración, con frecuencia sin ningún tipo de participación de los cuerpos legisladores respectivos y que, por este motivo, también se ha calificado como federalismo *ejecutivo*. Tal participación queda articulada en el seno de órganos como la COAXI, el GTA, el SSITAD, o el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones, poco o nada conocidos por los ciudadanos e, incluso, por los especialistas. Y aunque sean conocidos,

casí nadie sabe con qué periodicidad se reúnen, qué grado de influencia tienen sus decisiones, o hasta qué punto participan o son efectivamente escuchados los representantes autonómicos y locales en la toma de decisiones.

Una participación, en fin, que confirma que las NTI constituyen un campo especialmente abonado para las técnicas del federalismo de cooperación y que corrobora su importante responsabilidad en la intensificación de esta dinámica competencial. Una dinámica que tiene claras ventajas, pero también innegables inconvenientes desde la perspectiva de la autonomía y de la descentralización. Así, en el caso español, solo puede valorarse negativamente que dicha participación haya quedado articulada como una intervención *subalterna* o de *baja intensidad*, en órganos de segundo o tercer nivel, o en igualdad de condiciones con los representantes de los operadores privados, usuarios, sindicatos, etc.

Por lo demás, la existencia de los órganos mencionados ha impedido hasta cierto punto la articulación de mecanismos de encuentro y relación de mayor altura institucional. Así, no se ha creado por el momento ninguna “conferencia sectorial” (órgano de encuentro entre el ministro estatal y los responsables autonómicos de los departamentos ministeriales competentes en cada sector de intervención pública), ni se ha potenciado el papel del Senado como Cámara de representación territorial en una materia tan importante como la de las NTI.

En definitiva, la integración de competencias y la progresiva interrelación entre Administraciones no es algo intrínsecamente negativo. Pero en ámbitos como el que nos ocupa, la articulación concreta de esta voluntad cooperativa (o sea, la opción por unos órganos y no por otros, la elección de procedimientos opacos en perjuicio de otros más transparentes) ha de merecer una valoración especialmente crítica desde el punto de vista institucional y competencial.

3.2 La cooperación horizontal: el caso de “Localret”

Un último ejemplo de integración de competencias puede poner nuevamente en relieve la capacidad de las NTI para intensificar la cooperación entre Administraciones, situadas en este caso en un plano horizontal. Nos referimos a una experiencia tan peculiar como la representada por la constitución, en Cataluña, del *Consortio Localret* (www.localret.es).

Localret es un consorcio local, constituido al amparo de la legislación municipal y de régimen local, con la finalidad de impulsar la red de telecomunicaciones por cable y de optimizar su utilización. Hasta aquí, el caso mencionado no presenta ninguna particularidad ya que no deja de ser otro fruto de la decidida inclinación de nuestras Administraciones a constituir entes asociativos dotados de personalidad jurídica que permitan la puesta en común de intereses o la gestión mancomunada de sus competencias. Sin embargo, las características excepcionales de esta estructura organizativa

hacen de Localret un caso único, de una gran fertilidad para el análisis jurídico de las interacciones entre las NTI y el sistema de distribución de competencias. Así lo certifica la dimensión del Consorcio (su naturaleza y el número de entidades que lo integran), las funciones que ejerce, los resultados alcanzados, la legitimidad obtenida y, también, la compleja arquitectura jurídica que ha sido necesaria para garantizar el éxito del proyecto.

En efecto, Localret agrupa a la gran mayoría de los municipios catalanes (785 municipios –del total de 946–, que representan el 98% de la población de Cataluña) y también las dos entidades municipalistas de Cataluña: *Asociación Catalana de Municipios* y *Comarcas y Federación de Municipios de Cataluña* (entidades que no se caracterizan precisamente por la fluidez de las relaciones que mantienen en otros ámbitos). En consecuencia, Localret constituye un instrumento organizativo que integra y presta servicios prácticamente a todo el mundo municipal catalán, rasgo que, aisladamente considerado, ya nos sitúa ante un experimento totalmente inédito.

En un primer momento, la existencia del Consorcio se justificó en la necesidad de que las nuevas infraestructuras (básicamente, el cable) fueran accesibles no sólo a las empresas sino a todos los ciudadanos, preocupación que sigue ocupando buena parte de la actividad desarrollada por Localret. Sin embargo, la fuerza concentrada en este instrumento asociativo le ha llevado a ampliar su objeto y funciones hasta constituirse en la organización local de referencia en todo aquello relacionado con las NTI. Así, Localret impulsa la implantación de las NTI en todos los municipios, a quienes presta servicios directos, desde el asesoramiento técnico, jurídico y fiscal, hasta la organización de actividades de formación. Con esta finalidad, promueve y participa en la creación de contenidos en la red y propicia la creación de la cultura digital entre las Administraciones locales catalanas. En segundo lugar, actúa como interlocutor o representación sindical de dichas Administraciones ante los diversos operadores de telecomunicaciones. En este campo, la existencia de Localret permite sustituir la realidad de un gran número de pequeños consumidores por la idea de un único y gran consumidor, mucho mejor posicionado para mantener relaciones equilibradas con los poderosos grupos económicos constituidos en operadores. Lógicamente, la integración de diversos mercados municipales en un único mercado local permite obtener ofertas económicas más ventajosas.

El Consorcio también funciona como un organismo gestor y, al estilo de un servicio común, actúa a veces como órgano de ejecución de proyectos y de instalaciones, dirige y fiscaliza las obras, o asume directamente la contratación de dichas obras, así como la de servicios, suministros, trabajos específicos y asesoramiento especial. La constitución de una sociedad mercantil (Localret, SA) ha servido para realizar dichas tareas con mayor flexibilidad y mayor capacidad de adaptación a la legislación sobre contratos administrativos, pero también ha complicado la adaptación al ordenamiento de una arquitectura jurídica tan compleja como la que sostiene a Localret.

Sin embargo, el campo donde Localret ha obtenido los éxitos más visibles o de mayor trascendencia pública ha sido, precisamente, el de las relaciones intergubernamentales. Así, el Consorcio ha logrado quedar identificado como la institución que hace oír la voz de los municipios y que representa sus intereses ante las Administraciones territorialmente superiores (regional, estatal y europea o comunitaria). Ante la evidencia de los hechos, el Gobierno autónomo catalán (“Generalidad de Cataluña”) ha reconocido a Localret como su interlocutor en materia de NTI, estableciendo relaciones casi paritarias, hasta el punto de diseñar proyectos unitarios y conjuntos, de colaborar estrechamente en el desarrollo de sus contenidos y de acordar también su evaluación conjunta.

Así, mediante un Acuerdo institucional establecido en 1998 entre la Generalidad de Cataluña y Localret, y avalado por el Parlamento catalán, se inició la definición del Plan Estratégico “Cataluña en Red” (1999-2003), documento central de la política catalana para implantar la sociedad de la información y del conocimiento en Cataluña. El comité que realiza el seguimiento y la evaluación de dicho Plan cuenta con cinco representantes, tres del Gobierno autónomo y dos de Localret.

Más adelante se suscribió el Acuerdo institucional entre la Generalidad de Cataluña y las Administraciones locales catalanas para la promoción y el desarrollo de la sociedad de la información en las Administraciones públicas. Localret firmó dicho acuerdo como representante de las instancias de gobierno local, por lo que nos encontramos ante un nuevo caso de interlocución directa entre el Gobierno autónomo y Localret, de claro contenido político y de un carácter estratégico innegable. Los aspectos más interesantes de dicho Acuerdo son los siguientes. En primer lugar, se formaliza el compromiso explícito de las partes firmantes de enfrentarse conjuntamente a los retos planteados por las NTI: La Generalidad de Cataluña y los municipios catalanes “manifiestan su voluntad de acción conjunta y coordinada para la introducción de las TIC en el ámbito de la Administración catalana”. Dicho acuerdo, de carácter eminentemente político, debe concretarse en “una estrecha colaboración entre la Administración de la Generalidad y las Administraciones locales, a través de Localret (...)”.

En segundo lugar, se decide crear un observatorio de la implantación y uso de las TIC en el mundo local, observatorio que será dirigido conjuntamente por un órgano autonómico y por Localret. En tercer lugar, se priorizan las siguientes actuaciones conjuntas: la constitución del observatorio que acabamos de mencionar, el desarrollo de una única entidad pública prestadora de servicios de firma electrónica en las Administraciones públicas catalanas, la implantación de una red pública de centros de acceso a Internet y el impulso de un plan de formación del personal de las Administraciones locales.

El protagonismo de Localret en las relaciones institucionales alcanza su punto álgido un año después, cuando el 23 de julio de 2001 se firma en la sede y ante el presidente

del Parlamento de Cataluña (Asamblea Legislativa) el “Pacto para la promoción y el desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones públicas catalanas”. Este documento, de gran relevancia política, es firmado por la consejera o ministra de Gobernación, en nombre de la Generalidad de Cataluña, por los presidentes de todos los grupos políticos parlamentarios, y por el presidente de Localret.

En este nuevo acuerdo se decide “dar cobertura política y apoyo al pacto suscrito entre la Generalidad y el municipalismo catalán el pasado mes de julio (2000), es decir, al acuerdo que constituye su antecedente inmediato. Ahora se acuerda crear tres nuevas estructuras organizativas: el Consorcio para la Administración Abierta Electrónica, la Agencia Catalana de Certificación y la Agencia Catalana de Protección de Datos, personificaciones jurídicas en la que la participación directa o indirecta de Localret era del todo previsible, como así se ha confirmado cuando las iniciativas mencionadas han sido puestas en práctica. Asimismo, el nuevo Pacto prevé la creación de un instrumento conjunto de información telemática: el Portal de las Administraciones públicas catalanas, portal que, como hemos visto, pretende facilitar que “puedan hacerse trámites completos con validez administrativa”, “buscando la máxima integración de los procesos administrativos e interadministrativos vinculados a un mismo servicio”.

La capacidad de Localret para representar al mundo local funciona a la vez como causa y efecto de la legitimación que le ha sido reconocida para actuar ante el resto de instituciones. De esta forma, mediante un esfuerzo cooperativo sin precedentes, los municipios catalanes “han inventado” una institución propia de autogobierno, “su propia Generalidad”, en el ámbito de las NTI.

Pero, como es sabido, la aparición de un nuevo sujeto dentro de la planta de Administraciones públicas siempre trastoca la delicada distribución de las responsabilidades públicas. En este caso, la existencia de Localret, en el ámbito de las NTI, vacía de contenido las funciones de colaboración, asistencia y cooperación con las entidades locales asignadas a la Dirección General de Administración Local y a otros órganos del Gobierno autónomo. Ahora bien, los auténticos desplazados de este proceso son los entes locales intermedios (comarcas y provincias), entes que ven cuestionada su principal razón de ser, es decir, sus típicas funciones de asistencia y cooperación con los municipios, de coordinación o suplencia de los servicios de éstos, y de establecimiento de servicios supramunicipales.

La posibilidad de explicar este fenómeno (las NTI afectan conjuntamente a todos los municipios y les hacen sentir la necesidad de dotarse de una estructura igualmente conjunta) no le resta, a nuestro juicio, ni una pizca de interés. El nivel local intermedio, especialmente poblado en Cataluña, queda superado de la mano de las NTI. En algunos casos –y singularmente en el caso de las comarcas–, simplemente, se prescinde del mismo. Los municipios se liberan de las divisiones territoriales en que se encuentran encuadrados y se agrupan en torno a un único ente consorcial que

cubre todo el territorio, Localret. El Consorcio deviene el ente local de referencia en el ámbito de las NTI y es con él, y no con las diputaciones provinciales o con las comarcas, con quien se relacionan preferentemente las instituciones autonómicas de autogobierno.

4. Conclusión

En nuestra opinión, experiencias como la del Consorcio Localret permiten verificar la tesis que las nuevas tecnologías nos sitúan ante un sistema competencial diferente del que conocíamos hasta hoy, ya sea porque dan a luz nuevas realidades, ya sea porque colaboran a intensificar fenómenos preexistentes, como la tendencia de nuestras Administraciones a la progresiva integración de sus competencias.

Desde este punto de vista, pensamos que en los Estados descentralizados la apuesta por un Gobierno electrónico fuerte y eficaz no alcanzará el éxito sin una cooperación intensa entre todas las Administraciones públicas implicadas, pero que dicho proceso cooperativo no puede impulsarse a costa de los valores y los principios que se encuentran en la base de la descentralización política y administrativa. Construir las técnicas para cohesionar la descentralización con la cooperación necesaria para implantar el gobierno electrónico nos parece uno de los retos más sugerentes que deberán enfrentar los diversos actores públicos en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, I.; CHINCHILLA, C. “El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109 (2001).

AUBY, J.B. (2002), “Globalización y descentralización”. En: *Revista de Administración Pública*, núm. 156 (2002).

BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Una reflexión sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la sociedad de la información y del conocimiento. El uso de las nuevas tecnologías por las Administraciones Públicas”. En: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40 (2000).

BERNADÍ GIL, X. “Repercusiones de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos (en prensa).

— *La distribució de les competències d'execució en l'Estat autonòmic* (tesis doctoral disponible a texto completo en www.tdx.cbuc.es). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2003.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.L. “Equilibrios y problemas que Internet presenta en España”. En: *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, REDETI*, núm. 8 (2000)

DE MIGUEL ASENSIO, P.A. *Derecho privado de Internet*. 2a ed. Madrid: Civitas, 2001.

LESSIG, L. *El Código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus, 2000.

MUÑOZ MACHADO, S. *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*. Madrid: Taurus, 2000.

PÉREZ GRANDE, M.A. “La sociedad de la información y sus implicaciones sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.”. En: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 8 (2000).

SÁNCHEZ PIÑOLE, J.I. “Reflexiones sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en telecomunicaciones”. En: *REDETI*, núm. 5 (1999)

VICTORIA BOLÍVAR, S. “Telecomunicaciones y Comunidades Autónomas”. En: *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 1 (1999).

Segunda parte

Sociedad de la Información y niveles de Gobierno

Capítulo 4

LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS NACIONALES COMO AGENTES DINAMIZADORES DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

David Sancho Royo

Desde principios de la década de los noventa, los distintos países con economías desarrolladas han identificado a la introducción y difusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como elemento generador de desarrollo económico y social. En este capítulo se analiza el papel de impulsión de la Sociedad de la Información llevado a cabo por la Unión Europea, así como el rol que han jugado los Estados nacionales en este campo, a través de la comparación de distintos referentes internacionales con España. Veremos como en los últimos años se ha dado una cierta convergencia en las políticas de promoción del uso de las tecnologías de la información llevadas a cabo por los Estados.

1. Los programas europeos sobre SI

Las instituciones europeas han propiciado la emergencia de una agenda común en materia de telecomunicaciones y SI. Desde los años ochenta, las iniciativas europeas se convierten en una referencia obligatoria para los políticos y actores nacionales (Alabau, 1998). Este hecho, junto con el éxito del desarrollo de iniciativas estatales de utilización intensiva de las TIC por parte del Gobierno y de las empresas, como los casos de EEUU, Canadá, Australia o Singapur, incide directamente en el desarrollo de las políticas nacionales europeas de promoción de la SI y de utilización por los Estados de las TICs como mecanismo de transformación e innovación de la acción gubernamental.

A partir de 1979 aparecieron los primeros textos europeos con la noción de SI como motor del desarrollo científico y como clave para la mejora de las transacciones económicas. Luego, el Libro Verde de las Telecomunicaciones de 1987 volvió a incidir en la importancia estratégica de la SI para las empresas. La idea básica propiciada y difundida desde las instancias europeas era la necesidad de basarse en las fuerzas del mercado como estrategia de desarrollo de la SI. En 1993 la Comisión redactó el Libro Blanco “Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI”, en el que ya se empleaba específicamente el término

“Sociedad de la Información” entendiéndola a esta como el uso generalizado de las tecnologías de la información al servicio de la actividad económica y social. A partir de las propuestas de Libro Blanco, en 1994 apareció el “Informe Bangemann” en el que se proponía la liberalización de los servicios de telecomunicaciones como factor desencadenante del desarrollo de la SI. En el informe se consideraba de nuevo a la iniciativa privada como elemento clave para la financiación de las nuevas infraestructuras de comunicación, mientras que entendía que las instancias europeas debían centrarse en la creación de un entorno regulativo que facilitara el desarrollo del sector.

En Julio de 1994 la Comisión, asimilando las recomendaciones del Informe Bangemann, diseñó el plan de actuación “Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información”. Este plan constituía un primer intento de aproximación global sobre la SI, diseñando diferentes iniciativas¹. Estaba basado en cuatro líneas de actuación: En primer lugar, la adaptación de la regulación de las telecomunicaciones para la liberalización de las infraestructuras. En segundo lugar, se propiciaban las redes, servicios y aplicaciones de contenido a escala transeuropea. Tercero, se planteaba, junto a argumentaciones económicas, fomentar el impacto social y cultural de la SI. Por último, se programaron iniciativas concretas de promoción de la SI. Este documento, junto a los que aparecieron a partir de mediados de los noventa², jugó un papel fundamental como generadores y difusores de “consenso” sobre el rol que debían adoptar los Estados en la promoción de la SI (Alabau, 1998). Esta dinámica se reforzó con la institucionalización de reuniones de expertos y el establecimiento de debates abiertos sobre el tema. Así, por ejemplo, en 1995 se constituyó un grupo de expertos de alto nivel con el mandato de analizar específicamente las repercusiones sociales vinculadas al desarrollo de la SI. Con el mismo objetivo de promover el debate sectorial, también a mediados de los noventa se formó el Information Society Forum, con el objeto de fomentar la participación de agentes públicos y privados en la definición de alternativas de actuación pública³.

En 1999, la nueva Comisión dirigida por Romano Prodi planteó como una de sus máximas prioridades la intervención en el ámbito de la SI. Esta prioridad se plasmó en el programa “eEurope: An Information Society for All”, que supuso un cambio cualitativo respecto a la etapa anterior. A través de un proceso de definición consensuado y coordinado, se plantearon por primera vez objetivos concretos, compromisos

¹ Este plan de acción fue actualizado en 1996 (COM(96) La Sociedad de la Información de Corfú a Dublin. Nuevas prioridades a tener en cuenta. Bruselas (julio de 1996).

² En los años 1996, 1997 y 1999 siguen apareciendo Libros verdes vinculados a la SI: “Living and Working in the Information Society: People First” (COM(96) 389 Final), “Convergence of the telecommunications, media and information technology” (COM(97) 623 Final) y “Public sector information: a key resource for Europe” (COM(98)0585 Final).

³ En esta misma dirección en 1997 se celebró en Bonn una conferencia ministerial de veintinueve países europeos para debatir aspectos relacionados con el uso de las redes globales de información. Por otro lado, se seguían promoviendo distintos programas relativos a la SI, como el Telematics Application Programme TAP, el Advanced Communication Technology Services ACTS, o el Information Technology IT.

de actuación, y plazos para su cumplimiento. Se trataba de un amplio plan de acción que utilizaba un método abierto de coordinación con los Estados, incluyendo una evaluación comparativa de las iniciativas nacionales. Uno de los factores clave de “eEurope” fue el obtener el consenso de los Estados para llevar a cabo actuaciones de promoción de la SI, dentro de plazos temporales previamente establecidos. Así, la iniciativa “eEurope” supuso asumir compromisos políticos para los Estados. De esta forma, una iniciativa de las instituciones europeas integraba, de una forma global, los distintos planes nacionales. Por otro lado, el contenido de “eEurope” sirvió como modelo en el diseño de acciones de promoción a nivel nacional, a partir de los tres grandes ejes de acción:

1. Introducir a todos los ciudadanos europeos en la era digital y facilitar su conexión a la red
2. Difundir la alfabetización digital en Europa e introducirla de manera especial en la cultura empresarial
3. Asegurar que el proceso de introducción de la SI es socialmente inclusivo y que se fundamenta en la confianza y la seguridad del ciudadano. Estos grandes ejes de acción se materializaron a través de diez áreas de acción prioritaria, que abarcaban desde la educación al transporte, la sanidad o los servicios sociales, y que fueron desarrolladas en el año 2000 a través de un plan de implementación, el “eEurope Action Plan”.

Hasta el momento, en el marco de la propuesta eEurope, se han realizado dos planes de acción (2000 y 2002-2005). Ambos planes persiguen la potenciación de unas bases para una SI no excluyente, aunque priorizan acciones en terrenos muy diferentes, partiendo de la evolución del uso de las tic en europa. Así, el primer plan de acción se centraba en el uso de internet como factor de desarrollo empresarial, mientras que en el plan de acción del 2005 se pone énfasis, de forma más especial, en el tema de la accesibilidad por parte de todos los grupos de población a internet. De forma más concreta, los ámbitos temáticos que forman parte de estas iniciativas eeuropa se relacionan directamente con la formación (e-learning), la administración electrónica (e-government), los servicios de salud (e-health), y el desarrollo económico (e-business). Siguiendo a Jordana, Sancho, Welp y Castellano (2003) podamos repasar el contenido de estos ámbitos de actuación:

En relación a las estrategias de e-learning, aun cuando cada territorio miembro de la unión europea es el responsable de la organización de su sistema nacional de educación, la UE quiere jugar un rol en la coordinación de las políticas nacionales a fin de conseguir un desarrollo integrado europeo. El objetivo básico del programa es asegurar que todos los escolares disponen de la capacitación adecuada en materia de TIC y que los trabajadores tienen acceso a una educación continua que les permita adecuarse a la revolución que supone internet. Para ello, como objetivos políticos se

fomenta un aumento substancial en la inversión por cápita en recursos educativos, la conexión de escuelas y centros educativos a internet y el consenso sobre los contenidos que tienen que perseguirse en la formación continua, desde los conocimientos sobre las TIC a lenguas extranjeras o cultura tecnológica.

El programa e-Government se basa en facilitar el acceso vía telemática a los servicios públicos. Su lema se “better online than in line”, y su finalidad es proveer acceso electrónico e integrado a los diferentes programas de actuación de las administraciones públicas, evitando los costes temporales (largas colas, tiempos de espera...), y cognitivos (desconocimiento de como acceder) de los ciudadanos que esperan recibir y disfrutar de un servicio público. En esta línea se han definido 20 servicios básicos sobre los cuales debe priorizarse su prestación en línea y de forma homogénea por los diferentes estados. Entre estos servicios podemos encontrar en primer lugar, los dirigidos a los ciudadanos: tramitación de impuestos, búsqueda de trabajo, contribuciones a la seguridad social, documentos personales, registro de vehículos, licencias de obras, declaraciones policiales, red de bibliotecas públicas, certificados (de nacimiento, de defunción), cambios de domicilio, acceso a la universidad o servicios de salud. Mientras que en segundo lugar, también se consideran los servicios públicos dirigidos a las empresas, por ejemplo: tramitación de las contribuciones sociales por los trabajadores, los impuestos sociedades, el régimen aduanero, los registros empresariales, los datos estadísticos, o las autorizaciones y permisos de comercio e industria. Hace falta señalar, que desde las instancias europeas se considera que los propios gobiernos tienen que liderar, mediante el ejemplo, el proceso de difusión del uso de las nuevas tecnologías. Por ello se identifica a los servicios públicos como factores propiciadores por introducir una nueva mentalidad de prestación de servicio. Se considera que las estrategias de gobierno electrónico tienen que basarse en el concepto de facilitación del acceso al servicio.

A partir de las iniciativas sobre ehealth se quiere incentivar el uso de las tecnologías digitales para mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud. Esto incluye también la accesibilidad para las personas discapacitadas. Una de las iniciativas vinculadas con este campo es la promoción de la conexión a internet de los centros de asistencia primaria y hospitalaria, así como la formación y la facilitación del uso de las tic por parte de los médicos y personal sanitario. Por último, también se plantea como línea programática el promover la comunicación paciente - facultativo vía telemática.

Dentro de la estrategia de e-bussines podemos encontrar diferentes objetivos de actuación, el primero de los cuales tiene que ver con el impulso a las empresas, especialmente a la pequeña y mediana empresa, para que integren en sus sistemas de producción el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Así se promueven iniciativas de benchmarking, que pretenden la difusión de las mejores prácticas que a nivel estatal se desarrollan en este sector. En segundo lugar, se fundamenta el impulso y extensión del comercio electrónico, como sistema de incentivos para la incorporación de las tic a nivel empresarial y de consumo. En

este campo, el tema de la seguridad en las transacciones es de especial importancia para lograr un marco de confianza tanto por parte de la oferta, como por parte de la demanda de servicios vía telemática. Por último, en esta línea de acción encontramos el impulso al teletrabajo, a partir de la configuración de nuevas formas de vinculación laboral entre trabajadores y empresas.

A modo de conclusión podemos decir que la iniciativa “eEurope” muestra a las instancias europeas como factor aglutinador del contenido de los programas nacionales de SI, promoviendo el aprendizaje de experiencias y facilitando el consenso sobre las líneas prioritarias de actuación. Con ello, ha propiciado una cierta convergencia en la adopción de políticas de SI por parte de los Estados. A diferencia de la influencia europea en las políticas de telecomunicaciones basadas en la coerción, mediante la creación de normas y directrices vinculantes para los Estados, la promoción de la SI, la influencia de las instancias europeas se ha basado en la incentivación del consenso, en la coordinación de las distintas iniciativas nacionales, en la creación de una retórica común sobre la SI y en la concreción de iniciativas piloto que sirvieran de ejemplo a seguir. El papel de la Unión Europea en materia de Sociedad de la Información no se basa en la creación de una nueva legislación, sino que favorece la coordinación de las políticas de los Estados miembros en vistas a objetivos comunes. Por ello pueden definirse dos ámbitos competenciales diferenciados en esta materia: el supranacional de la UE que se desarrolla a través de la generación de incentivos, propuestas de coordinación, iniciativas de benchmarking o a partir del apoyo financiero a regiones menos desarrolladas, y en segundo lugar, el ámbito nacional, regional y local, en donde cada país decide como debe planificar e implementar programas específicos de actuación.

2. Referentes internacionales en el desarrollo de iniciativas de promoción y difusión de la Sociedad de la Información

Junto al papel dinamizador de las políticas sobre la SI de la Unión Europea, hemos de mencionar un conjunto de iniciativas desarrolladas fuera del contexto europeo que se han mostrado como referentes a la hora de influir y servir como modelo de estrategias para el desarrollo de la SI a escala nacional. Nos estamos refiriendo a cuatro experiencias pioneras en la introducción de las iniciativas de políticas públicas vinculadas a la SI y que nos mostrarán factores clave para el desarrollo del uso intensivo de las TIC por parte de los Gobiernos. Son los casos de Australia, Canadá, Singapur y Estados Unidos de Norteamérica, casos que a continuación vamos a examinar.

Australia

Es uno de los principales ejemplos nacionales en el desarrollo de los servicios de gobierno electrónico que ha servido como referencia de aprendizaje a escala internacional. El desarrollo de los servicios públicos australianos de prestación electrónica incluye de forma especial las áreas de tramitación de impuestos, la búsqueda de

trabajo y los servicios dirigidos a las empresas. Además de progresos al nivel federal, los servicios más innovadores se están introduciendo a nivel de los estados, y en muchos casos hay experiencias de trabajo conjunto federal - estatal. Varias instituciones impulsan el desarrollo de la innovación gubernamental en esta área. La oficina nacional para la economía de la información (NOIE) fue establecida el 1997 como agencia de la Commonwealth, para la promoción de la Sociedad de la Información. NOIE actúa de impulsora del planteamiento de nuevas estrategias de acción, así como de mecanismo de concienciación pública sobre las ventajas del uso intensivo en la economía de los nuevos sistemas de información y comunicación. En segundo lugar, la oficina para el gobierno en línea (OGO) coordina y facilita a las agencias y a los departamentos de Estado federal el desarrollo de sistemas específicos de servicios electrónicos. Hay además desde 1997 un Consejo consultivo que funciona como el foro ministerial máximo a través del cual se aglutina a los diferentes niveles de gobierno australianos. Este, está presidido por el ministro para la tecnología de información y de las comunicaciones, y en calidad de miembro incluye el ministro competente de cada Estado y territorio.

El plan estratégico del gobierno australiano en materia de impulso de la Sociedad de la Información fue publicado por OGO el abril 2000. Entre los diferentes programas de actuación que se desarrollan a Australia queremos resaltar dos en especial, vinculados los campos educativo y económico. En primero, la red Australia (EdNA) de educación en línea es una experiencia destacada al terreno de la formación. Supone un marco de colaboración en materia de educación que implica tanto a agentes públicos como privados vinculados con el sector educativo, a través de la definición conjunta de programas de formación y del diseño de recursos de aprendizaje abiertos a la sociedad. EdNA en línea posee un extenso Website de libre acceso público que proporciona recursos y servicios de la calidad para el uso por todos los sectores de la comunidad australiana de la educación. Hay sobre trescientos mil recursos accesibles, los cuales son sometidos a un continuado proceso de evaluación tanto de su uso como de su funcionalidad. Los recursos son identificados y diseñados por los miembros de la comunidad australiana de la educación, responsabilizándose a más de doscientas instituciones vinculadas a la formación como administradoras del sistema. Este, facilita la comunicación entre los estudiantes y los profesores individuales y el resto de la comunidad educativa, lo que es especialmente importantes en zonas aisladas donde el trabajo formativo es más difícil dado a factores geográficos o físicos. A través de EdNA se ha podido articular una comunidad en línea de formadores, convirtiéndola en una meta-red de la educación, a través de su vinculación con nuevas líneas de formación especializada, como es el caso de la sanidad.

En segundo lugar, podemos mencionar las iniciativas gubernamentales vinculadas con la promoción empresarial. En este sector, ha habido una planificación estratégica exitosa que ha permitido vincular de una forma integrada las iniciativas tanto del gobierno federal, como de los gobiernos estatales. A través de www.business.gov.au se configura un portal de información, asesoramiento y tramitación para las

empresas, que constituye una ventana única de contacto para los diferentes trámites empresariales vinculados a cada una de las administraciones. Esta apuesta nos muestra la importancia de una acción integrada con alcance horizontal entre diferentes departamentos administrativos, mediante la articulación conjunta de acciones de diferentes niveles gubernamentales.

Canadá

Canadá es también uno de los pioneros de la introducción temprana de estrategias de acción gubernamental vinculadas al uso intensivo de la tecnología de la información. Uno de los objetivos de los planes gubernamentales más ambicioso es la voluntad de contar para en el año 2004 con todos los servicios públicos conectados en línea. Una de las apuestas de Canadá ha estado el apoyo al sistema productivo a través de diferentes iniciativas gubernamentales: en primero lugar, con una clara apuesta por la promoción del comercio electrónico, a través legislación por proteger la información personal en transacciones del sector privado, por proporcionar la certeza legal para el uso de firmas y de expedientes electrónicos, así como con una política que anima el uso de la criptografía para el comercio electrónico. En segundo lugar, se promueven varios portales vinculados a la promoción empresarial, facilitando a las empresas sistemas de asesoramiento gratuito, la colocación de los productos a la red, e incluso la promoción de las exportaciones.

Desde el gobierno de Canadá se promueven portales específicos para tipologías de clientelas ciudadanas, que se convierten en centros de integración de la información y servicios, así tenemos el ejemplo de la red del recurso de la juventud, o de los portales de información al consumidor. La segmentación por clientelas posibilita la centralización de recursos informativos y de tramitación directamente vinculados con los intereses concretos de grupos poblacionales con características homogéneas. Esto facilita la vinculación de la respuesta del servicio a las demandas concretas de los ciudadanos. Un tercero elemento que queremos destacar de las iniciativas canadienses es su preocupación por la conservación y difusión del patrimonio cultural a través del uso de las TIC. A través de una fuerte inversión pública se trabaja en dos líneas prioritarias: En primero lugar, mediante procesos de digitalización del patrimonio cultural, a través del diseño de colecciones y la puesta en práctica de un museo virtual de Canadá. En segundo lugar, con la ayuda a la capitalización de las instituciones culturales canadienses y en especial de los productores de media y contenidos. Todo esto se vincula a una política de difusión del acceso al contenido cultural canadiense en la Internet, con el apoyo público a iniciativas innovadoras en este ámbito.

Singapur

Singapur es un Estado con una solo nivel de gobierno y una población que ronda los cuatro millones de personas. Esta relativamente pequeña dimensión ha facilitado la introducción de sistemas de gobierno electrónico. Estos se conciben como formas

para proporcionar ventajas estratégicas a ciudadanos y empresas, mediante el ahorro de costes de tramitación y de acceso a la información. Las primeras planificaciones vinculadas al uso de las TIC por parte del gobierno datan de principios de los años ochenta, lo que nos indica que el proceso de aprendizaje continuo, acaba generando a medio plazo dinámicas positivas en este ámbito de acción pública. La principal institución administrativa que lidera la acción pública en este sector es la oficina de información gubernamental (GCIO) que coordina los recursos de los diferentes ministerios del gobierno. Una de las apuestas estratégicas de esta organización ha sido el promover la disponibilidad de acceso a Internet con un ancho de banda suficiente para soportar servicios que requieren una alta velocidad de proceso.

En 1998 se creó el centro del ciudadano “eCitizen” como portal por proveer la interfaz entre gobierno y ciudadanos. Una de las características de este portal es que no contiene exclusivamente servicios públicos, sino que a su lado integra la posibilidad de acceso a servicios privados. El propósito inicial era demostrar lo que podía ser una prestación de servicios centrada en las necesidades de los ciudadanos, y no en las necesidades del colectivo organizativo público. Para ello, los servicios de gobierno se ordenan de una manera lógica por satisfacer las demandas de los diferentes colectivos que pueden utilizar la aplicación. La ordenación se introduce a través del concepto de “vida” o viaje “vital” de la persona o empresa, en función de su perfil. Para un acontecimiento determinado, el sistema permite a los usuarios encontrar cualquiera procedimiento necesario y recibir directamente el servicio. A lo largo del “viaje” o acontecimiento “de vida” se estructura un conjunto de ciudades o puntos de información, que son sistemas de coordinados de prestación de servicios integrados de diferentes ministerios. A su vez, se facilita la conexión con aquellos accesos de instituciones privadas que pueden desarrollar iniciativas vinculadas con las diferentes secuencias vitales.

En el caso de Singapur tiene que resaltarse el papel proactivo de las instituciones gubernamentales. Se entiende como responsabilidad del gobierno el anticipar la demanda y preparar al ciudadano para el uso de la nueva tecnología. En este sentido, desde el gobierno se intenta promocionar la “sensación de urgencia” en la adopción de la nueva tecnología de la información. Por ello se subvenciona el acceso libre de Internet así como se facilita la extensión de programas de formación en habilidades de uso. En relación con las empresas, la contratación pública del gobierno se utiliza como forma de incentivo porque éstas adopten el uso de las TIC. El sistema GeBIZ, contratación electrónica del gobierno, está pensado en esta dirección. El sistema cubre el ciclo entero de la contratación pública, desde el anuncio de especificaciones de requisitos, la oferta, la negociación, el precontracte y el pago. Todo el proceso está estructurado partiendo de sistemas transaccionales que incorporan certificación y seguridad de autenticación. La motivación por desarrollar GeBIZ es estratégica, y va más allá de la consideración de los posibles ahorros directos en la eficiencia de las transacciones económicas. El objetivo final es estimular el desarrollo del e-Commerce en Singapur.

Estados Unidos de Norteamérica

El gobierno de los E.E.U.U. es de nuevo uno de los pioneros a la adopción temprana de iniciativas de uso de la tecnología de la información como elemento estructurador del proceso de interrelación entre administración y ciudadano, tanto a escalera federal como estatal. Esta estrategia de acción está basada en un conjunto de principios de actuación:

- En la importancia de la capacitación de los recursos humanos tanto federales como estatales, incluyendo el personal con responsabilidad política y gerencial.
- En la promoción y el reconocimiento para los empleados federales que sugieran las nuevas aplicaciones vinculadas al uso gubernamental de Internet.
- En la colaboración con las instituciones de investigación para la experimentación con aplicaciones adelantadas.
- En el desarrollo de mecanismos para la detección de las demandas de los ciudadanos en relación con los servicios que tengan que desarrollarse vía utilización de TIC.
- En el establecimiento de fórmulas legislativas que estimulen a las instituciones públicas al uso de las TIC, por ejemplo, requiriendo a las agencias federales automatizar sus procesos de la concesión de contratos antes de una determinada fecha .

Uno de los puntos fuertes de la experiencia de los Estados Unidos, reside en la tarea de identificación y adopción de las mejores prácticas desarrolladas tanto en organizaciones del sector público como del privado. Para ello, existe un grande número de las organizaciones públicas y agencias que tienen la responsabilidad de ayudar a los departamentos gubernamentales a planificar sus iniciativas de e-gobierno: El Chief Information Officers Council es un foro interadministrativo de reflexión sobre las mejoras prácticas en el diseño, la modernización, el uso, y el funcionamiento de los recursos de la información de las agencias de Estado federal. La National Partnership for Reinventing Government, es una institución dedicada al análisis de los sistemas de trabajo del gobierno. La Government Information Technology Service Board, promueve las estrategias de gobierno electrónico a través de la financiación de proyectos innovadores en la prestación de servicios públicos, animando la posterior difusión de las experiencias que hayan resultado más exitosas. Por último, la Office of Government-wide Policy es una organización interministerial que promueve la realización de iniciativas horizontales de actuación, que integren la tarea de diferentes instituciones públicas, a través de la detección de oportunidades comunes y de establecimiento de sistemas por compartir y financiar costes.

La experiencia de estos cuatro países ha servido de modelo para la configuración de una agenda europea de dinamización de políticas sobre la SI, y ha influido de forma clara en los procesos de desarrollo de iniciativas políticas de promoción de la SI que actualmente, y como veremos a continuación, encontramos en los Estados de la UE.

3. Las políticas de desarrollo de la SI en tres estados europeos: Reino Unido, Francia, Alemania

La convergencia de las políticas europeas en materia de SI que antes hemos mencionado, no supone una armonización absoluta, sino la progresiva emergencia de un conjunto común de principios de actuación. Las instituciones europeas no poseen una estructura adecuada para la implementación de estas políticas, por lo que esta queda en manos de los Estados miembros, que mantienen un amplio margen de maniobra. Veamos como este margen de maniobra se ha desarrollado a través de iniciativas sobre SI en el Reino Unido, Francia y Alemania.

Reino Unido

El Reino Unido fue uno de los países pioneros en anticipar la importancia del uso de las TIC para el desarrollo económico y social. A finales de los setenta y principios de los ochenta, ya encontramos algunas iniciativas, aunque la prioridad gubernamental se centraba en el proceso de liberalización y desregulación del sector de las telecomunicaciones. Luego, a mediados de los noventa vuelve a aparecer en la agenda institucional el tema de la promoción de la SI, a través de la colaboración de empresas privadas.

A principios de los ochenta, Margaret Thatcher nombró a Kenneth Baker Ministro de Información y Tecnología, y ya en 1982 un documento del Information Technology Advisory Panel recomendaba desarrollar, junto con el sector privado, una red de cable que posibilitara la extensión de servicios avanzados de telecomunicaciones. Así, en 1984 el Reino Unido se dispuso a conectar las principales instituciones de educación superior a través de la red JANET (ESIS, 2000). Después de estas primeras iniciativas relativas a la SI, la atención gubernamental se trasladó al proceso de desregulación de las telecomunicaciones. En 1981 se creó British Telecommunications y en 1984 se inició su privatización y desvinculación del poder público, desarrollo que finalizó en 1997 (Thatcher, 1999). En 1984 se creó también un regulador semi-independiente, The Office of Telecommunications (OFTEL), mientras que la introducción de la competencia se extendió desde los equipos terminales y el duopolio (mediante un segundo operador) en los ochenta, a la libre competencia a principios de los noventa. La regulación a partir de entonces se centró en mantener la competencia efectiva y la protección de los consumidores, estrategia liderada por OFTEL (Thatcher, 2000).

A mediados de los noventa, avanzado ya el proceso de liberalización volvieron a priorizarse las estrategias de promoción de la SI. En 1994, el gobierno publicó el documento "Creating Suprhighways of the future: Developing Broadband Communications in the UK", donde de nuevo se enfatizaba el papel de la liberalización de las telecomunicaciones, como condición vertebradora del desarrollo de la SI. En estas fechas aparecieron además, distintos documentos consultivos e iniciativas sobre SI, sin que

respondieran a un plan global de actuación (ESIS, 2000). Los elementos centrales de los mismos eran resaltar la necesidad de un marco regulador estable, concebir al sector privado como líder del desarrollo de la SI, y definir el rol la política pública como “incentivadora” de la competencia en infraestructuras y servicios. Esta idea del rol público como “incentivador” fue aceptada y asimilada poco a poco, como veremos, por el resto de países europeos. Dentro de esta estrategia de acción, el gobierno británico financió 23 programas piloto, y en 1995 se crearon sendos programas nacionales para la introducción de las TIC en el sector sanitario (National Health Service net) y en el educativo (Education Departments’ Superhighways Initiative, EDSI).

Una de las primeras acciones coordinadas en materia de SI fue la liderada en el año 1996 por el Departamento de Comercio e Industria, a través del proyecto “Information Society Initiative (ISI)” cuyo objetivo era dar una cobertura global a las diferentes iniciativas que se realizasen en el Reino Unido. El ISI, cuya duración se planteaba para cinco años, se dividía en un extenso número de programas que se subdividían a su vez en proyectos concretos de actuación donde participaban tanto agentes públicos como privados (ESIS, 2000). Entre los programas más destacados podemos mencionar: “It for all”, cuyo objetivo era dar publicidad y fomentar la conciencia social sobre la necesidad de introducir el uso de las TIC por parte del gobierno central, los gobiernos locales y el sector privado; el “Programme for Bussines”, para facilitar el desarrollo de las TIC en la empresa; una red nacional de centros de asesoramiento en proyectos relativos a la SI; el “Improving Access to Cultural Heritage” para estudiar el impacto de SI en materia cultural o el Libro verde “government.direct” a partir del que se abrió un debate sobre como mejorar el acceso a los servicios públicos a través de la red. Plantear un plan gubernamental, que integrara las acciones de los distintos departamentos públicos, suponía una innovación importante, y su objetivo era garantizar que la implementación horizontal, necesaria en las políticas sobre SI, se pudiera realizar evitando duplicación de esfuerzos y la falta de coordinación de las diferentes iniciativas.

El siguiente paso fue dado por el nuevo gobierno laborista, que su llegada al poder, planteó dentro de sus prioridades de acción el profundizar en el desarrollo de la SI. Así en 1998 el Primer Ministro presentó el documento “Our Information Age, the Government Vision”. De nuevo se defendía que el poder público no debía substituir a la iniciativa privada en el desarrollo de la SI, sino que debe convertirse en agente promotor o incentivador, a través de distintas estrategias. A su vez, se reconoció la necesidad de coordinar la acción gubernamental en materia de SI a través de la colaboración interdepartamental, y mediante la relación entre sector público y privado. Esta estrategia gubernamental se complementaba con la publicación de diversos informes y libros blancos como “Modernising Government White Paper”, “Our Competitive Future” o “e-commerce a its.best.uk”. En el año 2000 el Primer Ministro lanzó tres objetivos concretos: Posibilitar que todos los servicios públicos puedan ser prestados a través de la red en el año 2005, asegurar el acceso de toda la población a Internet para ese año, e introducir la estrategia de e-bussines en el sector público.

Estas propuestas tuvieron también un reflejo organizativo. Así, se nombró un e-Ministro, responsable de coordinar la agenda gubernamental relativa a los temas de SI. En segundo lugar, se creó un comité interministerial para la SI, para asegurar que todas las iniciativas de los distintos departamentos gubernamentales compartieran una misma visión y estrategia de acción, a la vez que se buscaba la coherencia de la actuación pública en su relación con el sector empresarial y la opinión pública. En tercer lugar se creó una “Envoy Structure” (e-envoy) que dependiendo directamente del Primer Ministro, promovía a través de la “Central IT Unit” el e-comercio y la modernización de los servicios públicos, con una red de coordinadores situados en los distintos Departamentos y agencias del Gobierno. Otros órganos nuevos fueron el “Information Age Government Champions Group” que reunía a 36 responsables superiores de la Administración Central y Local para asesorar a los distintos niveles de gobierno en los temas relativos al e-government, y el “Information Age Partnership” como foro de relación entre el gobierno y las principales empresas del sector de la IT. A finales del 2000, el Gobierno presentó el informe anual “UK on Line”, desarrollado en colaboración con la industria, ONGs, sindicatos y asociaciones de consumidores, en el que se detallaba la nueva estrategia gubernamental mediante un programa de 95 iniciativas para el desarrollo de la SI en el Reino Unido.

Las iniciativas británicas relativas a la SI estuvieron caracterizadas en una primera fase, por la fragmentación de los programas públicos, lo que favoreció la generación de multitud de iniciativas poco coordinadas, sin responder a grandes planes estructurales. En una segunda etapa, apareció la voluntad de generar una acción coordinada, mediante programas de planificación globales, a través de la creación de estructuras organizativas que favorecieran la participación, y el consenso entre agentes públicos y privados. El proceso de definición de la política se caracterizó también por incorporar procesos de consulta y de negociación extensiva entre autoridades públicas y agentes sectoriales, básicamente través de mecanismos flexibles e informales, para establecer consensos sobre las políticas a implementar.

Francia

En Francia una auténtica política pública para el desarrollo de la SI no se desarrolla hasta mediados de los años noventa. Las primeras iniciativas políticas francesas surgen como reacción a los proyectos sobre SI de EEUU y de las Instituciones Europeas, especialmente en lo que respecta al Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo de la Comisión del año 1993. La política francesa en esta etapa fue reactiva, orientada por consideraciones industriales o macro económicas. La principal preocupación en este periodo no fueron las necesidades de los ciudadanos o la utilidad social de las infraestructuras, sino conseguir una buena posición de la industria francesa en un próximo mercado globalizado (Vedel, 1997).

Hasta los años ochenta, la “Direction générale des télécommunications” (DGT) controlaba los servicios de telecomunicaciones dentro de la estructura ministerial. El

gobierno francés había desarrollado tradicionalmente su estrategia de “grands projects” en el sector de las telecomunicaciones, mediante programas de planificación e implementación de servicios, siendo responsable del diseño y la ejecución de la política desde una perspectiva de dirección y control. El objetivo de estas iniciativas era fortalecerla industria francesa (Cohen 1992). A finales de los ochenta, el policy-making gubernamental en este sector era muy dirigista, con un Estado emprendedor que desarrollaba directamente la prestación de los servicios de telecomunicación a través del régimen de monopolio.

A principios de los años noventa se introdujeron los primeros cambios estructurales en las telecomunicaciones francesas. El DGT, pasó a ser France Télécom, dejando de formar parte de la estructura ministerial, y pasando a ser una institución independiente dentro del sector público, sometida al control del gobierno (Gensollen, 1991). La privatización del operador no se inició hasta 1997, año en que se constituyó el nuevo regulador semi-independiente, la “Autorité de Régulation des Télécommunications” (ART). Paralelamente, el sector de las telecomunicaciones se había ido abriendo paulatinamente a la competencia, primero en los servicios de valor añadido y servicios móviles, y ya en 1998, de forma completa, incluyendo la telefonía fija.

Con relación a las políticas sobre la SI, cabe destacar que a mediados de los noventa se elaboraron algunos informes significativos, como los de Thierry Breton (1993) o Gérard Théry (1994) -Director General de Telecomunicaciones por entonces-, en los que se ponía de manifiesto la importancia de la intervención pública como elemento de apoyo, tanto de la infraestructura como del desarrollo de servicios para la SI. El informe Théry asumía que el desarrollo de la SI era inevitable y global. Establecía una serie de objetivos, entre los que destacaba el propósito de conectar a la red a todas las familias y empresas en el año 2015, considerando que el acceso debería ser universal, para evitar discriminaciones entre grupos sociales o áreas residenciales. En segundo lugar, también proponía el desarrollo masivo de infraestructuras de alta velocidad de transmisión de datos y por último el estímulo de proyectos piloto en los que participe el sector privado.

Ante las propuestas del informe Théry, el gobierno no adoptó ningún plan de acción que siguiera sus recomendaciones. La política gubernamental adoptó una estrategia más modesta, a través de un proceso de financiación de iniciativas piloto implementadas por entidades privadas. Así, a finales de 1994 el Ministerio de Comercio, Industria y Correos y Telecomunicaciones promovió un concurso para el desarrollo de experiencias de nuevos servicios, plataformas de contenidos y aplicaciones que utilizaran de forma intensiva las tecnologías de la información (Chevallier, 1996).

Este nuevo rol del gobierno empezaba a transformar la tradición estatista francesa. Desde un papel de dirección y control, en la segunda mitad de los noventa podían observarse actuaciones centradas en tres nuevos ámbitos: la adaptación del marco regulatorio para permitir mayor competencia en los servicios básicos de telecomuni-

cación, ido las iniciativas privadas sobre SI, y finalmente el fomento del debate público sobre la SI (Thatcher, 1999, Quelin, 1996). Como señala Vedel (1997), este movimiento del dirigismo al pragmatismo estuvo influido por una serie de factores estructurales: un nuevo planteamiento ideológico liberal, el fracaso del desarrollo del cable en Francia -atribuido por distintos autores al excesivo dirigismo de las autoridades-, la falta de recursos públicos, que dificultaba priorizar la inversión en SI; y por último, la resistencia de France Telecom a adoptar un rol de liderazgo en desarrollo de la SI, prefiriendo reservar esfuerzos para adaptarse al nuevo entorno liberalizado. En este sentido, la reacción de France Telecom ante el informe Théry fue bastante negativa, ya que la operadora prefería apoyar aplicaciones específicas para colectivos de usuarios, mediante acuerdos circunscritos a determinados agentes proveedores, más que apostar por planteamientos “universalistas”.

No fue hasta 1997 cuando el primer ministro Lionel Jospin mostró su intención de diseñar un plan global para la Sociedad de la Información, cuya coordinación estuviera asegurada a través de un comité interministerial. Así en enero de 1998 el gobierno presentó su “Programme d’action gouvernemental pour préparer l’entrée de la France dans la Société de l’Information” (PAGSI), en el que el Estado francés se presentaba como agente catalizador de las iniciativas de ciudadanos y empresas, facilitando la remoción de obstáculos para el uso de las TIC. Así, junto a la tradicional posición del poder público como regulador del mercado, el PAGSI entendía que el Gobierno debía jugar un rol de liderazgo, mediante incentivos y ejemplos, en el uso de las TIC, para empresas y ciudadanos. El Plan se articula en seis principales líneas de prioridades y diversas iniciativas de acción, centradas en educación, cultura, prestación de servicios públicos, promoción empresarial, I+D y desarrollo legislativo sobre SI.

A partir del año 1998, los distintos Ministerios desarrollaron el programa de acción gubernamental a través de planes concretos de actuación (PAMSI) y se creó el comité interministerial “Comité interministériel pour la Société de l’Information” (CISI). Del mismo modo se establecieron otras estructuras de coordinación, como un comité interministerial dedicado a cuestiones tecnológicas (MTIC), una delegación interministerial para la favorecer la utilización de los nuevos sistemas de comunicación por parte de la Administración Pública (DIRE) o un departamento encargado del estudio de los aspectos técnicos y legales de la información y la comunicación (SJTI). El proceso de implementación del PAGSI fue también una oportunidad para fomentar la participación de distintos agentes sociales y económicos en la redefinición de los programas de actuación ministerial. Así, en años sucesivos, se abrieron procesos de consulta, se fomentó la redacción de informes por parte de expertos y se ampliaron las dinámicas de negociación y consenso sobre prioridades de actuación con las autoridades locales y regionales (ESIS, 2000). Una reflexión fue constatar que seguían existiendo problemas de desigualdad en el acceso a las redes de información, tanto desde un punto de vista geográfico como social. Ello llevó al Gobierno a diseñar un nuevo comité estratégico de alto nivel sobre Internet y las tecnologías de la información, que

facilitara un mayor diálogo entre el sector público, el sector privado y los centros de investigación.

Hasta finales de los noventa, no se articuló en Francia un plan coordinado de actuación sobre SI. Cuando se llevó a cabo, se incorporó gran parte de los argumentos que aparecen en los documentos europeos de promoción de la SI. No obstante, hay que reconocer que la iniciativa francesa fue un año anterior a eEurope. Así como la posición francesa ante la liberalización de las telecomunicaciones fue modificándose, hasta su aceptación como hecho inevitable (Thatcher, 1999), la política francesa en materia de promoción de la SI también se transformó: partiendo de un primer momento en el que subyacía un planteamiento dirigista, emergió un nuevo rol gubernamental, basado en facilitar las iniciativas privadas en materia de SI (Vedel, 1997).

Alemania

Hemos visto que en Francia se detectaba, respecto a la política de promoción de la SI, una evolución de un estilo dirigista a otro más abierto y pragmático. De forma similar, durante años, la posición del gobierno germano fue bastante reactiva para incorporar una visión estratégica horizontal sobre las políticas de SI. Ésto produjo, como veremos, un retraso en la aparición de planes de promoción, hasta finales de los años noventa.

En la década de los setenta el “Deutsches Bundespost” (DBP) formaba parte del departamento ministerial de las telecomunicaciones y servicios postales. La reestructuración del sector de las telecomunicaciones alemán se inició en los ochenta con una liberalización limitada a equipos y terminales. El estatus público del DBP se mantenía, por la presión política que suponían las posiciones de los sindicatos, suministradores de equipos y directivos del DBP (Schneider and Werle, 1991). El DBP había establecido una estrecha relación económica con determinadas industrias fabricantes de equipos de telecomunicación, lo que facilitaba la creación de una coalición corporativa que defendía el mantenimiento del “status quo”. Así, a finales de los ochenta, Alemania presenta un modelo de policy-making sectorial de carácter corporatista (Thatcher, 2000), con una fuerte interacción entre el monopolio estatal y determinados agentes sectoriales.

El estilo de gobierno en el sector, hasta los años ochenta, excluía a una parte del sector industrial, o lo que es lo mismo, se circunscribía a una red restringida, ofreciendo sólo acceso limitado a determinados actores. El papel del Estado en este sistema de interacción era el de “facilitador” autoritario. La estructura legal e institucional que sustentaba este estilo político estaba basada en la profunda tradición corporatista germana (Van Waarden, 1992), reforzada por la fragmentación del poder público que supone la estructura federal alemana. Por esta razón, en Alemania era difícil la aparición de instrumentos de participación sectorial abiertos, así como el

desarrollo de dinámicas de interacción en las que se facilitara una mayor apertura en el proceso político (Thatcher, 2000).

A partir de los años noventa surgieron cambios en la estructura de implementación de las telecomunicaciones, y en el estilo e instrumentos de la política alemana, dirigidos ahora a buscar consensos más amplios, con un aumento de la cooperación de más agentes, de forma cada vez más abierta. Por otra parte, en 1990 el DBP se dividió en tres corporaciones públicas, una de las cuales pasó a ser responsable de las telecomunicaciones: Deutsche Telekom (DT). Posteriormente, se inició su privatización entre 1996 y 1998, a la vez que en 1998 se creó un regulador semi-independiente, con el objetivo de promover la competencia y controlar la posición dominante de DT. Aún así, a principios de noventa, el gobierno federal parecía reacio a liderar un proceso de promoción global de la SI (Kubicek, 1997), a pesar de que recibía críticas por parte de la industria alemana, que deseaba una mayor acción política en la promoción tecnológica a nivel federal (Thatcher, 2000). Finalmente, a finales del 1994 el gobierno anunció un plan para organizar un diálogo entre industria, sector científico y gobierno en materia de investigación tecnológica, desarrollo e innovación. Así, en 1995 se creó el "Councilfor Research, Technology and Innvation" en el que participaban las universidades, el sector de la industria de TIC, los sindicatos, cuatro ministerios federales y un gobierno regional. Por otro lado, el gobierno creó un grupo de trabajo para estudiar nuevas reformas y se programaron una serie de encuentros con autoridades de los Lander para modificar la regulación en materia de los "media".

Las distintas iniciativas gubernamentales se integraron en 1996 en un programa llamado "Info2000: Germany's Way to the Information Society", basado en un estudio previo elaborado por el mencionado "Council for Research, Technology and Innovation". El plan de acción ponía su énfasis en la necesidad de aumentar la liberalización y en la creación de un espacio legal común a nivel federal, que propiciara la aparición de una mayor la demanda de las TIC. Junto a ello, se enfatizaron cuatro aspectos relevantes: Primero, la necesidad de desarrollar políticas de formación y educación para crear una masa crítica de trabajadores cualificados en materia de SI. Segundo, establecer iniciativas de investigación y desarrollo tecnológico a través de programas específicos desarrollados desde el Ministerio de Educación, Investigación, Ciencia y Tecnología (BMBF). Tercero, introducir la SI en la Administración Pública, con el objetivo de conseguir una mejor prestación de servicios y por último, en cuarto lugar, la necesidad de desarrollar las políticas de SI a partir de la cooperación y vinculación con las iniciativas de la UE en este campo (ESIS, 2000). Con el objetivo de facilitar la discusión y el consenso sobre la implementación de las distintas iniciativas sobre la SI, el BMBF creó a finales de 1996 un foro de discusión llamado "Forum Info 2000" en el que participaban tanto la industria, como sindicatos y organizaciones sociales. Al mismo tiempo, durante el periodo 1996-98 se profundizó la apertura del mercado de telecomunicaciones, a la vez que distintos Ministerios desarrollaban numerosas iniciativas puntuales, destacando las relativas al

teletrabajo y a los programas de ayuda a las pequeñas y medianas empresas (por parte del Ministerio de Economía), así como los programas relativos a la conexión de las escuelas a Internet.

Con la llegada al poder, en octubre de 1998, de Gerhard Schröder, el nuevo gobierno federal adoptó una actitud más proactiva en materia de promoción de la SI. Se puso de relieve, como prioridad política, asegurar que Alemania no quedara atrás ante los cambios de una sociedad globalizada, en la que se utilizaban de forma creciente las TIC en los procesos de transacción económica. Fruto de este planteamiento, el Ministerio de Economía, en cooperación con el Ministerio de Educación e Investigación, diseñaron un nuevo plan de acción, “Innovación y trabajo en la Sociedad de la Información del siglo XXI”, cuyo calendario de implementación se extendía hasta el año 2005. El plan tenía un doble objetivo. En primer lugar, situar a Alemania como país líder en el desarrollo de las tecnologías de la información a escala europea, y en segundo lugar, luchar contra el desempleo, fomentando este sector desde una perspectiva económica y social (ESIS, 2000).

Cuatro líneas estratégicas fueron definidas en el nuevo plan: facilitar del acceso a las TIC; garantizar las transacciones seguras a través de la red (aumentando la confianza de ciudadanos y empresas en el uso de los nuevos medios); asegurar la modernización del Estado, y promover la participación de los sectores público y privado en los procesos de innovación. Estas líneas estratégicas fueron a su vez desarrolladas a través programas que definían números objetivos más concretos, como incrementar el acceso social a las TIC, suprimir la desigualdad digital, promover la protección del consumidor, introducir el uso intensivo de las TIC en la educación, en los programas de I+D y en la Administración Pública, así como en diferentes áreas sectoriales de la acción de gobierno, como en las políticas de trabajo, infraestructuras o medio ambiente. Los objetivos de actuación fueron implementados mediante iniciativas de distintos ministerios y organismos federales, junto al sector privado y los distintos agentes sociales. Cabe añadir, finalmente, que en Alemania se detecta cada vez más una mayor implicación de los Länder en materia de desarrollo de políticas relativas a la SI, con un grado de autonomía importante, lo que enriquece y diversifica las formas de intervención pública en este ámbito dentro del país.

4. Las políticas estatales de desarrollo de la SI en España

La adopción en España de políticas sobre la SI se desarrolló a través de un proceso fragmentado, bastante marcado por una influencia “top-down” de las iniciativas europeas. El predominio de Telefónica en el sector de las telecomunicaciones español, y su estrecha vinculación histórica con el gobierno (al ser una empresa privada controlada públicamente), propició un acceso muy limitado de los agentes sectoriales al proceso de definición del policy-making en materia de telecomunicaciones y SI hasta bien avanzados los años noventa (Jordana, 1998). Por este motivo, la política de la SI en España estuvo caracterizada durante muchos años por las

iniciativas de Telefónica, que de forma autónoma, a través de una fundación propia (Fundesco), impulsaba nuevos programas en este sector. Para el gobierno, esta situación era bastante cómoda, y por lo menos hasta 1996-1997, la introducción de la competencia en el sector de las telecomunicaciones español y el objetivo de impulsar un “campeón nacional” implicó un cierto “olvido” de los temas relativos a la promoción de la SI. Dejando aparte las actividades de Fundesco, la acción gubernamental, sin ser completamente inexistente, estuvo caracterizada por una cierta dispersión de iniciativas realizadas por distintos ministerios, y la emergencia de un núcleo de actividades de promoción en la Dirección General de Telecomunicaciones.

Volviendo atrás, puede destacarse que las primeras iniciativas sobre la SI aparecieron en España a mediados de los ochenta, vinculadas a las políticas de promoción industrial. Telefónica ejercía un rol de impulso de la política industrial de las telecomunicaciones, hecho que se ejemplifica con la participación de la compañía en los objetivos del primer Plan Electrónico e informático Nacional de 1984. En este periodo, Fundesco ejercía de plataforma de debate y promoción de estudios sobre las TIC, y desarrollaba numerosos programas de formación y proyectos de I+D, constituyendo un observatorio de experiencias piloto en temas de SI. Aparte de financiar estudios y proyectos piloto, Fundesco también promocionaba el debate social a través de grupos de trabajo, sesiones de intercambio y actos públicos donde participaban representantes de los distintos agentes del sector. Una de las actividades relevantes de Fundesco en este periodo fue la gestión del Programa IRIS. Este programa tenía la responsabilidad de la provisión de los servicios de red y del mantenimiento y evolución futura de la infraestructura de comunicación de los centros de investigación.

A principios de los noventa el gobierno español inició algunos programas propios específicos para la promoción de SI, destacando ARCO/TELEMÁTICA (1992-1994) y ARTE/PYME (1995-1999). Estos programas tenían por objeto ayudar a las Pequeñas y Medianas Empresas, cofinanciando proyectos que implicaran la utilización de Servicios Avanzados de Telecomunicación. También se produjeron iniciativas específicas en I+D para la promoción de tecnologías y equipos de telecomunicación (PlanSAT 1994 –1997, PlanTVD 1996 -1998) o la iniciativa de promoción e identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas (PISTA y PISTA-Cable), que promovían el uso de las TIC en diversos sectores como educación, sanidad, administración, industria o transporte, a través de proyectos piloto. Sin embargo, como ya mencionamos, en la década de los noventa las actividades relativas a la SI lideradas por los distintos ministerios se suceden de forma dispersa y no coordinada. Todos estos programas, y algunos otros similares, tenían una orientación muy tecnológica, y adolecían de la falta de un planteamiento integrado que aprovechara las “economías de escala” que podía suponer una gestión coordinada de los mismos.

La posibilidad de participar en la definición de las necesidades de actuación pública sobre la SI, tradicionalmente muy vinculada a los actores de carácter tecnológico,

empezó a abrirse a finales de los noventa. En 1998 el Ministerio de Industria y Energía promovió la creación de un grupo consultivo encargado de desarrollar estudios y proponer recomendaciones para el desarrollo de la SI en España. Este grupo estaba formado por expertos pertenecientes a los distintos sectores vinculados con las TIC. Su primer trabajo, publicado en julio de 1998, presentaba un conjunto de recomendaciones, destacando la necesidad de promover la demanda de servicios con utilización intensiva de las TIC en la educación, el ocio o a través del comercio electrónico, el establecimiento de medidas de financiación de proyectos de innovación, la creación de un foro para la SI, o la necesidad de establecer una mayor coordinación interministerial en materia de SI. En octubre de 1998, el Ministerio de Industria y Energía estableció el foro para la Sociedad de la Información, con el objetivo de aconsejar y proponer acciones de promoción. La intención era abrir el intercambio de opiniones entre los representantes del sector empresarial de las TIC, audiovisual, telecomunicaciones y gobierno.

Un intento de planificación integrada de las políticas de SI apareció por primera vez en abril de 1999, cuando el gobierno decidió poner en marcha un proceso para definir la estrategia nacional de desarrollo de la SI, evitando la duplicación de esfuerzos descoordinados por parte de los diferentes Ministerios. En esta línea de acción se creó la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías (CISI), que incorporaba a representantes de distintos ministerios. Por otro lado, se elaboró un inventario de las iniciativas que hasta el momento habían desarrollado distintas instituciones gubernamentales. Finalmente, ya a finales 1999, el Consejo de Ministros aprobó el Plan “INFO XXI: La sociedad de la Información para todos”, para el período 2000-2003, que estaba compuesto por un conjunto de iniciativas (más de trescientas acciones y proyectos) que debían desarrollar los distintos ministerios, con sus propios presupuestos. Al mismo tiempo, se intentaba poner también en marcha proyectos que requerían el apoyo del sector privado. Con cierto tono retórico, se concretaban objetivos, plazos, responsables, colaboradores y sistemas de financiación de las líneas maestras recogidas en las iniciativas de acción. Con toda probabilidad, la elaboración del Plan Info XXI constituyó una reacción directa a las propuestas que se gestaban en la iniciativa e-Europe, aprobada este mismo año.

El Plan Info XXI suponía una agregación de las distintas iniciativas que sobre SI estaban desarrollándose en los diferentes Ministerios y se articulaba en tres grandes líneas, que reproducían el modelo de actuación analizado en el resto de países europeos: impulsar del sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, impulsando la creación del mercado y la competencia y potenciar la administración electrónica y el acceso de todos a la SI. Así, reproduciendo la filosofía de la iniciativa e-Europe, no sólo se promovía una SI económica, sino que se incorporaba la perspectiva social como elemento justificador del rol gubernamental en este sector. Por último, como en los otros países analizados, el Plan Info XXI recogía medidas de tipo normativo (regulación) y actuaciones y proyectos concretos de promoción.

Objetivos de actuación sobre la SI en España

Líneas de acción	Acciones prioritarias
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura y equipamiento para escuelas - Portales educativos en Internet - Nuevos modelos de formación a través del uso de las TIC - Formación de profesorado - Fomento de la educación en castellano en especial hacia América Latina
Creación de puestos de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la formación en el uso de las TIC por parte de trabajadores - Incentivos a la compra y mantenimiento de equipamiento en TIC - Incentivos al teletrabajo
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de redes experimentales de alta capacidad de comunicación - Simplificación de la normativa e incentivos económicos para facilitar la innovación en las pequeñas y medianas empresas - Fomento a la participación de las empresas españolas en los programas de innovación de la UE - Programas relativos a infraestructura de cable, televisión, aplicaciones informáticas - Creación de un Observatorio de las industrias de la información
Fomento de la eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Introducir los servicios públicos en internet - Garantizar la firma digital - Formar a los empleados públicos en TIC - Creación de un observatorio de las mejores prácticas en servicios on line - Promocionar servicios BtoB y BtoC - Desarrollar sistemas de información para cuestiones ambientales
Cohesión social	<ul style="list-style-type: none"> - Introducir TIC en la justicia - Elaborar guías de procedimientos de servicios para la información ciudadana - TIC para la educación de sectores sociales con problemas - TIC para la tercera edad - Desarrollar sistemas de información para la búsqueda de puestos de trabajo - Telemedicina y redes de comunicación para hospitales
Calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de seguridad en las comunicaciones - Conseguir la conexión de núcleos de población remotos - Promover redes de bibliotecas públicas - Formación para personal de bibliotecas - Fomento de los servicios de turismo - Publicar en Internet 20.000 libros de autores hispano americanos - Mejora los catálogos de museos, así como establecer exposiciones virtuales
Cultura e imagen exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Normalización y desarrollo de la lengua castellana en Internet - Iniciativas internacionales para el desarrollo de Internet en los países hispano americanos - Ofrecer servicios culturales y artísticos

Fuente: MCyT (1999)

El sistema de gestión del plan INFO XXI es el siguiente: existe una unidad, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, que centraliza la información sobre los programas y su evolución, y recoge posibles incidencias. Sin embargo, la gestión de cada programa es responsabilidad de una unidad concreta de alguno de los ministerios, y su financiación proviene básicamente de los fondos del propio ministerio. En ocasiones se utilizan fondos provenientes de los programas europeos, que son manejados directamente por los ministerios (Jordana, Sancho, Fernández, Welp y Puig, 2003). También existen algunos programas en los que el Ministerio de Ciencia y Tecnología aporta financiación adicional a la que compromete el ministerio responsable, como por ejemplo Internet en la escuela o Red Iris2, aunque no es una situación generalizada.

Las necesidades de coordinación son escasas, ya que no existen proyectos transversales, aunque en algunos casos, como la iniciativa El Español en la Red, hay proyectos elaborados en colaboración. Además de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información no existe una instancia formal de coordinación del plan, aunque sí encontramos la Comisión Interministerial para la Sociedad de la Información y de las nuevas tecnologías, que fue creada en abril de 1999, con representantes de los Ministerios de Fomento, Presidencia, Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Justicia, Trabajo y Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores, Defensa, Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente. Esta comisión interministerial que diseñó el plan Info XXI, aunque no parece que haya sido muy activa con posterioridad (Jordana, Sancho, Fernández, Welp y Puig, 2003). Tampoco se incorporaron en el plan mecanismos formales de seguimiento, o de participación de la sociedad civil y los sectores productivos.

Puede destacarse que las iniciativas políticas españolas sobre la SI estuvieron mediatizadas, por lo menos hasta 1996, la tradicional posición de privilegio de Telefónica respecto las instituciones públicas. A mediados de los noventa empezó a aparecer una acción gubernamental caracterizada por su fragmentación y dispersión, y centrada en el fomento del desarrollo empresarial e industrial. La posibilidad de participación en la definición de la política sectorial seguía siendo restringida, y sólo se fue abriendo parcialmente a través de algunos mecanismos institucionales de participación de los agentes sectoriales, a finales de los noventa (Sancho, 2000). Sin duda, la influencia de los programas europeos de promoción de la SI jugó un papel fundamental como condicionante de la posición española: primero, estimulando a diversos actores mediante programas específicos, segundo, propiciando el cambio institucional a través de liberalización sectorial, y en tercer lugar, generando dinámicas de convergencia en la política sectorial, al mostrar un modelo de planificación a seguir en las políticas de promoción de la SI. El plan info XXI fue resultado de esta influencia, aunque la fragmentación de su contenido ha impedido en gran medida su desarrollo como programa de acción integral de promoción pública de la SI. Ello ha condicionado el relativo poco impacto del plan info XXI como mecanismo para estimular la demanda y la oferta de servicios tanto públicos como privados que utilicen

intensivamente las TIC. Por ello, desde instancias gubernamentales se está ya evaluando la posibilidad de articular nuevas iniciativas de acción pública para la promoción de la SI. Así se crea a principios de 2003 una comisión de expertos para asesorar sobre medidas que impulsen la SI en España. Entre sus propuestas, destacan la necesidad de desarrollar planes de formación en tecnología y reforzar la integración de estos en las empresas e impulsar la administración electrónica.

Comparando la experiencia española con las otras realidades nacionales analizadas, hemos de resaltar un conjunto de elementos comunes que nos ponen de relieve el proceso de convergencia que se está desarrollando en Europa en el diseño y la implementación de políticas públicas vinculadas a difundir y promocionar la SI. En primer lugar aparece con claridad la transformación del rol gubernamental, que se dirige hacia el papel de "activador", lo que propicia unas estructuras de negociación del poder público con los agentes sectoriales y con la sociedad civil. Segundo, no solo los agentes gubernamentales tienen capacidad de negociación, sino también los actores privados, por lo que el Estado sigue siendo un líder relevante, pero ya no el único en la impulsión de iniciativas de desarrollo de la SI. Por último, el Gobierno asume como función básica ofrecer un marco que reduce los costes de transacción y da estabilidad a acuerdos de autorregulación, por lo que los Gobiernos nacionales tienden a ser actores que organizan la arena para propiciar el intercambio y la generación de acuerdos.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que, aún manteniéndose determinadas características distintivas en los estilos nacionales de desarrollo de las políticas de promoción de la SI, en los países europeos se detecta una cierta convergencia político-institucional en tres niveles: En primer lugar, en la transformación del proceso del establecimiento de las agendas públicas nacionales, condicionadas por la agenda política europea. En segundo lugar, en la tipología de representación de intereses, propiciándose la apertura de los sistemas nacionales en los que aparecen dinámicas más competitivas de representación, y en la que aparecen mecanismos institucionalizados que promueven la participación. Por último, en la convergencia en los contenidos de las políticas propuestas por agentes gubernamentales y en la aceptación de la necesidad de una planificación e implementación integradas horizontalmente, a través de sistemas de coordinación interdepartamental que minimicen la fragmentación de las iniciativas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Alabau, A. (1998), *La UE y su política de telecomunicaciones*, Madrid: Fundación Airtel.

Breton, T. (1994), *Les téléservices en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?* Paris: La Documentation française.

CISI (1998), *Programme d'action gouvernemental "Préparé l'entrée de la France dans la Société de l'information"*, Paris: Comité interministeriel Société de l'information.

Cohen, E (1992), *Le colbertisme "high tech"*, Paris: Hachette.

Chevallier, J. (1996), "La nouvelle réforme des télécommunications: ruptures et continuités", *Revue Française de Droit Administratif*, 12(5), 9009-51.

ESIS (2000), *Public Strategies for the Information Society in the Member States of the European Union*, DG Information Society, UE.

eMinister (2000), *UK on line Annual Report*, London: Crown copyright.

European Commission (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI*, (COM (93) 700).

European Commission (1994), *Plan de acción Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información*, (COM (94)347).

European Commission (1999), *eEurope. An information society for all*, (COM (1999)687final).

Gensollen, M. (1991), "Les réformes institutionnelles et réglementaires des télécommunications en 1990", *Communications Stratégies*, 3, 17-34.

Jordana, J. (1998), "La política de telecomunicaciones en España: del monopolio a la transición al mercado" en en Gomà, R. and Subirats, J. (Eds), *Políticas Públicas en España*. Barcelona: Ariel.

Jordana, J. / Sancho, D./ Fernández, X. / Welp, Y. / Puig, I. (2003): *Planificando la Sociedad de la Información. Un análisis de la iniciativas impulsadas por las Administraciones Públicas en España*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.

Jordana, J. / Sancho, D./ Welp, Y. / Castellano, JM. (2003): *Estudio comparado sobre políticas de promoción y difusión de la Sociedad de la Información*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.

Kubicek, H. (1997), "Multimedia: Germany's third attempt to move to an information Society", in Kahin, B. and Wilson, E., *National Information Infrastructure Initiatives*, Cambridge: MIT Press.

MCyT (1999), *Plan de acción info XXI: La Sociedad de la Información para todos*, Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Quelin, B.(1996), "L'Avenir de la Réglementation du Secteur des Télécommunications", *Revue d'Economie Industrielle*, 76.

Sancho, D. (2000), "Politics and Institutional Networks in Spanish Telecommunications Policy", in *South European Society and Politics*, Summer 2000.

Schneider V. / Werle, R. (1991), "Policy Networks in the German Telecommunications Domain", in B. Marin and R. Mayntz (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus.

Thatcher, M. (1999), *The Politics of Telecommunications*, Oxford: Oxford University Press.

Thatcher, M. (2000), "Cross-national linkages and regulatory reform in Europe: The case of telecommunications", *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Marriot Wardman Park, August-Septembre, 2000.

Théry, G. (1994), *Les autoroutes de l'information. Rapport au Premier Ministre*. Paris: La Documentation française.

Van Waarden, F. (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21.

Vedel, T. (1997), "Information Superhighway Policy in France: The End of High Tech Colbertism?", in Kahin B. and Wilson E. *National Information Infrastructure Initiative*. Cambridge: MIT Press.

Capítulo 5

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y CAMBIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EL CASO DE LA RIOJA

Manuel Arenilla Sáez

1. Lo antiguo en lo nuevo de la Sociedad de la Información

1.1 Las necesidades

Cuando pensamos en la Sociedad de la Información nos viene de inmediato a la mente la tecnología que a ella se asocia y, sobre todo, Internet. Esto hace que pensemos que los problemas derivados de esa nueva Sociedad son nuevos y que no tienen mucho que ver con los surgidos hasta su irrupción y que no sirven las soluciones que hasta ahora nos habíamos dado para resolver los problemas de nuestras sociedades. Tenemos la tendencia a ver la historia de una manera abrupta: en 1492 nace la Edad Moderna con el descubrimiento de América; en 1789 la Edad Contemporánea con la Revolución Francesa; en 1983 la Sociedad de la Información con la aparición de Internet como lo conocemos hoy en día. Sabemos que no es así, que lo nuevo se enraíza en lo antiguo y que no es un hecho concreto el que explica el cambio sino que se elige por ser el más representativo de la nueva era. Si pensamos en las personas concretas, en nosotros, la cuestión cobra otro significado.

Las personas no cambian de la noche a la mañana, de repente, sino que van evolucionando conforme suceden una serie de acontecimientos y éstos les van afectando de manera distinta individualmente. También se producen cambios colectivos en un sentido similar, lo que permite hablar de cambio social. En la actualidad nos encontramos en pleno proceso de transición económica, social y política de una era que ya está pasando a otra nueva de la que apenas somos conscientes de cuáles son sus referentes. Para la mayor parte de la gente esto produce confusión e inseguridad, por lo que no es raro oír las expresiones que esto de la Sociedad de la Información “me pillan ya mayor” o que es “para jóvenes”. Esto no impide que la mayoría se afane a disfrutar de los nuevos adelantos tecnológicos, aunque sea para utilizarlos de acuerdo con los usos y necesidades antiguas.

Cambia la tecnología, pero no lo hace a la misma velocidad las necesidades. Es más, hay muchas que nunca cambian. Uno de los errores de los apologistas de la Sociedad

de la Información es que transmiten que lo antiguo, con sus necesidades, problemas y soluciones, debe ser superado. Lo que muestran estos nuevos profetas como nuevas necesidades son, normalmente, una serie de adelantos o, muchas veces, simples juguetes. Se puede decir que muchas veces nos ofrecen soluciones para problemas que todavía no tenemos, mientras que los cotidianos no han sido solucionados todavía.

Si trasladamos la reflexión anterior al campo público, las nuevas tecnologías asociadas a la Sociedad de la Información nos prometen acabar con las listas de espera de la Administración pública y conectar a todos en red; nos hablan de la democracia electrónica y de una sociedad en la que la participación en los asuntos públicos se podrá hacer desde casa votando para cada cuestión que se plantee, o que se podrá cursar la educación desde el hogar. Mientras tanto hay personas que esperan meses a que se les haga una intervención quirúrgica, existen poblaciones con deficientes accesos por carretera o perviven carencias significativas en materia educación, por citar algunos problemas de nuestras sociedades. Esto explica el escepticismo de una gran parte de la sociedad ante las declaraciones de nuestros políticos. No es de extrañar que algunos piensen que es más fácil hablar de ese futuro paraíso que le la realidad diaria, tan poco atractiva y cargada de problemas perennes. Además, ese discurso genera un rechazo añadido derivado de que los ciudadanos perciben que el acceso actual a las nuevas tecnologías y a algunas de las ventajas anunciadas sólo son posibles para algunos que poseen los medios necesarios y estos no son sólo de carácter económico sino, muy especialmente, educativos y formativos. Así, mientras algunas necesidades básicas no han sido cubiertas estamos saltando ya directamente a la Sociedad de la Información (SI).

Los especialistas señalan, por ejemplo, que el primer pre-requisito de la SI es un acceso generalizado a las redes de infraestructuras de telecomunicación, pero cabe preguntarse si sólo hay que hablar de este tipo de infraestructuras. Es cierto que Internet y las tecnologías asociadas pueden romper el aislamiento físico, pero también lo es que el ser humano lo es en relación a una sociedad y a un espacio determinados y que esto requiere, normalmente, de muchos más medios y esfuerzos que conectar a Internet a una población aislada. Además, debe evitarse caer en el triunfalismo porque los medios necesarios para alcanzar lo que hoy se vislumbra para la mayor parte de la sociedad no se van a desarrollar sino en un largo espacio de tiempo. Así ha sucedido históricamente en la relación entre las tecnologías y los cambios sociales. La aparición de la imprenta, por ejemplo, no acabó con el analfabetismo en Europa sino hasta casi nuestros días.

También proclaman los estudiosos de la nueva sociedad la necesidad de lograr en la SI el equilibrio entre el desarrollo económico y la cohesión social, como si fuera algo nuevo y no una de las misiones fundamentales del Estado. Hay muchas cosas que cambian, pero otras son la esencia de la convivencia social y de las instituciones destinadas a mantenerlas, sea cual fuere su organización futura.

Los paradigmas antiguos están cambiando y lo van a hacer más en el futuro que nos va a tocar vivir, pero eso no significa que no debamos abordar los viejos problemas, aunque desde las nuevas reglas de juego que vayan surgiendo. Se nos presenta una gran oportunidad para reenfocar los problemas que hasta ahora no hemos sabido afrontar con las concepciones que todavía hoy están vigentes. Pero también hay que ser conscientes que no hay cambio sin crisis, como pone de manifiesto la historia y que la adaptación al cambio es una lucha en la que quedarán apartados individuos y probablemente sociedades enteras. De esta manera, incorporarse a la SI no es una opción sino una oportunidad para reducir la marginación y la exclusión social; pero esto requiere un gran esfuerzo de nuestras instituciones y muy especialmente del Estado y de la Administración pública. Para ello es necesario que nuestros dirigentes sepan entender que la nueva sociedad va más allá de las cuestiones tecnológicas y económicas tradicionales y que sin un liderazgo decidido y continuado el impulso necesario para el cambio que se desea en iniciativas como las sucesivas e-Europe será inútil o sólo un acto de voluntarismo.

Existen ya una serie de experiencias interesantes en nuestro país y en nuestro entorno que nos deben permitir teorizar sobre los primeros pasos de la SI con el fin de ir dotándolos de una serie de reglas de buena actuación. Entre esas reglas cabe señalar la de que si no somos capaces de pasar de la información al conocimiento difícilmente evolucionaremos de una sociedad sobreinformada a una sociedad del conocimiento. Otra regla aplicable a la Administración pública, no nueva sino a no olvidar, es que no se trata de buscar la tecnología por la tecnología, ni la modernidad por la modernidad, sino de servir mejor a los ciudadanos. Si se olvidan estas y otras reglas se corre el peligro cierto de agrandar las brechas existentes en la sociedad.

1.2 Las brechas digitales y las brechas analógicas

El ciudadano siente en muchas ocasiones que los altos responsables de la gestión pública se olvidan de él a la hora de establecer las políticas públicas; siente que para ellos es más importante su carrera política o administrativa que las necesidades reales de la gente (ARENILLA, 2003). Esta es la brecha más importante que separa a los ciudadanos de sus instituciones y es la que puede causar la profundización de las brechas económicas, sociales, culturales, tecnológicas, etc. Aunque una sociedad tenga o pueda tener los medios necesarios para sellar las brechas existentes entre sus ciudadanos, si la realidad es contemplada por sus dirigentes conforme a unas prioridades que no son las de la gente corriente –normalmente porque “no pueden verla”– no es nada probable que las brechas disminuyan o desaparezcan, sino todo lo contrario.

La SI ha vuelto a poner en primer plano la idea de contingencia, aunque quizá sea como reacción a la idea de globalización. Ésta se refiere en la actualidad a la oferta de bienes servicios y contenidos, pero no a la demanda, que sigue siendo local. El que lo siga siendo depende fundamentalmente de la tarea de los Estados y de sus

instituciones, de otra manera el mercado homogeneizará la demanda ya que no se encuentra entre sus fines defender las identidades culturales de los ciudadanos ni adaptar la oferta a la demanda necesaria para cada sociedad. Si bien es cierto que los nuevos medios de comunicación eliminan fronteras, también lo es que éstos deben conectarse con sus potenciales clientes a la vez que deben adaptar sus contenidos. Es decir, la conexión entre oferta y demanda no es automática. En este hecho se encuentra una de las razones para la actuación de las instituciones públicas.

Evidentemente las soluciones, por ejemplo, para Latinoamérica no pueden ser las mismas que para EE.UU., aunque sólo se tomara el dato de que el PIB de la primera representa aproximadamente el 18% de los segundos. Esto es válido para la SI, pero también afecta a las otras brechas. De esta manera las soluciones de los países desarrollados no pueden ser adoptadas sin más por los países menos desarrollados sino que deben ser adaptadas; lo mismo cabe decir, con las matizaciones necesarias de las regiones de un mismo país. Este planteamiento matiza el extendido benchmarking o las buenas prácticas con el concepto de contingencia.

La novedad que presenta la brecha digital existente en la actualidad y manifestada en el gráfico 1 del Anexo es que puede ahondar las ya existentes. La noticia buena es que las nuevas tecnologías y un fuerte liderazgo de los poderes públicos pueden ayudar a cerrar las brechas tradicionales.

Las diferencias en el aprendizaje, la salud, el acceso a los mercados, la relación con las instituciones públicas, etc. marcan las sociedades actuales. Los factores determinantes son los ingresos económicos y la facilidad de acceso a la solución de esas necesidades. Los mecanismos de corrección se encuentran en la educación y la cultura, en los que las instituciones públicas tienen un papel fundamental e indelegable. En fin, el mundo, en términos multimedia, está ya habitado por dos poblaciones muy distintas: los interactuantes y los interactuados. Que la brecha entre ambos no se agrande depende de los poderes públicos.

1.3 Las estrategias europeas

Las instituciones públicas son conscientes desde hace tiempo de la realidad señalada y han ido pronunciándose hasta desembocar en nuestro continente en las iniciativas eEurope aprobadas por el Consejo Europeo. Así, en la Declaración de Helsinki sobre las ciudades digitales efectuada en noviembre de 1999 los alcaldes establecieron un enfoque para entender esta cuestión que exige una posición activa de las instituciones públicas:

- El desarrollo de la SI debería beneficiar a todos los ciudadanos, comunidades y pueblos del mundo, independientemente de su raza, posición social, credo, sexo o edad.

- La creación y desarrollo efectivo de las tecnologías de la SI en nuestras sociedades diversas pueden mejorar:
 - la calidad de vida y de trabajo de los ciudadanos
 - las oportunidades de empleo
 - la calidad y rentabilidad de procesos y servicios
 - el ejercicio del gobierno y de la democracia a todos los niveles
 - las perspectivas de la economía social y del desarrollo sostenible
- Es necesario actuar de forma consciente con el fin de mejorar la cohesión social y subsanar la división entre los ciudadanos y los colectivos más y menos favorecidos por lo que se refiere al acceso a la SI
- La convergencia y gradual mundialización de las tecnologías y servicios de la SI requieren nuevas formas de gestión y cooperación.

A la vez los alcaldes se comprometían a:

- Garantizar la aplicación de las tecnologías de la SI en las ciudades con el fin de mejorar la calidad de vida y trabajo de los ciudadanos, la calidad y rentabilidad de procesos y servicios, y el progreso efectivo hacia el desarrollo sostenible.
- Crear un clima favorable y fomentar la confianza en el desarrollo de la SI, respetando las leyes, tradiciones, idiomas y cultura de las ciudades y países al tiempo que se favorece la participación democrática, la libertad de expresión y el respeto de la vida privada en la gestión electrónica de la información.
- Luchar contra el desconocimiento del público en el ámbito de las nuevas tecnologías, favorecer su acceso a las mismas y aumentar el número de personal cualificado, que en muchas ciudades y países constituyen grandes obstáculos para el desarrollo de una SI equitativa.

Parece evidente a la vista de lo anterior que entre las preocupaciones de los alcaldes se encontraba conjurar el peligro de que se extendiesen las brechas existentes en sus ciudades.

La Comisión Europea se preguntaba cómo usar de forma útil las TIC para construir una SI abierta, democrática e inclusiva, donde todos los ciudadanos puedan estar integrados. La respuesta inicia los planes de acción eEurope 2002 y eEurope 2005, aunque su alcance, como veremos, tiene un contenido más económico y tecnológico que cultural y social.

El Consejo Europeo de Lisboa de 2000 estableció para la UE el objetivo de convertirse en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo en 2010. El plan de acción eEurope 2002 se convierte en un elemento fundamental para esta estrategia de transformación de la economía europea. Obsérvese que el objeto del plan desde su enunciado es limitado, lo que no dejará de tener consecuencias en sus resultados. En eEurope 2002 los objetivos eran:

- Internet más barato rápido y seguro.
- Invertir en las personas y en la formación
- Estimular el uso de Internet

El plan de acción eEurope 2002 se basaba en una metodología novedosa para muchas instituciones públicas y consistía en acelerar las medidas legales, reorganizar los programas de ayuda financiera existentes. El seguimiento de los objetivos se realizaba a través de la coordinación y la comparación de las políticas seguidas por los países miembros mediante el establecimiento de una serie de indicadores. Por último, cada uno de los objetivos se descomponían en una serie de metas fijadas en un calendario preciso.

En febrero de 2002 la Comisión realiza el “Informe de evaluación comparativa de la acción eEurope”. Las principales conclusiones del mismo son (Comisión, 2002 a):

- La difusión de Internet en la UE puede situarse por debajo del nivel de los EEUU.
- El comercio electrónico se está desarrollando pero con más lentitud de la prevista
- El intento de eEurope de ampliar la disponibilidad de plataformas de banda ancha no ha tenido mucho éxito.
- Hay grandes distancias entre los Estados miembros en difusión y uso de Internet. Las diferencias en cuanto a la difusión de Internet y la banda ancha reflejan la división norte-sur en la Unión Europea.
- La utilización eficaz de Internet en las escuelas no ha hecho más que comenzar.
- Los resultados de la evaluación comparativa muestran la creciente preocupación por la seguridad.
- Para aprovechar las ventajas que brinda Internet, es necesario extender la formación y ofrecer a los trabajadores la oportunidad de adquirir cualificaciones informáticas.
- Las personas desfavorecidas socialmente siguen estando rezagadas en cuanto a la formación informática y el acceso a los ordenadores. Por ello, sigue siendo una prioridad de la acción eEurope fomentar la e-integración.
- Puede ser necesario proponer una Directiva que facilite el objetivo de una más amplia utilización de la información del sector público.

- Por último, constata que la presencia de los médicos en Internet ha progresado notablemente.

A los efectos de este apartado, hay que señalar que la brecha digital europea es probable que no haya hecho más que agrandar las existentes. Esto podría ser debido a que las acciones reales de eEurope se hayan centrado sobre todo en la liberalización del mercado de las telecomunicaciones y mucho menos en los aspectos educativos y de contenidos. Por eso el Informe de la Comisión reconoce, no sin cierta ingenuidad, que al principio, eEurope se concibió como una medida a corto plazo porque se consideraba que un impacto directo e inmediato era necesario y quizá suficiente para lograr el impulso preciso. Sin embargo, la evaluación comparativa indica que “la tecnología evoluciona rápidamente, que la penetración en Internet puede dispararse, pero que el cambio social requiere más tiempo. Necesita cambios organizativos, transformaciones del modo de pensar, modernización de la normativa, otros comportamientos de los consumidores y decisiones políticas”. Es decir, que la clave del éxito o del fracaso se centra en aspectos culturales y sociales además de los económicos. Esto requiere un liderazgo permanente y acertado para lograr el cambio social deseado, objetivo real y primero que se debería haber considerado inicialmente al formular el plan eEurope.

La valoración de la Comisión es, a pesar de todo, positiva al entender que eEurope ha contribuido a que muchas personas y la mayoría de las empresas estén hoy conectadas a Internet. No obstante, reconoce que la evaluación comparativa ha puesto de manifiesto nuevos problemas relacionados con el uso de Internet:

- Las conexiones son demasiado lentas y la banda ancha es necesaria para fomentar nuevos servicios y contribuir a acelerar el crecimiento del comercio electrónico.
- Las escuelas están conectadas pero Internet todavía no forma parte del proceso educativo.
- La Administración electrónica tiene mucho camino por recorrer hasta hacer posible la totalidad de las transacciones electrónicas.

La iniciativa prevista para finalizar en 2002 se retoma en el Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, con la iniciativa eEurope 2005, con una duración hasta esta fecha, aunque en el Informe citado de la Comisión se indica el año 2010 como referencia necesaria para cumplir los objetivos iniciales. Como dato curioso hay que recoger que la valoración real del programa anterior puede entenderse que se nos ofrece en negativo en la siguiente afirmación: “En eEurope 2005 los usuarios ocupan una posición de privilegio: el plan mejorará las posibilidades de participación y ofrecerá oportunidades a todos y potenciará sus competencias. eEurope contiene medidas relativas a la inclusión digital en todas sus líneas de acción”. Es decir, hay

un reconocimiento implícito de que al ciudadano no se le había prestado la suficiente atención en *eEurope 2002*. El Consejo se propone que Europa cuente para 2005 con:

- unos servicios públicos en línea modernos
- una Administración electrónica
- unos servicios electrónicos de aprendizaje
- unos servicios electrónicos de salud
- un entorno dinámico de negocios electrónicos

Los medios para lograr esto se basan en un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos y una infraestructura de información segura. Estos medios nos ofrecen realmente el alcance de la iniciativa que de nuevo pone el énfasis en las telecomunicaciones, que, evidentemente, son “analógicamente”, más fácilmente abordables que el imprescindible cambio cultural que precisa la nueva era digital.

El plan incluye cuatro instrumentos independientes, aunque interrelacionados:

- Medidas políticas –jurídico-administrativas en realidad- encaminadas a revisar y adaptar la legislación a nivel nacional y europeo, a garantizar que la legislación no obstaculice innecesariamente los nuevos servicios, y a reforzar la competencia y la interoperabilidad; mejorar el acceso a diversas redes.
- Intercambio de experiencias, buenas prácticas y proyectos de demostración, pero permitirá igualmente compartir las enseñanzas extraídas de los fracasos.
- Seguimiento de las medidas políticas y encauzamiento de las mismas, en su caso, a través de una evaluación comparativa de los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos y de las políticas al servicio de dichos objetivos. Se reconoce que esta es una de las lecciones aprendidas de *eEurope 2002*.
- Coordinación general de las políticas existentes mediante la creación de un grupo de dirección que se encargará de facilitar una panorámica de la evolución de la política y de garantizar un buen intercambio de información entre los responsables nacionales y europeos y el sector privado. Este grupo hará posible igualmente la participación de los países candidatos al ingreso en la UE desde los primeros momentos.

El cómo afrontar los objetivos parece que depende más, a la luz de lo visto hasta ahora, de las preguntas que de los medios disponibles. Hacer buenas preguntas, esto es, partir de un buen conocimiento de las necesidades reales dentro de unas claves culturales determinadas y fijar unos objetivos precisos para lograrlas, se revelan como el factor estratégico de las diversas instituciones.

1.4 Algunas buenas preguntas sobre la Sociedad de la Información

Las preguntas acerca de la SI no deben ser muy distintas de las que nos hemos venido haciendo desde, al menos, las dos últimas décadas para articular nuestras sociedades. Las respuestas pueden ser variadas pero son las preguntas las que marcan la diferencia. Éstas son algunas de las preguntas que han ido surgiendo en los diversos foros celebrados sobre la SI en nuestro país en los últimos años y a los que ha asistido el autor de estas líneas; sobre las respuestas hay un cierto consenso, al menos, desde las instituciones públicas, aunque todo es discutible:

- 1.- ¿Hacia dónde vamos? La respuesta podría ser: hacia una sociedad integrada e intercomunicada a través de diversas tecnologías y que ofrece servicios al ciudadano, donde todos seamos capaces de vivir en un nuevo entorno de igualdad de oportunidades.
- 2.- ¿Qué esperan los ciudadanos de sus dirigentes políticos? Ansían un nuevo estilo de gobernar basado en los referentes de verificación establecidos por el ciudadano y no por los dirigentes políticos.
- 3.- ¿Bastará la competencia para asignar correctamente los recursos? eEurope 2002, entre otros muchos ejemplos, ha demostrado que no. Esa no es la misión del mercado.
- 4.- ¿La brecha digital se salvará sin intervención del Estado? Si no es misión del mercado superar las brechas, sí lo es del Estado: su misión fundamental es lograr la vertebración y la cohesión sociales.
- 5.- ¿Quién acarreará con los costes de prestar los servicios en la red de forma accesible al público? Las empresas, los ciudadanos y las instituciones públicas. Las primeras porque están abriendo nuevos mercados y eso exige una inversión inicial; los ciudadanos porque son los usuarios directos de los servicios ofrecidos por las empresas; las instituciones públicas porque deben garantizar la universalidad de determinados servicios y la integración de colectivos y territorios en la nueva SI.
- 6.- ¿Vencerán los ciudadanos la aversión a las habilidades requeridas para el uso de la tecnología? Lo harán en el momento de que sientan una necesidad real. El reto de las empresas y de las instituciones públicas es mostrar y educar en las ventajas de las nuevas tecnologías para las necesidades actuales, sobre todo, y futuras de las nuevas tecnologías.
- 7.- ¿Quién asegurará que los ciudadanos desarrollarán su capacidad para el uso de los servicios que tienen disponibles? Las empresas proveedoras de servicios con la garantía y control de las instituciones públicas.
- 8.- ¿Cómo se equilibrarán los derechos de libertad de expresión y los abusos que generan las redes? Como se hace en el “mundo no digital”, esto es, con una

mezcla de regulación por los poderes públicos, autorregulación por las empresas y particulares y control público en defensa de los más débiles.

- 9.- ¿Puede alcanzarse la SI sin crisis? Todo cambio para que sea considerado tal exige una crisis. Esta viene derivada del cambio de cultura que trae la nueva sociedad y que hace revisar o sustituir las creencias y valores. A la luz de esa nueva cultura los problemas tradicionales pueden ser abordados con distinto enfoque lo que permite ofrecer nuevas soluciones.

Las manifestaciones que se suelen hacer de desconfianza y de miedo hacia la SI y a los medios que conlleva no son sino expresión del cambio que estamos ya experimentando. Los miedos se manifiestan en no controlar o conocer el origen de la información ni a los que la producen y la hacen circular, y en la uniformidad manifestada como globalidad, en la pérdida de nuestra individualidad. Una forma de superar estos miedos es utilizar las enormes posibilidades de información y comunicación que nos ofrece la nueva SI. La inmersión en ella desde los supuestos de adaptación de la información a nuestras necesidades y al cambio nos permitirá entrar en la Sociedad del Conocimiento. Esta es la gran oportunidad que se nos ofrece a todos en el momento actual y aunque la responsabilidad se encuentra esencialmente en el Estado y sus instituciones, especialmente la Administración pública.

1.5 Algunos errores sobre la Sociedad de la Información

En los procesos de cambio de valores y creencias suele aparecer mucha información que es falsa y que, al no tenerse referentes claros de verificación, se toman por verdaderas, pudiendo llegar a incorporarse durante mucho tiempo a la información sobre la nueva realidad. La SI se ha adscrito desde el principio a las tecnologías que la acompañan, en especial a Internet y luego al teléfono móvil, al cable de fibra óptica, a la televisión por satélite, etc. En su momento fueron las denominadas “empresas punto com” las que polarizaron el significado de la sociedad emergente. Se puede decir que es a partir del gran crecimiento bursátil de este tipo de empresas cuando se empieza a tomar conciencia en España de la nueva Sociedad y muy especialmente en el campo público. Hasta ese momento los dirigentes públicos veían las propuestas o actuaciones en el campo, por ejemplo, de la Administración electrónica con curiosidad. Claro es que este origen del interés por la nueva sociedad ha podido decaer con el hundimiento de la mayor parte de los valores bursátiles tecnológicos a finales del siglo XX.

Como suele suceder, son los nuevos conversos o adeptos a las últimas tecnologías los que defienden con fervor los nuevos principios, sin distinguir bien lo que es cierto de lo que no lo es. Eso es debido principalmente a que aplican viejas soluciones a nuevos problemas y a la escasez de información sobre las nuevas cuestiones. La consecuencia es la incorporación generalizada de determinadas falacias al discurso político y administrativo. Entre éstas vamos a destacar:

- Las nuevas tecnologías traerán una nueva democracia, la ciberdemocracia.
- Las nuevas tecnologías harán posible la modernización administrativa que demanda el ciudadano.
- La SI no comporta grandes costes.
- Un fuerte impulso en los nuevos medios tecnológicos y en la transformación de las instituciones públicas y privadas traerá el cambio cultural y social por sí mismo.
- El fomento de la competencia hará que el mercado de las nuevas tecnologías, en especial las telecomunicaciones, se regule automáticamente.
- El papel de los poderes y de la Administración pública es simplemente de árbitro en la nueva Sociedad de la Información.
- La incorporación a las nuevas tecnologías y su uso generarán los cambios necesarios en todos los sectores.
- Los ciudadanos se incorporarán a las nuevas tecnologías por las ventajas que presentan frente a las anteriores.

Estos errores están fundamentados en los principios y valores todavía actuales frente a los nuevos que poco a poco van surgiendo o transformándose: transparencia; privacidad; participación; responsabilidad; universalidad; calidad; ética; apertura; globalidad; competitividad; equidad; innovación; social; individualidad; tecnológico. Evidentemente no todos son nuevos pero la inclusión con los que lo son hace que los antiguos tengan nuevos significados.

La tecnología, como medio o instrumento que es, nos debe permitir, esencialmente, una mejor comprensión de nosotros mismos y de los seres que nos rodean, que ya son todos. La sociedad hacia la que nos encaminamos aparece ya actualmente cuando se investiga en los valores operativos de los ciudadanos actuales. Éstos desean un rol de ciudadano-contribuyente, de un ciudadano democrático conformador de derechos y con autopercepción de capacidad y potencial para exigirlos (ARENILLA, 2003).

2. El irrenunciable papel de las instituciones públicas en la SI

De lo escrito hasta ahora se deduce que el papel del Estado y de sus instituciones se muestra crucial e indelegable para desarrollar la SI. Esto que se debe proclamar hacia el ámbito externo del poder público también debe hacerse internamente. En primer lugar porque si no se asume la nueva cultura en las organizaciones públicas difícilmente podrá liderar los procesos de cambio en la sociedad. Además, las instituciones públicas, y muy singularmente sus Administraciones públicas, son grandes consumidoras de medios tecnológicos y disponen de grandes recursos humanos cualificados, lo que hace que puedan dinamizar y orientar al mercado y a la sociedad. Pero esto no

se realiza de manera automática. Es decir, puede llegarse a producir la paradoja de que el mismo actor que impulsa y fomenta el cambio en la sociedad y en la economía se muestre reticente a plasmar los cambios en sus instituciones, no sólo tecnológicos, sino esencialmente culturales que permitan aprovechar al máximo las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. Si se produjera esto es probable que los medios necesarios para producir el cambio social y económico estuviesen muy condicionados por esa carencia interna, lo que tendría un efecto retardador en la implantación de la SI en un ámbito concreto.

Lo cierto es que en el caso español la mayor parte de las Administraciones públicas van por detrás de las grandes empresas. Las transacciones electrónicas son reducidas y sólo suelen ser aceptadas como heraldos del documento escrito sobre papel. Pocas tienen una intranet real y pocas también ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de realizar trámites a través de la red. Los éxitos anunciados en la SI suelen ocultar la situación real de la mayor parte de las Administraciones públicas españolas. Claro es que tampoco el panorama es muy halagüeño por lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas.

Las razones que se dan al desfase entre lo público y lo privado son: falta de seguridad en las transacciones; no definición de un estándar de firma electrónica (a pesar de estar publicada la Directiva que lo regula desde 1999); necesidad de fuertes inversiones; problemas con el establecimiento del pago electrónico, inseguridad sobre la tecnología, etc. Sin embargo, algunas de esas razones no han impedido, por ejemplo, a la banca desarrollar el negocio electrónico y a las empresas incrementar notablemente el comercio entre ellas, aunque todavía en el caso español de una manera escasa y desigual por regiones y, en algunos indicadores, muy por debajo de la media comunitaria y de Estados Unidos de América (Gráficos 6, 7 y 8)

Un ejemplo de lo anterior aplicado a la SI es la desregulación y privatización del mercado de las telecomunicaciones en el mundo y muy especialmente en Europa. Este sector estaba organizado monopolísticamente por países y una buena parte de su negocio era considerado de interés general. Esto traslucía fuertes componentes colectivistas e igualitarios reforzados por una amplia regulación normativa y por el apoyo de subvenciones e inversiones directas públicas para garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la telefonía o a la red de televisión, incluso de emisoras privadas. Los acuerdos mundiales liberalizadores de las telecomunicaciones y la aparición de nuevas tecnologías y servicios como el cable o el satélite rompen el concepto de “servicio universal”, prohíben las ayudas públicas al sector, establece organismos de autorregulación de las empresas y limitan el papel de las Administraciones públicas y de los Gobiernos en ese sector estratégico. El objetivo era y es favorecer la competencia para que de esta manera bajasen los precios, lo que está sucediendo paulatinamente.

A los efectos que aquí estamos tratando, la situación en el campo de las telecomunicaciones mundiales y especialmente europeas es la no aceleración de las inversiones

en infraestructuras de telecomunicaciones, el desigual acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías como el cable o Internet y la apuesta por una telefonía móvil que está tardando demasiado tiempo en ser alternativa a otras soluciones de banda ancha (UMTS). Es obvio que estas desventajas no están afectando significativamente a las rentas medias-altas y/o urbanas, pero sí están produciendo una serie de “brechas digitales” atendiendo al género, la edad, el ámbito de residencia, el nivel de estudios o el de renta.

El individualismo que hoy se vive en la SI y en el acceso a sus tecnologías debe equilibrarse mediante la acción del Estado garantizando la universalidad de acceso a los beneficios que trae la nueva sociedad con el fin de que las brechas no produzcan fractura social. Evitar esto no es responsabilidad del mercado ni completamente de la propia sociedad pero sí del Estado y de sus instituciones. Esto exige intervención pública, regulación clara del mercado y medidas compensatorias en materia de infraestructuras y de acceso a las tecnologías. Es decir, una combinación de medidas soportadas en principios jerárquicos, igualitarios y de competición.

La pregunta que hay que hacerse es si el ciudadano corriente necesita realmente las nuevas tecnologías, en especial Internet. La respuesta parece ser obvia, pero realmente no lo es. El acceso a la información sin fin y a grandes fuentes de conocimiento no deja de ser una necesidad sentida por una minoría de forma más o menos permanente y por más amplias capas de la sociedad en su etapa formativa. Pero, ni mucho menos, se puede hablar de una inquietud o tendencia por el saber en nuestras sociedades. Así parece mostrarse en los índices de lectura de periódicos, de libros o del, por ejemplo, estudio eficaz de otros idiomas.

La “galaxia Gutenberg” no se ha agotado en absoluto, las razones son las mismas que limitan el paso a otros soportes. Porque, en realidad, para la gran mayoría, Internet, es otro soporte al tradicional del papel o más reciente de la televisión. Frente a ésta presenta además la desventaja de que exige una cierta posición activa. La limitación a la generalización de Internet es cultural y es probable que para muchos no represente en el futuro un medio más de acceder a determinados contenidos de una manera más ágil que otros soportes. Para otros, sin embargo será su medio de vida o de ocio. Para todos es ya una revolución, pero no puede pretenderse que afecte a todos por igual, como no lo hacen hoy en día ni los libros ni la televisión.

En cualquier caso, habrá que superar la desconfianza que generan los nuevos medios, por lo que el esfuerzo deberá ir dirigido a garantizar la seguridad y fiabilidad de las nuevas tecnologías con el fin de incorporar a la generalidad de ciudadanos a lo que hoy sólo parece pensado para una elite de usuarios. Sin embargo, esto no será suficiente para romper el techo de usuarios de Internet -cifrado en Europa alrededor del 45 por cien de la población, aunque en España el uso actual de la población es muy desigual por regiones y está todavía en una media del 27,8 por cien (Gráfico 2)- ya

que el esfuerzo que supone adaptarse a los nuevos medios debe ser compensado con las ganancias, y éstas no están claras todavía para una gran parte de la sociedad.

Lo anterior puede verse al estudiar las brechas de la nueva SI. Se discrimina a las mujeres (Gráfico 3), a los adultos y mayores, a la población rural, a los de bajo nivel de ingresos y a los de bajo nivel de estudios. Pero es que esto se puede decir, con alguna matización, de nuestro actual sistema educativo superior o del acceso a determinados servicios como los culturales o deportivos, o, en algunos casos, incluso sanitarios. Por lo tanto, se trata de brechas que, como se ha visto anteriormente, ahondan las existentes y cuya solución ya nos es conocida: profundizar en las políticas redistributivas, compensatorias, educativas, etc. No se puede pretender que las brechas digitales se cierren sólo con un proceso generalizado de alfabetización en nuevas tecnologías, aunque claro es que también hay que hacerlo.

La brecha digital presenta, como la educativa, un carácter estructural al modo de la tecnología digital basada en unos y ceros: o se posee el conocimiento o no se posee. Si no se tiene no se puede acceder a una serie de ventajas que pueden reducir las otras brechas. Además, los servicios públicos y privados cada vez se basan más en las nuevas tecnologías, por lo que se está ya produciendo la imposibilidad para algunos colectivos para acceder a determinadas oportunidades, como son, por ejemplo, los productos financieros más rentables o los billetes baratos de avión.

La SI es cierto que ha logrado poner al alcance de los ciudadanos y a un coste despreciable la mayor cantidad de información que jamás ha existido. Pero también es cierto que el fenómeno de la concentración de las organizaciones productoras de contenidos es imparable; como también lo es que muchos contenidos son ya de pago o requieren un ancho de banda por el que también hay que pagar, ya que no se encuentra incluido en el servicio de telefonía universal. Hay cada vez más contenido en la red, pero cada vez hay más información por la que hay que pagar y no basta cualquier conexión para obtenerla.

La información se ha valorado mucho en el pasado cuando era relativamente mensurable. Las bibliotecas y las hemerotecas concentraban todo el saber de siglos hasta la irrupción de los contenidos audiovisuales y digitales. Hoy ya no basta la información sino el conocimiento. De poco sirve tener acceso a los miles de periódicos o fuentes de información existentes en la red. Es fácil comprobar esto cuando en los principales buscadores de la red algunos términos pueden tener millones de referencias. Se hace necesario, por tanto, que alguien convierta la información en conocimiento, porque esto ya no es posible ni para los especialistas de una sola materia científica, que hoy se les exige estar al día de lo que se publica y ocurre en su disciplina en el mundo. Ese paso de la información al conocimiento es costoso y ampliará irremediabilmente la brecha digital si no se adoptan medidas adecuadas, integradas y urgentes por los poderes públicos.

Corresponde a la Administración pública velar por el cumplimiento efectivo de los derechos y libertades públicas y realizar políticas activas contra la discriminación de cualquier tipo, incluida la tecnológica. La regulación de la SI es, por tanto, un deber irrenunciable del Estado y de su Administración pública y debe ser compatible, pero no subordinada, con la competencia por la provisión de los mejores recursos al menor coste posible para los ciudadanos-usuarios. Como también es un deber el garantizar un servicio universal de acceso al conocimiento a precios asequibles para todos los ciudadanos y esto debe realizarse en el ámbito más próximo y cotidiano al ciudadano. A la vez, debe establecerse una red pública que garantice la universalidad en el acceso. Por último, tiene una responsabilidad añadida en el desarrollo tecnológico de las infraestructuras de comunicación e información que permitan el acceso universal.

3. Ciberdemocracia y e-Administración

3.1 Ciberdemocracia

Entre las falacias existentes sobre la SI está, como se ha señalado, la que mantiene que las nuevas tecnologías nos traerán una nueva democracia: la ciberdemocracia. Ésta superará los actuales déficit de participación, de representación, de legitimidad, etc. Al fin y al cabo hay algunos que señalan que Internet supone una nueva forma de relacionarse en una nueva sociedad abierta, sin barreras ni limitaciones. Sin embargo, estos optimistas de la ciberdemocracia a menudo olvidan que la reforma democrática sobre la base de las nuevas tecnologías de la comunicación será realidad sólo como resultado de una intensa lucha política. Es decir, como siempre ha sucedido, ya que no hay que olvidar que la tecnología en uso para las elecciones permiten ya cambios sustanciales y, no obstante, no se utiliza debido a la cultura política existente y a la evidente confrontación entre posiciones de poder que habría que soportar, lo que acarrearía probablemente la ruptura del actual statu quo político y social. Así, no resulta difícil redactar constituciones y otras leyes básicas de forma que se introduzca, por ejemplo, la democracia consensual, aunque lo que falta es la voluntad de alterar significativamente las actuales posiciones de poder y sus interrelaciones. Esto lleva, una vez más, a la lógica conclusión de que la innovación tecnológica por sí sola no facilita el cambio social y político.

Ante el mal de la carencia de información de los ciudadanos en la democracia actual hay dos formas de responder, la conservadora y la radical. La primera trata de que los que no tienen acceso a las nuevas tecnologías no se vean desfavorecidos. En la conservadora se justifica que las votaciones o referenda no se utilicen debido a que se argumenta que no está garantizada la universalidad de acceso y, consecuentemente, su representatividad. La radical pone todo y a todos en línea, como muestra el ejemplo de la ciudad italiana de Bolonia (www.comune.bologna.it/comune/istituti/index.html).

Respecto de la primera opción hay que señalar que tampoco ahora se utilizan los referenda en la mayor parte de las democracias aunque la tecnología disponible sí garantiza su representatividad. Las razones habrá que encontrarlas en la clara pérdida de iniciativa social que sufrirían los políticos, aunque también en la posible manipulación; aunque este hecho se puede solventar con una amplia y contrastada información, ya que las elecciones entre partidos también pueden caer en ese riesgo.

Por lo que respecta a la posición radical, las escasas experiencias existentes muestran que la clave no está en las nuevas tecnologías, sino en las ideas y en la cultura en la que se desarrollan. Eso sin entrar en importantes objeciones que se pueden poner desde el punto de la universalidad de acceso y de la conectividad o utilización de un ancho de banda de comunicación suficiente. Además, las tendencias descentralizadoras y anárquicas en el ciberespacio no han garantizado que se consiga una distribución más igualitaria política y económicamente del poder, ni que se consiga un acceso más democrático al proceso de toma de decisiones.

La cuestión de la universalidad de acceso a las nuevas tecnologías ha reabierto el debate sobre la democracia directa. CASTELLS (1997) entiende que las nuevas tecnologías pueden facilitar el acceso directo al ciudadano a la toma de decisiones políticas y apunta algunos instrumentos en este sentido. Sin embargo, la clave no está en la tecnología sino en el necesario cambio de cultura que permita superar la situación actual. Esta ha traspasado el umbral de riesgo sistémico institucional, habiendo caído en algunas ocasiones en la quiebra sistémica, como se puede manifestar en el estallido de algunos brotes de violencia de origen estructural o la aparición de movimientos antidemocráticos en países de los calificados de democracia avanzada.

Para aplicar todas las ideas que se ofrecen para fundamentar la ciberdemocracia no era necesario haber esperado a las nuevas tecnologías. Lo que sucede es que el ciudadano parece dispuesto a llegar a esos avances tecnológicos y democráticos una vez que la institución Gobierno-Administración pública haya satisfecho las reclamaciones ciudadanas de eficacia, eficiencia y efectividad social y un nuevo estilo de gobernar por parte de los altos responsables de gestión pública. El ciudadano no validará esos probablemente necesarios mecanismos que incrementan su papel en el sistema político si antes las instituciones políticas no satisfacen esos requisitos, que a simple vista deberían ser más alcanzables. Es decir, hay una condición necesaria a satisfacer previamente antes de que el común de los ciudadanos se plantee la necesidad de alcanzar una democracia operativa.

El funcionamiento hasta la actualidad de la ciberdemocracia muestra que los medios tecnológicos innovadores no han cambiado los hábitos políticos ni muchos sociales. Alguien podría decir que todavía es pronto, pero quizá sea equivalente la situación actual a la del descubrimiento de la imprenta, que podría haber sido interpretada en su momento como el principio de la finalización del analfabetismo en la sociedad europea de su tiempo. Esto nos debe enseñar que nos encontramos inmersos en un proceso que no ha hecho más que comenzar.

Por lo que respecta al voto electrónico, éste parece utilizarse nada más que como un ejercicio de consulta. Las razones que se dan para no extender sus posibilidades son: limitaciones técnicas, restricciones financieras, la carencia por parte de los ciudadanos para acceso a la tecnología o su disposición negativa hacia la utilización de la tecnología, la escasez de voluntad política y factores relacionados con la cultura política.

En el caso español los proyectos tecnológicos existentes de voto electrónico se han dirigido a que el recuento en las elecciones sea prácticamente instantáneo tras el cierre de la urna y a garantizar que el voto sea infalsificable. El resultado es una serie de cambios en la papeleta de votación y la instalación de mecanismos que cubren la parte superior de la urna y que lee los resultados de las papeletas electorales. Los modelos están consiguiendo paulatinamente la aprobación de los responsables electorales administrativos, aunque, sólo se han hecho algunas experiencias piloto en las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2003 y no hay previsión para las generales de 2004. La razón de esta limitación recae en el campo político: los políticos responsables no quieren hacer “experimentos” con las elecciones, no fuera a ser que en un eventual mal resultado señalara a quienes habían sido los decisores de tal “experimento”, lo que pondría claramente en peligro su carrera política. En el fondo lo que es probable que se esté manifestando con ese conservadurismo es el miedo a alterar, aunque sólo fuera tímidamente, uno de los mecanismos de la democracia y que de ahí se pudiera pasar a reivindicar otros cambios más profundos.

En ningún caso se está planteando utilizar identificaciones electrónicas personalizadas, ni ninguna de las experiencias que se han podido realizar en un ámbito menor o en otros países a través de Internet. Las explicaciones para no hacerlo son similares a las recogidas en el párrafo anterior y apuntan también a la clara desconfianza de los ciudadanos a prescindir de la papeleta tradicional, su carné de identidad y la urna tradicional. De ahí que, a pesar de que la tecnología lo permita, las empresas que lideran los proyectos hayan optado por rebajar la solución tecnológica, quedando ésta limitada al recuento y al envío de los resultados. Además, para evitar rechazos, el sistema permite el recuento manual como hasta ahora.

Cabe preguntarse si para alcanzar la democracia evolucionada o ciberdemocracia hay que esperar a lo que ofrezcan tecnológicamente las empresas. La respuesta es no, porque la tecnología actual –si es que este fuera el problema- ya permite un nuevo tipo de democracia. Obsérvese que las predicciones más utópicas en la materia coinciden en gran medida con los sueños que surgen a partir de finales de los pasados años sesenta, lo que sucede es que ahora la tecnología reduce enormemente las objeciones técnicas, quedando “sólo” las políticas. Éstas se refieren a la oposición de una parte de la clase política actual a reformar el sistema electoral y el sistema de partidos en el sentido de dar el predominio a los ciudadanos y de introducir la exigencia de responsabilidad directa para los cargos políticos.

En cualquier caso, en la implantación de la democracia electrónica el papel del Estado es esencial, no sólo como impulsor y fomentador de las nuevas tecnologías, sino muy especialmente como garante de que las desigualdades económicas y de conocimiento de origen no impidan los beneficios derivados del acceso a la información, asegurándose de que se distribuyan equitativa y democráticamente.

3.2 El Estado y la Administración pública en la Sociedad de la Información

La SI ha hecho que surja de nuevo con fuerza el debate del papel de lo público en la sociedad. En realidad se trata de una prolongación del debate de los pasados años setenta y ochenta entre lo público y lo privado y entre la Administración y la sociedad civil. En aquel momento se saldó con el pragmatismo de la incorporación de técnicas del sector privado al campo público, con la privatización del sector público más competitivo y rentable, la reconversión o eliminación del resto y, sobre todo, con la renuncia en Europa de las posturas extremas que mantenían los bandos pro defensa de lo público y pro defensa del mercado. Hoy se puede decir que ese pragmatismo emana de las autoridades centrales europeas y monetarias internacionales y que, salvo en algunas materias, el debate entre lo público y lo privado aparece muy suavizado en la práctica, aunque no tanto cuando se toma como objeto de disputa electoral.

La SI ha hecho que el debate sobre su implantación o alcance se centre en la competencia y en la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. Es precisamente el aspecto de las infraestructuras de este sector el que ha acaparado el debate en Europa, como se ha comentado, y puede ser la causa, paradójicamente, del atraso actual de la SI en diversos países al destinarse la mayor parte de los esfuerzos a buscar la competencia en un sector tradicionalmente monopolístico y no tanto a fomentar la formación y la innovación.

El objetivo era la creación de un sector de telecomunicaciones abierto, en competencia y autorregulado por las propias empresas. De este logro se esperaba que se produjera automáticamente un abaratamiento de tarifas, una mayor eficiencia del mercado y la incorporación de nuevas tecnologías, especialmente y para Europa en la telefonía móvil. En este modelo la Administración pública se le adjudicaban diversos papeles: promotora decidida de la privatización de los monopolios públicos; impulsora de la desregulación del sector de las telecomunicaciones; mantenedora de las infraestructuras básicas de comunicación; financiadora de los servicios considerados de servicio público universal; y diseñadora y ejecutora de las nuevas normas del mercado. Se entendía así, que en esta nueva materia, aunque no en otras, había que aplicar los principios puros del liberalismo que parte del supuesto de que el mercado puede autorregularse y que de este hecho se producirán automáticamente una serie de beneficios para la sociedad, lo que permitirá cumplir los grandes objetivos, estos sí, públicos. Esta es la filosofía que alimenta iniciativas del tipo «Europe, Go Digital» y otras similares que se desarrollan en los países europeos o en sus regiones y en el nivel local. El objetivo político fundamental tiene que ver con el uso masivo de las nuevas tecnolo-

gías por parte de los ciudadanos y de las empresas e instituciones. Claro es que esto implica partir del supuesto de que ese objetivo es el prioritario para los operadores y empresas intervinientes en el mercado de las telecomunicaciones. La forma de entender ese objetivo y la posible distancia entre empresas y poder público en relación al mismo está determinando la implantación de la SI, al menos, en Europa.

El planteamiento anterior parece tenerse en cuenta en el informe ya comentado de evaluación de eEurope 2002 y alimenta a la edición para 2005. Sin embargo, en esta nueva edición los fundamentos siguen siendo muy similares a la convocatoria anterior, aunque se haga referencia a la necesidad de diferenciar entre la tecnología y su uso o al papel que deben tener los gobiernos comunitarios en la SI. Quizá el mal se encuentre en el origen comentado: la Administración debe tener un papel no de árbitro sino de dibujante de las líneas del marco de juego además de, en su caso, incentivador económico de los operadores. El resultado es el señalado y está en parte determinado por el no establecimiento de ayudas significativas para las iniciativas en materia de la SI de las Administraciones públicas y de las organizaciones sociales. La alternativa puede estar en fortalecer la iniciativa pública y social de la SI, habida cuenta de que son las Administraciones públicas y los ciudadanos los que no se están incorporando a las nuevas tecnologías y oportunidades.

Hablar de SI no es hablar de tecnología e infraestructuras; es hablar de personas y de sus necesidades y oportunidades. Supone un cambio cultural paulatino en el que hay que tratar de que no se produzcan excluidos, quizá inevitables en todo cambio profundo, o, si se producen, que esto no sea debido a no tener la posibilidad de acceder a las oportunidades. Para que existan éstas no basta con ser ofrecidas, sino que se requiere previamente una labor educativa, cultural, de hacer ver las ventajas reales para el ciudadano y las empresas, más allá de la evidente y deslumbrante cacharrería cibernética. Esta labor compete en su origen y en la responsabilidad de su cumplimiento sólo al ámbito público. Las empresas deben actuar en su desarrollo, en el que está incluida la distribución de las nuevas tecnologías al mayor número posible de usuarios. Que esto se logre no es tarea sólo del mercado, sino también de los particulares y de la Administración pública a través de la regulación, el control y la incentivación del sector. En definitiva, esas responsabilidades de la Administración pública son indelegables e irrenunciables porque provienen de la necesidad de articular e integrar la sociedad. Lo contrario, se reitera, genera la intensificación de las brechas sociales ya existentes en la sociedad. El fracaso es la quiebra social que puede afectar a colectivos o regiones enteras. Si hoy no es pensable que la red de carreteras no llegue a todos los núcleos de población, o que las infraestructuras educativas o sanitarias no abarquen todo el territorio, este mismo pensamiento es miméticamente trasladable a los elementos de la SI. Para que ésta tenga éxito “sólo” hay que conectar con las necesidades reales de los ciudadanos.

3.3 La viabilidad de la *e-Administración*

No es este el lugar de profundizar en el vasto campo que se ha abierto para la Administración pública en materia de SI. Una gran parte del mismo es una continuación de otras áreas de su responsabilidad como es el caso de la educación, la promoción cultural, el respeto de los derechos y libertades, la protección de menores, etc. Pero también han surgido nuevos problemas, en especial relacionados con la herramienta de Internet. A grandes rasgos, las principales cuestiones actuales en e-Administración son (FRANCO, 2001)

- Las relacionadas con la protección de los derechos de las personas, en particular la protección de la intimidad individual y la protección de la infancia
- Las relacionadas con la seguridad de las transacciones.
- La regulación de los aspectos comerciales
- La exclusión digital de determinados colectivos o zonas territoriales.

Se ha comentado anteriormente que la Administración pública tiene una doble naturaleza en relación con la SI. En primer lugar, como consumidora de productos tecnológicos. En efecto, lo normal es que las medianas y grandes Administraciones figuren entre los consumidores dominantes en tecnologías de la comunicación y de la información en su respectivo territorio; en muchos lugares será naturalmente el primer comprador. Su papel en este caso puede ser el de impulsora del consumo de determinados servicios y productos en su ámbito social o el de fomentadora de la competencia y la competencia. Al ser una institución de referencia –muchas veces la referencia misma– hace que sea una demostración de lo que se puede hacer, facilitando, además, el establecimiento de sectores productivos o de servicios arraigados en su área de influencia.

El segundo aspecto de su naturaleza hace referencia a su actuación en los campos ya comentados y que tienen el denominador común de cumplir con su función social de articulación y vertebración evitando las exclusiones, lo que tiene un alcance más amplio que la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos en este campo, incluyendo la igualdad de acceso a los recursos de la SI. Este segundo aspecto no tiene fecha de caducidad, aunque sí puede variar a lo largo del tiempo la forma en la que se logra. En una primera fase, es posible que deba ejercer un papel dominante en su territorio en áreas de distribución o producción de servicios o contenidos propios de la SI. Puede así, por ejemplo, adquirir servidores de correo electrónico para fomentar este uso entre la población o para garantizar la seguridad de las comunicaciones. Pero no parece que ésta deba ser una actividad permanente una vez que existan operadores privados que logren esos objetivos. Si se sigue ejerciendo es posible que se incurra en competencia desleal, ya que las actividades públicas se financian con cargo al presupuesto. Esto es independiente de la fórmula organizativa

que adopte la entidad prestadora financiada con fondos públicos (empresa pública, ente público, organismo autónomo, fundación, una dirección general, etc.).

Las resistencias al cambio en este campo son muy grandes y suelen ser semejantes a las que producen la implantación de los procesos reformadores o modernizadores de las Administraciones públicas. Las resistencias al cambio se derivan de la alteración del statu quo en el que permanecen los actores intervinientes en la arena de la Administración pública, entre los que tienen un papel determinante los funcionarios públicos, especialmente en la fase de establecimiento de los medios y en la de ejecución de las políticas de la SI. También pueden existir reacciones no favorables de determinados sectores empresariales o empresas concretas que pueden ver alterada su posición de dominio en una determinada actividad al fomentarse la entrada de nuevos operadores. En este caso, la posición de la Administración pública ante el operador u operadores dominantes es confusa. En el campo en el que tratamos, lo normal es que haya tenido una relación estrecha durante mucho tiempo con los directivos empresariales al haber funcionado en el pasado la compañía en régimen de monopolio o cuasi monopolio; es decir, que se ha podido producir una estrecha relación entre los directivos públicos y los privados, no siendo extraño, sino todo lo contrario, el paso de personas cualificadas de la institución pública a la privada y viceversa, tal y como ha demostrado BAENA en el caso de la Administración española (BAENA, 1999). Por otra parte, la Administración pública necesita al operador dominante para cumplir sus objetivos en la SI, pero su papel es el de limitar su beneficio y expansión mediante la introducción de otros operadores en el mismo mercado. Queda, por último, la resistencia del ciudadano que puede percibir que las inversiones en SI pueden no ser sino unos caros juegos de artificio a los que suelen ser aficionados algunos políticos. Esta apreciación ciudadana exige una labor educativa e informativa precisa sobre las ventajas reales y presentes de las nuevas tecnologías para las necesidades de la gente común.

Ante estas resistencias cabe desarrollar estrategias para lograr apoyos hacia la labor de la Administración pública en materia de SI. Entre éstas cabe destacar: una adecuada política de información ciudadana específica y periódica; presentar al parlamento o ámbito de representación las líneas o plan de SI y rendir cuentas; buscar apoyos en agentes sociales, económicos, medios de comunicación, etc.; ejercer un liderazgo político acorde con los apoyos y la composición del gobierno, lo que implica la explicación periódica al partido o partidos que sustentan al gobierno; integrar a las Administraciones implicadas en los procesos de implantación y desarrollo de la SI.

El éxito dependerá de la adecuada interpretación de los problemas de una realidad concreta, del ejercicio de un liderazgo efectivo, de los medios de que se dispongan y del factor tiempo. Éste tiene una importancia decisiva ya que el retraso en este campo de actuación o la aplicación de opciones obsoletas o excesivamente vanguardistas puede suponer un enorme despilfarro de medios, lo que puede posponer fatalmente

el cumplimiento de los objetivos marcados. Algo similar hay que señalar respecto de la contingencia y el extremo cuidado que hay que tener a la hora de importar soluciones que han funcionado en instituciones y sociedades concretas y en un momento determinado. Esta consideración sitúa en su verdadero alcance técnicas como el *benchmarking* o las mejores prácticas.

Las actuaciones en el campo de la *e-Administración* son variadas pero podemos establecer algunas de las más importantes:

- Garantizar la universalidad de acceso de los ciudadanos. Esto se puede lograr de muchas maneras y no sólo a través de redes públicas de nueva creación.
- Fomentar el uso de Internet y las posibilidades asociadas mediante programas específicos de formación para adultos, la utilización de la red educativa, los centros de trabajo y, en general, los lugares de relación habitual de cada uno de los usuarios. Internet tiene sentido y utilidad en el ámbito de actuación y de intereses de cada uno.
- Garantizar la seguridad y fiabilidad de las transacciones.

Además, en la faceta interna de la Administración pública las actuaciones se encaminarían a (FRANCO, 2001):

- Mejorar los sistemas de base de gestión administrativa, mediante la integración de los distintos desarrollos, generando un “respaldo de oficina” capaz de sistematizar y automatizar los procesos (*back-office*).
- Eliminar las falsas islas de eficacia, haciendo ver los proyectos corporativos en este campo como la única opción para alcanzar globalmente al ciudadano, que no quiere saber de estructuras y competencias administrativas sino de cómo resolver sus problemas.
- Adecuar los desarrollos normativos y construir las normas necesarias que amparen los aspectos relacionados con la seguridad y validez jurídica, como la firma digital.
- Evitar en la utilización telemática requisitos más severos que los utilizados en la tramitación mediante métodos tradicionales.
- Orientar los procedimientos administrativos al ciudadano en función de sus necesidades y no de los órganos de gestión
- Racionalizar los procedimientos para evitar que la Administración pública solicite documentación que ella misma genera
- Mejorar y avanzar en la integración entre administraciones para resolver buena parte de los trámites del ciudadano (de los 20 trámites elegidos como muestra por la Unión Europea para la medición de la implantación de la *e-Administración*, al menos 15 necesitan de la comunicación entre administraciones).

Difícilmente será la Administración pública creíble por el ciudadano en el campo de la SI si antes no le demuestra que ésta sirve para solucionar los problemas de relación entre ciudadano y ella. Por eso puede ser legítima la sospecha del ciudadano de que las acciones de fomento de la SI en el mundo privado pueden ser costosas campañas de promoción política de los responsables implicados. Claro es que evitar esto exige un gran esfuerzo político continuado y liderado permanentemente en el tiempo y una actuación global y sistemática que afecte a todos y cada uno de las funciones y factores administrativos.

Muchas Administraciones públicas de han desarrollado planes estratégicos para la SI o del Conocimiento dedicando algunas de ellas una parte importante de los mismos a la e-Administración. En el nivel autonómico destacan, entre otros, la Generalitat Valenciana (moderniza.com), la Administración Oberta de Catalunya (AOC), Canarias Digital, el Plan Estratégico para la Sociedad del Conocimiento de La Rioja y las diversas actuaciones de la Xunta de Galicia. En el nivel local hay que destacar al Ayuntamiento de Valencia y al de Barcelona, así como el caso de Jun en Granada, auténtico laboratorio en nuestro país en SI, e-Administración y ciberdemocracia.

3.4 Algunas claves a considerar y seguir en e-Administración

Lo que nos trae esencialmente la SI es el cambio de cultura que parece conllevar. La clave de esa cultura es el ciudadano y no la tecnología instrumental. Es desde el ciudadano, desde sus criterios de valoración, desde donde debe cobrar sentido la actuación pública en materia de SI y esto debe servir de referente para el resto de actuaciones de los actores sociales. Este planteamiento justifica el desapego de muchos ciudadanos a la SI, al no ofrecerles nada nuevo realmente y no suponer un cambio de su relación con los responsables políticos y de la Administración pública (ARENILLA, 2003). Ésta debe dar una serie de pasos previos para resultar creíble ante el ciudadano cuando se dirija a él para incitarle a introducirse en las ventajas de la SI.

Como posible guía de actuación en e-Administración, además de lo señalado, se apuntan las siguientes claves (FRANCO, 2001):

- Valorar la oportunidad de accesibilidad que se le ofrece a las regiones periféricas o con dificultades de comunicación.
- Resolver el *back-office* como paso previo para ofrecer el *front-office*. Lo que se puede concretar en la expresión coloquial “ordenar la casa antes de enseñarla”, cambiando no sólo la presentación de la información sino la forma de gestionarla.
- Desarrollar proyectos piloto y sistemas de ámbito reducido como forma de comenzar y mostrar interna y externamente las ventajas del nuevo modelo.
- Detectar proyectos en los que la documentación, el tipo y volumen de destinatarios y su acceso permitan aplicar las técnicas telemáticas y mostrar sus beneficios.

- Implicar a toda la organización en los proyecto de *e-Administración*, prestando especial dedicación a la formación, sensibilización y difusión
- Incentivar al personal para afrontar el cambio mostrando los nuevos roles que pueden jugar y la importancia de su implicación
- Buscar la más alta implicación gubernamental, el liderazgo, otorgando las más amplias funciones y competencias a los departamentos responsables del proceso.
- Aprovechar las sinergias corporativas (firma digital, seguridad, repositorio central de documentación...), las mejores prácticas de e-Administración y trabajar coordinadamente con todos los departamentos.

Desde la perspectiva de la valoración que el ciudadano otorga a las nuevas tecnologías en la Administración pública, y más concretamente a la teletramitación, éstas le ofrecen las siguientes ventajas (ARENILLA, 2003):

- Evitan los desplazamientos al ciudadano.
- Evitan las actuaciones superfluas del proceso.
- Reducen el “contacto físico” funcionario-ciudadano.
- Amplían la atención horaria al ciudadano.
- Humanizan la relación, con atención telefónica, evitando estereotipos presenciales.
- Incrementan la fiabilidad con el proceso telemático.
- Permiten incardinar en un proceso diferentes procedimientos, lo que reduce la complejidad.
- Minoran el precio estructural por la dinamización de las claves del sistema Administración pública actual.
- Reducen el riesgo de cambio para los altos responsables de la gestión pública.
- Permiten percibir la mejora con rapidez por el ciudadano.
- Reducen los costes de gestión.
- Se puede evaluar la aportación de los funcionarios sobre la base de indicadores de proceso ligados a objetivos finalistas de los ciudadanos.

La *e-Administración* en la faceta de la teletramitación reduce su “dolor” en las relaciones obligadas con la Administración pública. Es en este sentido en el que el ciudadano otorga valor a los movimientos de reforma o modernización centrados en la nueva gestión pública, la eficiencia o la calidad. Pero el ciudadano no va a otorgar, por lograr o intentar lo anterior, un valor significativo a los altos responsables de la

gestión pública ni a sus instituciones en relación con el esfuerzo realizado. Esto es debido a que la mayor parte de las relaciones con la Administración son dolorosas y a que quitar el dolor no es lo mismo que dar satisfacción a lo que realmente quiere el ciudadano, lo que se encuentra no en el ámbito de lo racional sino de los sentimientos. No obstante, la aplicación masiva de las nuevas tecnologías a la Administración pública aparece como insustituible para que el ciudadano pueda otorgar valor a otras actuaciones de los ARGP. Las nuevas tecnologías pueden satisfacer con mucha eficiencia el actual nivel de reforma o modernización de las Administraciones públicas, que sólo es la condición necesaria para pasar al siguiente nivel donde el ciudadano aparece como conformador del marco de actuación pública y agente de una democracia operativa.

3.5 Conclusiones

Como resumen general de los apartados anteriores se podrían señalar las siguientes conclusiones:

- El marco cultural, en especial los valores y las creencias, determinan el uso de la tecnología, su introducción y su aprovechamiento.
- La iniciativa pública y su naturaleza y alcance son más determinantes que la misma disponibilidad de la tecnología.
- La cultura política establecerá los límites al uso de la tecnología y ésta reforzará los patrones culturales existentes, pero difícilmente podrá cambiarlos si no hay una voluntad expresa de hacerlo. El cambio se podrá hacer si se sustituyen los actuales referentes del sistema político que están diseñados para satisfacer la carrera política.
- La competencia entre tecnologías o entre empresas no garantiza por sí misma el mejor uso o su simple utilización, es necesaria la intervención del Estado.
- La sola introducción de tecnología en el proceso político no producirá cambio y sí quizá algunas eficacias en los procesos de generación, acceso y tratamiento de la información.
- La información no cambia de manos porque se introduzcan nuevas tecnologías si previamente no hay una voluntad de hacerlo.
- Si se quiere realmente que la tecnología produzca cambio en los actuales procesos políticos será necesario aceptar que hay una crisis que afecta a los mismos y a la forma en la que hoy se entiende la política y la forma de abordar la gestión pública.
- La democracia se verá reforzada por la tecnología si se abordan los males que la aquejan y que no tienen nada que ver con ésta. Sin embargo, la tecnología disponible facilitaría, por ejemplo, alterar la relación entre político y ciudadano, cambiar los sistemas electoral, parlamentario o el de partidos y, sobre todo, permite ya

abordar la acción pública desde la responsabilidad y la satisfacción de los valores del ciudadano en relación con la Administración pública.

- La tecnología, si no se produce un cambio cultural, servirá para reforzar las quiebras existentes en el sistema político entre los representantes y los ciudadanos, así como incrementará el resto de las brechas existentes en la sociedad.
- Por el contrario, las tecnologías de la información y la comunicación pueden acortar las brechas o soldarlas y probablemente con una rapidez mayor a la que se ha producido en cualquier otro momento histórico.

4. Los procesos modernizadores de las Comunidades Autónomas como antecedentes de la implantación de la Sociedad de la Información

Las Comunidades Autónomas han abordado los procesos modernizadores tardíamente. Esto es debido a que su esfuerzo político y administrativo se centró hasta los años noventa en consolidar su marco competencial con el fin de institucionalizar el campo de juego político derivado del nuevo reparto del poder en el territorio. Sin embargo, esto no significa que no se realizasen experiencias reformadoras o modernizadoras, aunque no se hayan hecho de una forma integrada, esto es, afectando a todos los factores de la Administración pública. La modernización autonómica ha debido luchar contra un hecho en el que pocas veces se piensa: se ha tenido que hacer sin un referente definido, ya que la Administración General del Estado (AGE) no podía serlo de una manera completa, puesto que iba paulatinamente perdiendo competencias de gestión y a la vez iban surgiendo nuevos problemas a los que la AGE no se había enfrentado nunca. De ahí que algunas experiencias modernizadoras hayan tenido que plantearse ex novo mediante el método de prueba y error, asumiendo inicialmente altos costes administrativos y políticos al no poder disminuirlos con el efecto imitador de otras administraciones españolas.

De esos procesos reformadores o modernizadores surgieron en varias Comunidades Autónomas la necesidad de abordar la relación entre el ciudadano y la Administración pública de una manera novedosa. Para ello se utilizaron los recursos tecnológicos existentes como los servicios de atención al ciudadano, los gestores de procedimientos abiertos a la interacción con el ciudadano o los teléfonos 012, por mencionar algunos ejemplos. De la necesidad de establecer nuevos procedimientos de gestión y resituar ésta desde la perspectiva del ciudadano se da el salto a las soluciones basadas en Internet que tratan de solventar sobre la marcha y atendiendo a experiencias efectuadas fuera de nuestras fronteras las principales dificultades relacionadas con la *e-*Administración; algunas de esas dificultades han sido mencionadas en apartados anteriores. Los casos más claros de esa evolución son los de Galicia, Cataluña, la Comunidad Valenciana y La Rioja. En éstas Comunidades Autónomas lo que era una parte de sus planes de modernización, la *e-*Administración, pasa a tener vida propia creándose organizaciones específicas, bien de carácter indiferenciado de la Administración en su conjunto, como es el caso de Galicia y

Cataluña, bien del tipo fundación, en los otros dos casos citados, que asumen, en exclusiva o no, las materias propias del fomento de la SI en su vertiente externa a la Administración pública.

El concepto organizativo, que sólo se enuncia, tendrá una gran importancia para el desarrollo efectivo de las políticas vinculadas a la SI, ya que la fragmentación de las tres áreas –fomento de la SI, reforma o modernización administrativa y telecomunicaciones– en un mismo gobierno puede ser una de las causas a considerar en los retrasos en los objetivos fijados, por ejemplo, en el programa *e-Europa*.

Se va a continuación a resumir el proceso de modernización de La Rioja en el que desde 1995 y hasta 2001 tienen gran importancia las nuevas tecnologías y la orientación de la actuación administrativa hacia las necesidades reales de los ciudadanos (ARENILLA, 2000). Hasta 1999 el énfasis principal se centró en reformar en profundidad la Administración pública; en las soluciones adoptadas para lograrlo se encuentran ya los fundamentos de la aprobación en 2000 del Plan Estratégico para la Sociedad del Conocimiento, que se concreta en 2001 en FUNDARCO, Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento.

4.1 El proceso de modernización de La Rioja

Lo que lleva a una Administración a iniciar un proceso de modernización puede tener el origen en varias causas. Normalmente suele ser debido a lo dispuesto en un programa político o de gobierno, o a la iniciativa política de un dirigente de la Administración pública que cuenta con el apoyo del Gobierno y de su Presidente. En cualquier caso, el origen de la reforma o modernización determina su evolución y resultados.

En La Rioja el origen del proceso modernizador a partir de 1995 se fundamenta en todas las causas expuestas, a la que hay que añadir la de la propia organización que planteaba cambios en algunas unidades o que había iniciado procesos de mejora en sus procedimientos internos, o en relación con los ciudadanos, aunque sin una visión global. El catalizador del proceso se encomienda a una consultora a la que se le establecen los siguientes objetivos: el Plan de Modernización debe comprender a toda la organización y a todos los factores administrativos; debe aportar las “buenas prácticas” nacionales e internacionales; debe buscar socios tecnológicos para reformar cada uno de los factores administrativos; debe proyectar una imagen coherente del proceso de modernización en el interior de la organización y hacia el exterior; debe situar a La Rioja en el “mercado” de la modernización, como un actor respetado y con influencia en las relaciones intergubernamentales; y, sobre todo, debe dejar el conocimiento del proceso modernizador *-o know how-* en la propia organización, para lo que se le encomienda un intenso programa de formación, que se concreta en la creación de los Grupos de Innovación, que afectaban a todas las unidades de la Administración riojana.

La metodología seguida en el Plan de Modernización de La Rioja pasaba por abordar todos los factores administrativos: diseño orgánico, recursos humanos, medios financieros y presupuestarios, procedimientos de gestión y el de la producción y circulación. Ésta hace referencia a los medios administrativos y a la realidad económica y social sobre la que incidirá cada política pública. La información presenta un triple aspecto: la producción y circulación de información del interior de la organización, la información proveniente del exterior necesaria para cada una de las fases de las políticas públicas y cada una de las funciones administrativas, y la que se emite al exterior hacia las organizaciones y los ciudadanos. Presenta, además, un soporte tecnológico o tecnologías de información y comunicación, TIC, que debe entenderse siempre subordinado a los sistemas de información, SI.

4.2 Reflexiones y logros del Plan de Modernización de La Rioja

Desde la óptica que interesa a este capítulo se pasa a enunciar las principales reflexiones y logros producidos por el Plan de Modernización de La Rioja (ARENILLA, 2000):

1. El cambio organizativo viene de fuera de la Administración pública, o se legitima exteriormente, pero no tendrá éxito sin la participación de los integrantes de la organización.
2. La aplicación de ciencias y técnicas en la Administración pública debe realizarse sobre un eje central de pensamiento específico sobre ella Administración pública en la línea expuesta, esto es, que le otorguen el logro de la integración y la cohesión social, lo que requiere un enfoque propio de la Ciencia de la Administración.
3. Se necesita diseñar una unidad específica y permanente que sea el motor de la modernización. En La Rioja es el Servicio de Información, Calidad y Evaluación, SICE. El diseño de la unidad impulsora debe tener en cuenta la multidisciplinariedad y la suficiencia de medios. Entre éstos destacan los de carácter informativo que le permiten seguir y controlar las operaciones claves de la organización. Del SICE nace FUNDARCO en 2001 al asumir ésta parte de sus funciones, en especial las relacionadas con la proyección en la sociedad de la acción administrativa pública.
4. La modernización no debe quedarse en acortar plazos y reducir o eliminar trámites. La modernización es sobre todo política y, por tanto, debe asumir conceptos como legitimidad, transparencia, responsabilidad e información, conducentes a una mayor democratización de nuestra sociedad. Por ello la dirección del Plan se marcó como objetivo a partir de marzo de 1997 incorporar al ciudadano a la gestión, mediante su acceso a toda la información disponible, desde cualquier punto y a través de cualquier medio.
5. El Gobierno de La Rioja decidió llevar a cabo su propia reforma beneficiándose de desarrollos acometidos en aquellas Administraciones que hubieran tenido

éxito en su aplicación. Para ello formaliza en 1997 dos convenios con Cataluña y Galicia para la cesión gratuita de dos aplicaciones informáticas que habían contribuido a la modernización de sus respectivas Comunidades Autónomas: con la Generalitat de Catalunya, que cede sus derechos del Sistema de Atención al Ciudadano, SAC, y con la Xunta de Galicia que cede sus derechos de la aplicación informática que creó con la finalidad de dar soporte a la gestión de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del ciudadano, el Sistema de Gestión Integrada de Procedimientos, SGIP. Los proyectos permiten que el ciudadano pueda consultar sobre su expediente administrativo a través de varios medios. Todo esto implicaba la reestructuración de la Administración riojana y la organización coherente de sus métodos de trabajo con el fin de homogeneizar la gestión y conseguir una imagen unificada frente al ciudadano. En 2001 se firma un convenio con el Gobierno de las Islas Baleares con el fin de desarrollar conjuntamente el proyecto Personalidad Administrativa Digital que tenía como fin evitar que el ciudadano presentase la documentación que ya obra en poder de la Administración pública. La ejecución material informática del proyecto se encomienda a la empresa pública riojana SAICAR.

6. El Plan de Atención al Ciudadano (PAC) se aprobó por el Gobierno en su reunión de 9 de octubre de 1998 y tuvo como fin dar respuesta integral a las necesidades de información de los ciudadanos. Sus objetivos eran: incrementar el nivel de calidad de la información administrativa que difunde la administración autonómica; generar un mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de los servicios, organización, competencias y procedimientos de la Administración autonómica; acrecentar los medios de acceso a la citada información, a través de la utilización y promoción de las tecnologías de la información; dotar de los medios necesarios a los ciudadanos para el ejercicio efectivo de la utilización y promoción de las tecnologías de la información; crear un espacio administrativo interrelacionado en nuestra Comunidad Autónoma, con los medios jurídicos y técnicos en cada momento disponibles, tendente a la consecución del principio de “ventanilla única”.
7. Los proyectos incluidos en el PAC eran:
 - Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), aplicación corporativa del Gobierno de La Rioja en materia de información al ciudadano, consultable a través de Internet(www.larioja.org) y que incorpora el Boletín Oficial de La Rioja (BOR).
 - Ventanilla Única, cuyo objetivo era interconectar los registros de las diversas Administraciones, y coadyuvar a la integración territorial, reforzando la idea de Comunidad.
 - Netcar, cuya finalidad era implantar un servicio público de Internet extensible a la Administración Local. Este proyecto dio lugar después a *Pueblos conlared* y *Urbanet* de FUNDARCO.

- Telemat, que pretendía promover entre los ciudadanos el uso de las herramientas telemáticas a través de las siguientes acciones, entre otras muchas: *Enfitel*, que preveía que las entidades financieras fueran ventanillas de la Administración; *Teléfono del Ciudadano* por el que se puede acceder al SAC a través de este medio; *Ágora*, por el que la Administración riojana impulsó canales de participación ciudadana en la vida administrativa a través de Internet, con el fin de recibir sugerencias que permitan mejorar los servicios públicos o las disposiciones normativas, que en fase de borrador, se estén tramitando, recibir información directa de los cargos del Gobierno de La Rioja, etc.; *Carta de Derechos del Ciudadano*, con la que se pretendía que el ciudadano y la Administración formalizaran un contrato de sus relaciones, con un amplia participación e información previa.
8. Para el proceso de modernización las personas tienen que estar comprometidas y motivadas, pero esto es “imposible” culturalmente. Lo que es necesario es imposible, por lo tanto había que cambiar las reglas de juego. Para que esto se produzca ha de buscarse transformar algunas creencias básicas que operan en la institución mediante la formación. Esto llevó a crear la Escuela Riojana de Administración Pública en 1999 y a diseñar y realizar desde 1995 una serie de cursos específicos de formación dirigidos al cambio cultural en la Administración riojana, además de otros destinados a otorgar capacidad gerencial a los directivos y predirectivos públicos.
 9. La experiencia comparada de otras Comunidades Autónomas, en concreto la gallega, aconsejó empezar la modernización por las TIC. Se realizó una transformación radical de la infraestructura de comunicaciones que ha permitido desarrollar el resto de los factores, en especial el de los procedimientos de gestión, que se abordó de manera simultánea al cambio tecnológico.
 10. El factor administrativo de la información en su vertiente sistemas de información y tecnologías de la información y de la comunicación (SI/TIC) presenta una serie de premisas que fueron tenidas en cuenta a la hora de abordarlo en La Rioja:
 - Los SI/TIC deben tratarse de una manera integrada con el resto de factores organizativos. Los SI/TIC deben entenderse como la infraestructura tecnológica previa sobre la que desarrollar los procesos modernizadores. Esto implica una planificación estratégica que desarrolle planes de modernización, innovación o de calidad. También son necesarias una coordinación e imbricación de todas las administraciones en el esfuerzo modernizador, lo que se concreta en el concepto “ventanilla única”. Esto implica, sobre todo, garantizar el acceso universal a la información.
 - El ciudadano no entiende de parcelaciones administrativas ni de la información. Pide, en buena lógica, que sean las Administraciones públicas las

que se coordinen y le ofrezcan un producto único, en este caso la información. Con las nuevas tecnologías esto implica la interconectabilidad de los sistemas de información, su flexibilidad y adaptabilidad y, especialmente, garantizar el acceso universal.

- Dado el papel que ostenta la Administración pública en los procesos sociales el liderazgo del cambio tecnológico es un factor estratégico que debe ser considerado prioritario en las acciones de gobierno. El liderazgo del cambio representa, además, la necesidad de la institución pública de que se trate de sobrevivir mediante su legitimación ante los ciudadanos. Esto no significa que una institución pública, poder local, regional o el Estado, deba realizar por su medios todas las fases que conlleva el cambio tecnológico, pero sí que debe liderarlo, o al menos participar en el liderazgo público del mismo. Esto es debido a que el componente más importante de las TIC es la propia información, cómo ésta se produce, circula y conforma las organizaciones públicas, privadas y a los propios ciudadanos, es decir, cómo vertebra a la sociedad. Este aspecto es irrenunciable desde un punto de vista público.
- Los sistemas de información requieren importantes recursos que suelen precisar de costosas inversiones en equipamiento y servicios que corresponden a las TIC. Éstas deben articularse para lograr la obtención y circulación de la información de una manera previamente determinada. Por otro lado, se encuentra el propio valor de la información, imprescindible en el proceso de toma de decisiones e instrumento de dominación mediante el conocimiento. Estos aspectos relacionan directamente los sistemas de información con la conformación del poder en las organizaciones públicas y en su proyección sobre la sociedad y sus organizaciones. Esto es lo que hace irrenunciable la cesión de estos aspectos a otros intereses que no sean los públicos, aunque esto no signifique que su gestión instrumental, con las cautelas señaladas, pueda o incluso deba ser encomendada al mercado.
- La movilización de recursos, el establecimiento de una red automantenida de obtención y circulación de información y la puesta en servicio de la misma para la toma de decisiones son aspectos que vinculan los SI/TIC al ejercicio del poder y que generan fuertes resistencias en el momento de plantear la transformación de lo existente, como así sucedió en los primeros momentos de la modernización administrativa riojana.

11. Durante el proceso modernizador es necesario aplicar una serie de técnicas y nuevos procedimientos para los que resulta imprescindible una infraestructura tecnológica y de comunicación avanzadas. La Comunidad Autónoma de la Rioja se dotó de una completa y avanzada infraestructura de telecomunicaciones (RIC), que además de hacer una Administración más transparente y cercana al

ciudadano, ha ayudado a impulsar el mercado de la tecnología dentro de la región, favoreciendo un desarrollo social y económico de la misma. La RIC se diseñó como una red de futuro para que en cualquier momento pudiera evolucionar hacia una red de prestaciones superiores o bien a una tecnología que por mercado se fuera imponiendo. A la vez ha permitido integrar los servicios que se han ido incorporando mediante transferencia (educación no universitaria, INSERSO, INSALUD, etc.). La RIC se ha manifestado como elemento esencial para lograr la capacidad gerencial de la Administración pública de La Rioja y poder pasar de 2.200 empleados en 1996 a casi 10.000 en la actualidad.

12. Los pasos seguidos para la puesta en marcha del Plan de Modernización en materia de SI/TIC:

- En un primer momento la consultora contratada dio una serie de pautas a seguir, asesorado sobre aquellos sistemas que, previo estudio de lo existente hasta el momento, mejor se adaptaban a las necesidades de la Comunidad Autónoma.
- En uno de los puntos del estudio la consultora recomendaba que se mantuvieran conversaciones con Telefónica, único operador en La Rioja en 1996, para llegar a un acuerdo para mejorar las infraestructuras de comunicación de la Administración riojana. Como fruto de diversas reuniones de trabajo, se concluyó con la firma de un Convenio de Colaboración entre ambas entidades en diciembre de dicho año. El convenio contemplaba, entre otros muchos aspectos, el estudio, desarrollo e implantación del Servicio Europeo de Emergencia, accesible desde todo su territorio mediante el número único de llamadas 112 y la definición de sus bases tecnológicas y económicas.
- Desde la propia Administración riojana se impulsaron diversos proyectos que se llevaron a cabo una vez puesta en marcha la RIC. Uno de estos proyectos, fue la extensión de la RIC a varios Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

13. Dentro de la Fase I del Plan de Modernización, y como punto final del mismo se incluyó un programa informático que se denominó Sistema Integrado de Gestión de Personal y Nóminas (SIGPYN). El SIGPYN se diseñó con una vocación universal en tres aspectos: en la actualidad incluye a todo el personal de la Administración riojana; lo utiliza toda la Administración de la Comunidad Autónoma; incluye todos los aspectos relacionados con la gestión de recursos humanos, y por ello el sistema es totalmente abierto y permite que se vayan añadiendo nuevos módulos como: selección de personal, formación, salud laboral y prevención de riesgos laborales y otros que surjan en el futuro. Su conectibilidad se ha validado con su conexión al Sistema de Información Contable de la Administración Pública (SICAP), con la vinculación entre el módulo de selección e Internet y con

el SAC para que se facilite la información correspondiente a los expedientes de selección y a las solicitudes de los interesados. Como proyecto derivado del SIGPYN en 2001 entró en funcionamiento la *Web del Empleado Público* www.larioja.org como plataforma de información y de servicio de todos los empleados públicos de la Administración riojana, accesible tanto desde Internet como desde la intranet corporativa.

5. El uso de Internet en las Administraciones autonómicas

5.1. El aprovechamiento autolimitado de las posibilidades de Internet

La SI para una organización pública es algo más que una moda o una necesidad coyuntural. Supone la oportunidad de reestructurar sus servicios y alinearlos bajo una nueva cultura basada en los referentes que el ciudadano tiene de la Administración pública. Debe, por tanto, abandonarse la idea de que la SI es una acumulación de tecnologías. Ante todo es información que hay que transformar en conocimiento que permita incrementar la legitimidad que el ciudadano otorga a sus instituciones públicas.

Si nos preguntáramos para quién trabaja la Administración pública la pregunta puede que extrañe a más de uno. Sin embargo, conviene reflexionar a la luz de los estudios administrativos y de muchas de las actuaciones. Es cierto que la acción se hace pensando *hacia* el ciudadano, pero no desde el ciudadano. Esto es así, no por una maldad intrínseca del poder, sino porque este es el modo cultural en el que venimos haciendo las cosas desde hace tiempo. De ahí que la SI sea una buena “excusa” para cambiar la óptica de la acción pública.

En el vasto campo que se abre con Internet uno de los principales cambios a realizar afecta al hecho de que los contenidos de los portales de las Administraciones públicas están pensados principalmente para los propios funcionarios y para los expertos en las materias que se cuelgan en el portal. Lo mismo cabe decir de la ordenación y del aspecto de dichos contenidos. Esto aleja automáticamente a la inmensa mayor parte de los ciudadanos de los portales administrativos. En pocas palabras: hay que ser poco menos que un experto en Administración pública para encontrar lo que se busca.

El ciudadano se acerca a la información administrativa por tres motivos:

- Para informarse genérica o concretamente de los servicios públicos
- Para gestionar un asunto del que espera obtener un beneficio o la ausencia de un daño
- Para ejercer un derecho

Pues bien, muchos portales autonómicos se dirigen casi exclusivamente al primer objetivo. Hay que tener en cuenta que la principal dificultad que manifiesta el ciudadano para utilizar el medio Internet es la desconfianza que le ofrece una información que puede no tener validez. Este hecho en nuestro caso se ve confirmado cuando algún portal señala:

“No se garantiza que un documento disponible a través de este servidor reproduzca exactamente un texto adoptado oficialmente. Sólo los textos publicados en el Boletín Oficial [...] o en otros boletines oficiales tienen carácter auténtico. Las disposiciones legislativas y demás documentos e informaciones contenidos en este sitio tienen únicamente carácter informativo.

A través de este servidor, [...] pretende fomentar el acceso del público a la información relativa a sus servicios e iniciativas y facilitar a los ciudadanos sus relaciones con la Administración de [...] El objetivo es velar por la actualidad y exactitud de dicha información si bien este extremo no puede ser plenamente garantizado.”

No es completamente cierto que todo esté en los boletines en papel, como parece deducirse de esta advertencia u otras similares que se pueden encontrar en los portales institucionales, sino que, en muchos casos, hay información procedimental interna de la Administración no publicada, o, simplemente, el directorio de servicios y personas –que apenas se encuentra en las webs institucionales-. Tampoco se puede pretender que el ciudadano maneje todos los boletines relacionados con una necesidad de información. Algo para lo que tendrá que usar el soporte papel por que como se encuentra en alguna web: *“No se recoge toda la normativa autonómica existente, sino sólo aquella que se encuentra publicada en este servidor web”*. Es difícil fomentar el uso de Internet si el soporte que se da como válido es otro. El soporte de Internet está precisamente para poder facilitar enormemente esa tarea y de un modo comprensible al ciudadano, de no ser así este utilizará los medios convencionales.

En muy pocas webs se le da la posibilidad de reclamar al ciudadano, de tramitar quejas o, simplemente, de comunicarse por correo con los servicios. Como mucho se ofrece la posibilidad de sugerir o de dar iniciativas, lo que está mostrando un aspecto importante de la cultura de la Administración pública española. Por otro lado, en muchas webs no existe un concepto de unidad, lo que puede ser un reflejo del sistema de organización interna de toda la Administración pública de que se trate. Esto hace que en ocasiones cada servicio ofrezca su información –“información ofrecida por...”- en formato distinto y con buscadores distintos. En algunos casos se destaca excesivamente la Dirección General o el Servicio como oferente de información. En estos casos se da lugar a tener una impresión de una organización no coordinada que no otorga el valor que tiene la Comunidad Autónoma, que así aparece difuminada, a pesar de la profusión de sus logotipos.

Parece claro que el contenido y la actualización del portal institucional no puede dejarse al voluntarismo que cada unidad, sin embargo es frecuente encontrar informaciones obsoletas. Por el contrario, también se observa que no suele haber bases de datos documentales históricas por materias. De esta manera se pierde la información cuando se considera que ha caducado o perdido interés.

En general, se nota un cierto miedo en dar el paso a la interactividad. Esto se muestra en la inexistencia generalizada de foros de debate o que cuando existan los temas elegidos sean de escaso interés para el ciudadano. También sucede, y esto es más delicado, en el caso de los procedimientos. Éstos, así denominados, suelen ser en realidad información y descarga de impresos, aunque no de todos los existentes. Urge, por tanto, ofrecer al ciudadano una información orientada a la gestión y a la tramitación, debiendo llegarse a la teletramitación y al telepago, al menos con algunos proyectos piloto. Esto ya parece factible, si atendemos a las soluciones comparadas, al menos, en las áreas de tributos y de tesorería.

Un aspecto que se ha constatado al analizar las webs institucionales de las Comunidades Autónomas es la gran variedad de soluciones organizativas que se da a la gestión de las materias relacionadas con la SI. Así, se puede señalar que el que el organismo responsable del mantenimiento del portal no pertenezca a una Consejería horizontal –con responsabilidad en hacienda o administraciones públicas- hace que se presenten una serie de problemas. Esto es debido a que esa Consejería no ofrece otros "servicios" al resto y, sobre todo, no depende de ella completamente ninguno de los factores administrativos, por lo que su conocimiento del funcionamiento real e integral de la Administración de que se trate suele ser muy escaso. Puede suceder que las TIC estén en una Dirección General de Telecomunicaciones pero los aspectos relacionados con la reforma administrativa estén en otra Consejería y que ésta sea la responsable de los Sistemas de Información, incluidos los relacionados directamente con el ciudadano.

El primer efecto de la separación anterior puede ser la pérdida de iniciativa por falta de un liderazgo en la política de SI, tanto en su aspecto externo como en el interno. Realmente el aspecto externo es difícil que prospere si no se produce una coordinación interna y no hay mejor coordinación que la unidad de acción en un solo organismo, o, al menos un mismo Departamento. Esto resultará determinante, al menos así parece deducirse de los resultados actuales en nuestro país, si lo que se quiere realmente es fomentar la SI. Es muy probable que la existencia de las habituales comisiones de coordinación en SI/TIC no resuelva el problema. Por otro lado, obsérvese la cultura tan diferente que suelen tener las unidades dedicadas a la modernización administrativa y las dedicadas a los transportes o las telecomunicaciones debidas, entre otras razones, a las diferentes clientelas a las que atienden. En el primer caso son básicamente internas, en el segundo externas y de carácter empresarial-industrial. De esta manera, el aspecto del diseño orgánico se puede mostrar como muy revelador de la gestión real de la SI en una Administración pública.

5.2. Principales rasgos negativos de los portales autonómicos

Es evidente que las webs autonómicas tienen también muchos aspectos positivos. En general, se puede hablar de un contenido de calidad en las páginas relativas a educación. La información estadística suele ser abundante y también se puede observar un esfuerzo en cuidar los diseños de los portales, incluso cambiándolos periódicamente. Pero el aspecto más relevantes de los portales autonómicos es su propia existencia y el efecto que este hecho produce en la mejora por comparación con el resto. Sin embargo, los rasgos negativos son muchos y casi todos se refieren a la resistencia a cambiar el modo de relacionarse con los ciudadanos. Es decir, en muchos casos los portales funcionan al modo de las ventanilla, mostradores o escritorios: separando la realidad administrativa de la de la sociedad. Es evidente que el medio Internet permite fácilmente superar esa barrera, pero también lo es que se trata de un instrumento integrado en una cultura administrativa y ésta es la que determina su uso. A continuación se enumeran sucintamente los principales rasgos negativos de esos portales:

- Muchos transmiten opacidad en la información y un cierto miedo en conectar realmente con el ciudadano.
- Se orientan generalmente a profesionales y especialistas (especialmente a los funcionarios).
- Se suelen utilizar como complemento de la información que se considera oficial, la de papel, lo que resta fiabilidad a la información ofrecida.
- La construcción de las páginas, salvo excepciones, hace que se pueda hablar de verdaderos portales de “papel”.
- Se ofrece una imagen institucional alejada del ciudadano.
- La información no está jerarquizada, confundándose además los contenidos con la gestión, los anuncios, la comunicación, etc.
- Hay un cierto miedo a la interactividad.
- A veces hay un excesivo protagonismo de ciertas unidades, lo que merma relevancia a la institución global.
- Suele dominar el lenguaje burocrático, lo que lo produce el alejamiento del ciudadano.
- Los buscadores que se integran en los portales exigen conocer la terminología técnica.
- En algunos hay carencias de información graves que resultarían de innegable interés para el ciudadano.

- No se da opción, como criterio general, a las quejas y reclamaciones.
- No se suelen ofrecer la teletramitación o ésta es muy escasa.
- Una buena parte de los contenidos tienen una carga muy técnica y esto suele producir rechazo en el ciudadano corriente.
- El portal no puede dejarse al voluntarismo de los que estén interesados en ofrecer contenidos y menos de los que deseen actualizarlos, por lo que se requiere un mantenimiento estable y global.
- En algunos casos se da la impresión de que las páginas están pensadas para satisfacer a quien las hace.
- Es necesario crear contenidos específicos para los empleados públicos para diferenciarlos de los contenidos generales dirigidos al resto de los ciudadanos.
- Es necesario generalizar el establecimiento de un servicio de atención al ciudadano en el que se recojan todos los procedimientos y trámites y que posibilite en un futuro cercano la teletramitación.

Para lograr esto, es preciso un liderazgo decidido y centralizado para mejorar los portales y no olvidar que este liderazgo es el mismo que el que se debe ejercer en otras áreas horizontales de la organización.

6. El Plan Estratégico para la Sociedad del Conocimiento de La Rioja

6.1. La base del Plan

En el Programa de Gobierno de La Rioja para 1999-2003 se establecía como una de las actuaciones estratégicas para la legislatura el fomento de la SI en La Rioja en sus vertientes interna de las Administraciones públicas autonómica y locales y en la externa de los ciudadanos individuales, sus organizaciones y las empresas. En el Programa de Gobierno también se impulsaba la calidad en la Administración riojana. Ya se ha visto que algunas de las medidas que después se aplicaron de una manera extensa provenían del Plan de Modernización que arrancó en 1995. Pero también se realizaron una serie de actuaciones relacionada con la política de telecomunicaciones que incidieron directamente en el desarrollo tecnológico de la Comunidad Autónoma. Entre éstas actuaciones hay que destacar:

- La creación de una demarcación única para las comunicaciones por cable en 1997.
- La adjudicación en 1998 por parte del Ministerio de Fomento, entonces responsable de la materia, de la concesión de licencia para operar por cable en La Rioja.
- La construcción, a partir de 2000, de una red de instalaciones de emisión propiedad del Gobierno de La Rioja para el uso de RNE en La Rioja y de las concesionarias

privadas de FM y de otras empresas de comunicación que utilicen el espectro radioeléctrico. Los fines eran: mejorar la recepción, garantizar que los ciudadanos riojanos pudieran elegir más de una emisora y evitar el despliegue de instalaciones por los montes riojanos. Esto se completó con la propuesta al Ministerio de Ciencia y Tecnología de un plan para reordenar las concesiones de radiodifusión privada en FM en La Rioja con el fin de lograr los fines anteriores.

- La adjudicación en diciembre de 2001 por parte del Gobierno de La Rioja de dos concesiones para la explotación de dos programas cada una del servicio público de televisión digital terrenal de ámbito autonómico.

La continuación del Plan de Modernización y de la política de telecomunicaciones fue el Plan Estratégico para la Calidad en el Gobierno de La Rioja que se aprobó el 14 de julio de 2000 en el Consejo de Gobierno. Durante su elaboración se constató que la parte dedicada a los SI/ TIC cobraba una dimensión singular que trascendía al aspecto meramente interno de la Administración riojana para enlazar directamente con el fomento de la SI. Aspectos como la metodología para la racionalización de procedimientos administrativos, la metodología de planificación y desarrollo de sistemas de información, la firma electrónica o la tarjeta de servicios tenían un alcance mucho mayor que el propio del ámbito interno de la Administración pública.

Se partió de la realidad anterior para, entroncando con los fundamentos y logros del Plan de Modernización, diseñar el Plan Estratégico para la Sociedad del Conocimiento en La Rioja. Es decir, se entendía que sin realizar profundos cambios en la Administración pública no era posible ser creíbles o simplemente eficaces ante los ciudadanos en el fomento de la SI. Este planteamiento se vio confirmado en la investigación encargada para conocer las claves de valoración ciudadana en relación con la Administración pública (GONZÁLEZ, 2001).

El cambio de nombre de Sociedad de la Información a Sociedad del Conocimiento ponía énfasis en la necesidad de modificar la forma de actuar de la sociedad y de las instituciones públicas. Se consideraba más adecuado el término Sociedad del Conocimiento puesto que “conocer significa tomar consciencia, entender, comprender la naturaleza de las cosas. Así, más que una SI, en la que existan multitud de datos e información no contrastada, se pretende conformar una verdadera sociedad del conocimiento que entienda e interprete, en la cual todos los ciudadanos de nuestra Comunidad tengan acceso a las posibilidades que les ofrecen las nuevas tecnologías de una forma inteligente y comprensible para todos” (PLAN, 2000).

Este Plan tenía una duración hasta finales de 2002 y preveía la financiación de la Administración General del Estado y de la Unión Europea, lo que efectivamente se produjo en determinados proyectos. El Plan Estratégico puso en marcha una estrategia regional de impulso, integración y dinamización del uso de las nuevas tecnologías en toda la sociedad riojana como estímulo para el desarrollo de la Comunidad

Autónoma de La Rioja. Asimismo, pretendía la incorporación de La Rioja a las nuevas tendencias sociales y empresariales propias de la nueva sociedad garantizando el equilibrio social y territorial. Uno de los objetivos era convertir a la región en referente importante en España y en Europa, lo que se logró al estar hasta 2002 entre las primeras autonomías españolas con mejor tasa de penetración de Internet, entre otros indicadores (Gráfico 2). La caída posterior en los indicadores de penetración tiene que ver con la pérdida del impulso político inicial y la carencia de un liderazgo claro en La Rioja en SI.

La Sociedad del Conocimiento en La Rioja se entendía como una iniciativa integradora, vertebradora, dinamizadora del tejido institucional, social y empresarial, que buscaba la participación de toda la ciudadanía. Para lograrlo se apostaba porque fuera el Gobierno de La Rioja el agente impulsor de la nueva dinámica social y empresarial, que consiguiera que la sociedad riojana en su conjunto tuviera acceso al conocimiento que circula por la red mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El fin era llegar a conformar una sociedad con unas nuevas relaciones socioeconómicas, con nuevos servicios y contenidos, con el objetivo de favorecer la idea de pertenencia a una misma Comunidad, así como fomentar la competitividad, la promoción y el equilibrio territorial.

Las metas anteriores se lograron parcialmente debido a que, por ejemplo, la extensión del comercio electrónico en las pequeñas y medianas empresas no era responsabilidad de las organizaciones que asumieron el liderazgo del Plan Estratégico, la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas y, a través de ella, FUNDARCO; pero tampoco lo asumió institución gubernamental riojana alguna. Se produjo así un desequilibrio entre los logros del sector ciudadanos y los resultados en el mundo empresarial. En este caso se aceptó que la organización empresarial regional asumiera la promoción de las nuevas tecnologías entre sus asociados, que, por otra parte, no son todos los empresarios riojanos.

La enseñanza que se puede extraer de la experiencia riojana en este punto es que los fines de la Administración pública son irrenunciables y, normalmente, distintos a los que persigue el mercado o determinadas organizaciones que lo que buscan es el beneficio privado. Claro es que para que la acción de la Administración pública sea eficaz es preciso que se ejerza un fuerte liderazgo político y se pongan los medios necesarios.

Por último, el Plan se basaba en las siguientes premisas: continuidad y evolución de los proyectos del Plan de Modernización; implicación de la iniciativa privada mediante el impulso del Gobierno; un ajuste a la realidad y necesidades riojanas de cada momento; el desarrollo de la comunicación interactiva entre el ciudadano y la Administración pública debe garantizar a todos los ciudadanos el mismo derecho de acceso y comunicación; visión global de los diferentes proyectos, de forma que pudieran ser reutilizados por diferentes entidades.

6.2. Los objetivos y el Plan de Actuaciones

Desde los fundamentos anteriores se establecieron los objetivos del Plan de Actuaciones que afectaban a los siguientes ámbitos:

- Contenidos: potenciación y garantía de la circulación, el uso, el conocimiento y la comprensión de los contenidos que se intercambian a través de las nuevas tecnologías a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante un proceso generalizado de formación.
- Infraestructuras: mediante la potenciación de las iniciativas privadas y el fomento de la cooperación entre los sectores público y privado. Algunas de las iniciativas fueron la extensión de la red corporativa de la Administración pública (RIC) a los municipios riojanos. Otra iniciativa, que no se ha puesto en marcha hasta la fecha, fue la creación de una comunidad virtual riojana sobre soporte de ADSL con contenidos propios de la Comunidad Autónoma. Para alcanzar ese objetivo, a finales de 2001 se logró un principio de acuerdo entre los agentes institucionales y tecnológicos más importantes de La Rioja.
- Agentes sociales: garantizar la igualdad de oportunidades a todos los actores sociales de la Comunidad Autónoma y potenciar que los ciudadanos, las empresas, e instituciones públicas y privadas, se introduzcan plenamente en la sociedad del conocimiento, evitando las posibles fracturas sociales, potenciando nuevas formas de trabajo y creando el marco necesario para impulsar el espíritu emprendedor. En este punto concreto, al Gobierno le corresponde la protección social y política de los grupos sociales, en especial los más desfavorecidos. La forma más visible de lograr esto fue la integración en el Consejo Asesor de FUNDARCO de agentes sociales y económicos, empresas e instituciones.
- Tecnologías de la información: el Gobierno regional asumía el compromiso de facilitar y garantizar el acceso a las mismas de todos los riojanos.
- Potenciar la integración social y territorial de La Rioja mediante el fortalecimiento de la idea de pertenencia a una misma Comunidad.
- Reforzar la imagen y los contenidos de La Rioja en Internet.

El Plan de Actuaciones entraba en detalle en los objetivos anteriores y se dividía en dos tipos de acciones:

- Horizontales o dirigidas a influir a toda la sociedad en su conjunto. Este tipo de acciones estaban clasificadas en función de los siguientes aspectos:
 - Político-administrativo: que garantiza el acceso a la información pública de todos los ciudadanos. Aquí se encuadrarían acciones y programas dirigidos a la extensión de la Administración digital y a la implantación de la democracia electrónica.

- Social: que garantiza la equidad en el proceso de acceso y utilización de las tecnologías de la información para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Las actuaciones se concretarían en garantizar el acceso a las TIC a ciudadanos con deficiencias físicas o mentales, zonas rurales, tercera edad, etc.
 - Cultural: que garantiza la asunción de los nuevos aspectos culturales que implica la sociedad del conocimiento de forma armónica e integradora. Las acciones en este aspecto se dirigen a la formación, la colaboración con bibliotecas y asociaciones, el reciclaje profesional, etc.
 - Innovación tecnológica y de investigación científica mediante acuerdos con la Universidad de La Rioja, con otras instituciones y con las empresas tecnológicas asentadas en la Comunidad Autónoma o suministradoras de tecnología a la Administración riojana.
 - Económicos: con el fin de impulsar el desarrollo económico en los sectores relacionados con las TIC y la adaptación de las empresas a la sociedad del conocimiento.
- Verticales o dirigidas a sectores concretos sobre los que incidir para conseguir el desarrollo de la sociedad del conocimiento: educación, turismo, agricultura, sanidad, medio ambiente, transporte.

Los resultados de las acciones horizontales y verticales presentan rasgos muy desiguales. Se pueden resumir en que se tuvo un éxito aceptable en las horizontales, aunque siempre en una fase inicial del desarrollo de la SI, salvo en los dos últimos campos señalados. Esto quizá fuera debido a la no integración de las áreas correspondientes de la Administración riojana en la filosofía y acciones globales en materia de SI. Los resultados fueron mucho más limitados, o inexistentes, en las acciones verticales. En medio ambiente sí se adoptaron las premisas del Plan estratégico especialmente en materia de información ambiental. Por su parte, en educación el esfuerzo se ha centrado en desarrollar una web educativa y algunas experiencias limitadas en teleformación.

6.3 La puesta en marcha del Plan

Suele ser habitual en los planes estratégicos que no se contemplen las soluciones organizativas necesarias para ponerlos en marcha. De esta manera, el análisis de la realidad y la proyección de actuaciones futuras se ven desamparadas en su aspecto institucional, en los medios necesarios para llevar a cabo lo planificado. Es cierto que se suele hacer una previsión de cantidades requeridas para la puesta en marcha del Plan –tres mil millones de pesetas en nuestro caso en el período 2000-2002-, pero no se suele hacer una referencia igualmente detallada de las fuentes de financiación. Pero si nos atenemos al factor del diseño orgánico, la mayor parte de los planes no suelen contemplar este factor en detalle. Tampoco suele haber un estudio de la

organización y de sus necesarios cambios de adaptación a los nuevos objetivos establecidos. Parece entenderse que la organización “sabr  que hacer” cuando empiece a ejecutar el plan correspondiente. Sin embargo, esto no suele ser así por algunas razones ya comentadas en epígrafes anteriores –resistencias de la organización, alteración del statu quo existente, introducción de nuevas tareas, necesidad de implantar una nueva cultura- y porque, simplemente, en el campo que nos estamos refiriendo casi todo lo que se suele proponer es nuevo.

En el caso de La Rioja ya se ha comentado que algunas de las actuaciones propuestas en el Plan Estratégico habían tenido un comienzo en el Plan de Modernización, lo que implicaba que ya había una unidad que había asumido esas tareas. Sin embargo, esa organización, el SICE, tenía una orientación claramente hacia el interior de la Administración riojana, aunque algunos productos, SAC, tuvieran una clara proyección externa. Además, la empresa pública de informática SAICAR, propiedad del Gobierno de La Rioja, venía realizando las labores de desarrollo de algunas aplicaciones, el mantenimiento de otras y de la red corporativa, RIC.

Desde antes de la puesta en marcha del Plan Estratégico se planteó la duda de si el SICE podría asumir además de sus funciones de modernización administrativa las de promoción de la SI en la sociedad riojana. La respuesta se despejó en el sentido de buscar una organización que asumiese de una manera autónoma, pero no independiente, dicha promoción. Se optó, por tanto, por crear una institución que actuara de forma coordinada con SAICAR y el SICE. Además, se decidió que debería depender de la Consejería impulsora de la modernización y de la SI, la de Desarrollo Aut nomico y Administraciones Públicas, y que debería estar presidida en sus puestos fundamentales por las cabezas de la Consejería, su titular y el Secretario General Técnico de la misma. Ambos, además, eran las cabezas del SICE y de SAICAR. Las cuestiones que quedaban por resolver era la forma orgánica que debía adoptar la nueva organización y las funciones exactas que debería asumir y cuáles iban a ser las relaciones formales con las entidades que tenían competencia en materia de SI/TIC del Gobierno de La Rioja.

Con el fin de despejar esas incógnitas se hizo un análisis de las formas organizativas adoptadas en algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en materia de SI. Tras ese análisis se creyó conveniente realizar una visita a la Generalitat Valenciana que en 1996 había creado la Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información (Fundación OVSI), de la que forman parte la propia Generalitat, instituciones públicas, algún agente social y diversas empresas y organizaciones empresariales.

El viaje se hizo en abril de 2001 y en él el Consejero y el Secretario General Técnico de La Rioja contactaron al más alto nivel con los responsables valencianos en la materia. También se mantuvo una entrevista con los responsables en materia de SI del Ayuntamiento de Valencia. Ese viaje marcó una tendencia de relación con otras instituciones de fuera de La Rioja tanto para conocer de primera mano las soluciones

que cada una de ellas adoptadas como para llegar a acuerdos de adquisición o de convenio sobre determinados productos, para colaborar en determinadas áreas, para aliarse con el fin de concurrir a determinados proyectos o programas europeos, o para establecer posiciones comunes en las reuniones que se mantenían periódicamente, a diversos niveles, en el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Al viaje a Valencia siguieron otros en 2001 al Ayuntamiento de Barcelona, la Universitat Oberta de Catalunya, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Gobierno de Aragón, Gobierno Balear, Comunidad de Madrid, etc., realizados por miembros del equipo de la Consejería.

Algunas de las conclusiones del viaje a Valencia fueron:

- La forma de fundación, impulsada por el Gobierno de La Rioja, parecía la más adecuada para implicar efectivamente a las principales instituciones riojanas. La futura fundación se consideró conveniente que la presidiera el Consejero responsable de la SI en La Rioja.
- Debería darse una entrada muy significativa las organizaciones sociales, tanto las sindicales y empresariales, como, y esto era una novedad respecto a la OVSI, a las que tenían como objeto la representación y prestación de servicios a las minorías de nuestra sociedad.
- La inclusión de empresas individuales era “la tercera pata” de la futura institución. Así, se planteó invitar a las empresas que eran suministradoras del gobierno en SI/TIC. En este bloque se incluían a las entidades financieras riojanas o con fuerte implantación, en concreto las cajas de ahorro Caja Rioja e Ibercaja.
- Se podían trasladar a La Rioja, con las adaptaciones correspondientes, algunas experiencias exitosas realizadas en la Comunidad Valenciana.

A partir de abril de 2001 se comienza el diseño de la Fundación en varios frentes: redacción de sus estatutos, diseño organizativo y de recursos humanos, diseño de los procedimientos a seguir entre la Consejería y la Fundación, redacción del convenio marco del Gobierno de La Rioja con la Fundación en el que se incluyese la financiación y las actuaciones a realizar, desarrollo de la imagen corporativa y del nombre de la Fundación y búsqueda de un gerente. Esto tenía que ir acompañado del rediseño del SICE. En este punto se optó por trasladar a las personas que realizaban en el SICE, entre otras, las funciones de mantenimiento de la web autonómica a la futura Fundación. También se decidió que la futura institución no incorporaría personal dedicado a las TIC, ya que estas tareas se encomendarían a SAICAR. Por tanto, el perfil del personal de la nueva organización se basaría en la innovación cultural y en la puesta en marcha de nuevos programas de contenidos y de difusión de la SI en La Rioja, lo que no quería decir que no debieran poseer conocimientos en materia de TIC, pero éste no iba a ser su cometido principal.

En septiembre de 2000 el esbozo anterior había madurado lo suficiente como para comenzar a redactar las normas correspondientes y a contactar con el futuro gerente que se encontraba en una institución pública de La Rioja. Desde esta fecha hasta el 13 de febrero de 2001 se fueron acabando las diversas tareas, que coincidieron con la dotación en los presupuestos para 2001 de una cantidad para la Fundación. Las dificultades fueron muchas y provenían casi todas ellas de encajar la figura de Fundación en el entramado institucional público de la Administración riojana.

En la parte final del proceso del lanzamiento de FUNDARCO se diseñó también su puesta en escena que se concretó en la fecha señalada con un acto en el que se invitaron a los principales representantes de la sociedad riojana, muy especialmente los relacionados con la SI, y a la que asistieron como protagonistas del acto el Presidente de La Rioja, la Ministra de Ciencia y Tecnología, el Consejero de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas, el Alcalde de Logroño, el Rector de La Universidad de La Rioja, así como a representantes de las principales empresas y organizaciones sociales del Patronato. El acto de presentación puso menos énfasis en la tecnología que en los contenidos, como forma de emitir una señal clara a la sociedad riojana de por dónde debería ir la SI o del Conocimiento en La Rioja.

6.4 FUNDARCO

El proyecto de la Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento, FUNDARCO, nace como foro de encuentro y de ideas con el fin de: dinamizar la nueva Sociedad, aunar todos los proyectos innovadores, ser foro permanente de discusión de lo nuevo y de lo mejor. En su nacimiento se consideró que el referente de su éxito sería lograr una vida autónoma al margen de la iniciativa gubernamental, lo que significaría que se habría cumplido el objetivo de adentrar a La Rioja en una nueva sociedad y de fortalecer la democracia en esa región.

En sus Estatutos, www.fundarco.com, se establecen los siguientes fines:

- El impulso, el desarrollo y la consolidación de la denominada “sociedad del conocimiento” o “sociedad de la información” en el territorio de La Rioja en todos los órdenes de la sociedad riojana: institucional, territorial, económico, tecnológico o social.
- La innovación tecnológica.

Para el cumplimiento de estos fines la Fundación preveía desarrollar las siguientes líneas de actuación:

- Potenciar, crear y coordinar la creación de contenidos riojanos y su ubicación en la red “Internet”.

- Potenciar y garantizar la circulación, el uso, el conocimiento y la comprensión de los contenidos que se intercambian con las nuevas tecnologías.
- Potenciar la creación de empresas en “la nueva economía”, su mantenimiento y competitividad, así como la adaptación de las empresas riojanas al uso de la red Internet como instrumento de desarrollo empresarial.
- Fomentar la cooperación entre las empresas, y la de éstas con las entidades públicas para conseguir el desarrollo de infraestructuras tecnológicas.
- Canalizar las iniciativas públicas que le encargue el Gobierno de La Rioja o cualesquiera otras Administraciones Públicas, que tengan como fin la promoción de la igualdad de oportunidades de todos los riojanos en el acceso a la sociedad del conocimiento.
- Acometer, en colaboración con las Administraciones Públicas y entidades privadas, acciones formativas para que los riojanos puedan acceder a la sociedad del conocimiento.
- Auspiciar las acciones culturales relacionadas con la sociedad del conocimiento.
- Asesorar y apoyar, de acuerdo con el instrumento jurídico apropiado en cada caso, a las Administraciones Públicas riojanas en materia de innovación tecnológica y de calidad.

El desarrollo de los fines y de las líneas de actuación de la Fundación se efectúa a través de alguna de las formas siguientes:

- Gestión de centros y recursos propios, y realización de actividades.
- Concesión de ayudas económicas y subvenciones
- Participación en el desarrollo de las actividades de otras entidades que realicen actividades coincidentes o complementarias con las propias de la Fundación.

Sus órganos son los siguientes:

- Consejo Asesor¹: Es el órgano de la Fundación destinado a agrupar a las entidades sociales, públicas o privadas, económicas o sin ánimo de lucro, comprometidas con

¹ Son miembros del Consejo Asesor, además de los integrantes del Patronato: Arsys S.A., Asociación de afectados de esclerosis múltiple de La Rioja (AEDEM), Asociación de familiares de enfermos de Alzheimer de La Rioja, Asociación de la Prensa, Asociación riojana de familiares de enfermos psíquicos (ARFES), Asociación de promoción gitana de La Rioja, Asociación riojana pro personas con deficiencia psíquica (ARPS), Asociación riojana de padres de niños autistas (ARPA), Aspace-Rioja, Asprodema-Rioja, Cáritas Diocesana, Chavicar, Federación riojana de municipios, Compaq S.A., Emesa, IberCaja, Federación riojana del voluntariado social en España, ATIME RIOJA, Cruz Roja, Iberdrola, Indra, Mundo inmigrante (AMIN) Mutua Universal, Novell, Pioneros, PriceWaterhouse Coopers, Siemens, S.A, STE Consulting

los fines fundacionales y, especialmente, con el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento en La Rioja. En la actualidad lo componen 63 entidades.

- Patronato²: es el órgano de gobierno y representación de la Fundación.
- Presidencia: la presidencia honorífica de la Fundación la ostenta el Presidente del Gobierno de La Rioja. La presidencia de la Fundación corresponde al Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja.
- Director Gerente

Sus recursos humanos son reducidos y se componen de dos tipos de personas: las de plantilla y las vinculadas a proyectos y programas concretos. Su financiación se basa en las transferencias del Gobierno de La Rioja y la proveniente de los fondos destinados a realizar programas y actuaciones concretas, que tienen su origen en el propio Gobierno riojano, en Ayuntamientos de La Rioja, en la Administración General del Estado y en programas de la UE.

En el proceso de creación de la imagen corporativa de FUNDARCO se decidió usar dos marcas, una institucional FUNDARCO, y otra de uso más “comercial” y que pudiera utilizarse en todos o la mayor parte de los programas de actuación. Así surgió la marca “conlared”. Ambas marcas tienen su reflejo en los dominios respectivos www.fundarco.com y www.conlared.com. “Conlared” sirve además de identificador de las cuentas de correo y de las webs municipales.

Por último, las principales líneas de actuación se concretan en una serie de programas que se ofrecen a continuación reseñando, en su caso, los datos más significativos a enero de 2003 para una población aproximada de 275.000 habitantes:

- “Formación conlared” cuyo fin es divulgar el concepto de “Sociedad del Conocimiento” a través de la formación. Se ha desarrollado en 87 municipios, se han beneficiado 5.756 personas y se han impartido 518 cursos.
- “Agenda Digital Cultural” que cuelga en la red los acontecimientos culturales de todos los municipios de La Rioja.
- “Pueblos conlared”²: tiene como objeto que todos los municipios tengan su web municipal. Los datos son: 48 municipios con web institucional (de 174) y 51 dominios registrados.

² Son miembros del Patronato: el Gobierno de La Rioja (con cuatro representantes), los ayuntamientos de Alfaro y Logroño, la Universidad de La Rioja, la Caja de Ahorros de La Rioja, UGT, CCOO, la Federación de Empresarios de La Rioja, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, Telefónica de España, la ONCE, la Agencia de Desarrollo de La Rioja, la Federación Riojana de Municipios e Ibercaja.

- "Urbanet": dota a los municipios riojanos de una infraestructura de Internet básica, incluida la conexión en banda ancha. Este programa provenía de "Netcar", incluido el Plan de Atención al ciudadano de 1998. Se desarrolla conjuntamente con la Dirección General de Administración Local. Se han instalado en 35 municipios, la mayor parte de ellos pequeños, con una dotación de 61 equipos.
- "Todos con la red": su fin es facilitar el acceso a las tecnologías de la información a través de un programa de ayudas para la adquisición de ordenadores, conectividad, asistencia, formación, todo ello con financiación a coste cero. En su edición de 2001 se adquirieron en poco más de dos meses 1.150 ordenadores, 850 alumnos se inscribieron en los cursos de formación y se instalaron 350 líneas ADSL.
- La red de "Cibertecas" o centros específicos, de nueva creación y gratuitos de Internet a disposición de la ciudadanía con el fin de promover y facilitar el uso de las nuevas tecnologías en lugares públicos, como herramientas de trabajo, ocio y desarrollo económico. Se abrieron 3 cibertecas en Logroño y una en Calahorra con un equipamiento de 20 ordenadores aproximadamente por centro, además de escáner e impresoras, cámaras web y conexión en banda ancha.
- La red de "telecentros" que con las mismas características que las "Cibertecas" se integraban en las bibliotecas municipales o ampliaba los centros que pudiera haber en algunos municipios. Se equiparon 4 telecentros permanentes y 2 para el verano con un total de 26 equipos instalados.
- "Mójate con la red": su fin es potenciar y divulgar el uso de las TIC en los lugares de mayor afluencia en el período estival, como instalaciones deportivas y piscinas públicas. 5 instalaciones deportivas de otras tantas localidades se beneficiaron del programa.
- Los "Premios Fundarco" que desde su convocatoria en 2001 pretende incentivar la creatividad, la originalidad y el esfuerzo de los ciudadanos y organizaciones riojanas en materia de la Sociedad del Conocimiento. A la primera convocatoria se presentaron 55 proyectos.
- "CibeRioja" que con más de cien videos digitales de corta duración acerca al ciudadano las principales innovaciones tecnológicas de la nueva sociedad que nos está cambiando la vida a todos.
- ORSI, Observatorio Riojano para las Nuevas Tecnologías que pretendía en su comienzo el estudio cuatrimestral de la difusión y el alcance en general de las TIC en La Rioja mediante indicadores que permitan comparar la evolución de La Rioja en este campo. En la actualidad también se han incluido los llamados "flashes bimensuales", los cuales tienen la finalidad de estudiar temas concretos relacionados con las TIC.
- "La Rioja Global-Local", un programa de televisión diseñado en 2001 con un carácter divulgativo y didáctico sobre las TIC para acercar y familiarizar a la

población riojana con los avances de la Sociedad del Conocimiento en los principales campos de nuestra sociedad y de la que ya se han emitido 15 programas por tres canales de televisión local..

- La revisión y actualización de la “Guía Digital de la Comunicación” que se inició en 1998 en colaboración con la Asociación de la Prensa.
- “Emigrantes riojanos conlared” que conecta a través de Internet y por videoconferencia a familias riojanas de Chile, Argentina y La Rioja. Un total de 790 personas usaron este servicio.
- “Monasterios conlared” que ha hecho llegar las TIC a las comunidades religiosas. En total se beneficiaron 8 comunidades religiosas.
- “Peregrinos conlared” que permite en verano a los numerosos peregrinos que transitan por el Camino de Santiago acceder gratuitamente a Internet en los Albergues del Camino. Casi cinco mil peregrinos se aprovecharon de este programa en 2001 y 5.600 más lo hicieron en 2002.
- “Los martes de la Sociedad del Conocimiento” que convoca periódicamente a importantes y conocidas personalidades nacionales relacionadas con la Sociedad del Conocimiento en un debate público.
- “Correo electrónico universal” con el fin de expandir y facilitar el uso del correo electrónico en el ámbito doméstico y en el de los Ayuntamientos. 143 municipios se dieron de alta en el correo al igual que 4.912 personas.
- “Recíclalo conlared”, cuya finalidad es favorecer y estimular la adquisición de equipos informáticos nuevos, ayudando a retirar los antiguos como medio para preservar el medio ambiente. Su lanzamiento se produjo en 2001 y se recogieron 440 equipos.
- “Cibertalleres infantiles”, como forma para divulgar activamente el concepto de “Sociedad del Conocimiento” a través de la formación, considerada como un medio para el cambio cultural, entre las personas más jóvenes, potenciales usuarios de las TIC. Se han llevado a cabo un total de 31 cursos y 362 niños.
- “Mayores conlared”, para divulgar activamente el concepto de Sociedad del Conocimiento a través de la formación, considerada como un medio para el cambio cultural, entre uno de los colectivos más desfavorecidos digitalmente: las personas de más de 65 años. Se han realizado más de 24 cursos, con un total de 277 participantes.
- “Teletrabajo: formación para mujeres”, como manera de compensar la diferencia de nivel formativo sobre el desarrollo del trabajo a distancia utilizando las TIC. Además de favorecer nuevas formas de trabajo se está paliando la fractura digital al formar sólo a mujeres, que suponen sólo un tercio de los que se conectan a Internet. Se realizó un curso, con una participación de diez mujeres.

- “Cibercentros para mayores”, los cuales promueven y facilitan el uso de las nuevas tecnologías en lugares públicos mediante la dotación de equipos informáticos, destinados fundamentalmente a las personas mayores. Se abrieron dos centros.
- “Taller de Ideas”, es un local destinado a la puesta en marcha de proyectos de negocios intensivos en el uso de nuevas tecnologías y dotado con la infraestructura y equipos necesarios.
- “Programa CREDI”, es una acción formativa sobre nuevas tecnologías destinada a personas con discapacidad física o psíquica. Se articula a través de las asociaciones a las que pertenecen estas personas. Se impartieron 4 cursos, con un total de 46 participantes.

ANEXO

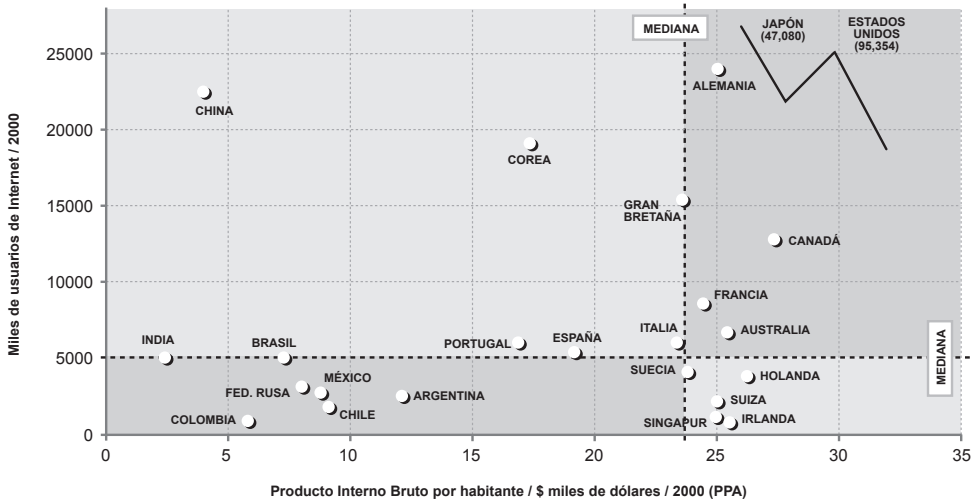


Gráfico 1. Usuarios de Internet versus PIB per cápita
Fuente: WORLD BANK, World Development Indicators 2001.

ACCESO A INTERNET POR CC.AA. (EVOLUCIÓN)

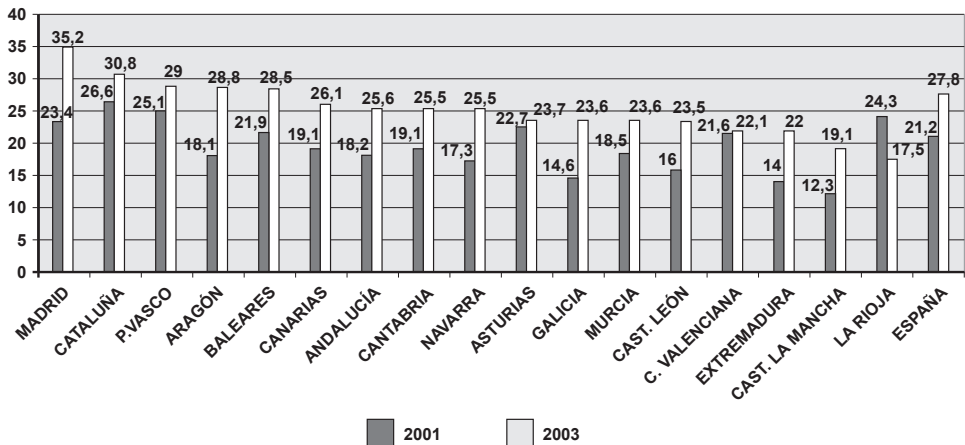


Gráfico 2. Fuente: EGM, oleada 2001 y octubre/noviembre 2003

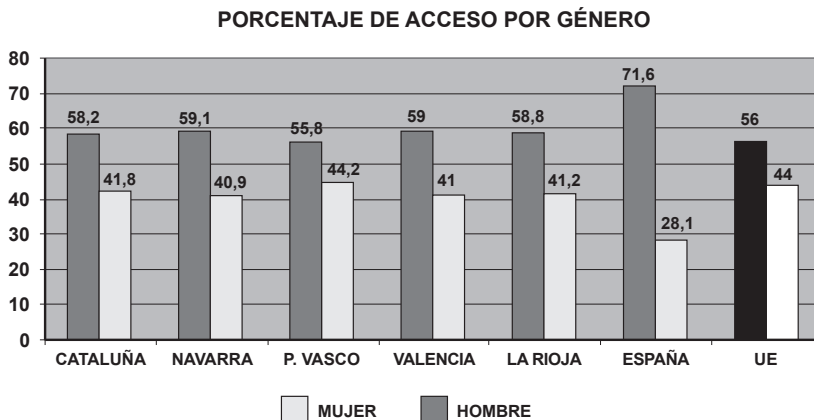


Gráfico 3. Fuente: Cataluña: DURSI, mayo '03; Navarra: Instituto de Estadística de Navarra, 2ª Oleada, Nov '03; País Vasco: EUSTAT, IV Trimestre '03; Valencia: OVSI, Infobarómetro, mes 12 '03; La Rioja: ORSI, marzo '03; España: EGM, octubre/noviembre '03 y UE: Flash Eurobarómetro 135, noviembre 2002.

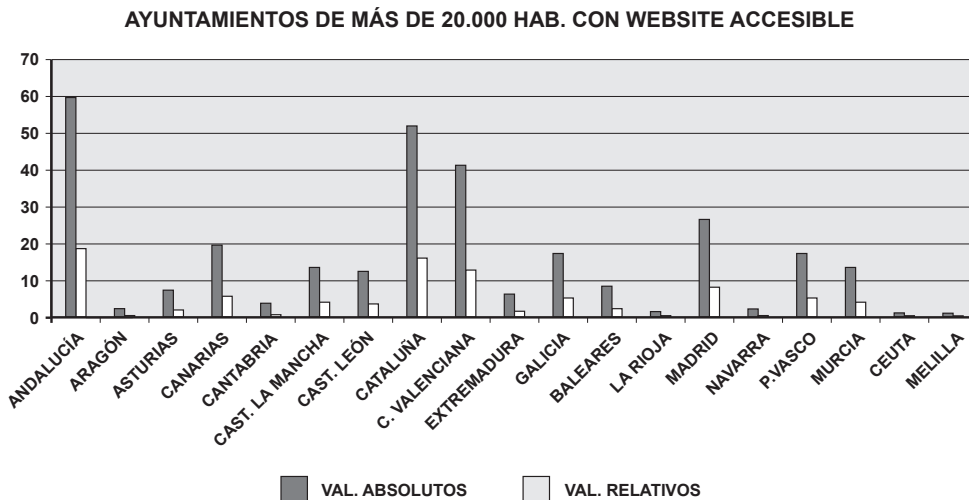


Gráfico 4. Fuente: Informe eEspaña 2003. Fundación Auna.

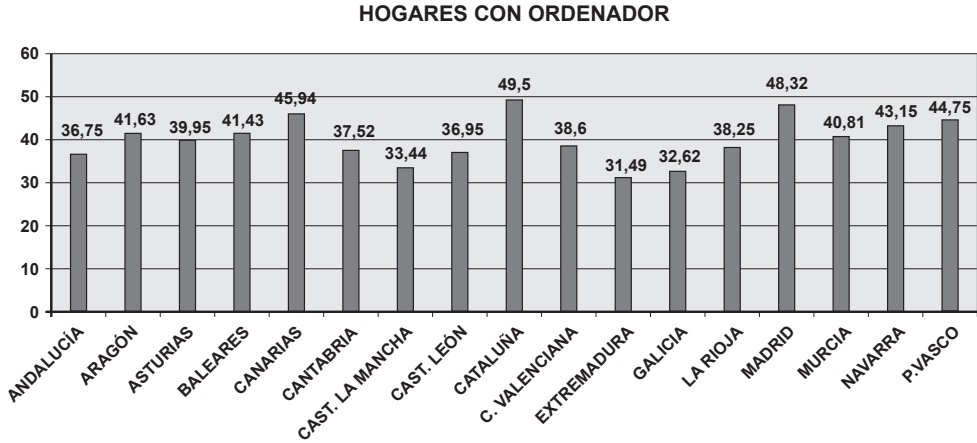


Gráfico 5. Fuente: INE 2004.

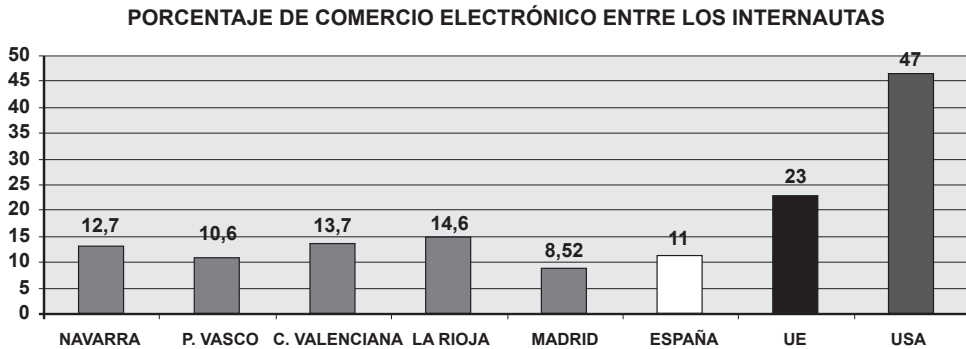


Gráfico 6. Fuente: Cataluña: DURSI, mayo 2003; Navarra: Instituto de Estadística de Navarra, 2ª Oleada, Nov '03; País Vasco: EUSTAT, IV Trimestre '03; Valencia: OVSI, Infobarómetro, mes 12 '03; Madrid: INE, 2004; La Rioja: ORSI, marzo '03; España y UE: Flash Eurobarómetro 135, noviembre 2002; USA: OCDE, mayo 2001.

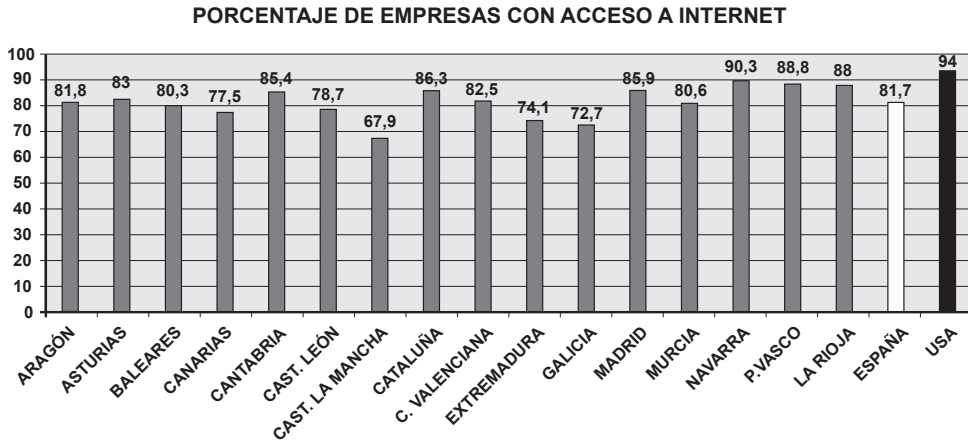


Gráfico 7. Fuente: INE 2003. Datos USA: DMR/SEDISI-encuestas a empresas; DTI-Business in the information age, international benchmarking report y OCDE science, technology and industry scoreboard 2001.

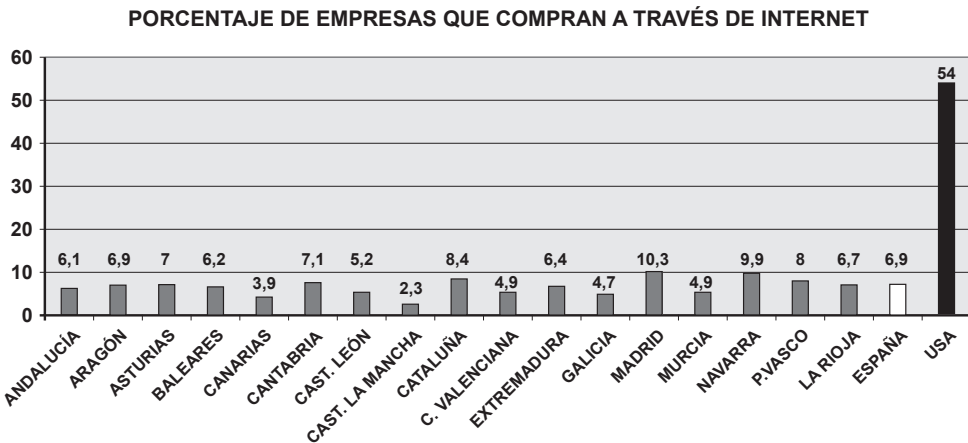
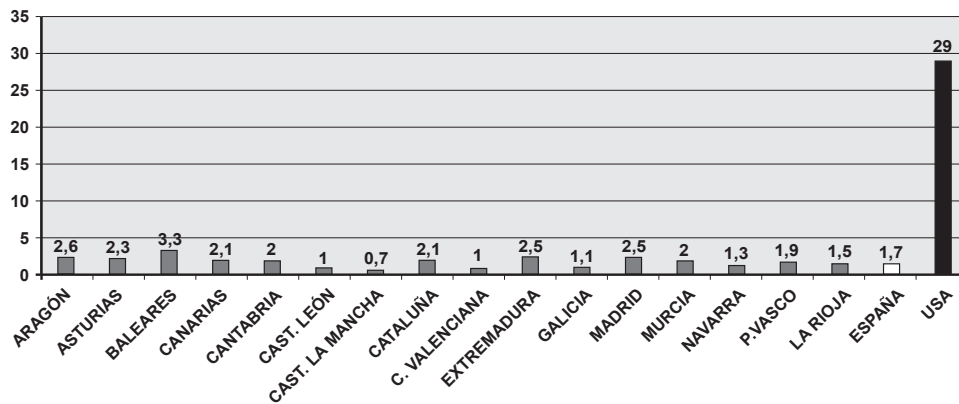


Gráfico 8. Fuente: INE 2003 (Porcentaje de empresas españolas que compran por Internet sobre el total de empresas). Datos USA: DMR/SEDISI-encuestas a empresas; DTI-Business in the information age, international benchmarking report y OCDE science, technology and industry scoreboard 2001.

PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE VENDEN A TRAVÉS DE INTERNET



BIBLIOGRAFÍA

Alba, C. (2000), “Desaparición o reestructuración del Estado: reformas de la Administración o reformas de la gobernación”, en Trinidad, Antonio (Coordinador) (2000) *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.

Alabau, A. (2002), *La Unión Europea y su política para la Sociedad de la Información*. Fundación Airtel Vodafone.

Alabau, A. (Coordinador) (2000), *Las regiones y el desarrollo de la sociedad de la Información*. A Coruña, Diputación da Coruña.

Andersen Consulting (2002), *E-Government Leadership*. Andersen Consulting.

Arenilla, M. (2003), *La Reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid, INAP.

Arenilla, M. (Dir.) (2000), *El proceso de la Modernización en las Administraciones públicas. El caso de La Rioja*, Logroño, Gobierno de la Rioja.

Arenilla, M. (1997), “La Modernización de las Administraciones autonómicas como decisión conformadora” en *GAPP* nº 7-8.

Baena del Alcázar, M. (2001), *La Ciencia de la Administración* en Curso a Distancia: Dirección y Gerencia pública (obra completa) Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

Baena del Alcázar, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Volumen I. Madrid, Tecnos, cuarta edición reformada.

Bañón, R. y Carrillo, E. (1997), “La legitimidad de la Administración Pública”, en R. Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad.

Barkin, C.; Bennet, A. y Remez, S. (Eds.) (2001), *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. Viena, Management Concepts.

Beltrán, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Beltrán, M. (2000), “El problema de la calidad en los servicios públicos”, en Trinidad, Antonio (Coordinador) (2000) *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.

Botella, J. (Coordinador) (1999), *La ciudad democrática*, Barcelona, Ediciones del Serbal.

British Council (1999), *Public sector reform in Britain*,
www.britishcouncil.org/governance/manag/reform

Canales, J. M. (2002), *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Alicante, Universidad de Alicante

Castells, M. (2001), *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Barcelona, Plaza&Janés Editores.

Castells, M. (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. La sociedad red. Madrid, Alianza Editorial, 590 p

Castells, M.; Díaz de Isla, M. I. (2001), *Diffusion and Uses of Internet in Catalonia and Spain*. Barcelona, UOC. www.uoc.es/in3.

Comisión Europea (2002 a), *Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe*, COM(2002)62 final,

Comisión Europea (2002 c), Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos. Bruselas, 28.5.2002 COM(2002) 263 final

Comisión Europea (2000 a), eEurope. *Una sociedad de la información para todos*, COM (2000) 130 Final.

Comisión Europea (2000b), *La Sociedad de la Información y el desarrollo regional. Intervenciones del FEDER para el período 2000-2006. Criterios para la evaluación de programas*. Documento técnico temático de la Comisión Europea.

Comisión Europea (1999), *Libro verde sobre la información proveniente del Sector Público en la Sociedad de la Información*,
http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/index_en.htm

Consejo Económico y Social de Andalucía (2002), *Andalucía ante la Sociedad de la Información*. Sevilla.

Criado, I.; Ramilo, C.; Serna, M. S. (2002), "Research on E-Government: A Proposal of Theoretical Framework", en *European Group of Public Administration*, Postdam, 4-7 de septiembre de 2002. Ponencia.

- Dahl, R. A. (1999), *La democracia*. Una guía para los ciudadanos. Madrid, Taurus.
- Dahl, R. A. (1996), "Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience" en Shapiro, I. Y Russell H. (eds.) *Political Order (Nomos 38)*. Nueva York, Nueva York UP.
- Franco, J. (2002), "E-gobierno en la práctica: el caso de Galicia" en Seminario internacional *La Administración en Internet*. Ourense, 2 y 3 de abril de 2002. Ponencia.
- Fundación OVSI (2002), *Informe sobre la Sociedad de la Información en Iberoamérica 2002*. Valencia. Fundación Ovisi. www.ovsi.es
- Fundación Retevisión (2001), *eEspaña 2001*. Madrid.
- González, A. (2001), *Investigación escenarios –y claves- de intervención en la "Administración Pública" de máxima validación ciudadana*. Documento de trabajo.
- Harvard University (2002), *The Global Information Technology Report 2001-2002*
- Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government, The. John F. Kennedy School of Government. (2000), *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge, JFK School of Government
- Jordana, J. (ed) (2002), *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow, Edward Elgar.
- Jordana, J. (2001), "Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 16.
- Jordana, J., Sancho, D. (2001), "Políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: de qué forma puede estimularse la demanda?" *Notas de Economía*. Núm 69-70, Barcelona, Generalitat de Cataluña.
- MAP (2000), *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Madrid, MAP.
- Mayntz, R. (2002), "National States and Global Governanc ", ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa, 8-11 octubre 2002.
- OCDE, (2001), "The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures", *Policy Brief*, núm. 8, PUMA/OCDE.
- OCDE-PUMA, Roberto Gualteri (1999), *Impact of the Emerging Information*

Society on the Policy Development Process and Democratic Quality,
www.oecd.org/puma/

Olías de Lima, B.(Coordinadora) (2001), *La Nueva Gestión Pública*, Pearson, Madrid

PNUD (2002), “Informe de Desarrollo Humano”. Disponible en <http://www.undp.org>.

Report *The Citizen's Charter. The facts and figures*. (1995), Presented to Parliament by The Prime Minister and the Cancellor of the Duchy of Lancaster, London

Ramió, C. (2002), “El papel de la e-Administración ante los retos de las Administraciones públicas de América Latina: e-Administración y sector público en el siglo de la globalización” en *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa, 8-11 de octubre de 2002. www.clad.com.

Sancho, D. (2002a), “National platforms for the Information Society development”, en Jordana, J. (ed.) *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Glasgow, Edwar Elgar.

Sancho, D. (2002b): “La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas” en Grau, M. y Mateos, A. *Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España*. Valencia, Ed. Tirant lo Blanc.

Subirats, J.; Blanco, I.; Brugué, Q.; Font, J.; Gomà, R.; Jarque, M.; Medina, L. (2001), *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona, Escola d'Administració Pública.

Telefónica (2001), *La Sociedad de la Información en España Perspectiva 2001-2005*. Madrid

Tsagarousianou, R.; Tambini, D. Y Bryan, C. (Edited) (1998), *Ciberdemocracy. Tecnology, cities and civic networks*, Londres y Nueva York, Routedledge.

VVAA, Indicadores de gobernabilidad de América Latina;
www.gobenabilidad.org/indicadores.html

Wildavsky, A. (1987), “A Cultural theory of responsibility”, en Lane (Ed.) *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.

World Bank (2001), *E-government, A guide* The World Bank Group,

World Bank (2001), *Information Infrastructure: The World Bank's Group Experience*. Washington DC, The World Bank.

World Bank (2000), *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.

World Bank (1998), Public Sector - *The Critical Role of Evaluation* - Selected

Capítulo 6

EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO FACTOR PROMOTOR DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. EL CASO DE CATALUÑA

Ana Sanz

El objeto de este capítulo es analizar cuál es el papel que tienen o que pueden tener las Comunidades Autónomas¹ como factor promotor de la Sociedad de la Información² en España. El texto se estructura en tres bloques: una introducción general, un análisis del rol de las CCAA en materia de SI, y por último, la explicación de algunos aspectos del caso catalán.

1. Las políticas de la sociedad de la información

Cuando hablamos de la SI nos estamos refiriendo a esa imagen “futura” de una sociedad, más o menos de las características de la nuestra actual, pero que usa intensamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación³. Hay quien ve en dicha imagen la superación de algunos de nuestros problemas sociales. Y sostienen la idea de que en la SI serán más realizables valores como el de la igualdad, y que Internet aminorará muchas de las discriminaciones y fracturas sociales presentes hoy. Las políticas de SI se insertan en un proceso de cambio social al que todos, actores públicos y privados, estamos llamados a participar o, en lo peor, a ser arrastrados por él. Y como existe una gran incertidumbre acerca de cuáles son los mejores instrumentos de intervención pública, pues se están emprendiendo muchas y muy variadas acciones, sin que podamos por ahora tener demasiados indicadores de éxito o de fracaso. En Cataluña, los premios SI local muestran esta variedad⁴; se han premiado telecentros, portales municipales, o el proyecto Tecnocampus, que les será explicado en otro capítulo. Pero por ello también las políticas de SI conforman un gran campo de aprendizaje e innovación.

Desde una visión general, en nuestro contexto europeo, estas nuevas políticas de SI son políticas multinivel porque tanto el nivel europeo, como el central, autonómico

1 En adelante, CCAA.

2 En adelante, SI.

3 En adelante, TIC.

4 Para más información, <http://www.si-local.gencat.es>

y local pueden impulsarlas. La política de telecomunicaciones, núcleo primario de las políticas de SI, se ha europeizado muy intensamente de modo que en la actualidad sus grandes líneas se deciden en instancias comunitarias. Por otro lado, el proceso de liberalización ha conformado un nuevo escenario de *governance*, protagonizado por poderes públicos y actores privados. Las políticas de SI se dirimen en los cauces de redes horizontales multinivel, donde confluyen territorialmente las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y los intereses de los diversos actores públicos y privados. En este contexto, las estrategias de nuestros gobiernos deben flexibilizarse para seguir velando por los intereses públicos, y la realización de los valores y principios que constitucionalmente les son impuestos.

2. El papel de las CCAA en la promoción de la sociedad de la información.

En estos momentos, todos los niveles de gobierno (europeo, nacional, autonómico y local) están actuando en materia de SI. Pero ¿cómo se articula esta concurrencia desde el ámbito autonómico?

En el nivel comunitario, en las políticas de cohesión ha habido dos ámbitos que han ido expandiéndose en los últimos años: medio ambiente e infraestructuras y, en especial, las de telecomunicaciones. En estos momentos, la iniciativa e-Europe, lanzada en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000 (anteriormente explicada por David Sancho en un capítulo anterior) está teniendo proyección en otros ámbitos. La SI es hoy, por ejemplo, parte integrante de los programas de desarrollo puestos en marcha gracias a los fondos estructurales, y se guía por dos principios. El primero es el redireccionamiento, salvo excepciones, de las ayudas estructurales hacia la demanda de nuevas TIC más que hacia las infraestructuras, con el fin de desarrollar el “reflejo digital” que falta a veces en Europa. El segundo, la integración coherente y estructurada de la SI, en el marco de los objetivos prioritarios de cohesión económica y social perseguidos por la política regional. Estos planes integran acciones innovadoras que permiten a las regiones, gracias a estos fondos estructurales, desarrollar proyectos innovadores. Así se han puesto en marcha acciones como las del desarrollo de un sistema de telemedicina, de vital importancia para las regiones despobladas de Laponia (Finlandia), o la creación de una universidad virtual en Escocia (Reino Unido). Una última noticia relevante es el presupuesto aprobado para el programa SI 2000-2006 para las CCAA Objetivo 1, en el marco del *Plan de desarrollo regional 2000-2006* (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla).

Aquí en España, la gran iniciativa de ámbito estatal es Info XXI, la cual contempla programas que deben ser desarrollados en cooperación con las CCAA, ya que son éstas las que efectivamente deberán aplicarlos, entre otros, por motivos competenciales (administración electrónica, ciudades digitales, Internet en la enseñanza, puntos de acceso público a Internet, proyecto sanidad.es, contenidos digitales)

Y ya dentro del ámbito de gobierno autonómico, podemos hablar de una generalización de planes estratégicos o directores para el desarrollo de la SI o, en su caso, de intervenciones más o menos cohesionadas en esta dirección. En el caso andaluz, la reciente aprobación del *Plan Inf@landalus 2002-2004* va en este sentido. De manera más específica, es muy relevante analizar si se han creado o no, además, organismos especializados en SI (comisionados, observatorios, etc) por su impacto en el futuro proceso de implementación de este tipo de iniciativas. Todo ello nos lleva a considerar que las CCAA ya están actuando y decididamente en materia de SI, al menos en el plano de las declaraciones institucionales. Llegados a este punto nos podemos preguntar: ¿qué pueden hacer las CCAA? ¿qué deben hacer las CCAA? y ¿qué están haciendo las CCAA?

La idea general es que las CCAA deben promocionar la SI en su ámbito territorial. Y, en tanto lo hacen, va emergiendo y configurándose un nuevo ámbito de intervención autonómica. Pero estas políticas son recientes. Salvo los casos de Baleares (1997, Plan BIT siglo XXI) y Valencia (creación del OVSI en 1996 y de la Oficina Valenciana para la SI), las iniciativas autonómicas han sido bastante tardías. A finales de los ochenta, las agendas autonómicas empiezan a ser permeables a la necesidad de impulsar sus redes de telecomunicaciones, como punto clave y estratégico para el desarrollo regional. Pero, en general, predominaba la visión de la “competencia exclusiva del estado”. En los noventa se abren “ventanas” de oportunidades y los gobiernos autonómicos empiezan a celebrar acuerdos con Telefónica y también a impulsar actividades con el objetivo de desarrollar en su territorio la red de telecomunicaciones. Por ejemplo, creando empresas y demás para gestionar los propios recursos de telecomunicaciones, como es el caso del Centre de Telecomunicacions (Cataluña), Euskalnet (País Vasco) o la Compañía Andaluza de Telecomunicación (Andalucía). Esto se hace de manera muy fragmentada y casuística, pues aún no existían organismos específicos. En el caso catalán, el centro de impulso fue el Departament d'Indústria i Energia (que ya elaboró en 1991 un libro blanco sobre las telecomunicaciones en Cataluña) hasta 1998, fecha de creación del Comissionat per a la Societat de la Informació⁵, un órgano específico. Ya en la segunda mitad de los noventa se crean distintos organismos específicos en casi todas las CCAA y se empieza a velar por atraer recursos económicos para invertir en infraestructuras. Madrid, Cataluña y el País Vasco enseguida vieron la necesidad de focalizar las inversiones en telecomunicaciones y por ello, por ejemplo, desviaron algunos de los presupuestos asignados a determinados programas hacia estos cometidos.

Y a partir de aquí: observamos la flexibilidad que aporta el nivel autonómico que, eso sí, debe justificar para qué se quieren estas nuevas TIC. ¿Existe una idea motor que pueda lanzarse a la opinión pública y a la sociedad? En el caso balear: aminorar su handicap de insularidad e intensificar su relación con la península. En el caso catalán: la cohesión territorial y la presencia del catalán en Internet (uno de los logros, por ejemplo, ha sido conseguir el yahoo en catalán).

5 En adelante, CSI.

Con respecto al tema competencial, la competencia exclusiva del Estado en telecomunicaciones no obsta ni a que las CCAA puedan participar en el engranaje derivado de la liberalización de las telecomunicaciones (se ha podido ver en las concesiones del cable) ni a que se puedan asumir, bajo títulos competenciales propios, políticas de promoción de la SI en ámbitos sectoriales concretos como son la ordenación del territorio o la sanidad (un buen ejemplo son los proyectos de tarjeta sanitaria, engarzados en la e-salud). Y en cualquier caso, hay cláusulas constitucionales que habilitan a todos los poderes públicos para emprender acciones que conduzcan a la efectividad de diversos valores. En el caso catalán, el discurso de “no tenemos competencias” ha resultado una mera tapadera para no dar explicaciones sobre lo que pudiéndose hacer no se hacía. Incluso documentos elaborados por la misma Generalitat han informado de la ausencia de obstáculos jurídicos para poder llevar a cabo las actuaciones contempladas en el *Pla Estratègic per a la Societat de la Informació. Catalunya en Xarxa*.⁶

Parece claro que es imposible llevar adelante una política autonómica para el desarrollo de la SI sin contar con un desarrollo armónico de las telecomunicaciones en el territorio. Así pues las CCAA, en un entorno de mercado liberalizado, deben velar, más si cabe, por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que contraigan los distintos operadores-actores del mercado, sobre todo vinculadas a la cohesión territorial. El caso catalán, en mi opinión, presenta puntos débiles al respecto. Por diversos factores, el incumplimiento de los operadores ha hecho que no se consiguieran en el plazo previsto objetivos políticos tan importantes como el tener conectados de forma totalmente homogénea en el territorio hospitales y escuelas, o las capitales de comarca. Y más allá, se ha contemplado que los poderes públicos son incapaces de “encararse” a las grandes empresas, y que las empresas no tienen suficiente presión social como para que les cueste desdecirse de sus obligaciones. Por ejemplo, la Generalitat se ha mostrado dubitativa ante la opinión pública sobre el alcance de los compromisos que había acordado con algunos operadores. Por otro lado, como he señalado antes, la política de telecomunicaciones ha ido polarizándose cada vez más, a partir de su europeización. Por lo tanto, pasamos de un nivel de decisión muy centralizado a un nivel de implementación muy, muy localizado en el territorio pues, al final, la zanja se abre en un sitio en concreto. Otro ejemplo, el de la política de competencia, también presenta límites claros en cuanto a la capacidad de intervención de los gobiernos autonómicos pues éstos son muy dependientes de las decisiones de gobiernos superiores.

Un segundo punto es que, por el contrario, como también se ha dicho, las políticas de SI son multinivel y atraen a todos los niveles de gobierno. Además tienen amplios espacios de indefinición dada la incertidumbre existente en cuanto a sus objetivos y sus mejores instrumentos de intervención. En Cataluña, por ejemplo, las diputaciones también han visto ahí su hueco, aunque se han centrado más, claro está, en la

⁶ En adelante, PESI Catalunya en Xarxa. Para más información, http://dursi.gencat.net/ca/si/institucional/pla_estrategic.htm

capacitación del nivel local para ser usuaria de las TIC. Pero lejos de tener efectos negativos, la relación que se puede establecer por el carácter multinivel es de complementariedad pues, en general, existe coincidencia en los elementos normativos que informan el conjunto de planes relativos a la SI (e-Europe, Info XXI, planes directores autonómicos y locales). En otro orden de cosas, por ejemplo, ¿qué ayuda más, asegurar puntos de acceso público a Internet como las bibliotecas, o incentivar la apertura de locales como los cibercafés?; ¿qué contribuye más a la extensión del uso de las TIC, si se piensa en sectores de población muy concretos? Hace unos días aparecían en la prensa las críticas que se hacían a la Generalitat de Catalunya, (por parte de la AUI y la Asociación Catalana de Cibercafés), ante el anuncio de una normativa que trataría a los cibercafés como salas de juego, equiparándolos a un local con máquinas tragaperras.

3. La experiencia catalana

Para explicar la experiencia catalana, analizaremos tres aspectos de la misma: una descripción institucional del proceso, las características y contenido de la intervención pública, y algunos elementos de conclusión y aprendizaje.

Previamente, hay que decir que Cataluña está inmersa en un proceso de cambio hacia la SI, pero no todos los catalanes ni todos los ámbitos sociales lo están llevando al mismo ritmo. Y cabe anotar que, en general, el proceso se ha articulado más pensando en los principios de liberalización económica que en los de servicio universal; pero esto, todo hay que decirlo, no es ninguna singularidad del caso catalán. Un activo importante es que los catalanes se han mostrado muy receptivos y permeables a los cambios, como señalan las posiciones desde el principio, muy avanzadas en los indicadores de uso de las TIC, y que muchas veces han precedido a actuaciones públicas en ese sentido. Por ello una buena pregunta sería: ¿cuánto ha contribuido la acción pública al éxito catalán en términos comparativos españoles?

3.1. Descripción institucional del proceso

Tradicionalmente las telecomunicaciones han sido una política muy, muy centralizada y Cataluña, en concreto, sólo empezó a acercarse a ellas de un modo instrumental, a partir de su competencia en medios de comunicación social y la voluntad de creación de oferta pública autonómica. En el libro blanco de 1991, anteriormente citado, ya se señaló la relevancia que tenían las administraciones públicas, y la Generalitat en concreto, como elemento de coordinación y de promoción, información o formación. Pero no se siguieron sus indicaciones. A pesar de ello, desde distintos ámbitos, se fueron creando iniciativas tan importantes como es la creación de la Universitat Oberta de Catalunya, la primera universidad española basada exclusivamente en el uso de las nuevas TIC. En los noventa, la prioridad política fue presionar e intervenir en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones con el objetivo político de la asunción de competencias, pero también bajo la idea de que hacía falta

liberalizar el mercado como elemento de competitividad. En Cataluña, el proceso de elaboración de la legislación estatal sobre las telecomunicaciones por cable es un punto de inflexión por dos razones. Porque, uno, emerge un nuevo ámbito autonómico de políticas públicas, telecomunicaciones y SI, a partir del cual se articulan los actores públicos. Así en julio de 1997 se crea Localret (consorcio para impulsar las políticas sobre SI que agrupa a los entes locales) y en mayo de 1998 el ya citado CSI. Y porque, dos, se impone un estilo claramente cooperativo de relación intergubernamental, bajo la idea de que todos se juegan mucho, el cual genera pactos políticos entre administración local y autonómica. Citar aquí el acuerdo entre la Generalitat y la FCM y la AMC⁷, sobre las demarcaciones del cable y sobre sus concursos, o el proceso seguido para la elaboración del PESI Catalunya en Xarxa, o el consenso reciente sobre el proyecto de Administració Oberta de Catalunya⁸. En lo que se refiere al entramado de actores, el proceso ha tenido una clara centralidad institucional, con dos grandes actores institucionales: Localret y el CSI.

Localret⁹ es quizás uno de los mejores inventos de la política catalana de los últimos tiempos. Los ayuntamientos catalanes están organizados a partir de una clara división ideológico-partidista: en una asociación están los alcaldes de CiU (AMC) y en la otra los alcaldes “de izquierdas” (FMC). Cuando llega el tema del cable y sus concursos, se logra el acuerdo entre la AMC y la FMC, a partir de la articulación de un interés común municipalista en el terreno de las infraestructuras de telecomunicaciones. Éste es el embrión de Localret, que es el consorcio que ha ido agrupando a todos los ayuntamientos catalanes (en la actualidad, 781 municipios y casi el 99% de la población cubierta), y que nació con la voluntad de desarrollar las redes de telecomunicaciones. Sus cuatro líneas estratégicas son: 1. gestión de infraestructuras de telecomunicaciones (Localret SA se constituye en el 2000 para coordinar las obras de la Diagonal de Barcelona, y obligar a compartir infraestructuras, disminuyendo el impacto de las obras en la ciudad), 2. servicios de telecomunicaciones a los ayuntamientos (se ha negociado conjuntamente con los operadores) 3. asesoramiento jurídico y fiscal (sobre ordenación de antenas de telefonía celular), 4. desarrollo de la SI (los recientes proyecto AOC y el proyecto Consensus). La valoración de Localret es positiva y, de hecho, su rol y liderazgo político ha ido creciendo de modo que, en mi opinión, a veces hasta ha fundido al gobierno de la Generalitat. ¿El revés de la moneda? que Localret no nació para eso y por ello no cuenta con los recursos necesarios. Localret es más importante cuanto menos lo es el ayuntamiento. Es decir, su estructura y sus capacidades se quedarían pequeñas cuando las relacionamos con las demandas de los grandes ayuntamientos catalanes (los que conforman el área metropolitana, con Barcelona a la cabeza). Una de las últimas reivindicaciones públicas, a finales de este abril, se ha centrado en pedir ayuda pública para digitalizar los pueblos pequeños (de menos de 2.500 habitantes). La idea es crear un punto de acceso a Internet por cada 2.000 personas. Localret ha ido emitiendo informes sobre el nivel de desarrollo de

7 Federació de Municipis de Catalunya (FMC) y Associació de Municipis de Catalunya (AMC).

8 En adelante, AOC.

9 Para más información, www.localret.es.

las redes y los mapas de rentabilidad que han servido de base para constatar que el mercado no está llegando a las zonas poco rentables, y que para que la banda ancha llegue allí hace falta desembolso de dinero público y el estudiar soluciones tecnológicas para cada territorio.

El CIS se crea en mayo de 1998, con rango similar a una vice-consejería y adscrito a Presidencia. Al frente de él, se sitúa a Miquel Puig, quien antes había “liderado” desde el *Departament d’Industria i Energia* la política de telecomunicaciones catalana. Quizás entonces era la única salida de la Generalitat para no perder un “hueco” de intervención, ante la dinámica social catalana y una dinámica municipal que ya empezaba a tener rasgos de bilateralidad con el gobierno central (con los grandes ayuntamientos catalanes tirando muy fuerte, en especial, el de Barcelona). Si no se hubiera creado el CSI, la Generalitat se hubiera quedado fuera de muchas iniciativas de promoción, articuladas a partir de una lógica europea, en los aspectos más simbólicos de la política, y en arenas locales, en cuanto a las dimensiones operativas y de estilo. Desde los inicios, la creación del CSI se vinculó a la creación de un macro plan estratégico, bajo el eslogan de que Cataluña fuera un país delantero dentro de la nueva SI, pero también un país equilibrado, a la vez que se impulsaban programas intersectoriales. Todo ello con un claro impulso político y el apoyo público del Presidente Pujol. Poco a poco, el liderazgo y el impulso político se han ido atemperando de manera que, en estos momentos, se podría mantener la hipótesis de que en Cataluña no existe una imagen de liderazgo político autonómico en materia de SI. La ausencia de coordinación y de estrategia es algo percibido por el conjunto de la opinión pública y del sector. El cambio de la apuesta férrea por la liberalización y el cable a la “conversión de fe” hacia el ADSL o el UMTS, y los pactos con Telefónica, son un claro ejemplo.

El CSI se transformó en abril del 2000 en una *Secretaria per a la Societat de la Informació* de carácter sectorial, una de las patas del nuevo *Departament d’Universitats, Recerca i Societat de la Informació* (DURSI)¹⁰, a cuyo frente está un Conseller que ha privilegiado la política universitaria, y “aparcado” la de la SI, relegando los trabajos a casi un mero seguimiento, o gestión bajo mínimos, del PESI Catalunya en Xarxa. En cuanto a los Secretarios, también se ha ido perdiendo la intensidad del perfil político. El primero, Carles Martín, tenía un claro perfil técnico y el actual, Jordi Alvinyà, nombrado en enero de 2001, quizás haya entrado con una intensidad política mayor pero, en todo caso, el hecho de que el proyecto estrella AOC dependa de Presidencia, bajo el mando directo de Artur Mas (Conseller en Cap) y no del DURSI, no es un argumento a favor de la idea, a pesar de que se ha recuperado alguna competencia, como es la de telecomunicaciones. En estos momentos, las líneas políticas del nuevo Secretario son : - la revisión y actualización del plan estratégico, se está en ello, - el impulso del proyecto AOC (en su segunda fase), lo más avanzado y a lo que se le está dando mayor “bombo”, - la mejora del acceso a Internet, - la creación de un Observatorio de la Sociedad de la Información.

¹⁰ Para más información, <http://dursi.gencat.net/>

3.2 Características y contenido de la intervención pública

Llegar a todo el territorio y a todos han sido las dos ideas estrella que han atraído un consenso político institucional sin fisuras. Pero el impulso y la voluntad política se ha centrado sobre todo en lo primero, en evitar “aislamientos digitales”, sobre todo para las empresas. Por otro lado, la ausencia de un verdadero debate político ha generado un “espejismo” de consenso, roto tan sólo a partir de la creación, en el parlamento catalán en febrero de 2000, de una comisión permanente de legislatura para la SI, una arena donde la oposición ha ido expresándose y, por tanto, haciéndose visible a la opinión pública y al electorado. El reequilibrio territorial ha sido el objetivo más definido e impulsado por acciones concretas, muy relacionadas con la implantación de redes en todo el territorio.

Aunque en el discurso público también está presente la idea de evitar la “brecha digital”, poco se ha hecho en Cataluña para evitar que las “infodesigualdades” (por el acceso o por las diferencias en la ciberfluencia) se añadan a otros procesos de exclusión social. Los puntos Òmnia, impulsados por la Generalitat, y situados en barrios marginales, o iniciativas como la de “Info. Fes-te amic de l’ordinador”, del Ayuntamiento Mataró, son, en mi opinión, poco potentes. ¿Podría ser que en Cataluña, a medida que se avanza en los indicadores de digitalización, se avance también en indicadores de exclusión social? Sí, porque una cosa es que la digitalización no aumente las desigualdades existentes y otra muy distinta es que la digitalización se use como factor de cohesión social. En Cataluña la línea ha ido más por el primer sentido.

El marco de actuación catalán en cuanto a los contenidos es lo establecido en el *PESI Catalunya en Xarxa*, aprobado en 1999, a partir del acuerdo del CSI y Localret, y estructurado en 7 ámbitos¹¹, a partir de los cuales surgen distintos proyectos (55) y acciones (150). Con respecto de la opción estratégica elegida, el plan oscila entre asegurar un impulso a la planificación sectorial y el mantenimiento de la voluntad de desarrollar cierta planificación y coordinación intersectorial. Sus resultados han sido, cuanto menos, decepcionantes porque, aunque la Generalitat aún no ha presentado su evaluación -que se retrasa ya mucho-, existe la percepción de que el plan no se ha cumplido, y por ello en estos momentos está ya en fase de revisión. Sin embargo, muchas de las ideas en él contempladas han impregnado, de un modo u otro, casi todas las iniciativas públicas catalanas en materia de SI.

En estos momentos, podríamos citar tres proyectos candentes en la política catalana de SI. El ya citado proyecto AOC, el proyecto Consensus, y la revisión y actualización del *PESI Catalunya en Xarxa*.

¹¹ El marco de la SI, Infraestructuras y servicios básicos, Industria, comercio y contenidos, Educación y formación, Administración y servicios al ciudadano, sociedad y cambio cultural, Sanidad y calidad de vida.

El proyecto AOC surge de un acuerdo, en julio del 2001, entre Generalitat, Localret y los grupos parlamentarios catalanes. Se enmarca dentro de las líneas de e-gobierno, con la voluntad de mejorar las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos a través del uso de las nuevas TIC . Sus objetivos son: -simplificar las transacciones de servicios entre la Administración y los ciudadanos, -implantar la transacción de servicios en Internet -adaptar la oferta de servicios a las necesidades de los ciudadanos, -ofrecer servicios integrados a través de una oficina virtual, -ofrecer un amplio espectro de canales de comunicación. Uno de sus instrumentos es la creación de un portal de las administraciones públicas catalanas, para el cual se ha considerado oportuno crear una nueva empresa: Serveis Públics Electrònics SA (PuntCAT)¹². En estos momentos, se ha creado ya el Consorcio con el 60% de representación de la Generalitat, y el 40% de las Administraciones locales (Localret y 4 diputaciones, y representación de los seis municipios más importantes). Una de las ideas estrella es la creación de una especie de carné digital para los ciudadanos de Cataluña, una tarjeta de servicios con incorporación de firma electrónica y demás.

El proyecto Consensus¹³ se impulsa por Localret, la Fundació Jaume Bofill y el Institut Català de Tecnologia. La idea es elaborar una metodología y una plataforma tecnológica para mejorar los procesos de participación ciudadana, estimulándola a partir del uso de Internet. Participan en él 10 ayuntamientos y en tres de los mismos ya se han empezado pruebas piloto (Sabadell, Rubí y Vic).

En cuanto a la revisión y actualización del *PESI Catalunya en Xarxa*, la justificación básica que han ofrecido sus responsables institucionales es que dicho plan se hizo en un contexto de “tecno-euforia” y ahora hay que adaptarlo al nuevo contexto de “tecno-depresión” (descenso de inversiones por parte de los operadores, avances en las posibilidades de combinación tecnológica, etc) Por otro lado, desde muchos puntos de vista, se argumenta que el plan no se ha cumplido y que muchas de las grandes iniciativas no tienen nada que ver con el plan sino con el dinamismo social y las iniciativas impulsadas desde el sector privado. Cuando uno se centra en las iniciativas concretas de las políticas sectoriales, se puede constatar el grado de descoordinación pero también el que las cosas están avanzando. El ejemplo de la tarjeta sanitaria individual (TSI) es ilustrativo de ello. *El PESI Catalunya en Xarxa* contemplaba la implantación de la “tarjeta electrónica sanitaria” pero ésta, y ahí viene la cuestión, se decía que era el paso previo a la “tarjeta de identificación sanitaria inteligente. El proyecto TSI ha ido evolucionando al margen de lo dispuesto en el Plan, pero ahora se reconduce otra vez al proyecto más general AOC, y se incardina en Info XXI y demás. En Cataluña según las previsiones el proyecto TSI se convertirá en una tarjeta unificada de servicios al ciudadano y habrá cumplido la función de experiencia de aprendizaje.

12 Para más información, <http://www.cat365.net>

13 Para más información, <http://terrabit.ictnet.es/consensus/>

4. Elementos de conclusión y aprendizaje

A pesar de las críticas que se han vertido aquí, y otras que se pueden llegar a hacer, el caso catalán arroja resultados positivos en su conjunto, y ahí está la posición avanzada de Cataluña, en cuanto a los indicadores que miden el desarrollo de la SI en España. Hay que decir que la Generalitat de Catalunya publica regularmente unas Estadísticas de la SI, a partir de las cuales se puede ir siguiendo la evolución de los datos.

Esta buena posición tiene su causa, en parte, en la emergencia de una red de actores públicos y privados (muy extensa y abierta, y con una centralidad muy intensa de los actores institucionales) que ha servido para dinamizar y coordinar las distintas actuaciones desde el ámbito público y privado. Algo que pienso que deben hacer las CCAA es analizar cuáles son sus debilidades, capacidades y oportunidades en este sentido. Las políticas de promoción de la SI persiguen un cambio social y esto es tarea de todos y nos afecta a todos. La administración autonómica tiene una posición privilegiada al respecto para coordinar horizontalmente e incentivar actuaciones en su territorio. Tres elementos son importantes. En primer lugar, además de presupuesto suficiente, es clave un liderazgo político claro y, si puede ser, relacionado con un organismo específico, pues las políticas de la SI son, irremediablemente, sectoriales y, a la vez, transversales. En segundo lugar, trazar objetivos políticos claros para poder cohesionar unas actuaciones –públicas y privadas– que, irremediablemente también, son muy fragmentadas y diversas, y poder conducir de esta manera el cambio social bajo los valores decididos públicamente y no otros. En tercer lugar, lo más positivo del caso catalán es la colaboración institucional que visualiza el que todos podemos ganar y que la competitividad entre los distintos niveles de gobiernos generaría aquí, más si cabe, mucha ineficiencia social.

Capítulo 7

INTEGRANDO EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL ÁMBITO LOCAL: EL ALCANCE DE LA TRANSFORMACIÓN MÁS ALLÁ DE LAS MODAS

Miquel Salvador

1. Introducción

La implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está jugando un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos y, especialmente en aquellos que tradicionalmente eran lo más cercanos al ciudadano, los gobiernos locales.

Las TIC no son más que una nueva expresión de la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles como el conocimiento, la capacidad de innovación y adaptación, la creatividad, la calidad o las actitudes, frente al tradicional equilibrio de los factores de producción. En este contexto se plantean nuevos retos a los gobiernos y administraciones locales, especialmente porque detrás de los supuestos potenciales de desarrollo de la era del conocimiento se ocultan también importantes riesgos, en especial los vinculados a la denominada fractura digital, tanto en su expresión territorial como en la social.

El desarrollo de estrategias integrales de gobierno electrónico por parte de los gobiernos locales requiere de una reflexión consciente de las dimensiones que supone y de su impacto en la sociedad a la que se dirige, abarcando desde su incidencia en la manera de informar y comunicarse, como en la manera de prestar servicios y de organizarse internamente.

Para centrar la discusión se propone un concepto de *gobierno electrónico*, que se define como la utilización de las tecnologías de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la *mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción* con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la *promoción de una cultura de la información* (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Partiendo de esta definición, se construye un modelo de administración electrónica que se articula en cuatro dimensiones: dimensión interna, dimensión externa, dimensión relacional y dimensión de promoción. Para cada una de ellas se introduce una descripción de sus contenidos y de sus implicaciones desde la perspectiva del gobierno local.

Por otro lado, la valoración del impacto de las TIC sobre gobiernos locales, en buena parte por su incipiente estadio de desarrollo, sigue siendo un ámbito por explorar, con múltiples líneas de avance. Esta multiplicidad se debe también a la ambigüedad que ha caracterizado la traslación de conceptos e iniciativas generadas en otros contextos, ajenos a la realidad de las administraciones públicas locales. Ello resulta especialmente relevantes atendiendo al importante impacto que tienen las TIC sobre las dinámicas de funcionamiento y sobre las propias reglas del juego con que operan las administraciones locales. Es por ello que resulta conveniente introducir el enfoque teórico del neoinstitucionalismo para calibrar, en cada una de las cuatro dimensiones del gobierno electrónico comentadas, las dificultades que pueden marcar la actuación de los gobiernos locales.

Con la combinación del modelo propuesto y las aportaciones desde el neoinstitucionalismo se pretende contribuir a la reflexión sobre las dimensiones y los componentes del gobierno electrónico, con la idea de integrarlos para potenciar sus sinergias y evitar desequilibrios que pueden entorpecer, cuando no bloquear, el desarrollo de un modelo coherente de integración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la actividad de los gobiernos locales.

2. El concepto y las dimensiones del Gobierno Electrónico¹

Como suele suceder con los conceptos que aparecen y se extienden con mucha rapidez en el mundo de la gestión, no existe una definición consensuada de lo que significa el gobierno electrónico. Ello provoca que sea habitual ver referencias a actuaciones vinculadas a las nuevas tecnologías o Internet utilizando términos como gobierno electrónico, e-government, administración abierta, administración on-line, entre otros. Suele tratarse de actuaciones que presentan una serie de elementos comunes que van desde la construcción de infraestructuras, la creación de páginas web, el rediseño de procesos aplicando las TIC, ofreciendo espacios virtuales de información y participación política, entre otros. Se hace necesario, ante esta dispersión, de disponer de un marco conceptual, riguroso pero también manejable, que sea útil como instrumento para orientar i enmarcar la actuación de los gobiernos locales en el ámbito del gobierno electrónico.

Partiendo de una definición inicial de Gobierno Electrónico como la que ofrece la OCDE: *'la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comer-*

¹ Este apartado ha sido elaborado con la colaboración de Ivan Serrano Balaguer, politólogo, investigador i consultor d'administracions públiques.

ciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas' (OCDE, 1998), se puede incluir la referencia a las diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente mediante sus páginas web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, la vídeo conferencia, las intranets privadas, las extranets, el cable, las ondas de radio, o el satélite (Criado y Ramilo, 2001).

De forma complementaria, el Gartner Group (2000) define e-Government como: *'The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media.'* A diferencia de las anteriores definiciones que insisten únicamente en la dimensión de mejora de la prestación de servicios, la definición de Gartner considera la importancia del cambio y la transformación institucional y la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que son fundamentales para lograr el éxito del proyecto (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000).

Tomando estas definiciones como referente, el modelo que se plantea desde la perspectiva de la organización pública local, parte del concepto de *gobierno electrónico* entendido como la utilización de las tecnologías de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la *mejora de su gestión interna*, de la *oferta de servicios e información* y de los *sistemas de intercambio e interacción* con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. De forma complementaria, pero no por ello menos necesaria sino al contrario, se plantean las actuaciones orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la *promoción de una cultura de la información*, tanto hacia la población en general como hacia los propios miembros de la organización.

Siguiendo esta definición marco, se pueden identificar cuatro dimensiones básicas del gobierno electrónico:

1. La dimensión externa del gobierno electrónico se refiere a la utilización de las TIC como instrumento para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con los ciudadanos y agentes externos a la administración local.
2. La dimensión de promoción viene a destacar las actividades orientadas a potenciar la cohesión social a través del fomento del uso de las TIC por parte de los ciudadanos, superando –o atenuando– la fractura digital, por parte de las empresas y por parte del resto de agentes sociales.
3. La dimensión de red del gobierno electrónico se refiere a la utilización de las TIC para facilitar las relaciones de las administraciones públicas locales con aquellas entidades, ya sean públicas o privadas, con las que mantienen un contacto más habitual e intenso.

4. La dimensión interna del gobierno electrónico viene a destacar el papel de las administraciones locales en la utilización de las TIC en la mejora de su funcionamiento interno, que necesariamente debería repercutir en una mayor efectividad de sus actuaciones.

2.1. La dimensión externa

La plasmación del gobierno electrónico en la dimensión externa se asocia a la prestación de servicios y a la capacidad de interacción con los ciudadanos a través de los nuevos canales de información y comunicación que surgen de la implantación de las TIC. Aunque las páginas web son quizás su exponente más llamativo y extendido, cabe no olvidar otro tipo de mecanismos como el correo electrónico, los foros de discusión, los chats o las votaciones on-line.

El conjunto de ámbitos temáticos sobre los que se construye la dimensión externa puede clasificarse en tres grupos:

- a) cuestiones referidas a la vida cotidiana, donde la administración local asume un papel de articuladora del territorio, informando de los servicios de distinta índole que se encuentran en su marco espacial de referencia.
- b) cuestiones referidas a la administración a distancia, con una clara orientación prestacional centrada en los servicios públicos que se ofrecen desde la corporación local.
- c) cuestiones referidas a la vida política y a la participación, en referencia a la naturaleza pública y política de las administraciones locales, abriendo nuevos espacios, más ágiles y permanentes, para el intercambio y la interacción entre ciudadanos y la dirección política de la organización pública.

El mayor o menor avance en cada una de los ámbitos temáticos considerados configura un determinado estilo de relación entre el gobierno local y la sociedad a la que se dirige, que pueden ir desde presentarse como una empresa de servicios públicos hasta un espacio de participación y decisión política.

2.2. La dimensión interna

El desarrollo del gobierno electrónico tiene un impacto destacado en la organización y en la gestión interna de las administraciones públicas locales. La adaptación y modernización de los aparatos públicos, uno de los temas clásicos de la gestión pública, parece encontrar en la implantación de las TIC una oportunidad como palanca de cambio para iniciar dinámicas transformadoras.

Efectivamente la tarea de repensar estructuras y procesos a partir del potencial que ofrecen las TIC puede ser un catalizador de cambios, pero debe recordarse que estas tecnologías tan solo son instrumentos y que el verdadero cambio se encuentra en

cómo se utilizan, al servicio de un plan de actuación diseñado de forma coherente con unos objetivos estratégicos.

Así, invertir en infraestructuras, equipos y programas informáticos es un paso, pero introducir tecnología no significa gestionar el cambio. Instalar nuevos equipos informáticos o crear una intranet no conlleva la mejora de la organización si no se enmarca en una estrategia de transformación organizativa, de rediseño de procesos desde el punto de vista del ciudadano, incidiendo en la formación y la motivación de los empleados públicos y en la cultura administrativa con la que se trabaja. Se trata, en definitiva, de que las administraciones se conviertan en usuarios líderes en la utilización de las TIC, dando respuesta a las expectativas generadas por las acciones en el ámbito del gobierno electrónico.

2.3. La dimensión relacional

Uno de los ámbitos de gobierno electrónico con mayor potencial se encuentran en la dimensión de interrelación, con la posibilidad de crear una red e intercambiar recursos con otros agentes del contexto social e institucional de referencia, tanto para la mejora de servicios y procesos de trabajo actuales como para la generación de nuevos. Esta dimensión tendría, para los gobiernos locales, un carácter esencialmente interorganizativo, en un sentido amplio, que incluiría desde otras administraciones hasta empresas y entidades sociales.

El intercambio y la interrelación que favorecen las TIC tienen un papel clave para establecer protocolos de relación entre administraciones (*Government to Government* o G2G), entre administraciones y “socios” como las organizaciones que contribuyen a proveer servicios públicos o participan en su gestión (*Government to Partners* o G2P) y entre administraciones y empresas (*Government to Business* o G2B), en la dimensión de provisión de bienes y servicios, incluyendo desde la provisión de suministros, la construcción de infraestructuras o las actividades de consultoría, entre otros.

Esta dimensión se puede concebir siguiendo la idea de las “extranets”, donde una serie de agentes autorizados pueden acceder a ciertos espacios internos de las administraciones locales por razón de su especial relación de colaboración, de manera que la comunicación se hace más fluida y eficiente.

2.4. La dimensión de promoción

La especificidad del sector público local hace necesaria una cuarta dimensión a considerar en el modelo: la dimensión de promoción referida al desarrollo tanto de la cultura como las infraestructuras y equipos necesarios para facilitar la expansión y consolidación de la sociedad del conocimiento, y que debe concebirse como otra parte esencial e integrada de la actuación local en materia de gobierno electrónico.

Las actuaciones en esta dimensión giran alrededor de dos ejes. Por un lado la promoción de las infraestructuras para facilitar el acceso, y que se concretan en actuaciones sobre el soporte físico a la extensión de la red, las intervenciones sobre las tarifas de conexión o facilitar el acceso a correo electrónico a la población.

Por otro lado la promoción de una cultura adecuada a los nuevos paradigmas y retos que plantean las TIC, ofreciendo instrumentos que faciliten la extensión del uso de los nuevos equipos y recursos para optimizar su utilización. Saber donde buscar la información, como leerla y como transformarla en conocimiento son algunos de los retos que se plantean en este segundo eje de la dimensión de promoción. Implícitamente las actuaciones tienen también un componente de cohesión social, con el objetivo de evitar los problemas derivados de la denominada fractura digital que, por razones de territorio o conocimiento, pueden generar un desarrollo desequilibrado de la sociedad de la información.

3. La perspectiva neoinstitucionalista y el análisis del Gobierno Electrónico

La introducción de las TIC en las organizaciones públicas constituye una de las principales transformaciones de los Estados contemporáneos. Distintos informes de modernización de las organizaciones públicas como los informes de organismos internacionales como la OCDE (1987, 1995 y 1998) recomiendan la extensión del uso de las TIC para mejorar de las Administraciones Públicas. Sin entrar a valorar la oportunidad o adecuación de estas recomendaciones, habitualmente distantes de nuestra realidad social, económica, política y administrativa, sí conviene destacar que en el análisis de estas dinámicas de cambio suele destacarse el impacto de las TIC tanto sobre el sistema político, habitualmente asociado a un supuesto incremento del grado de democratización, como sobre el sistema administrativo, destacándose la transformación en el funcionamiento interno y en las dinámicas de relación con la sociedad.

En el desarrollo del modelo, la perspectiva neoinstitucionalista viene a destacar el papel de las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, reglas, valores y procesos que orientan y constriñen el comportamiento de los actores implicados, condicionando los resultados efectivos de la implantación del denominado Gobierno Electrónico. Con este objetivo se combinan los argumentos sobre la definición y funcionamiento de las instituciones con su incidencia en el funcionamiento de los gobiernos y las Administraciones Públicas.

Los argumentos a favor de la introducción de las TIC en las actividades de los gobiernos locales vienen a destacar su potencial para mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público. A ello cabe añadir que el surgimiento de las iniciativas de Gobierno Electrónico suelen plantearse en términos de oportunidad para la innovación en la gestión pública o como ocasión para romper con los supuestos vicios y defectos de la administración pública. Sin embargo, la práctica viene a relativizar sus logros, mostrando cómo, con tan solo nuevos soportes

digitales, las organizaciones públicas tienden a reproducir las pautas de funcionamiento y de relación que se pretendían superar.

Con la perspectiva noinstitucionalista se focaliza la atención, en primer lugar, en los procesos de transferencia y difusión de pautas de funcionamiento y relación que se dan entre administraciones, aunque atendiendo también al rol que juegan determinados agentes privados, especialmente los proveedores de ‘soluciones’ no siempre pensadas para la realidad del sector público. Se pretende con ello argumentar sobre cómo determinadas reglas y pautas de funcionamiento, apoyadas en determinados valores y visiones de la realidad, consiguen transferirse desde realidades político-administrativas distantes y diferentes, que requerirían de un tratamiento específico que frecuentemente no reciben.

Para presentar la aportación de esta perspectiva al modelo analítico se presenta una breve revisión del concepto de institución en su vertiente más aplicada y vinculada a sus interacciones con los actores y con las estrategias de cambio que desarrollan.

3.1. El concepto de institución y el Gobierno Electrónico

Desde los diversos enfoques teóricos denominados noinstitucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo al objeto y objetivos de esta ponencia, se define el concepto de institución como un conjunto de *valores, normas, reglas, rutinas y procesos* que estructuran las relaciones entre los agentes implicados, estableciendo *los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas* (March y Olsen, 1989; Thelen y Steinmo, 1992). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco *normativo y regulativo*, un esquema *cognitivo* que, con cierto carácter *simbólico*, proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, y se desarrolla a partir de la *cultura* organizativa, las estructuras *formales e informales*, y las rutinas y procesos (Scott, 1995).

Siguiendo esta definición se destaca el papel de las instituciones no solo como ‘reglas del juego’ que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que éstos actores desarrollan de su ámbito de actuación. Para el desarrollo de un modelo de Gobierno Electrónico, las instituciones así entendidas incidirán no tan solo en el tipo de estrategias para su consecución sino también en los modelos alternativos a considerar para la configuración de cada una de las cuatro dimensiones anunciadas en el apartado anterior.

Con relación al Gobierno Electrónico, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no simplemente del conjunto de componentes de las instituciones, sino también de las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, como determinados valores o

procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando tan solo parcialmente alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como armazón que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los agentes de deberían impulsar el Gobierno Electrónico.

Es por ello que un análisis desde la perspectiva neoinstitucionalista debe considerar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores (según los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean) como a los 'modelos mentales' de éstos actores, que vienen condicionados en parte por las propias instituciones. En este epígrafe se incluyen aquellos aspectos menos tangibles, referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados, pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las Administraciones Públicas. La ideología dominante, el modelo de administración de referencia o las 'modas' organizativas vigentes son algunos de los aspectos a considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.

Siguiendo este argumento, el análisis de las iniciativas de Gobierno Electrónico se ven condicionadas por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta que punto puede 'legítimamente' alterarse. De esta manera la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

En el contexto de los gobiernos locales, los proyectos de Gobierno Electrónico que van más allá de la información sobre la organización se encuentran a menudo con importantes barreras y resistencias para realizarlos (sociales, corporativas, legislativas, procedimentales, interorganizativas), siendo con frecuencia la tecnológica la menos importante (Criado y Ramilo, 2001). Y ello porque el desarrollo de proyectos de Gobierno Electrónico es ante todo una cuestión política, de voluntades, prioridades de actuación y capacidad de liderazgo, más que una cuestión meramente técnica.

Con esta perspectiva se pretende destacar la necesidad de abordar el cambio institucional como uno de los ejes para facilitar la implantación exitosa del Gobierno Electrónico. Aunque la mejora de los sistemas de gobierno y administración mediante el desarrollo de las TIC pueda plantearse a través de la mejora de las capacidades organizativas, una verdadera transformación sostenible debe considerar el papel de las instituciones que configuran las relaciones y el comportamiento de estas organizaciones. Con esta mención se pretende evitar el análisis organizativo que concibe las administraciones y sus sistemas de gestión como un orden cerrado, aislado y completamente autoexplicable. Distinguiendo entre organización y su entorno, el análisis

institucional permite apuntar como este segundo incide sobre la determinación de elementos como los valores, las estructuras, o los procesos de trabajo, que condicionan las dinámicas organizativas resultantes.

De ello deriva que, aunque el cambio en el ámbito organizativo pueda anticiparse y planificarse en mayor medida, la organización difícilmente puede cambiar más allá de sus límites institucionales. En otros términos, aunque aprobar nuevas reglamentaciones formales para cambiar la estructura y funcionamiento de los gobiernos locales puede ser una estrategia parcial en una dirección adecuada, muy pobres serán sus resultados si no se entra a considerar las instituciones vigentes en el entorno y cómo éstas modulan y facilitan la visión y la interpretación de las iniciativas transformadoras.

No se trata de obviar las soluciones válidas técnicamente sino de contextualizarlas a partir de la identificación de las instituciones que configuran la organización y el comportamiento de los gobiernos locales en las que se pretenden aplicar. De cara a la identificación de las instituciones y de su influencia en la configuración organizativa de estos gobiernos resulta conveniente considerar, además de sus componentes e interrelaciones, sus dinámicas de desarrollo y cambio.

3.2 Dinámicas de aprendizaje institucional y Gobierno Electrónico

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, la aparición de nuevas instituciones debe interpretarse más en clave de modificación incremental de las vigentes que como innovaciones radicales y rompedoras con las dinámicas anteriores. Así, aunque la introducción del Gobierno Electrónico pretende comportar importantes cambios en la manera de actuar de las organizaciones públicas, su alcance efectivo debe medirse atendiendo al equilibrio institucional vigente en cada gobierno local en el momento de su puesta en marcha y durante el proceso de implementación.

La introducción de los postulados del Gobierno Electrónico pueden concebirse como cambios en las situaciones que las instituciones vigentes deben afrontar (o cambios en cómo las situaciones éstas son percibidas por los agentes), y que dan origen a dinámicas de cambio institucional con carácter incremental y reactivo, siguiendo lógicas de innovación limitada o *'bounded innovation'* (Weir, 1992). De la combinación de nuevas ideas, asociadas a la introducción de las TIC y todo aquello que comportan, con las reglas, valores y procesos existentes que determinan las relaciones entre actores, surgen innovaciones limitadas. Este concepto, coherente con la idea de estabilidad y persistencia de las instituciones, parte de considerar que éstas actúan creando oportunidades para la innovación pero también estableciendo sus límites.

Para identificar la naturaleza y alcance de estos procesos de ajuste incremental de las instituciones vigentes, resulta conveniente analizar las dinámicas de aprendizaje organizativo, entendidas como los procesos que siguen las organizaciones para

generar nuevas rutinas de funcionamiento cuando las actuales no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir (Levitt y March, 1990). En los procesos de transformación asociados a la introducción del concepto de Gobierno Electrónico se destacan como inductores del cambio los niveles de satisfacción con su rendimiento actual y las aspiraciones sobre su rendimiento potencial. Aquí las potencialidades del Gobierno Electrónico representan un factor dinamizador del cambio institucional, aunque el alcance de sus propuestas, en la medida que alteren el equilibrio existente, pueden relativizar su efectividad.

En este sentido, los informes descriptivos y prescriptivos que surgen alrededor de cómo los gobiernos en general, y los locales en particular, impulsan el Gobierno Electrónico pueden clasificarse, siguiendo el esquema que plantea Pollit (2002) para el caso de las aproximaciones al New Public Management, en dos tipos de materiales. Por un lado, *materiales promocionales* o documentos de carácter enunciativo sobre los avances conseguidos o en perspectiva, es decir, *mirar lo que estamos haciendo* (*look at what we are doing*). Por otra parte, los materiales guía o documentos de carácter orientador sobre las actuaciones a emprender, es decir, *cómo hacerlo* (*how-to-do-it*).

Como valoraciones aplicables al caso de los materiales producidos en relación al Gobierno Electrónico, respecto del primer grupo destaca la producción, todavía incipiente, de “*libros blancos, agendas de reforma, pronunciamientos, en los que intentan convencer a las legislaturas, los medios de comunicación, al público, y a los empleados públicos mismos, de que sus reformas son significativas, bien intencionadas y tienen probabilidades de producir una variedad de mejoras*” (Pollit, 2002: 274). Se trata, fundamentalmente, de documentos promocionales para intentar persuadir, de manera que muchas veces sitúan la retórica favorable a los cambios por encima de la autocrítica.

En relación al segundo grupo de materiales, los de carácter normativo y que suelen proceder de determinados grupos de presión, extrapolando el análisis de Pollit, “*los consultores y otros asesores proporcionan al mismo tiempo trabajos promocionales y sobre ‘cómo hacerlo’, a menudo venden sus herramientas y últimamente están vendiendo sus servicios a gobiernos, agencias públicas, y empresas. Las guías sobre ‘cómo hacerlo’ tienen más los pies en la tierra que los brillantes informes oficiales y libros blancos, pero ellos también (necesaria y comprensiblemente) asumen que el éxito es posible y que, si el personal sigue los buenos consejos, los objetivos promulgados oficialmente serán alcanzados*” (2002: 274). Suele ser el caso de documentos, artículos y libros que presentan recetarios normativos, cuando no meras traslaciones miméticas, sin la menor intención de producir conocimiento para elaborar un análisis explicativo sobre lo que está sucediendo en el sector público.

Precisamente para evitar las paradojas que se producen en ambos casos resulta relevante considerar las instituciones existentes en el contexto en el que surgen las

iniciativas de Gobierno Electrónico. Según el grado de incentivación que las instituciones ofrecen a los procesos de innovación, distintas serán las estrategias de aprendizaje institucional que las nuevas organizaciones públicas desarrollen para afrontar las nuevas situaciones que plantea el Gobierno Electrónico.

Es en relación a estos procesos de innovación y de aprendizaje institucional que se introducen los conceptos de exploración (de nuevas alternativas) y explotación (de las instituciones vigentes).

Si la exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, la explotación de las estructuras ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones ya disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, y una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones clave (Lanzara, 1999).

En clave de Gobierno Electrónico, las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos a afrontar en el corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente en el medio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de exploración requiere de un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de resultados.

Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión en la medida que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar tan solo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas, a corto plazo, y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en la medida que se asuman como 'legitimados' los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como punto de partida. Sin embargo, para el desarrollo de las estrategias asociadas a la implantación del modelo de Gobierno Electrónico, optar por un cambio incremental puede suponer dejar iniciativas innovadoras aisladas, que fácilmente producirán decepción, sin correspondencia con una transformación integral que el éxito del programa requiere.

El que una administración opte por una determinada combinación de ambas estrategias de aprendizaje institucional depende en buena medida del propio entorno institucional en el que encuentra. Para las transformaciones que exige la implantación del Gobierno Electrónico, los márgenes de maniobra establecidos explícitamente en normativa y planes vigentes y los márgenes establecidos implícitamente por la cultura organizativa y las rutinas de funcionamiento de las organizaciones públicas, contribuirán a delimitar las estrategias más probables en cuanto a aprendizaje

organizativo se refiere. La opción por el incrementalismo estratégico, esto es, por el cambio radical pero centrado en un parte de la organización (con facilidad para extenderse posteriormente al resto de la administración), se plantea como una opción sugerente, aunque su efectividad dependerá de la capacidad para mantener una estrategia de cambio sostenida puesto que la innovación que supone el Gobierno Electrónico, si no se extiende con una perspectiva integral al conjunto de dimensiones comentadas en el apartado anterior, puede fácilmente decaer y ser anulada por sus detractores.

Estas constricciones, combinadas con la existencia de la pluralidad de actores presentes en el proceso de configuración de los gobiernos locales, con distintos intereses y horizontes temporales contra los que definir sus inversiones y estrategias, favorecerán una apuesta u otra, por la explotación o por la exploración para introducir los cambios asociados a la implantación del Gobierno Electrónico. A ello cabe añadir que, al asociar procesos de desarrollo del Gobierno Electrónico con programas de fomento de la participación, el papel de los agentes sociales vinculados se convierte todavía en más crucial en la medida que inciden de forma más directa en la obtención de resultados y en su posterior legitimación.

Además de incidir sobre los procesos de aprendizaje, el entorno institucional que caracteriza las interacciones entre el conjunto de actores implicados en los procesos de configuración del Gobierno Electrónico también influye en la definición de los niveles de satisfacción con los resultados obtenidos y en las aspiraciones sobre su rendimiento potencial, otra de las claves para explicar el cambio institucional y el proceso de institucionalización.

3.3. Canales y dinámicas de difusión institucional y Gobierno Electrónico

Además de las dinámicas institucionales y los procesos de cambio institucional, otros elementos clave para captar las dificultades de introducción del Gobierno Electrónico en las Administraciones Públicas locales son los canales a través de los cuales 'fluyen' las instituciones y las dinámicas de isomorfismo institucional.

El análisis de los canales de difusión de instituciones suele asociarse a los propios componentes de éstas. Así, Jepperson (1991: 150-155) destaca como canales 'portadores' de las instituciones la cultura, los regímenes y las estructuras formales. La cultura se asocia a los valores que caracterizan a la institución, y cuenta con un apoyo de carácter informal, basado en una aceptación implícita por parte de los actores implicados. A través de la cultura se transmiten las instituciones tanto a través de determinadas visiones o definiciones de los problemas a afrontar como de las alternativas aceptadas para resolverlos. Los regímenes se refieren al conjunto de normas y reglas formalmente establecidas, junto con un sistema de sanciones que aseguran su cumplimiento. Las estructuras formales representan otro reflejo formal de las instituciones, en la medida que reflejan la importancia y el rango otorgado a

determinados actores o ámbitos de actuación, y suelen utilizarse como indicador de su vigencia y difusión.

Atendiendo a estos componentes, los cambios que comporta la introducción del Gobierno Electrónico se verán condicionados por la cultura vigente en la organización pública, no siempre proclive al cambio acelerado que exigen las TIC, por un conjunto de normas establecidas a partir de un modelo de organización que todavía no considera las TIC y lo que suponen como un factor clave y por unas estructuras formales que se basan en equilibrios de poder donde los promotores de las TIC no siempre están en una posición preeminente.

A todo ello cabe añadir el concepto de decoupling o ‘desacople’, como muestra del desajuste entre la dimensión formal de las instituciones formales y su funcionamiento efectivo. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). El ‘desacople’ es una respuesta de la organización a las instituciones formalmente establecidas cuando éstas entran en conflicto con los valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de la formalidad para que pueda ser aceptada por los distintos agentes.

En cuanto a las dinámicas de difusión, el isomorfismo institucional se refiere a la tendencia de las organizaciones a adoptar arreglos y fórmulas institucionales ya aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Meyer y Rowan apuntan al respecto que ‘las organizaciones tienden a incorporar prácticas y procesos definidos por los conceptos racionalizados predominantes en el ámbito organizativo e institucionalizados’ (1991:41). En estos casos los actores obvian las estrategias de exploración y apuestan por aplicar soluciones o respuestas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones presentes en el entorno referencia (DiMaggio y Powell, 1991). Para el caso del Gobierno Electrónico, en especial en su implantación en los gobiernos locales, el peso de los referentes se revela como esencial en la medida que suelen carecer de recursos propios para la experimentación y desarrollo de alternativas sólidas.

Especialmente si los programas de Gobierno Electrónico parten del seguimiento de una moda, sin una verdadera reflexión que los sustente, fácilmente tenderán a mostrar ambigüedad en la definición de los objetivos y a no disponer de indicadores efectivos para evaluar su actividad. En estos casos las dinámicas de isomorfismo institucional contribuirán a legitimar a la iniciativa emprendida. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación para impulsar el Gobierno Electrónico, tanto en el ámbito formal como informal, aceptados por el entorno de la organización, ésta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de

supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia.

Asociados a las dinámicas de isomorfismo institucional y a los procesos de desacople, cabe reseñar como para los proyectos, todavía incipientes, de desarrollo de las iniciativas de Gobierno Electrónico tienden a reproducirse cierto tipo de convergencias.

Extendiendo los argumentos expuestos por varios autores sobre los procesos de cambio vinculados al New Public Management, para el caso de las iniciativas, todavía hoy escasas, de Gobierno Electrónico, para poder hablar de convergencia en cuanto a la implantación de reformas habría que distinguir al menos cuatro niveles en ese concepto (Pollit, 2002: 278):

- *Convergencia de discurso (convergence of talk)*, en relación a las similitudes en cuanto a las declaraciones realizadas, a modo de surgimiento del enfoque como paradigma dominante, retóricamente hablando.
- *Convergencia de decisiones (convergence of decisions)*, refiriéndose a los posicionamientos más concretos de los gobiernos de cara a implantar iniciativas de Gobierno Electrónico.
- *Convergencia de prácticas actuales (convergence of actual practices)*, trasladando el énfasis en las actuaciones operativas, muchas veces disociadas tanto del discurso como de los posicionamientos concretos.
- *Convergencia de resultados (convergence of results)*, en relación al resultado final, al punto de llegada, puesto que aunque eventualmente podría haber una convergencia de resultados, de técnicas y prácticas, puede que ello no se relacione con el impacto producido en los respectivos entornos.

La consideración de estos cuatro tipos de convergencia, desde la perspectiva neoinstitucionalista, apuntan de nuevo a la necesidad de tomar en consideración el análisis del contexto para analizar y ofrecer propuestas de desarrollo de las iniciativas de Gobierno Electrónico. Por un lado, el hecho de que los países o, dentro de éstos, las diferentes municipalidades, no hayan empezado desde el mismo punto supone posiciones de partida culturales, institucionales y políticas que no se deben pasar por alto, evitando aproximaciones simplistas que tienden a sobredimensionar la importancia de la tecnología por encima de otro tipo de variables más pertinentes.

En segundo lugar, hay que diferenciar la retórica de la realidad en el desarrollo de los proyectos de Gobierno Electrónico desde dos puntos de vista. Por un lado, la comparativa a nivel internacional permite apuntar una convergencia de discurso y de las decisiones más marcada que la convergencia de prácticas actuales o que la convergencia de resultados (como apunta, para el caso del *New Public Management*, Pollit,

2001). Por otro lado, dentro del análisis de casos específicos de reforma, habría que plantear que suele existir una cierta adecuación de los discursos y algunas decisiones, mientras que las prácticas y los resultados suelen quedar muy alejados de los planteamientos de partida.

En estos procesos de convergencia resulta relevante introducir en el análisis el papel de las comunidades de profesionales, atendiendo a su posición estratégica como agentes del cambio institucional que se deriva de su control sobre los conocimientos especializados y formalmente reconocidos. Su capacidad de influencia sobre en la configuración y cambio de las instituciones se da tanto en el ámbito cognitivo como normativo, y ello se concreta a través del establecimiento de determinadas definiciones del problema a afrontar, generando ideas, tipificaciones y guías sobre la materia a partir de las cuales derivar alternativas de acción. Como mecanismos de apoyo cabe apuntar el papel de determinadas estructuras, como asociaciones o colegios profesionales, que marcan las directrices de aquello que la comunidad epistémica acepta como correcto. El papel de las consultorías privadas, los asesores especializados, los centros de educación e investigación de referencia, son otras concreciones de la influencia de las comunidades profesionales en la configuración y cambio de las instituciones.

En un plano más concreto, a partir de un análisis centrado en cada realidad singular, resulta conveniente identificar qué organizaciones juegan un rol efectivo como agentes del cambio institucional, es decir, invierten recursos en la transformación de las instituciones vigentes, a partir de una estrategia que pretende mejorar su situación estableciendo nuevos equilibrios institucionales.

Con las aportaciones realizadas desde la perspectiva neoinstitucionalista se plantea la consideración del papel de las instituciones vigentes en las diferentes organizaciones públicas y su incidencia en la implantación de las propuestas asociadas al Gobierno Electrónico. Los agentes y las dinámicas de cambio institucional son los dos elementos clave a considerar en la reflexión sobre los requerimientos que se plantean al desarrollo de las nuevas fórmulas de funcionamiento y de relación asociadas a la implantación de las TIC en las organizaciones públicas.

4. Hacia un modelo integrado de Gobierno Electrónico para los gobiernos locales

Partiendo del concepto y dimensiones propuestas para definir el Gobierno Electrónico, y atendiendo al papel de las instituciones como elemento determinante para su configuración, resulta conveniente plantear la integración de perspectivas para visualizar un modelo integrado para su aplicación a los gobiernos locales.

La *dimensión externa* del Gobierno Electrónico es la que presenta mayores avances, con ejemplos que concretan la apuesta de los gobiernos locales por las nuevas

tecnologías. Algunas de las operativizaciones más frecuentes de esta dimensión de relación con los ciudadanos a través de la prestación de servicios y la apertura de nuevos canales de comunicación e interacción, son:

- *Páginas web*, como instrumento más extendido para garantizar la presencia de los gobiernos locales en Internet. En el año 2000 cerca del 80% de los gobiernos centrales de los países de la OCDE tenían página web, aunque existen notables diferencias en su perfil de orientación al ciudadano y el nivel de desarrollo de los servicios en línea. Estas diferencias suelen deberse, más que a factores tecnológicos, a una escasa visión y planificación de los proyectos de Gobierno Electrónico (Salvador, 2000; Cap Gemini y Ernst&Young, 2001; Criado y Ramilo, 2001).
- *Portales*, asociados a la idea de ventanilla única (one stop shops) de servicios públicos del conjunto de niveles de Administración. A modo de ejemplo, aunque con ciertas reservas, cabe destacar los casos de e-Citizen Gateway (Singapur: <http://www.ecitizen.gov.sg/>), FirstGov (EEUU: <http://www.firs-tgov.gov/>), Citizen's Guide (Finlandia: <http://www.suomi.fi/>), Public Counter 2000 (Holanda: <http://www.ol2000.nl/>), UKOnline (Reino Unido: <http://www.ukonline.gov.uk/>), Service Public (Francia: <http://www.service-public.fr/>), Administracion.es (España: <http://www.administracion.es/>) y, para el caso de Cataluña, la incipiente Administración Abierta con el portal Cat355 (<http://www.cat365.net/>). El correcto desarrollo de estos proyectos requiere la colaboración interdepartamental e interinstitucional –que no siempre se produce– para que los servicios se construyan sobre la base de las necesidades y episodios de vida de los ciudadanos, no según la división orgánica propia de cada organización pública.
- *Correo electrónico*, que debería permitir que los ciudadanos tengan la oportunidad de dirigirse a los gobernantes y representantes y esperar una respuesta. Son cada vez más los países que incluyen esta opción, pero el tiempo de respuesta, la calidad y utilidad de las mismas es muy desigual.
- *Listas de distribución*, asociadas a la idea de hacer circular información y documentación a quienes se subscriben. En Minnesota (<http://www.e-democracy.org/>), a través de una lista de distribución donde los ciudadanos que se registran pueden dar su opinión y debatir con otros ciudadanos sobre temas de interés político del estado norteamericano.
- *Foros web y Foros de noticias*, donde los ciudadanos pueden ver los comentarios de los participantes en el debate e interactuar y compartir opiniones. Ejemplo de este mecanismo puede encontrarse en algunas páginas web locales, como es el caso del Ayuntamiento de Barcelona que ha organizado un foro de discusión sobre el proyecto Forum 2004 abierto a las opiniones de los ciudadanos y visitantes de la web (<http://www.barcelona2004.org/>)

- *Chats on-line*: Ofrecen a los participantes la posibilidad de intercambiar opiniones en tiempo real. El ministerio danés de Educación mantiene chats una vez por semana. La Unión Europea en ocasiones organiza chats con los Comisarios.
- *Encuestas*: Los gobiernos incluyen también en sus páginas web encuestas sobre la calidad de los servicios o sobre distintas políticas públicas. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que si bien pueden ofrecer datos interesantes, suelen ser muy poco representativas del conjunto de la población.

Muchos gobiernos locales han alcanzado con éxito importantes avances en esta dimensión, pero dos comentarios críticos deben incluirse de cara a realizar una valoración de la situación actual. Por un lado la referencia obligada a los contenidos y, por ende, al enfoque con que se plantea la relación desde el gobierno local hacia la sociedad a la que, por definición, debería servir. Por otro lado el grado de imbricación de las iniciativas impulsadas en la dimensión externa con la dimensión interna, esto es, con el verdadero funcionamiento de las organizaciones públicas. De ésta dimensión cabe destacar instrumentos como:

- *Intranets*, como aplicaciones tecnológicas basadas en redes internas, esto es, de carácter intraorganizativo, como mecanismo para compartir recursos entre los miembros de la organización y servir de canal de información prioritario, en base a la existencia de otros instrumentos de carácter operativo,
- *Otros instrumentos de carácter operativo*, asociados a las Intranets, como gestores de expedientes, data mining, data warehouse, entre otros, que permiten un mayor control de la gestión interna de las organizaciones. Estos aplicativos tienen un potencial enorme en el seno de aquellas organizaciones públicas que poseen bases de datos y cuentan de altos niveles de conectividad interna, es decir, aquellas que han sido capaces de establecer redes de ordenadores interconectados entre sí para dar mayor fluidez a una información ya existente. El objetivo común es promover una transformación de determinadas áreas de gestión interna apoyándose en la generación de información y en la innovación derivada de las herramientas de apoyo a la gestión.

Del análisis combinado del contenido y del grado de interacción de los mecanismos comentados de la dimensión externa y de la dimensión interna, permite apuntar el surgimiento de un enfoque de prestación de servicios, a modo de traslación de una mera empresa, que busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos para fidelizar su faceta de consumidores (Subirats, 2001), pero sin cuestionar la razón de ser de los servicios o la idoneidad de los procesos y organizaciones que los prestan.

Parecen priorizarse valores como la mejora de la eficiencia o de la eficacia, la orientación a los resultados, cuando no simplemente el ahorro de costes, por encima de otros planteamientos de carácter más político o de implicación de la ciudadanía en la construcción y elaboración de políticas públicas. Así, observando contenidos y desarrollos de estos instrumentos propios de la dimensión externa, suelen dejarse sin atender los roles más vinculados a la naturaleza democrática de los gobiernos locales. Estos roles, en los procesos complejos de elaboración de políticas son elementos fundamentales para reforzar la legitimidad y la propia razón de ser de las instituciones públicas, puesto que cabe recordar que la ciudadanía democrática valora las respuestas que recibe de los gobiernos atendiendo no sólo al resultado sino también al proceso a través del cual se han obtenido.

A ello hay que añadir el hecho que, ante las resistencias de importantes sectores internos de las propias organizaciones públicas, la aplicación y desarrollo de las TIC se quede en determinadas áreas más permeables o propicias a su recepción, sin conseguir transformar de fondo ni los procesos de trabajo ni, en realidad, los esquemas mentales ni la cultura organizativa. En otros términos, sin alterar el equilibrio de poderes ni las instituciones vigentes. Seguramente a ello se debe también la proliferación de los mecanismos comentados de la dimensión externa, esto es, a que no alteran las instituciones propias de los gobiernos locales y, por lo tanto, son fácilmente asumibles por éstas. Seguramente crear una página web con los contenidos de servicios más o menos rediseñados para su presentación en la nueva interficie de contacto puede realizarse a un coste asumible, sin generar conflicto alguno, sin transformar el modelo de relación con la ciudadanía (si no se entra en otros campos como la participación política, por ejemplo). No se consigue con ello, sin embargo, transformar verdaderamente la naturaleza y la orientación de éstos gobiernos, quedándose muchos de los avances comentados en tan solo operaciones de imagen que, si bien pueden ser puntos de partida, determinada orientación en su desarrollo lleva a agotar en breve su potencial de cambio.

En esta línea, se tienden a desarrollar dinámicas de isomorfismo institucional a partir de referentes externos, que se asumen tan solo en una primera fase de penetración en las dinámicas propias del gobierno local. Dinámicas que se ven favorecidas por el propio medio (Internet), aunque su aplicación y desarrollo resulte poco fértil e incluso contraproducente si tan solo se mantiene a nivel de imagen. Si este contexto permite e incluso propicia dinámicas de isomorfismo institucional, no es menos cierto que el proceso de réplica de experiencias valoradas como exitosas, en la medida que no incide en el núcleo central de las organizaciones, favorece el surgimiento de procesos de *'decoupling'* o desacople, que dejan a las iniciativas de provisión electrónica de servicios públicos al margen del funcionamiento efectivo y de las dinámicas de actuación de los gobiernos locales.

En cuanto a las iniciativas de transformación más profunda e integrada, los procesos de cambio en la dimensión interna del Gobierno Electrónico plantean, para los

gobiernos locales, la necesidad de adecuar los supuestos potenciales de las TIC a su propia realidad. Ello deriva de la existencia de importantes diferencias entre realidades nacionales que van desde la propia composición de los gobiernos locales hasta el propio concepto y práctica del su rol en relación a la sociedad, esto es, a sus competencias concretas de actuación.

Ello es especialmente relevante cuando los gobiernos locales españoles no tienen un pasado uniforme, ni parejo con las realidades de otros contextos. Es por ello que la transformación de procesos y dinámicas internas de trabajo a partir de la utilización intensiva de las TIC debe atender, además de a la propia realidad administrativa de los gobiernos locales, a las instituciones que caracterizan y explican su funcionamiento.

Atender a las instituciones y abordar el proceso de transformación con una estrategia integrada es una opción opuesta a la asunción acrítica de las soluciones estándares importadas siguiendo planteamientos que sobredimensionan la importancia y potencial de la tecnología. Es por ello que resulta fundamental trascender de las estrategias organizativas e incorporar estrategias de cambio institucional, que van mucho más allá de las organizaciones públicas de los gobiernos locales.

Para favorecer este proceso planificado, con una visión estratégica coherente con las instituciones en las que se encuentran los gobiernos locales, resulta clave para la consecución de un verdadero enfoque integrado del Gobierno Electrónico. En este proceso los gobiernos locales juegan un papel decisivo, especialmente atendiendo a su capacidad de impacto sobre la sociedad, de cara al desarrollo de la Sociedad de la Información.

Para ello las otras dos dimensiones comentadas del Gobierno Electrónico, esto es, la *dimensión relacional* y la *dimensión de promoción*, contienen un destacado potencial de difusión del cambio. Actuando en la primera sobre los agentes con los que se relaciona la corporación local, a través del acceso privilegiado a determinados recursos de la red interna municipal, ya sea para los proveedores, ya sea para los agentes que coparticipan en la gestión y prestación de servicios (como ONGs o empresas vinculadas a determinados servicios sociales), el gobierno local puede potenciar su implicación efectiva en las nuevas tecnologías y favorecer, cuando no coaccionar, para que las incorporen a sus dinámicas de trabajo. En cuanto a la dimensión de promoción, tanto de infraestructuras como de la denominada “infocultura” o cultura de la información vinculada a las TIC, el papel de los gobiernos locales resulta aquí determinante en cuanto que nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. Su papel ejemplificador pero también su papel pedagógico y de impulso decidido pueden generar nuevas oportunidades para determinados colectivos sociales que, de otra forma, fácilmente pueden quedar al margen de las importantes transformaciones que acontecen a partir de la introducción de las TIC.

Avanzar en esta línea requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, donde las denominadas “buenas prácticas” son un referente importante a considerar, pero que debe ser necesariamente reinterpretado a partir de la propia realidad institucional en la que se desenvuelve el gobierno local. Utilizar estrategias de “exploración institucional” se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las TIC que, debe recordarse, son tan solo un medio para conseguir otros fines, esto es, una transformación integral del modelo de gobierno local. Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las TIC puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de “explotación” de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, tan solo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades del mundo local.

En definitiva, el modelo de Gobierno Electrónico que se ha presentado ofrece una visión global e integrada que pretende aportar coherencia al desarrollo de las actividades y servicios de los gobiernos locales a través de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Esta visión permite un desarrollo armónico de las cuatro dimensiones consideradas, la externa, la interna, la relacional y la de promoción, atendiendo a la realidad institucional en la que los gobiernos locales actúan.

La traducción práctica de este modelo requiere de la definición de un proyecto integral de Gobierno Electrónico en el que, además, deberían considerarse aspectos clave como:

- a) Disponer de un fuerte liderazgo emprendedor que impulse y motive a toda la organización implicada en las cuatro dimensiones, pero que además, y quizás tanto o más importante, haga extensivas las transformaciones al conjunto de la sociedad, generando dinámicas participativas que lo favorezcan,
- b) evitando duplicar la administración o crear un sistema a parte, sino integrando las iniciativas en el modelo de gobierno local que se desea impulsar, y extendiéndolo a los agentes vinculados con la corporación local y, especialmente, al conjunto de la ciudadanía, de manera que
- c) incorpore la idea de modernización y mejora del modelo organizativo, tomando las TIC como un instrumento de apoyo y no como una finalidad en sí mismas.

En definitiva, se propone que las actuaciones iniciadas por los gobiernos locales en materia de Gobierno Electrónico se basen en un modelo que permita profundizar en el potencial ofrecido por las tecnologías de la información y la comunicación, generando un nuevo paradigma de gobierno y administración que preserve los valores públicos que han de orientar su actuación.

BIBLIOGRAFÍA

CAP Gemini y Ernst&Young (2001), *Web-based Survey on Electronic Public Services*. Comisión Europea-Dirección General de Sociedad de la Información. Bruselas

Criado, J. I. y Ramilo, M. C. (2001a), 'e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas', en *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (I).

DiMaggio, P. and Powell, W. (1991), "The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*. Núm. 48.

Ferguson, M. (2000), 'E-Government Strategies - the developing international scene'. Paper presentado en la Conferencia '*Internet, Democracy and Public Goods*', Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brazil.

Gartner Group (2000), *Singapore's E-Government Initiative*. Gartner First Take. Stamford, Connecticut.

Hood, Ch. (1997), 'Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?', en Brugué, Quim y Subirats, Joan (Comp.) *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP.

Jepperson, R.L. (1991), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en DiMaggio, P. and Powell, W. (1991), *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

Lanzara, G.F. (1999), "Por que es tan difícil construir las instituciones" en *Desarrollo Económico*, vol 38, nº 152 (enero-marzo).

Levitt, B. & March, J.G. (1990), 'Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning' in Williamson, O. (1990), *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press. New York.

March, J.G. and Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions*. Free Press. New York.

Meyer, J.W. and Rowan, B. (1991), "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony" in DiMaggio, P. and Powell, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

Meyer, J.W. and Scott, W.R. (1992), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Sage. London.

OCDE (2001), *Citizens as Partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Paris: OECD Publications Service, <http://www.oecd.org/puma/>

OCDE (1998), *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, Paris: OECD Publications Service, [http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA\(98\)15](http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA(98)15)

OCDE (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP, BOE, (versión traducida de 1997).

OCDE (1987), *La Administración al servicio del público*, Madrid: MAP (1996, 3ª edición traducida).

Pollit, Ch. (2002), 'The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects', en Ferlie, Ewan, McLaughlin, Kathleen y Osborne, Stephen B. (Eds.) (2002), *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. Routledge. Londres.

Pratchett, L. (1999), 'New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints', *Public Administration*, Vol. 77, nº4.

Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks.

Subirats, J. (2001), 'Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y TIC', *Working Papers de Democraciaweb*, <http://www.democraciaweb.org/subirats.pdf>

Thelen, K. y Steinmo, S. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en Stenimo, S.: Thelen, K. y Lonstreth, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.

Tolbert, P.S. and Zucker, L.G. (1996), "The Institutionalization of Institutional Theory" en Clegg, S.R., Hardy, C. and Nord, W.R. (eds), *Handbook of Organization Studies*. Sage. London.

UPF (2000), *Els Ajuntaments de Catalunya à Internet*. Estudis de Ciències Polítiques i Gestió pública. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona,

Weir, M. (1992), "Ideas ant the politics of bounded innovation" en Stenimo, S.: Thelen, K. y Lonstreth, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.

Capítulo 8

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LAS CIUDADES

Félix Manito

La Sociedad de la Información supone un reto estratégico para las ciudades. Un reto para la organización municipal, un reto para el conjunto de los agentes públicos y privados de su territorio y un reto para los ciudadanos. De como se transforma esta visión estratégica en gestión estratégica operativizada en planes estratégicos, proyectos de participación ciudadana y redes ciudadanas trata este artículo. Una parte muy importante de él es el resultado de mi experiencia personal participando en la dirección de planes estratégicos de ciudad (Barcelona, Cerdanyola del Vallès, Vilanova i la Geltrú...) y de planes estratégicos de la sociedad de la información de ámbito local (Granollers, Tortosa y La Seu d'Urgell).

1. El contexto: funciones y usos del gobierno electrónico

Tanto las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sector público se denominan cada vez con mayor frecuencia “gobierno electrónico”. Las TIC están cambiando rápidamente la manera de trabajar de los organismos del sector público. Su utilización no sólo facilita las operaciones internas de la Administración pública, sino que también da un fuerte impulso a la comunicación entre diferentes administraciones, así como a la interacción con ciudadanos y empresas. Esta interacción es uno de los elementos clave del “gobierno electrónico”, ya que hace más accesibles los organismos del sector público y mejora la gestión de los servicios del mismo. Las nuevas tecnologías también permitirán conseguir información y servicios de manera más integrada. Esta integración será particularmente interesante cuando para una misma gestión se necesite contactar con muchos organismos administrativos diferentes. Este objetivo se conoce con el nombre de “ventanilla única”.

Las tres funciones principales que cumplen los servicios del gobierno electrónico, según el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la información del sector público en la sociedad de la información¹, son:

¹ El texto del libro es accesible a: <http://www.echo.lu/info2000/fr/publicsector/>

- Servicios de información para recoger la información ordenada y clasificada que se solicite.
- Servicios de comunicación para la interacción entre individuos (particulares o empresas) o grupos de personas (como el correo electrónico o los foros de discusión)
- Servicios de transacción para adquirir productos o servicios en línea para presentar datos (como formularios públicos o escrutinios)

La aplicación de estas tres funciones en los ámbitos de la vida cotidiana, administración a distancia y participación política da lugar a una tipología básica de los servicios del gobierno electrónico tal y como se detalla en el cuadro 1. Un amplio abanico de servicios que se ha desarrollado sobretudo en servicios de información sobre la vida cotidiana y que encuentra su objetivo más difícil en los servicios de transacción en el ámbito de la participación política.

Cuadro 1. Tipología de los servicios electrónicos

	Servicios de información	Servicios de comunicación	Servicios de transacción
Vida cotidiana	Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente, etc.	- Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana. - Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico.	
Administración a distancia	Direcciones de servicios públicos. - Guía de procedimientos administrativos. - Registro y bases de datos públicos.	- Contacto con correo electrónico con funcionarios.	- Presentación electrónica de formularios
Participación política	- Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos - Información previa sobre el proceso de decisión.	- Debates sobre problemas políticos. - Contacto a través del correo electrónico con políticos.	- Referéndums. - Elecciones. - Sondeos.

Fuente: Libro verde sobre la información al sector público a la Sociedad de la Información de la Comisión Europea.

Ahora bien, las administraciones como organizaciones que basan sus procesos en información vivirán dos revoluciones extraordinarias: los sistemas de gestión de la

información y el acceso y seguimiento electrónico de la gestión por parte de los usuarios. Elementos como la firma electrónica significarán cambios extraordinarios en los procesos de producción. Se pedirá al ciudadano-usuario que se incorpore al proceso y aporte muchos datos directamente volcados en el proceso de gestión de la información; a cambio, se le debería liberar de todos los trámites interadministrativos. El desarrollo de estos servicios ha dejado de ser una simple opción de mejora para convertirse en una opción estratégica de la Administración.

2. Los planes directores locales de la sociedad de la información

En Cataluña, el consorcio local Localret, que agrupa a ochocientos municipios de Catalunya, y el Gobierno de la Generalitat impulsaron el Plan Estratégico “Cataluña en Red” y ahora Localret impulsa los planes directores de la sociedad de la información en el ámbito local.

Los retos de la administración local en el contexto de la sociedad de la información se sintetizan en los siguientes puntos:

1. Cambio de mentalidad. Asumir la necesidad de modificar la cultura corporativa basada en el control.
2. Cambio organizativo. Promover organizaciones más planas y dinámicas para la gestión de la información y el conocimiento.
3. Incorporar a la gestión del municipio la logística de los intangibles.
4. La relación administración-ciudadano a través de los nuevos canales incorpora nuevos valores.
5. Desarrollar el “gobierno electrónico” que incluye desde la operaciones internas de la administración, las relaciones con otras administraciones y la interacción con ciudadanos y empresas.

En este contexto y con estos retos, diferentes ciudades de Catalunya han creado sus planes directores o bien se encuentran en fase de elaboración. Es el caso, por ejemplo, de Sant Cugat, Vic, Olot, Manresa, Figueres, Granollers, Tortosa o la Seu d’Urgell, así como también Mataró y Terrassa, que ya han acabado sus planes estratégicos para poner al alcance de todos las nuevas tecnologías y para posicionarse en la sociedad de la información.

Los objetivos de los Planes Directores locales de la Sociedad de la Información son: impulsar un proceso de divulgación y de construcción de consenso estratégico; definir un posicionamiento claro de la ciudad en la sociedad de la información y establecer un plan de acción que estructure y priorice las iniciativas.

Los planes directores se elaboran sobre cuatro estrategias: el desarrollo de las infraestructuras; e-sociedad: acceso, formación, servicios a las personas y dinámicas ciudadanas; actividad económica y Administración Abierta. En función de las características del municipio se identifica una quinta línea. Por ejemplo, en el caso de Granollers ha sido la sanidad y en el caso de Tortosa el turismo y la cultura.

La línea de infraestructuras se orienta a facilitar el despliegue de las redes privadas y públicas de cable y otras tecnologías alternativas. También incorpora un apartado de planificación y regulación muy centrado en la planificación urbanística y la definición de políticas de comunicación con los ciudadanos.

La estrategia de e-sociedad pretende garantizar el acceso de todos los ciudadanos a las tecnologías de la información en igualdad de condiciones, la adaptación de la oferta educativa a las nuevas tecnologías, el desarrollo de la cultura digital y convertir la ciudad en ciudad digital. En este ámbito se incluyen proyectos para asegurar el desarrollo de los servicios universales (correo electrónico para todos los ciudadanos), habilitar espacios públicos y privados para el acceso a las TIC o la implementación de un plan de formación de la población.

En el ámbito de actividad económica se abordan los elementos de mayor incidencia para las empresas, el comercio, los profesionales, la identificación y desarrollo de nuevos yacimientos de ocupación, la producción de nuevos servicios, etc.

Finalmente, la estrategia denominada Administración Abierta esta centrada en la organización municipal. En muchas ocasiones el ayuntamiento es la empresa con más trabajadores y mayor presupuesto del municipio y punto de referencia obligada en la vida colectiva. En esta vertiente, el ayuntamiento tiene la responsabilidad de ser ejemplo de organización moderna, eficiente y eficaz, orientada al servicio de los ciudadanos. Los objetivos de esta estrategia son la reorganización de la Administración Municipal, la mejora de la prestación de servicios a los ciudadanos y la coordinación y cooperación con otras instituciones.

Del análisis de las diversas experiencias de planificación estratégica de la sociedad de la información en el ámbito municipal se desprenden algunas claves para garantizar su éxito. Es imprescindible el liderazgo de la alcaldía, tiene que haber acuerdo de todos los grupos políticos, se tiene que constituir un equipo de trabajo municipal, la participación es la clave para tener opinión y conocimiento y se ha de garantizar la coherencia entre el Plan y la estrategia de ciudad.

3. Participación ciudadana e Internet

Internet tiene una relación directa con la actividad política organizada, tanto en lo referente a partidos como a gobiernos de diferentes características. "En principio-tal como afirma el sociólogo Manuel Castells-, Internet podría ser un instrumento de

participación ciudadana extraordinario, de información de la clase política, de los gobiernos y de los partidos a los ciudadanos en su conjunto y de relación interactiva. Ahora bien, en general se observa que los gobiernos, las administraciones, los partidos políticos han confundido Internet con un tablón de anuncios.”²

En el ámbito de la participación política, los usos más desarrollados en la Administración local catalana están mayoritariamente relacionados con los servicios de información. En general, hay pocos ejemplos de práctica interactiva cotidiana del sistema político con los ciudadanos, aunque la presencia en Internet de la Administración local catalana está alcanzando unos elevados niveles de normalización. Según la Secretaria para la Sociedad de la Información, un 74,4% de los ayuntamientos de Cataluña disponen de página web propia y todos los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y todas las conselleries de la Generalitat están presentes en Internet.

Las webs municipales son el mejor ejemplo para ver el uso y los límites de la participación dentro de la Administración en Internet. En la fase inicial, informaban del consistorio y, sobre todo, en algunos casos, incorporaban el programa de actuación municipal. Posteriormente, se ha ido incorporando información relativa a los acuerdos de los órganos de gobierno. Actualmente se va extendiendo el hábito de colgar la información previa a los procesos de decisión, como son los órdenes del día de los órganos de gobiernos. El despliegue de servicios de comunicación ha sido más bien limitado y, cuando se ha producido, la práctica de la interacción se ha reducido a una única propuesta: correo electrónico con políticos. Al principio, la iniciativa estuvo restringida sólo a los alcaldes y después se ha extendido a todos los concejales.

Más allá del correo electrónico a los electos, las iniciativas de servicios de comunicación se han ido ampliando con la iniciativa de debates. Una vez más tenemos que recurrir a la web del Ayuntamiento de Barcelona. Con el correo electrónico, los barceloneses, además de escribir directamente al alcalde, pueden enviar sus propuestas al buzón de sugerencias y quejas y recibir respuesta por parte del Ayuntamiento. Además, en la web se organizan chats, encuentros on-line con concejales o responsables municipales o foros de debate. Pero el espacio participativo más interesante de la web de Barcelona es el “Libro de visitas”. Es un espacio abierto a la libre participación de ciudadanos de todo el mundo, pero además se ha convertido en tribuna de opinión y debate sobre la ciudad.

La práctica de Barcelona se ha extendido a otros ayuntamientos. La gran novedad de Canal-h.net, la web impulsada por el Ayuntamiento de L’Hospitalet, es la creación del club L’H, una herramienta que permite la creación de un a Intranet ciudadana en la que se pueden inscribir todos los ciudadanos y ciudadanas del municipio que lo deseen. Además de recibir todo tipo de información, los socios pueden colgar su propia web y participar en chats.

2 Manuel Castells, “Internet y la sociedad real”. Lección inaugural (octubre de 2000) del programa de doctorado sobre la información y el conocimiento de la UOC, <<http://campus.uoc.es/web/cat/articles/castells/castellsmain.html>>

En el ámbito municipal, las iniciativas de participación más avanzadas son las que vinculan la posibilidad de opinar con procesos de decisión. El ayuntamiento de Sant Joan Despí (www.sjdespi.com) ha puesto en marcha una idea pionera en lo que respecta a la economía municipal. Consiste en poner a disposición de los ciudadanos los presupuestos del municipio para a través de la web municipal para que puedan dar su opinión. El ayuntamiento de Terrassa (www.ajterrassa) ha hecho una propuesta semejante con la redacción del Plan General de Ordenación Urbana. Más allá de Barcelona, Terrassa lidera las iniciativas municipales en el terreno de las nuevas tecnologías y, en esta línea, comienza a experimentar procesos de participación más ambiciosos como éste del Plan General.

A medida que se amplían los mecanismos de participación en Internet, las relaciones políticas administración-ciudadano se modificarán, a la vez que aparecerán nuevos sistemas de añadir opiniones y reivindicaciones a través de redes ciudadanas. También se modificarán las funciones de los intermediarios (mundo asociativo) entre el ciudadano y la Administración, ya que las posibilidades de la Administración para interactuar con los ciudadanos 1x1 crecerán al mismo ritmo con el que las empresas personalizarán sus relaciones con los clientes. Los intermediarios deberán aportar un claro valor de interlocución o de representación. Pero el gran reto para la gobernabilidad de las ciudades digitales es “lograr un sistema de participación en el que los ciudadanos, además de transferencia de opinión, aporten transferencia de conocimiento a la comunidad y a los asuntos colectivos”³.

Para concluir este apartado, hemos de volver de nuevo a Manuel Castells cuando formula que la idea es que la sociedad modela Internet y no a la inversa. Hay que cambiar la política para cambiar Internet y, entonces, el uso político de Internet puede revivir en un cambio de la política en sí misma⁴.

4. Las redes ciudadanas

La sociedad civil sí que está utilizando Internet como una forma privilegiada de participación, acción y organización. El fenómeno de las redes ciudadanas es el más relevante dentro de este ámbito. ¿Qué son las redes ciudadanas? En palabras de Manuel Sanromà, director de Tinet (red ciudadana de Tarragona): “Las redes ciudadanas son un entorno telemático que promueve la comunicación, cooperación y desarrollo de servicios entre ciudadanos, asociaciones, empresas y administraciones de una comunidad local (en sentido amplio)”⁵.

3 Xavier Marcet, “La agenda local de la Sociedad de la Información”. Universitat d’Estiu de Terrassa (julio de 2000), <<http://www.localret.es/docs/alsi.ppt>>.

4 Véase también Lección inaugura a la Universitat Oberta

5 Manuel Sanromà, “Les webs municipals i la comunitat local: les xarxes ciutadanes” en la jornada sobre *Pàgines web i administració local* (Sant Boi de Llobregat, octubre de 2000), <<http://localret.es/docs/msanroma.ppt>>

La primera constatación que hay que hacer frente al tema de las redes ciudadanas es que no hay dos modelos iguales. Esta hiperdiversidad ya nos da una idea de las características de este fenómeno en el que Internet ha desarrollado al máximo sus potencialidades participativas. No obstante, la mejor manera de entender las redes ciudadanas es hacer un breve repaso a su historia⁶. Las redes (freenets) nacen en los Estados Unidos y Canadá antes del boom de Internet. La primera experiencia fue el proyecto Community Report impulsada en Berkeley (California) en 1972, una experiencia efímera que sólo duró dos años. Estaba basada en terminales públicos (bibliotecas, lavanderías...) que funcionaban con monedas que permitían al anonimato y a través de los cuales se establecían foros de discusión. Estamos hablando de una época sin ordenadores personales, con Internet acotado por sus orígenes militares y un Berkeley activo contra la guerra del Vietnam.

Posteriormente, a finales de los años setenta, vinieron los BBS's (acrónimo de Bulletin Board System), sistemas de información basados en un ordenador accesible a través de líneas telefónicas convencionales. El objetivo inicial de los BBS's era el intercambio de software, pero en California (CommuniTree en Santa Cruz) y Colorado (Old Colorado City, en Colorado Springs) sirvieron para tratar temas comunes de una ciudad o una comunidad. De estas BBS's nacerían las primeras Free-Net, literalmente redes libres, la base del concepto de lo que se entiende por red ciudadana y que en inglés se expresa como frente, civic network o community network.

La primera red ciudadana que se puede considerar como tal fue la Cleveeland Free-Net, establecida en 1986 en Cleveland (Ohio) con el apoyo de la universidad. Quince años después, la Cleveeland FreeNet, aún en activo, ha dado paso actualmente a centenares de redes (a menudo relacionadas con universidades) en Estados Unidos y Canadá: Ottawa, Seattle, Blacksburg, Victoria.

En Europa las primeras redes también nacen vinculadas a las universidades. La primera es la de Helsinki, en 1991, pero la difusión de las redes en Europa se realiza en 1994, en pleno desarrollo de Internet. Las tres más relevantes son las de Ámsterdam (Digitale Stad); Milán (Rete Cívica de Milán: <http://wcrn.usr.dsi.unim.it/>) y Bolonia (Iperbole-Bologna: <http://www.comune.bologna.it/>). Los impulsores de estas redes son ya diferentes: la universidad en Milán, un centro cultural y una fundación privada en Ámsterdam y el Ayuntamiento de Bolonia. En Gran Bretaña destaca UKCommunities Online (<http://www.communities.org.uk>) y en Francia, dentro de las Villes Numériques, la de un ayuntamiento cercano a París, Partheny (<http://www.district-parthenay.fr>).

La primera red de España es Tinet (www.tinet.org), que surgió en 1995 de la Universidad Rovira i Virgili. Este proyecto fue asumido después por la Fundación Municipal Ciutat de Tarragona. El objetivo inicial de Tinet era extender la cultura

6 Ponencia de Artur Serra al Primer Congreso Global sobre Redes Ciudadanas (noviembre de 2000) en Barcelona. <<http://www.cnglobal2000.org/doc/arturpaper.doc>>

telemática facilitando a algunas entidades el acceso gratuito a Internet e información y formación ciudadana. A finales del 2001 había conseguido 12.500 usuarios: once mil ciudadanos (87%), 700 asociaciones (6%) y 800 empresas (7%). Después de Tinet han llegado Bcnet (www.bcnet.upc.es/), impulsada desde la Universidad Politécnica, Callús (www.pangea.org/calus), CornellàNet (www.cornell.net), VallèsNet (www.vallesnet.org), etc.

En Barcelona, asociadas a BCNet han surgido Raval Net, GràciaNet, Sant AndreuNet, Nou BarrisNET o Xarxa3 (Sants-Montjuic). Finalmente hay que destacar que Barcelona acogió en noviembre de 2000 el primer congreso Mundial de Redes Ciudadanas (www.cnglobal2000.org)

Como decía al comienzo de este apartado, la principal característica de las redes ciudadanas es que ninguna es igual. Con todo, se pueden identificar unos denominadores comunes a través de declaraciones sobre objetivos y evaluaciones. Un año después de la puesta en marcha de Tinet, Manuel Sanromà hacía la siguiente valoración: “Posiblemente el aspecto más positivo es la asociación del espacio virtual con el espacio territorial, físico. La gente no quiere conectarse con la otra parte del mundo, lo que le gusta y disfruta haciéndolo- es comunicarse con los vecinos de su espacio territorial próximo, de su ciudad”⁷.

Los objetivos de futuro ayudan aún más a entender las redes ciudadanas. En junio de 2000 se reunían en Tarragona representantes de las redes ciudadanas de Cataluña, que creaban la Associació Catalana de Xarxes Ciutadanes y aprobaban el manifiesto de Tarragona (“Internet es de los ciudadanos”) en la líneas de manifiesto de Seattle. Las líneas básicas del manifiesto son: Internet es mucho más que negocio y ocio; el acceso y uso de la red es un nuevo derecho ciudadano; en el mundo global los ciudadanos corren el peligro de convertirse en usuarios/clientes ; las administraciones no pueden omitir su responsabilidad, deben actuar coordinadas, y tienen que actuar bottom-up (redes) y no top-down (centralismo), y las redes ciudadanas, actuando de forma coordinada con la Administración y la iniciativa privada, pueden abordar estos retos.

El desarrollo y crecimientos de estas redes abren también nuevos interrogantes: ¿Qué estatus tienen estas redes ciudadanas en relación con las ciudades territoriales existentes? ¿Son un nuevo tipo de ciudad? ¿Alguien pide ser propietario de la red ciudadana? ¿Quién decide las normas de participación y el uso de la red? ¿Cómo se resuelven los conflictos?.

7 Manuel Sanromà, “Las redes ciudadanas”, La factoria, núm. 8, febrero de 1999, <<http://www.lafactoriaweb.com/articulos/sanroma.htm>>

Capítulo 9

EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A ESCALA LOCAL: EL CASO DE MATARÓ Y EL TECNOCAMPUS

Jordi Marín

1. Introducción

La evolución de los modos de producción se ha modificado a lo largo de los años. Si en una primera etapa de la Era Agrícola las principales fuentes de creación de riqueza se centraban en el trabajo y en los productos de la tierra, la Era Industrial representó un cambio cualitativo en los factores de producción. El trabajo continuaba siendo importante, pero el capital sustituía la tierra y se creaba la necesidad de invertir en maquinaria. Ahora llegamos a la Era del Conocimiento, que se ha convertido en el principal factor de producción de las sociedades. La optimización del conocimiento se convierte en el objetivo más importante en la gestión de las empresas y las universidades adoptan el papel de centros de creación de conocimiento.

La ciudad de Mataró ha sido fiel a esta evolución de la economía. En un primer momento el cultivo de las tierras, la vid y la producción del vino, además de las actividades marítimas, la pesca, la navegación y la construcción naval priorizaban la actividad agrícola y pesquera en los campos y en el frente marítimo de Mataró. La llegada del ferrocarril representó un cambio importante en la evolución económica de la ciudad y el inicio de la industria metalúrgica, y más tarde la industria textil y microtextil, la hilatura y el tejido de vapor y el arraigo de los géneros de punto registraron en Mataró una nueva etapa de consolidación de esta industria, tan característica, que marcó el pulso económico de nuestra ciudad y derivó en la potenciación hacia una ciudad de servicios. Durante los últimos años, el crecimiento urbanístico de Mataró ha sido ciertamente importante. Ahora entramos en una segunda fase de desarrollo de la ciudad, el crecimiento cualitativo, donde tiene prioridad la mejora en la prestación de servicios y la dirección que tiene que seguir el desarrollo de la ciudad, que han de reafirmar su identidad.

Una sociedad ya democrática lleva a cabo los planes de planificación urbanística y estratégica. El Ayuntamiento de Mataró ha puesto el acento en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, el diseño de la nueva ciudad hacia el siglo XXI y el fomento de la educación y la formación, como instrumentos fundamentales

que tienen que conducir a Mataró a potenciar su situación como ciudad dinámica, desde el punto de vista social y económico. Una ciudad acogedora, cohesionada, integrada en el territorio, con una red urbana compacta que cuenta con una situación geográfica privilegiada, a caballo entre la sierra y el frente marítimo, entre el verde y el azul, y plenamente comprometida y respetuosa con el desarrollo sostenible.

El Plan Director para la Sociedad de la Información de la ciudad fue aprobado en 1999. Este plan contó con una amplia participación de los diferentes agentes económicos y sociales de Mataró. A partir de él, TecnoCampus debe conducir a Mataró al proceso de transformación de la ciudad hacia la Ciudad Digital. Este es un proyecto que el Ayuntamiento ha puesto en marcha conjuntamente con la Escuela Universitaria Politécnica de Mataró y el Instituto Municipal de Promoción Económica.

TecnoCampus y el Comisionado para la Sociedad de la Información y el Conocimiento del Ayuntamiento de Mataró son el nexo de unión entre la Politécnica de Mataró, los servicios a empresas, la red social, la incubadora de base tecnológica, la administración abierta, las infraestructuras y el urbanismo de la ciudad. El proyecto TecnoCampusMataró tiene una doble componente. Primero, es un lugar donde confluirán las diferentes sinergias que harán posible este nuevo modelo de ciudad que ha de marcar el futuro de Mataró. En segundo lugar, será un espacio ubicado en el nuevo sector de urbanización del Rengle, situado al sur de la ciudad, cerca de la Puerta Layetana. Aquí se construirá un polígono que concentrará empresas, nuevas tecnologías y conocimiento, ya que en un futuro se instalarán las escuelas universitarias. El Ayuntamiento construirá también un edificio singular para que estos mundos puedan confluir: la sede de TecnoCampusMataró.

Mataró cuenta con unas inmejorables condiciones para hacer este paso adelante: su coherencia social y empresarial y la existencia del tejido universitario y una larga tradición dedicada a la formación. Además la ciudad dispone de los instrumentos adecuados para liderar este proceso, el Instituto Municipal de Promoción Económica (IMPEM), la Politécnica de Mataró, una federación de empresarios organizada, la Federación de Asociaciones y Empresarios de Mataró y el Maresme, el Centro de Tecnología Empresarial de Mataró y el Maresme (CETEMMSA), la promoción urbanística de Mataró, así como la calidad de los servicios públicos y el carácter emprendedor de nuestra ciudad, forman este caldo de cultivo para diseñar la ciudad hacia el siglo XXI.

Pero TecnoCampusMataró surge como un proyecto que necesariamente debe implicar a todos los sectores económicos y sociales de la ciudad si queremos que tenga un sentido por sí mismo. Este proyecto se plantea a partir de una serie de actuaciones globales e integrales orientadas a formar y facilitar el acceso de toda la ciudadanía a las nuevas tecnologías, así como el impulso de la economía y los estudios universitarios que se desarrollan en el municipio. Este planteamiento se enmarca en la transformación de la sociedad, la aparición de las nuevas tecnologías de la

información y la comunicación nos llevan a plantear un nuevo modelo social y económico llamado Sociedad de la Información en que la creación de conocimiento ocupa un lugar prioritario en el talante de la ciudadanía.

Mataró se ha caracterizado a lo largo de la historia por ser una ciudad emprendedora que, sin olvidar sus raíces y sus orígenes, apuesta por crear una identidad sólida y entusiasta en estos inicios del siglo XXI. Una identidad de ciudad plenamente vinculada a la necesidad de saber, la innovación, la aplicación de las nuevas tecnologías. TecnoCampusMataró representa una herramienta básica para marcar la dirección que desea emprender nuestra ciudad: Mataró, la ciudad digital. Esta iniciativa aglutina una serie de proyectos y propuestas que actúan de catalizadores en este proceso de transformación de la ciudad. Este proceso contará con la participación plena de los diferentes sectores; la participación directa de las personas, el acceso y los servicios de la ciudadanía, las empresas, los nuevos emprendedores, los nuevos sectores emergentes, etc.

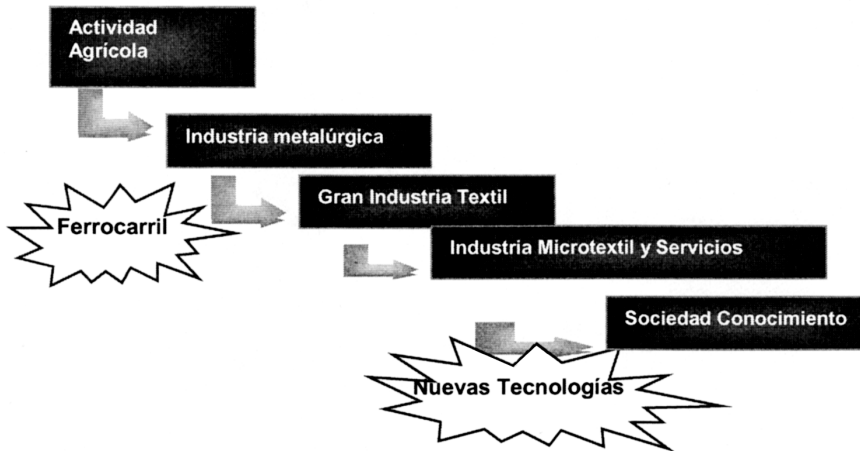
Esta iniciativa supone avanzar hacia la ciudad digital a través del proyecto Tecno-campus, que pilotará la transformación de Mataró mediante la formación y el acceso de la ciudadanía a las nuevas tecnologías, el impulso de la nueva economía y de los estudios universitarios. Más que un espacio físico donde ubicar las industrias y los estudios universitarios, TecnoCampusMataró representa un punto de encuentro de sinergias, un proyecto de “*ciudad on line*” que abrirá el futuro de nuestro municipio, desde lo local hasta lo global, dejando la puerta abierta y plenamente permeable al proceso de globalización y internacionalización de los espacios ocupados por sociedades democráticas, libres y participativas, donde se desarrollará este nuevo modelo de ciudad, que ha de marcar nuestro futuro más inmediato, el futuro de Mataró.

La plena entrada en la llamada Sociedad de la Información y el Conocimiento implica que las ciudades y los territorios pasan a ser los ámbitos básicos de referencia: la innovación, el conocimiento, el aprendizaje, su producción, y su crecimiento, que son la base de la Sociedad del Conocimiento, son a la vez el resultado de un proceso complejo de relaciones e interdependencias entre diferentes agentes locales. Por lo tanto, la ciudad y los territorios, como espacio dinámico donde estos elementos tienen lugar, necesitan posicionarse, definir una estrategia, para ser plenamente competitivos en este nuevo entorno¹. Será preciso no solamente construir las sinergias necesarias para acelerar este espacio sino al mismo tiempo diseñar e implementar nuevas herramientas, instrumentos y elementos de gestión que nos permitan lograrlo.

Es en este entorno donde situamos nuestro proyecto. Mataró no podía quedar ajeno a estos acontecimientos. Nuestra ciudad fue líder en la Revolución Industrial, recordemos que la primera línea de ferrocarril de España fue la línea Mataró-Barcelona; ha sido también una de las ciudades líderes en el desarrollo económico de la segunda mitad del siglo XX en Cataluña, recordemos que la primera autopista también fue

¹ “Ciudad Digital”, Miquel Barceló. Pacto Industrial de la Región Metropolitana, 2001

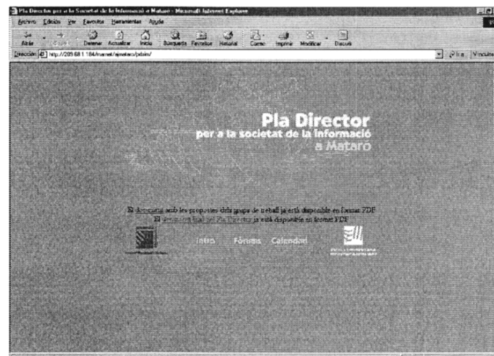
Mataró-Barcelona. Todos estos hechos nos impulsaban como ciudad dinámica a estar en la vanguardia de esta nueva sociedad. Desde esta perspectiva, surge el proyecto TecnoCampusMataró.



El Proyecto TecnoCampusMataró es el instrumento de que dispone el Ayuntamiento para conducir nuestra ciudad hacia la Ciudad Digital, potenciando la formación y el acceso de la ciudadanía a las nuevas tecnologías y dando un impulso a la nueva economía, las infraestructuras relacionadas con las telecomunicaciones, la administración abierta y los estudios universitarios.

El embrión del proyecto Tecnocampus se ha estado gestando durante los últimos años. En 1998, desde [la Escuela Universitaria Politécnica de Mataró \(EUPMt\)](#), y desde el Instituto Municipal de Promoción Económica de Mataró (IMPEM) comenzamos a reflexionar entorno a la incipiente revolución de la Sociedad de la Información, y sus implicaciones en la vida de las personas y en el funcionamiento de las organizaciones. En aquel momento histórico, se creyó oportuno poner en marcha un proceso de diagnóstico y de estudio del impacto de aquellas transformaciones en la ciudad, y sobre el posicionamiento que Mataró debía tomar.

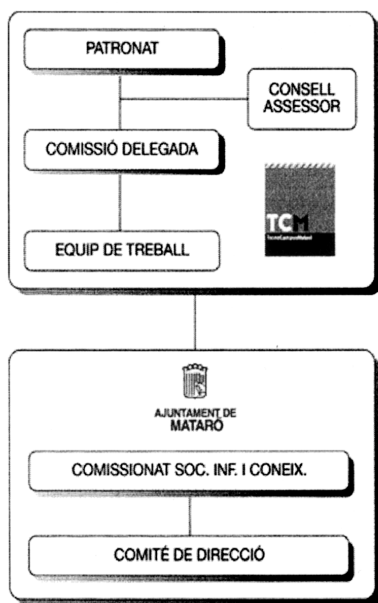
Finalmente, se decidió impulsar un proceso global de reflexión que llevaría, en 1999, [al Plan Director para la Sociedad de la Información en Mataró \(PDSIM\)](#). Impulsado por la EUPMt y el IMPEM, fue un proceso participativo, pionero en Cataluña en el que participaron mas de cien personas de diferentes ámbitos para analizar el impacto en la



Ciudad de la nueva sociedad emergente. Este trabajo mereció el reconocimiento del Comisionado para la Sociedad de la Información, de la Generalidad de Cataluña, ganando un accésit en la primera edición de los premios SI-LOCAL (1999).

En 2000, después de ser aprobado por el Pleno Municipal, se planteó la necesidad de hacer operativas las acciones propuestas. Se inició entonces un nuevo proceso mediante un Grupo de Trabajo liderado por la Fundación Politécnica de Mataró — actualmente, Fundación Tecnocampus — para realizar el estudio de la oportunidad de avanzar en un proyecto organizado, partiendo del análisis del entorno y de las acciones propuestas en el Plan. Este Grupo de trabajo, formado por diferentes agentes de la Ciudad, se reunió entre los meses de marzo y mayo de 2000, asesorados externamente. Fruto de este largo pero intenso proceso surge el proyecto TecnoCampusMataró - Ciudad Digital, con el objetivo fundamental de “ser el instrumento que aglutina, dirige y coordina el proceso de transformación de Mataró hacia la Ciudad Digital.”

2. La organización del Proyecto. Instrumentos y Medios



El Pleno del Ayuntamiento del día 8 de febrero de 2001 marca el inicio del despliegue organizativo del Proyecto Tecnocampus. El organismo encargado por el Ayuntamiento de Mataró para llevar a cabo la dirección y coordinación estratégica del proyecto es la Fundación Politécnica de Mataró, actualmente Fundación Tecnocampus.

La Fundación Tecnocampus coordina y dinamiza, estableciendo la estrategia para los diferentes ámbitos del proyecto, da soporte, busca recursos, realiza contactos con empresas e instituciones, lidera la política de comunicación, y en definitiva plantea el camino de la transformación de la ciudad hacia la Ciudad Digital.

La estructura organizativa de la Fundación Tecnocampus consta de un Patronato, con funciones de consejo ejecutivo. La integran miembros de todos los partidos políticos del consistorio, de la Caja de Ahorros Laietana, de la EUPMt y de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), además de empresarios y sindicatos. Los mismos sectores y organismos componen una comisión más operativa, la Comisión Delegada del Patronato.

Desde el Ayuntamiento, todas las formaciones evalúan las propuestas públicas en el marco de la Junta de Portavoces. Quien rinde cuentas ante el Ayuntamiento es el mismo Director General de la Fundación Tecnocampus, en el cargo de Comisionado para la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Por debajo suyo, está el Comité de Dirección, que agrupa jefes de departamento y de los organismos autónomos del Ayuntamiento implicados en los ámbitos del proyecto, coordinando todas las actuaciones.

El Consejo Asesor

Otro de los instrumentos básicos de los que se ha dotado la Fundación es el Consejo Asesor del TecnoCampusMataró, presidido por el Sr. Joan Majó, y del que forman parte una veintena de personalidades en el ámbito de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. El Consejo Asesor pretende recoger una visión global de los cambios de nuestra sociedad y aportar reflexiones sobre como pueden incidir en nuestra ciudad, a la vez que trasladar nuestra experiencia a nivel global. La creación del Consejo Asesor fue aprobada por el Patronato de la Fundación en su reunión del día 12 de diciembre de 2001.

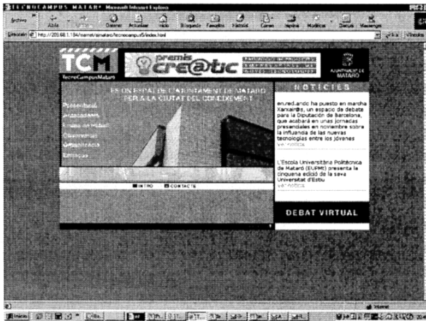
El Observatorio de la Sociedad de la Información

El Observatorio de la Sociedad de la Información en Mataró es el instrumento de que dispone el proyecto Tecnocampus para recoger y difundir información sobre el grado de implantación de la sociedad de la información y el conocimiento en Mataró, y para analizar la evolución del sector. El Observatorio es elaborado conjuntamente por la Fundación Tecnocampus y el Instituto Municipal de Promoción Económica (IMPEM). Sus productos son:

- Estadísticas sobre el estado de las nuevas tecnologías en Mataró. El Observatorio, partiendo de encuestas a la población en general y a las empresas, pretende ofrecer datos sobre el grado de conocimiento, uso y necesidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) entre la ciudadanía y las empresas de la ciudad. El trabajo de campo para la encuesta correspondiente al año 2001 ya se ha realizado, y es inminente la presentación pública de los resultados.
- Boletín de la Sociedad de la Información. El Boletín de la Sociedad de la Información es un medio de comunicación permanente, en el ámbito de las TIC, que el Observatorio de la Sociedad de la Información en Mataró pone a disposición de la ciudadanía y del tejido empresarial de Mataró.

La Web del TecnoCampusMataró

La URL del Tecnocampus (<http://www.tecnocampus.com>) es el canal de comunicación básico del proyecto a la Red. Los apartados de la web son:



- Presentación: Descripción del proyecto y objetivos
- Antecedentes: Explicación del surgimiento histórico del proyecto, a partir del Plan Director
- Líneas de trabajo: Breve descripción de los siete ámbitos del proyecto

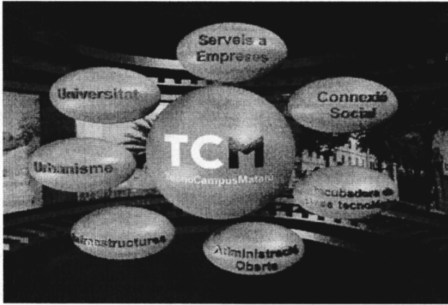
- Observatorio: Presentación de las Estadísticas de la Sociedad de la Información en Mataró y del Boletín SI
- Organización: Organigrama del Tecnocampus, especificando las personas que forman parte de cada órgano
- Vínculos: Lista de vínculos con páginas web de interés en el ámbito de la SI
- Noticias: Lista de noticias destacadas en el ámbito de Mataró y la SI
- Debate virtual: Vínculo con la Locomotora del Tecnocampus

3. Proyecto TecnoCampusMataró: Ámbitos de Actuación

El Proyecto Tecnocampus se estructura en una red de actores implicados en el desarrollo de la ciudad que trabajan en siete ámbitos de actuación. Cada ámbito de actuación tiene un objetivo específico, y un actor (organismo o departamento) responsable de ejecutar las diferentes iniciativas y proyectos programados, a la vez que es activo para generar nuevas propuestas, en la medida que el proyecto avanza y determina nuevos requerimientos.

El TecnoCampusMataró y el Comisionado para la Sociedad de la Información y del Conocimiento constituyen el centro de esta red, son los órganos estratégicos del proyecto; por lo tanto, coordinan los diferentes ámbitos creando un clima de colaboración y de intercambio de conocimiento, dan soporte a las diferentes iniciativas y proyectos, buscan recursos estableciendo contactos con administraciones y empresas que dan soporte al proyecto, establecen la política de comunicación del proyecto y su relación con otros planes.

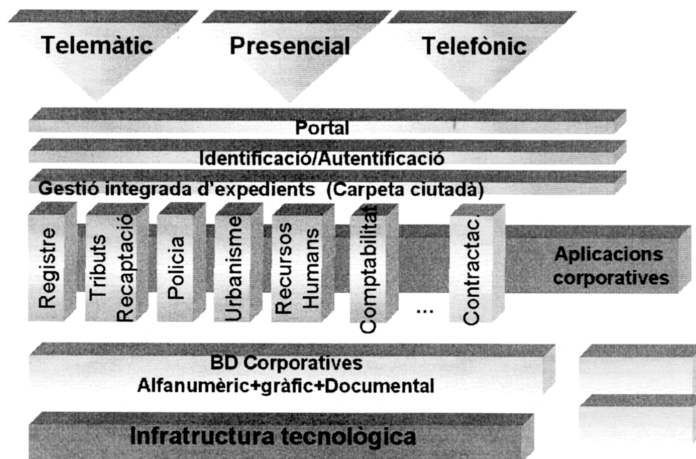
Los ámbitos creados para trabajar en el Proyecto Tecnocampus son:



- Administración Abierta
- Conexión social
- Universidad
- Incubadora de base tecnológica
- Servicios a las empresas
- Urbanismo
- Infraestructuras de nuevas tecnologías

3.1 Administración Abierta

Las Nuevas Tecnologías deben potenciar las relaciones entre la administración municipal y los ciudadanos para mejorar el nivel y la calidad de los servicios públicos. A la vez, las actividades de la Administración deben estimular a los ciudadanos en la utilización de las Nuevas Tecnologías. La finalidad básica de este ámbito de trabajo es conseguir una administración transparente y cercana al ciudadano, con una estrategia multicanal (presencial, web, telefónico). Esta nueva administración debería basarse en la calidad, en una cada vez mejor atención al ciudadano y en una gestión eficiente de los sistemas de información, y de los recursos humanos y tecnológicos. El Plan de Calidad que ha impulsado recientemente el Ayuntamiento aporta muchos elementos en este sentido. El esquema de trabajo utilizado se refleja en la siguiente figura.



El Departamento de Interior y Hacienda del Ayuntamiento de Mataró es el encargado de liderar este ámbito de iniciativas. En este momento están programadas acciones para la potenciación de los Servicios de Información como son:

- **Oficina de Atención Ciudadana. Descentralización Administrativa**

El Canal, de información presencial se lleva a cabo desde la Oficina de Atención Ciudadana (OFIAC). Esta Oficina, inaugurada en 1999, incorpora los servicios de información ciudadana; además, debe impulsar la realización de gestiones y trámites en otros puntos de la ciudad.

- **Servicios de Información Telefónica**

La puesta en marcha de un nuevo servicio, denominado 0 10, que tuvo lugar el día 28 de enero de 2002, aglutina en un número telefónico la información ciudadana de este canal. Para este objetivo se han incorporado recursos humanos y tecnológicos para posibilitar la información de los diferentes servicios municipales y de la ciudad a disposición del ciudadano y de las empresas.

- **Tramitación Electrónica**

Se trata de posibilitar que los ciudadanos y las empresas de Mataró puedan realizar a través de Internet trámites y diligencias en su relación con el Ayuntamiento. El objetivo es poner en la red la información de trámites y gestiones que actualmente se realizan con el Ayuntamiento. Desde junio de 2000, es posible obtener información a través de la web municipal <http://www.mataro.org>



La mayor parte de los trámites incluyen el impreso de solicitud general y otros documentos más específicos. Así mismo, se permite acceder a otros documentos del Ayuntamiento que pueden aportar más información, o bien el acceso a otras webs (Diputación de Barcelona, Agencia Tributaria, Catastro). En algunos de estos casos (Diputación de Barcelona) es posible efectuar el trámite completo y gestionar pagos.

- **Web Municipal**

En 1997, y después de un período de pruebas, se puso en marcha la primera web propia (<http://www.infomataro.net>) destinada a incrementar la cultura telemática de la ciudadanía. Actualmente, este medio de comunicación está en proceso de rediseño para darle una nueva dimensión interactiva con nuevos espacios y servicios.

- **Información y gestión de las intervenciones en la vía pública**

Se trata del diseño y puesta en marcha de una aplicación informática piloto para la gestión de la ocupación y actuaciones de la vía pública para el Ayuntamiento de Mataró. Consta de tres fases: coordinación de las actuaciones municipales (Intranet), integración de los operadores (Extranet) e interacción y consulta con los ciudadanos (Intemet).

3.2 Conexión Social

Ningún ciudadano puede quedar al margen de los avances que aportan las Nuevas Tecnologías, porque con ellas se configurará la nueva sociedad. En un primer paso, los ciudadanos deberán entender y conocer cómo es y qué pueden esperar de la sociedad basada en las tecnologías de la información, y la importancia de utilizarlas y explotarla, integrándolas en la vida cotidiana. Se debe evitar una división social entre el mundo de las personas conectadas y el de las personas no conectadas. Se debería garantizar el acceso a la información por parte de todos mediante las nuevas redes, evitando así la aparición de nuevas formas de exclusión social.

Conseguir que los ciudadanos en general pierdan el miedo a las tecnologías es el primer gran reto. A partir de aquí, tenemos que explotar las oportunidades que nos ofrece la utilización de las tecnologías y las redes para extender las mejoras sociales y de calidad de vida, estimulando la creación de servicios, el fomento de la participación, la creación de contenidos locales, el aprendizaje de la ciudad en su adaptación a la nueva sociedad. La cultura evoluciona al tiempo que la ciudad se transforma. Este vínculo hace que cualquier planificación sobre la ciudad, indiscutiblemente, incida en su cultura.

El Área de Servicios Personales del Ayuntamiento de Mataró es la encargada de liderar las diferentes iniciativas que se generarán en este campo. Los objetivos son: en primer lugar, evitar la "digital *divide*" o fractura digital, es decir, la exclusión social por causas tecnológicas. En segundo lugar, aprovechar las ventajas de las tecnologías para ofrecer más y mejores servicios a las personas: desde la cultura, los servicios sociales, a los deportes.

En este sentido, las iniciativas impulsadas en este momento son:

- **Sensibilización a la población sobre las Nuevas Tecnologías**

A principios de 2001, el Ayuntamiento comenzó a desarrollar el proyecto "Info. Hazte amigo del ordenador", destinado especialmente a los colectivos de mujeres, inmigrantes, jóvenes y gente mayor. El programa "Info" les ofrece la posibilidad de aprender a "manejar" el ordenador y las posibilidades de Internet y de las herramientas ofimáticas básicas. Los interesados pueden realizar clases guiadas o monitorizadas, y

tienen la posibilidad de adentrarse por su cuenta al mundo de la informática. Hasta el momento, más de 1.000 personas ya se han beneficiado del programa "Info".

• **Potenciación de los puntos de acceso a la red**

El objetivo es instalar terminales públicos de ordenadores a edificios municipales para que cualquier persona pueda acceder a Internet y a realizar las gestiones administrativas por la Red. Se trata de una actuación vinculada a la cohesión territorial de nuestra ciudad. Está previsto que en el mes de febrero de 2002 haya 8 puntos de acceso gratuitos a la Red distribuidos en los diferentes centros cívicos de la ciudad. Ello, sumado a los 8 PCs dinamizados del Punto Omnia y a los correspondientes puntos de conexión de la Biblioteca Pompeu Fabra, suma un total de 24 puntos de acceso gratuito a Internet.

• **Participación Ciudadana**

Se trata de desarrollar una herramienta interactiva en Internet para la información, participación y consulta ciudadana, en el marco del proyecto Consensus (<http://mis.ictnet.es/consensus/mataro>). Consiste en la creación de un kit de participación ciudadana a través de Internet. Con esta herramienta se pretende facilitar y promover la transmisión de conocimiento hacia los responsables de la toma de decisiones, estimular la realización de experiencias de participación y consulta ciudadana y mejorar la comunicación entre Ayuntamientos y ciudadanos. Por tanto, consta de tres niveles: una plataforma tecnológica, una metodología, y la realización de una prueba piloto de participación ciudadana.

Esta iniciativa surge de la constatación por parte de los tres socios del proyecto, Localret, el Instituto Catalán de Tecnología y la Fundación Jaume Bofill, de la creciente demanda de experiencias de participación ciudadana en la red por parte de determinados colectivos. Participan en esta experiencia una decena de ciudades. En el caso de Mataró, se realizará una prueba piloto del Proyecto Consensus en el marco del Plan Integral de Rocafonda.

• **Asociaciones de la Ciudad. Círculo virtual de entidades**

Las asociaciones de la ciudad participan en el proyecto "Internet por Internet", que está destinado a formar en el conocimiento y gestión de los recursos y herramientas que ofrece la Red para el desarrollo de sus funciones y actividades.

La peculiaridad del proyecto es que los participantes han hecho el aprendizaje directamente por Internet, desde ordenadores instalados en casa, en las sedes de las entidades o en aulas destinadas a este objetivo.

El programa Internet por Internet pretende crear un círculo virtual de las asociaciones y entidades de Mataró con el objetivo de favorecer la participación ciudadana y el acceso a las nuevas tecnologías de estos colectivos.

- **Atención social y sanitaria**

La aportación de las telecomunicaciones da un valor añadido en la aplicación de los servicios sociales para mejorar la eficacia y llegar a la población mediante teleasistencia y teleservicios, sistemas de ayuda al ciudadano para seleccionar la unidad de servicio de salud más adecuada a sus necesidades en un momento determinado, y la conexión para solicitar sus servicios. En estos momentos se está analizando la viabilidad de impulsar un proyecto en Mataró que recoja estos parámetros.



3.3. Universidades

La característica principal de la nueva economía es que el conocimiento se convierte en un factor de producción, con importancia creciente respecto al capital, el trabajo y la tierra. Cualquier actividad intensiva en conocimiento aporta más valor que las actividades intensivas en trabajo o capital. Para que esto funcione debe haber un tratamiento del conocimiento: creación, difusión y aplicación.

El conocimiento como principal factor de producción actúa en un territorio concreto, dependiendo de la estructura de los agentes industriales y de servicios y de su grado de coordinación. Un territorio específico puede originar un medio innovador si los elementos que lo componen interactúan con instrumentos de generación y difusión de conocimiento, de los cuales un núcleo universitario es una parte importante. Además, la institucionalización del núcleo universitario en su entorno territorial permite su utilización como instrumento de promoción económica.

Esto permite enfocar el conocimiento en una estrategia de desarrollo territorial, no tanto para responder a qué empresas o qué sectores se quieren, sino más bien para atraer aquella parte de la cadena de producción que interesa. En un territorio específico se pueden reunir de una manera operativa los elementos que deberán conformar el núcleo impulsor de la sociedad del conocimiento (empresa, universidad, administración), en la creación de un efecto de bola de nieve que crezca para la generación de sinergias, y que aporte resonancia. Desde esta perspectiva se aborda en nuestro territorio un proyecto de Universidad-Territorial.

En este momento, en Mataró se hace necesario avanzar hacia una Universidad implicada en una estrategia de territorio, que nos permita la implicación de esta con los

momentos de cambio. Las Escuelas Universitarias de Mataró trabajan conjuntamente en este nuevo escenario. Repensar estratégicamente este escenario implica cuestionar el modelo de oferta que se venía dando: se trata de hacer un frente común ante el exceso de plazas universitarias en Cataluña y la reducción de la demanda como consecuencia del bajón demográfico de principios de los ochenta. Por este motivo, las escuelas universitarias de Mataró han iniciado un proceso para buscar sinergias capaces de generar una oferta específica, vinculada al territorio y a su estrategia de Ciudad del Conocimiento, singular y de calidad.

La Escuela Universitaria Politécnica de Mataró es, básicamente, quien está impulsando las iniciativas en este ámbito. En este marco, se están desarrollando dos líneas de acción concretas:

- Las dos instituciones que impulsan estas Escuelas Universitarias, el Ayuntamiento de Mataró y el Consejo Comarcal del Maresme, han acordado crear una Comisión para el Estudio de la Integración de los Estudios Universitarios de Mataró y el Maresme, que trabaje en la elaboración de un modelo universitario dentro del proyecto Tecnocampus. La creación de la citada comisión fue aprobada por los Plenos del Ayuntamiento y del Consejo Comarcal del mes de septiembre de 2001, y tendrá vigencia hasta el año 2003.
- Por otro lado, la Escuela Universitaria Politécnica de Mataró, de acuerdo con este marco, ha desarrollado un Plan de Acción 2001-2003 que traslada esta estrategia a la realidad. El Plan ha sido aprobado por el Consejo de la Escuela de noviembre de 2001, y sienta las bases para una EUPMt vinculada al desarrollo de esta estrategia territorial, incidiendo en el Plan de Estudios (se crea el título de Ingeniero TIC), en el modelo de actividad de los profesores, en la vinculación con el mundo empresarial, en el ámbito de los emprendedores, etc.

3.4. Incubadora de Empresas de Base Tecnológica. La actividad emprendedora de creación (www.laincubadora.com)

En los últimos años se pone en evidencia la estrecha relación existente entre las redes de empresas innovadoras presentes en un territorio determinado, la generación de riqueza y la creación de puestos de trabajo de calidad. Entre los factores que contribuyen a potenciar la creación de nuevo tejido empresarial innovador, destaca la necesidad que exista en todos los niveles del sistema productivo y de la sociedad un clima favorable a la innovación y a la creación de empresas. Es lo que se denomina "cultura de la innovación".

Paralelamente, siendo el problema de la ocupación uno de los retos más difíciles que tiene planteados la sociedad europea a inicios del siglo XXI, la figura del emprendedor como impulsor de nuevos proyectos de empresa adquiere cada vez una mayor relevancia social. El tejido económico, productivo y social está interesado en medidas para el fomento del espíritu emprendedor.

Mataró cuenta con una tradición histórica emprendedora y con una estructura de formación técnica, profesional y universitaria para competir a alto nivel con otros entornos económicos. En este sentido, la creatividad y el espíritu emprendedor demostrado a lo largo de los años no pueden desembocar, por falta de recursos financieros y de soporte, en el abandono de los proyectos impulsados o, en el mejor de los casos, en la "venta" de nuestras iniciativas a terceros. Un proyecto cualquiera, ya sea la creación de una empresa de alta tecnología o la puesta en marcha de un servicio, necesita de la iniciativa innovadora y de la cultura emprendedora. Este espíritu innovador y esta capacidad de emprender van asociados a la creatividad, a la aceptación del riesgo y el cambio como oportunidad, al saber gestionar un proyecto y controlar costes, a la habilidad para procesar información y establecer redes de comunicación.

Contribuir de forma activa a la difusión en la sociedad de la cultura de la innovación y del espíritu emprendedor, y prestar su soporte a todos los proyectos de empresa innovadora, es el objetivo fundamental de la Incubadora de empresas que se pone en marcha. El Instituto Municipal de Promoción Económica es el organismo encargado de liderar este ámbito de iniciativas:

- **Programas de asesoramiento empresarial para organizaciones que comienzan sus actividades.**

Ofrecen a los emprendedores servicios de asistencia financiera y profesional y uso de un determinado espacio físico, el acceso a una red de consultores empresariales y técnicos que proveen servicios de contabilidad, legales, marketing; relaciones con instituciones financieras; acceso a recursos de las Universidades, y acceso a oportunidades de negocio. La filosofía de base consiste en proveer unos servicios compartidos, soporte y conocimientos para ayudar a las empresas clientes a triunfar. En ningún caso se pretende controlar, centralizar o intervenir en la gestión diaria de las organizaciones residentes.

En este marco, l'IMPEM ha puesto en marcha una Oficina de Seguimiento y Tutela de Proyectos Empresariales de las TIC, con la finalidad de fomentar la cultura de la innovación, el espíritu emprendedor y la creación de empresas de base tecnológica. La nueva Oficina dará soporte al nacimiento de proyectos empresariales de base tecnológica, facilitándoles el acceso a los medios necesarios, y articulando los recursos docentes transferibles desde la Universidad. Esta iniciativa ha sido posible gracias a la firma de un convenio entre el IMPEM, el Programa Innova de la UPC, la Fundación Tecnocampus y la Politècnica de Mataró (EUPMt).

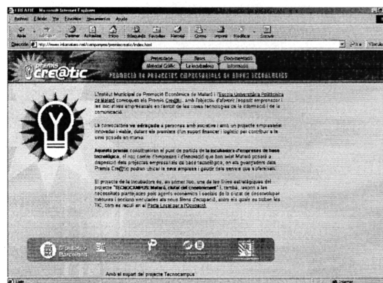
Igualmente, se está estudiando la creación de un espacio acelerador: se trata de un espacio virtual orientado a la dinamización y el soporte a los emprendedores de base tecnológica.

• Instalaciones

El nuevo edificio del Instituto Municipal de Promoción Económica de Mataró (IMPEM) de la calle Herrera aloja la primera incubadora de empresas de base tecnológica de carácter público de Cataluña. La Incubadora es un proyecto pionero que consiste en un espacio de aproximadamente 1.000 m² dotado tecnológicamente, con oficinas modulares donde se pueden instalar temporalmente los impulsores de proyectos empresariales relacionados con nuevas tecnologías. Actualmente ya hay nueve empresas instaladas en la Incubadora, y hay otras solicitudes pendientes de resolución por parte del Consejo del IMPEM.

• Premios Cre@tic

El IMPEM ha convocado un concurso para incentivar la participación en la Incubadora y dar soporte a estas iniciativas emprendedoras en el ámbito de las TIC. La edición 2001 de los Premios Cre@tic (<http://informataro.net/campanyes/premiscreatic>), fue resuelta durante el mes de diciembre de 2001, y los galardones fueron entregados en un acto celebrado el día 18 de diciembre. Las tres empresas ganadoras recibieron un premio en metálico y el derecho a una estancia subvencionada en la Incubadora.



• Promoción entre estudiantes de Mataró

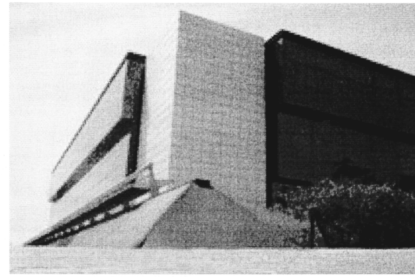
El IMPEM firmó un convenio con la Escuela Universitaria Politécnica de Mataró para llevar a cabo el proyecto "Emprendedores en Red", cuyo objetivo es, por un lado, promover la creación de nuevas empresas de base tecnológica y, por otro, dinamizar el tejido empresarial y comercial existente en la comarca. En este mismo marco, se ha firmado un convenio con el proyecto INNOVA de la UPC.

El proyecto contempla la puesta en marcha inmediata de cuatro acciones: 1. Jornadas y seminarios para dar a conocer a los estudiantes universitarios experiencias empresariales de éxito. 2. Creación de la asignatura "Creación de empresas: de las ideas a la realidad" 3. Creación de una Oficina de Seguimiento y Atención de Proyectos (OSAP) para impulsar el nacimiento de nuevas iniciativas, en especial las de base tecnológica. 4. Convocatoria del concurso Cre@tic.

3.5. Servicios a las Empresas

Las tecnologías de la información y las comunicaciones están determinando de una manera decidida ventajas competitivas en las empresas ante un mercado global.

Muchas pequeñas y medianas empresas aún no son conscientes de las posibilidades que ofrecen las tecnologías para aumentar las oportunidades de negocio. Otras tienen dificultades para, acceder a ellas de una manera asequible, y necesitan soporte para realizar un cambio organizativo y cultural.



Las nuevas tecnologías ofrecen enormes posibilidades para la creación de nuevos productos y servicios, nuevos modelos empresariales, nuevas profesiones de calidad. En el futuro, habrá una mayor presión competitiva y será necesario un uso eficaz de las tecnologías para gestionar la información dentro de las empresas y mejorar los procesos productivos y la capacidad de innovación, al tiempo que se requerirán nuevas cualificaciones y adaptación de perfiles profesionales al nuevo contexto de la llamada sociedad de la información y el conocimiento. En este proceso de transformación global de la ciudad, y en el marco de la consolidación de la nueva economía, se hace necesario disponer de un tejido empresarial altamente competitivo y utilizar la palanca tecnológica y la innovación.

El Instituto Municipal de Promoción Económica (IMPEM), conjuntamente con del Centro de Tecnología Empresarial de Mataró y el Maresme S.A. (CETEMMSA, <http://www.cetemmsa.es> y la colaboración de la EUPMt (<http://www.eupmt.es>), es el organismo encargado de liderar este ámbito de iniciativas. En las próximas fechas, estas entidades y el TecnoCampusMataró firmarán un convenio que definirá y asignará las tareas a llevar a cabo en este campo. Están programadas las siguientes líneas de acción:

- **Acciones de prospección y planificación**

Estudios, proyectos e iniciativas encaminadas a conocer el impacto de las Tecnologías, a analizar nuevos modelos de negocio, así como necesidades formativas, en los diferentes sectores de actividad empresarial la ciudad. Dar a conocer las potencialidades de los espacios y las empresas TIC existentes, como de las de las ayudas para el desarrollo de proyectos tecnológicos. Concretamente:

- Estudios de impacto de las TIC en los sectores textil, construcción y comercio
- Nuevos modelos de negocio TIC por sectores

• Acciones de promoción, divulgación e información

Será un conjunto de acciones para la creación de servicios de orientación y asesoramiento en proyectos TIC. Actos y jornadas para promocionar el uso de las Tecnologías así como la creación conjunta de instrumentos de formación y recursos humanos.

- Espacio de demostración TIC para empresas (Semana TCM)
- Directorio de Espacios TIC en Mataró (salas de videoconferencia, equipamientos TIC, etc. al servicio de las empresas de Mataró)
- Directorio de empresas TIC de Mataró, para promocionar el sector en la ciudad
- Difusión de las ayudas y subvenciones públicas en el ámbito de las TIC y promoción de proyectos piloto
- Jornadas de Promoción TIC y visitas a los diferentes gremios empresariales
- Premio a la Innovación de la Pime de Mataró

• Acciones de implantación

Acciones encaminadas a ayudar en la implantación de soluciones de nuevos modelos de negocio, así como proyectos de colaboración con la Universidad.

3.6 Sede del TecnoCampusMataró y desarrollo de espacios emergentes

Una ciudad que se transforma en Ciudad Digital plantea nuevos retos. Se debe pensar y proponer un marco favorable para lograr los elementos que la hagan crecer y caminar en esta dirección. La Ciudad ha de asumir un nuevo papel y se debe especializar en actividades de alto valor añadido compatibles con las actividades ya existentes. La transformación de la ciudad, el nuevo urbanismo que se deriva de la nueva economía, tiene que acoger las nuevas actividades, favorecerlas y promover su implantación en el eje central de la Ciudad. Se trata de provocar este liderazgo buscando a la vez una calidad de vida y una sostenibilidad que nos son imprescindibles. El Departamento de Urbanismo y PUMSA lideran este ámbito de iniciativas, con la definición de dos estrategias básicas:



• La sede del TecnoCampusMataró

Los motores de generación de conocimiento, la formación, la innovación, la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, exigen un replanteamiento de localización tanto de los centros de naturaleza universitaria con docencia

e investigación, como de los centros de transferencia y innovación, para que aporten sinergias e interpreten y alimenten las propias necesidades productivas. Se pretende concentrar actividades generadoras y difusoras de conocimiento para catalizar un medio espacial de innovación que pueda crear efecto de bola de nieve y impulsar la actividad económica, social y cultural existente así como atraer nuevo tejido.

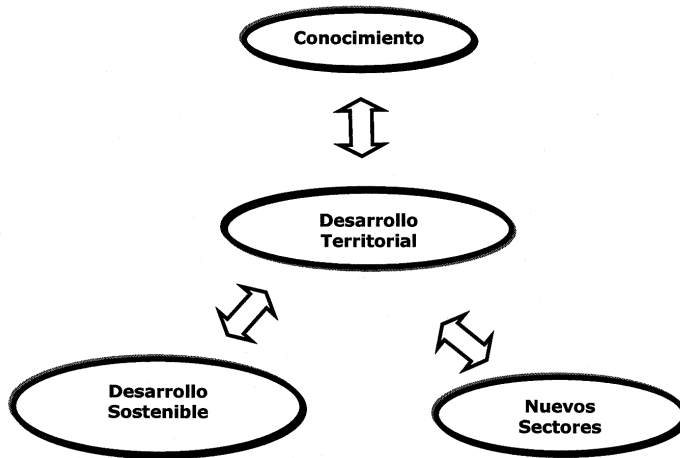
La sede del Tecnocampus es la vertiente física del proyecto TecnoCampusMataró, ya que consiste en la creación de un espacio tecnológico que se convertirá en el corazón del proyecto. Un espacio emblemático en la ciudad que permita la localización de actividad formativa, emprendedora, de innovación, de actividades productivas relacionadas, actividades intensivas en conocimiento. Su objetivo es alojar los centros universitarios ahora dispersos por la ciudad, un hotel de empresas, servicios a las empresas y centros de transferencia tecnológica, a la vez que fomentando que sea un espacio abierto a la ciudad, para lo cual se prevén una serie de equipamientos: auditorio, área de servicios y comercial. En este momento está encargada la redacción de un preproyecto y programa que defina la situación más adecuada de los edificios en el polígono del Rengle, situado en un de los accesos de la ciudad de Mataró. Concretamente, será la segunda fase del polígono El Rengle la que ocupará Tecnocampus, la que está situada más cerca de la avenida del Puerto, desde donde se tiene una comunicación fácil con la carretera N-II, la autopista C-32 (antigua A-19) y la misma ciudad.

Se estipulan las siguientes necesidades de espacio (que son aproximadas y pueden estar sujetas a variaciones):

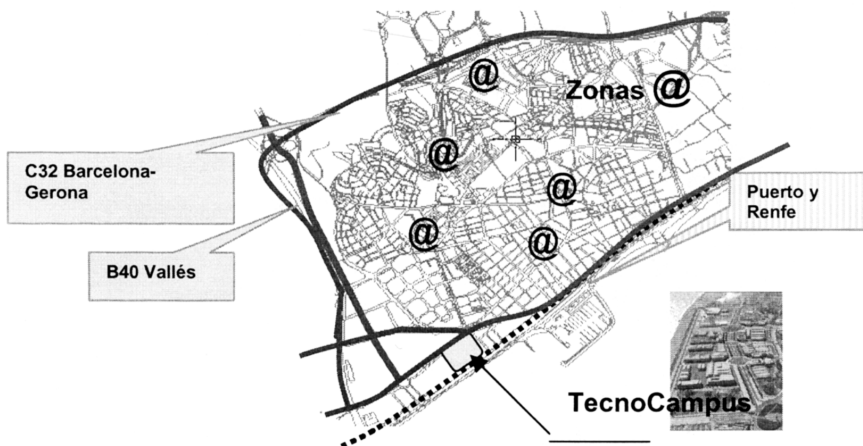
- 6.200 m² para UNIVERSIDAD (aulas Escuelas Universitarias y laboratorios, centros de innovación)
- 4.000 m² para la SEDE DEL TECNOCAMPUS (Fundación, SiB, servicios compartidos)
- 1.000 m² para SERVICIOS A EMPRESAS
- 1.500 m² para el HOTEL DE EMPRESAS
- 2.000 m² para el CENTRO DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA
- 1.300 m² para el ÁREA DE SERVICIOS y COMERCIO (cafetería, galería comercial)
- Superficie útil neta total: 16.000 m²
- Superficie construida total: 26.000 m²

• **El desarrollo de espacios emergentes. Espacios y contenidos @ en el entorno urbano de Mataró@**

Estas actividades emergentes tienen una ventaja, su densidad ocupacional: no requieren tanto espacio como las actividades manufactureras tradicionales consumidoras de suelo y poco densas en ocupación. Parece posible promover las viejas zonas industriales para estas nuevas actividades productivas y otras funciones como son la formación, la investigación, la innovación, la transferencia de desarrollo. Esto tiene un precedente actual en Barcelona con el distrito 22@.



Con esta iniciativa se piensa redefinir el uso de las zonas industriales, encontrando elementos de promoción para que estas puedan atraer las actividades denominadas @. Con este planeamiento encontramos:



El estudio Mataró@ lo está llevando a cabo un equipo de técnicos del Instituto Catalán de Tecnología (ICT), dirigidos por Miquel Barceló, bajo la supervisión de TecnoCampusMataró, PUMSA y el Impem.

3.7. Infraestructuras de Nuevas Tecnologías

En el camino hacia la Ciudad Digital, las infraestructuras de telecomunicaciones constituyen un instrumento fundamental. Mataró necesita unas infraestructuras de calidad, de acceso universal y a precios asequibles: las redes han de ser físicamente accesibles para todos los ciudadanos, sea cual sea su ubicación territorial, y el coste del acceso no ha de ser un obstáculo ni para empresas ni para ciudadanos. Para eso es necesario promover la competencia entre operadores. Los costes de los servicios serán una parte cada vez más importante de los costes de producción y comercialización de productos y servicios de las empresas. El objetivo es garantizar la banda ancha en la ciudad. Los departamentos de Mantenimiento y Servicios, y de Vía Pública, llevan a cabo las siguientes acciones:

- **Despliegue y armonización de las infraestructuras de banda ancha,** con los operadores Telefónica, Menta, Airtel, Jazztel, Al-Pi, First Mark, Sky Point y Abranet, etc. Las obras del despliegue del cable de fibra óptica comenzaron en febrero de 2000 y un año después, en febrero de 2001 el Ayuntamiento, Localret y cinco operadores de telecomunicaciones firmaron un convenio para mejorar el despliegue y la coordinación de las obras en la ciudad. El convenio estipula el marco general para la construcción de las infraestructuras necesarias para el despliegue del cable en Mataró hasta a finales de 2003. El Ayuntamiento ha encargado a Localret la promoción, coordinación y dirección de una única actuación para dotar la ciudad de una infraestructura común destinada a la implantación de las redes de telecomunicaciones.

Por su parte, las operadoras reconocen la necesidad de colaborar mutuamente. Una de las finalidades de este tipo de acuerdo es velar para que el impacto de las obras de obertura de zanjas y otras actuaciones relacionadas con la implantación del cable de fibra óptica afecte lo mínimo posible a la actividad ciudadana. El primer objetivo del convenio es realizar las obras en base a un proyecto ejecutivo de Localret. Este proyecto establece las arterias troncales del plan para desplegar el cable y, al final de todo el proceso, contendrá todas las actuaciones realizadas en la red de acceso al conjunto de la ciudad. Las arterias troncales representan unos 10,5 kilómetros y están formadas por dos conductos para contener el cable con 107 mm. de diámetro interior. Según Localret, la inversión total en la construcción de las troncales es de unos 700 millones de ptas. y era posible acabar las obras en 1 año y medio. Simultáneamente, las operadoras pueden ir ejecutando las obras de la red de acceso, de la cual ya existen en la ciudad más de 25 km. de cable, básicamente en Pla d'en Boet, Cerdanyola y La Llàntia.

• Plan de Telecomunicaciones Corporativo:

La finalidad de este proyecto consiste en la racionalización y la optimización, al mismo tiempo que la preparación tecnológica, de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones corporativos y de la ciudad. El Plan de Telecomunicaciones de Mataró es fruto de la colaboración del Ayuntamiento con el ICT, Localret y la EUPMt. En este marco, el Ayuntamiento de Mataró será una de las primeras administraciones locales a nivel de Cataluña que sacará a concurso sus servicios de telecomunicaciones corporativas.

4. Instituciones públicas y privadas involucradas en el proyecto

A parte del impulso dado desde el Ayuntamiento de Mataró a través del IMPEM, y desde la EUPMt, el proyecto TecnoCampusMataró ha contado con el soporte y la participación de las siguientes instituciones y empresas:

- Caja de Ahorros Laietana
- CETEMMSA
- CIDEM (Generalidad de Cataluña)
- Consorcio Localret
- Diputación de Barcelona
- En.red.ando
- Escuela Universitaria del Maresme (EUM)
- Federación de Asociaciones y Gremios de Mataró y Comarca
- Instituto Catalán de Tecnología (ICT)
- KPMG
- Sindicato Comisiones Obreras (CC.OO.)
- Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT)
- Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)

Además, la Fundación Tecnocampus ha creado una red de contactos para difundir y comunicar el proyecto, con la posibilidad de establecer acuerdos y colaboraciones en el futuro. Podemos destacar las siguientes organizaciones y empresas:

- Airtel Móvil
- Ayuntamientos diversos (Arenys de Mar, Argentona, Barcelona, Caldes, Montgat, Sant Boi, Reus, Viladecans, Vilanova i la Geltrú, etc.)

- Alcampo Mataró
- Alpi
- AMSEL ASSESSORS
- Aspentech
- Audifilm
- Barcelona Activa
- British Telecom
- Cable & Wireless
- Caja de Cataluña
- Caja de Pensiones
- Cámara de Comercio del Maresme
- Cámara de Comercio de Sabadell
- Cap Gemini
- Colegio de Economistas de Cataluña
- El Punt
- ERICSSON INNOVA, S.A.
- EXEL IBERIA
- Faura-Casas
- FECSA-ENHER
- First Mark
- Fura Consultores
- Generalidad de Cataluña, Departamento de Gobernación, Secretaría de la Sociedad de la Información
- Grupo Intercom
- Hospital de Mataró
- IBM Global Services
- Informática de "El Corte Inglés"
- Menta

- Netjuice Consulting
- Next Computer Services
- Pacto Industrial de la Región Metropolitana
- Parlamento de Cataluña
- Puerto de Mataró
- *Procter & Gamble* Mataró, S.L.

- Retevisión

- UE (IPTV)

- Soluciona

- Sony España

- Star Textil S.A.

- TAO

- Telefónica

Tercera parte

*Sociedad de la información y Gobierno:
amenazas y oportunidades*

Capítulo 10

EL PAPEL DE LA E-ADMINISTRACIÓN ANTE LOS RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: E-ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO EN EL SIGLO DE LA GLOBALIZACIÓN

Carles Ramió

El objeto del presente capítulo es plantear los retos de las Administraciones Públicas, con especial referencia a América Latina, con relación al papel que pueden jugar las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI). El documento agrupa dos grandes apartados: *a)* los retos-amenazas actuales de las Administraciones Públicas de América Latina que las NTI deben contribuir a superar o, al menos, a no agravar; *b)* las estrategias vinculadas a una eficaz y eficiente implantación de las NTI en el contexto de un modelo de Administración relacional. El desarrollo de este segundo apartado se articula en diez reflexiones y propuestas concretas: *1)* introducir en la agenda la utilidad de las NTI como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos; *2)* utilizar las NTI como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo que contribuya a reducir el fenómeno de la corrupción; *3)* no externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías; *4)* pensar en nuevos perfiles profesionales vinculados a la *e*-Administración y a la gestión del modelo de Administración Relacional; *5)* reflexionar sobre el diseño organizativo de las unidades de NTI en el contexto organizativo tradicional de las administraciones públicas; *6)* impulsar unas estrategias específicas para las administraciones pequeñas y medianas (fundamentalmente administraciones locales) para absorber los retos de las NTI y de las nuevas formas de gestión; *7)* ser realistas y tener unas ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de *e*-Administración; *8)* ser conscientes que a nivel económico no se visualiza que con las NTI las administraciones economicen recursos económicos; *9)* Atribuir valor y ética pública a la *e*-Administración; y *10)* politizar la Sociedad de la Información.

1. Introducción

Debemos plantear los retos de las Administraciones Públicas de América Latina con relación al papel que pueden jugar las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI).

Hay que señalar que las NTI representan a la vez una oportunidad y una amenaza y de lo que se trata es de, lógicamente, maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas.

Hay que, simultáneamente, abandonar y recuperar el simbolismo novedoso de temas como a) los nuevos mecanismos de prestación de servicios que interrelaciona Estado, mercado clásico y mercado del tercer sector; b) la globalización económica, cultural y social; c) las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Ninguno de estos tres fenómenos es conceptualmente nuevo, algunos se remontan a unos años y otros a décadas e incluso siglos. En este sentido, es injusto ahondar en estos temas con tanto simbolismo de modernidad. Pero sí hay algo realmente moderno y actual con relación a estos tópicos: el impacto en amplitud y profundidad y las relaciones y sinergias que se establecen entre estos tres fenómenos. Esta amplitud, profundidad y sinergia está construyendo una infinidad de escenarios densos en oportunidades y amenazas. El crecimiento geométrico de oportunidades y amenazas es el elemento que nos tiene fascinados y temerosos. Todo es posible en nuestras instituciones públicas: desde lo mejor hasta lo peor de forma simultánea o secuencial. Este enorme elenco de posibilidades genera grandes incertidumbres. Es decir, se revitaliza el primer enemigo de los gestores públicos: la incertidumbre.

El objetivo de este trabajo, que se va a desarrollar en un tronco teórico (pero con raíces y ramas empíricas e instrumentales) es presentar de forma ordenada y simplificada las incertidumbres, circunstancia que favorece una cierta reducción de las mismas, y algunas estrategias vinculadas a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación que permitan maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas o lo que es lo mismo: reducir las incertidumbres.

En América Latina el sector público afronta un conjunto de problemas-reto que oscilan desde la superación de las tensiones inherentes a los jóvenes procesos de descentralización hasta la permanencia del fenómeno de la corrupción pasando por las complejidades derivadas de la implantación de la NGP. En este sentido, las NTIC pueden contribuir o no, mediante el establecimiento de redes cibernéticas de información-control, a superar en parte estos problemas-reto.

2. Los problemas-reto de las Administraciones Públicas de América Latina

¿Cuáles son los retos-amenazas de las Administraciones Públicas aquí (América Latina) y ahora (año 2002) que las NTI deben contribuir a superar o, al menos a no agravar?

De forma sintética y desde nuestra perspectiva hay seis grandes retos-amenazas de las Administraciones Públicas de América Latina:

1) *La Nueva Gestión Pública y la implantación de un modelo de Administración Relacional con valores gerenciales.*

La Nueva Gestión Pública tiene un impacto en dos elementos, teóricamente positivos, que están generando muchos problemas y desajustes en las administraciones públicas de América Latina. Estas dos variables problemáticas son (Ramió, 2001): *a*) la flexibilización institucional y *b*) la gestión indirecta de servicios públicos mediante la participación de redes de organizaciones privadas.

Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer conseguir los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

Las administraciones públicas de América Latina estaban en los años 80 y principios de los 90 en un proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas y, en un punto medio de este proceso, aparece la Nueva Gestión Pública que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es unas instituciones postburocráticas sino unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si damos por bueno el principio que la “nueva riqueza de las naciones” se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones y de sus capacidades de acción colectiva se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en nuestros países.

Otra de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional que supone la ruptura con el modelo de Administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Hace falta definir, en primer lugar, que servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuales no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control sí son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas

con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal), ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados es una actividad complicada y cara. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs) al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración del sistema y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación, ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

2) *La gestión en un contexto de gobierno multinivel: las tensiones derivadas de los jóvenes procesos de descentralización territorial.*

El modelo mayoritario de descentralización en América Latina se caracteriza por ser: muy reciente (en la mayoría de los países es un fenómeno vinculado a la última década o menos), inductivo (el impulso de la descentralización ha sido promovido por el bloqueo de las administraciones centrales y no por las administraciones periféricas que demandaran mayor capacidad de gestión), municipal (en la mayoría de los municipios el actor que se ha beneficiado de la descentralización es la Administración local y menos las administraciones de carácter regional o estatal en los sistemas federales) y administrativo (se ha descentralizado fundamentalmente la gestión y mucho menos la capacidad política para decidir políticas públicas propias).

La mayoría de los países gestionan los servicios públicos en un contexto de gobierno multinivel que se deriva de la multiplicidad de niveles administrativos y de administraciones que posee cada país. En la mayoría de los países de nuestro entorno hay tres niveles administrativos: el central, el intermedio (regiones o Estados en los sistemas federales) y el local (que puede, a su vez, agrupar varios subniveles). Toda esta red de administraciones públicas configura un complejo sistema de relaciones intergubernamentales en las que fluyen más los conflictos derivados de una competencia vertical u horizontal que la cooperación e intercambio de información.

3) *La transformación de los mecanismos de legitimidad de la administración pública: el nuevo papel de los ciudadanos.*

La Administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en “propietarios” políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados

4) *La ausencia o la aplicación parcial de sistemas de servicio civil:*

América Latina ofrece un espectro muy diverso de modelos y variantes de servicio civil: desde los países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional, que es la opción mayoritaria, hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil, como en los países del sur de América Latina. También se puede encontrar una amplia variedad de situaciones intermedias: países que no poseen modelos generales de servicio civil pero, en cambio, si tienen servicio civil en algunos colectivos profesionales (por ejemplo la carrera diplomática de las cancillerías), países que en la última década han intentado implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (por ejemplo, Bolivia, República Dominicana, México o Nicaragua), o países que, a pesar de poseer un modelo histórico de servicio civil, las dictaduras militares de los ochenta los desvirtuaron, y ahora están impulsando una refundación de sus sistemas de servicio civil (por ejemplo Chile y Argentina).

A pesar de las enormes diferencias entre los países de América Latina, existen algunos puntos de contacto entre los mismos. En términos generales puede señalarse que, los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, y que además, los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos, que intercambian posiciones del sector público al sector privado con gran rapidez, sin aprovechar el sector público las capacidades profesionales y el aprendizaje técnico que han invertido en sus efectivos de personal. Otro punto de contacto con relación a los sistemas de servicio civil emergentes es su réplica (isomorfismo mimético) del modelo abierto de servicio civil, derivado de una fascinación más genérica respecto al modelo administrativo de los Estados Unidos. Sin embargo, la implantación de estos jóvenes sistemas de servicio civil se encuentra con las dificultades derivadas de su escaso encaje con una realidad administrativa que no tiene mucha relación con la de los Estados Unidos.

5) *La corrupción de las instancias públicas.*

En los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración: en la cúpula estratégica (dimensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas sino que es un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. Hay otros países (la mayoría) donde el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Pero en muchos casos la corrupción es un problema derivado de una gran relajación institucional, de la falta de un servicio civil de carrera real y de incentivos económicos suficientes para ejercer la función pública con dignidad.

6) *Los instrumentos-concepto transversales: Las transformaciones generadas por las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.*

Las NTI son en sí mismas un reto para las Administraciones Públicas de América Latina. En este sentido, va a tener una enorme importancia la base conceptual y la metodología de implantación de las mismas en estos países ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser negativo y maximizar las externalidades negativas de los cinco problemas antes citados. Pero se puede optar por otras concepciones y metodologías (que la presente ponencia va a desarrollar de forma incipiente y parcial) que permitan reducir al máximo los impactos negativos de los grandes problemas-reto de nuestras administraciones y que, incluso, tengan la capacidad de transformar una parte de estos problemas en oportunidades para mejorar de forma muy significativa la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de América Latina.

El objetivo del documento es presentar un conjunto de reflexiones y propuestas concretas orientadas a conseguir una positiva implantación de las NTI. De todos modos, Las estrategias vinculadas a la implantación de las NTI serán insuficientes para poder superar todos los problemas antes mencionados. Como apunte, y sin ánimo ni posibilidad de ser exhaustivos, se pueden presentar de forma sintética un conjunto de macroestrategias para afrontar con garantías de éxito estos restos-amenazas. Podrían ser:

1) *La contextualización nacional de las estrategias de la Nueva Gestión Pública.*

La Nueva Gestión Pública puede ser útil para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países de América Latina y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que este rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos (Ramíó, 2001): En primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resul-

tado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de decoupling y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista. En tercer lugar, hay que implantar la Administración Relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal es implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar la implantación de las corrientes neoesempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para modernizar nuestras administraciones públicas. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de nuestros países. Hay que pasar del “que piensen e inventen ellos” (los anglosajones) a explorar nuestros propios modelos y estrategias de modernización de la Administración pública.

2) *La configuración de sistemas de servicio civil altamente institucionalizados. La separación de la dimensión política de la dimensión profesional.*

Un aspecto muy importante a considerar es la propia realidad social y política en la que surgen los diferentes sistemas de servicio civil, así como, la tradición administrativa de referencia de la cual toman sus características esenciales y de la que surgen los principales rasgos de funcionamiento. Las tradiciones administrativas de referencia se dividen en dos grandes modelos o sistemas administrativos: el modelo anglosajón y el modelo continental.

Uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad, sin rupturas radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destacan las rupturas y transformaciones bruscas de sus sistemas políticos, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características, los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, refuerza este carácter “estable”, de continuidad ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo de las dos tradiciones administrativas es la relación que se establece entre la sociedad y los aparatos públicos: si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al “pluralismo”, caracterizado por una sociedad civil bastante independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de “estatismo” (donde el sector público desarrolla un importante papel de promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de “corporativismo”, donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se adapta a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y el mantenimiento de sistemas de recursos humanos, con normas, reglas, valores, estructuras y procesos diferenciados. Así, si un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado, al servicio de un Estado fuertemente interventor, se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, su dinámica será distinta que si se afianza en un contexto políticamente estable, con una sociedad civil muy articulada que limita las actividades directas de los aparatos públicos.

Algunos programas de modernización recientes aplicados a países en vías de desarrollo han juzgado los logros de un modelo con los parámetros del otro, olvidando su funcionalidad concreta con relación a su contexto de referencia. Condenar el funcionamiento de un modelo de servicio civil pensado para aportar fundamentalmente estabilidad y seguridad, por sus deficiencias con relación a la eficiencia y economía, resulta tan inapropiado como intentar implantar fórmulas que ignoren la realidad donde desea aplicarse. Aquí se quiere destacar la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de servicio civil como el contexto en el que éstos funcionan, como paso previo a incorporar cualquier propuesta nueva, proveniente de otros contextos político-administrativos. En definitiva, lo que buscan los países de América Latina con la implantación de un modelo de servicio civil es fundamentalmente la estabilidad de su sistema político y administrativo y, en segundo lugar, mejorar técnicamente la eficacia y la eficiencia de sus aparatos administrativos. Para conseguir estos objetivos no parece apropiado adoptar el modelo de EE.UU. y, en cambio, parece mucho más apropiado implantar el modelo continental europeo pero sin implantar determinados mecanismos concretos que burocratizan en exceso la gestión pública.

3) La potenciación de valores públicos.

Los partidos políticos del país objeto de mejora deberían hacer un pacto de Estado y un pacto social, intervención de distintos estamentos económicos y sociales, para definir unos valores e ideología institucional específica para sus administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible.

dible para conseguir unas administraciones con valores públicos, neutrales y eficaces. Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida. Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas. Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables.

4) *La solución transversal y complementaria: las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.*

Las estrategias vinculadas a una eficaz y eficiente implantación de las NTI van a ser desarrolladas en el siguiente apartado.

3. El papel de la e-Administración: la gestión de redes prestadoras de servicios públicos

3.1 Definición de e-Administración.

Por e-Administración o e-Gobierno entendemos como “la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas” (Gobierno de Nueva Zelanda, 2001).

3.2 e-Administración y ciudadanos como tema prioritario por la literatura especializada

La literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de las NTI como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha preocupado por formular nuevas estrategias de oferta y provisión de servicios públicos hacia los ciudadanos y de transformar los mecanismos de relación política entre ciudadanos y instituciones públicas. Finalmente su gran preocupación ha sido la definición de políticas que permitan acercar las NTI a los ciudadanos para promover que todos ellos se beneficien de las potencialidades de las NTI y evitar lo que se ha denominado como fractura digital.

Las posibilidades de mejora que ofrecen las NTI de la relación entre Administración y ciudadanía, las posibilidades que ofrecen para generar servicios públicos de más calidad, las posibilidades de las NTI para favorecer sistemas de participación en las decisiones públicas... En efecto, todo esto es cierto y se puede considerar que las NTI son una oportunidad para que las administraciones públicas puedan conseguir legitimación con relación a la ciudadanía mediante mayor calidad de los servicios:

tenemos clientes contentos y, de legitimación política mediante mecanismos de participación: *tenemos ciudadanos contentos*. Aquí lo que más nos preocupa es no caer en asimetrías sociales y tener siempre presente cómo reducir al máximo la fractura digital y mantener los servicios y derechos de los ciudadanos tecnológicamente excluidos (que tal y como demuestra la experiencia de los países más avanzados representará durante mucho tiempo un tercio de la ciudadanía pero que de momento en muchos países de América Latina la exclusión tecnológica afecta a entre un 80 y un 95% de la población).

3.3 e-Administración y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes como tema poco tratado por la literatura especializada.

Pero la literatura especializada se ha preocupado hasta el momento por un tema también muy importante y que a nivel teórico y práctico es mucho más complejo que los problemas citados en el apartado anterior. Nos referimos a las estrategias internas de política, gestión y organización para que las administraciones públicas puedan implantar de forma rápida, eficaz, eficiente y sin externalidades negativas las NTI.

La e-Administración es un tema de moda que está dando pié a numerosas publicaciones e informes aunque la mayoría de ellos son muy poco analíticos, nada evaluativos (no ha dado tiempo para evaluar el impacto de las estrategias impulsadas en el sector público). En cambio, son textos prescriptivos y, desde mi punto de vista, muy superficiales. Por ejemplo si se toma como referencia el *Harvard Group on Network-Enabled Services and Governmnet* (2000) que hace las siguientes recomendaciones para desarrollar una administración pública a la vanguardia de la sociedad del conocimiento:

1. Centrarse en cómo estas tecnologías pueden redefinir el trabajo y las estrategias del sector público.
2. Utilizar estas tecnologías para innovar, no para una automatización táctica.
3. Emplear la estrategia de Buenas Prácticas para implementar estas tecnologías.
4. Mejorar las dotaciones presupuestarias para impulsar las iniciativas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
5. Proteger la privacidad y la seguridad.
6. Fomentar asociaciones tecnológicas para estimular el desarrollo económico.
7. Utilizar estas tecnologías para promover la igualdad de oportunidades.
8. Preparar la democracia digital.

En definitiva, ideas basadas en el sentido común y prescripciones amables y sugerentes pero que dejan a los directivos públicos (políticos y altos funcionarios) con la incertidumbre de cómo se puede conseguir todos estos objetivos.

Pero, desde mi punto de vista uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes. Como dice el Gobierno Holandés (2000) “funcionar en redes tiene consecuencias para el gobierno. Más personas se involucran en la definición y en la aplicación de la política. Esto también tiene consecuencias para el gobierno, especialmente en su rol de proveedor de servicios. Dentro de un gobierno en red se exige gobernar, cada vez más, al lado de las empresas, de las instituciones cívicas y ciudadanos y tener en cuenta sus necesidades, mucho más que en el pasado, para actuar. En la sociedad en red el gobierno electrónico tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre su papel de dirección dentro de las redes y su papel de estructurar estas redes”.

Es decir, uno de los temas clave es como impulsar en el ámbito interno de las administraciones públicas las NTI en un contexto de Administración Relacional (gestión pública mediante redes de organizaciones públicas y, en especial, redes privadas con ánimo y sin ánimo de lucro) y de gobierno multinivel (en el que organizaciones con reducidas capacidades técnicas, por ejemplo una parte importante de la Administración local, tiene la responsabilidad de dirigir y/o gestionar una parte de los servicios básicos de la población).

En este tema y en este contexto hay que ubicar las propuestas que se presentan en el próximo subapartado.

3.4 Diez propuestas tentativas sobre la e-Administración y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes.

1. Introducir en la agenda la utilidad de las NTI como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.

Hasta el momento la literatura especializada anuncia preocupaciones, con relación al impacto interno de las NTI en las administraciones públicas, como mejora de procedimientos, reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma anticuada. En un momento de presente y de futuro en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios lo gestiona una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las NTI no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las NTI deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Además las NTI deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las NTI vinculadas a la gestión en red pueden implementarse con diferentes mecanismos. Por

ejemplo: pueden permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las intranets de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Se puede pensar en mecanismos de doble sentido en que los órganos externalizados introduzcan información en la intranet de la Administración matriz pero especialmente hay que enfatizar que ésta pueda entrar en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, introducirse en las intranets de cada una de las organizaciones de la red.

2. Utilizar las NTI como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo. La flexibilización puede generar clientelismo y corrupelas que se pueden evitar/controlar mediante las NTI.

El modelo de Administración Relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las NTI como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas y todo ello sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las NTI deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que cruzadas y sistematizadas permitan detectar los comportamientos espúreos. Además, el hecho que exista esta intencionalidad con relación a las NTI generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible el diseño y la gestión de las NTI debería ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas

3. No externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías.

Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las NTI el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las NTI deberían formar parte de la Administración pública ya que las NTI representan su sistema nervioso interno y su radar externo.

Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las NTI deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones

centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos. Si los valores tecnológicos se alían con los valores empresariales vinculados a la Nueva Gestión Pública estamos perdidos...

Se argumenta, por parte de los que están a favor de externalizar las NTI, que las administraciones públicas no tienen suficiente capacidad para poseer unidades tecnológicas que puedan afrontar económicamente su imprescindible renovación tecnológica motorizada. Eso es cierto en el caso de los pequeños y medianos pero ¿cómo se puede argumentar que una Administración pública regional o central en la que prestan sus servicios centenares de miles de empleados públicos no tenga capacidad para gestionar directamente su centro de NTI? O bien si pensamos más en global ¿cómo es posible que las administraciones públicas de un determinado país con millones de empleados públicos no puedan poseer al menos un centro estratégico consorciado sobre NTI?

Además, hay que combatir, gestionando internamente y regulando externamente la lógica de concentración vinculada a las NTI. Por ejemplo: el 95% de los microprocesadores pertenecen a una sola empresa (Intel) y el 90% del software a otra empresa (Microsoft). Evidentemente puede existir una tendencia similar (aunque no tan elevada) a la concentración de empresas de tecnología y consultoría en sistemas de información que deje en manos de una única empresa los sistemas nerviosos de la mayoría de administraciones de un país o incluso de varios países de una región.

4. *Hay que pensar en nuevos perfiles profesionales. Al menos hace falta dos nuevos perfiles, que deberían estar vinculados a un sistema de servicio civil de carrera, ya que forman parte del núcleo de las administraciones públicas.*

Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una Administración relacional que incorpore las NTI son:

- a) *Gestores de redes tecnológicas*: tecnólogos, ingenieros, etc. Los profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las NTI.
- b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.) pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de NTI ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deben formar parte del sistema civil de carrera central de su Administración que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

5. Reflexiones y propuestas de diseño organizativo de las unidades de NTI en el contexto organizativo de las administraciones públicas.

El diseño organizativo propuesto debería hacerse en el marco del modelo de Administración Relacional que parece que se está imponiendo de cara al futuro y que las NTI lo facilitan. Tal y como comentan López y Leal (2002) las TIC son útiles para configurar un modelo de Administración alrededor de cuatro ejes:

- 1) Un centro relativamente pequeño donde se toman las decisiones políticas y se establecen las políticas públicas. A este nivel las NTI ayudan a recabar y a gestionar la información para realizar la toma de decisiones.
- 2) Un conjunto de unidades fuertemente descentralizadas (a nivel territorial y a nivel funcional) encargadas de traducir las políticas en iniciativas para la ciudadanía. A este nivel las NTI deberían emplearse para mejorar la actividad interna de las administraciones.
- 3) Un conjunto de organizaciones públicas y de organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro que se encargan de la gestión e implementación de los programas públicos. A este nivel las NTI deberían emplearse para mejorar la actividad interna de estas organizaciones.
- 4) Creación de interfaces de relación ciudadanos/Administración capaces de hacer fáciles y amigables estas relaciones.

Pero la cuestión fundamental es ¿dónde ubicar la unidad central de NTI?

Hay que tener presente el “monstruo mutante” conceptual que representan actualmente las administraciones públicas como organizaciones: utilizando términos de Mintzber son estructuras divisionales complejas pero que funcionan como burocracias maquinales donde la tecnoestructura (servicios comunes) desactiva en gran medida el ámbito teóricamente más potente que debería ser la línea intermedia. Con este modelo híbrido es imposible una correcta gestión de los principios de la Administración relacional y a las necesidades de gestión de las NTI.

Todo parece indicar que la unidad central que diseñe y gestione las NTI y la unidad central de control de las externalizaciones deberían ubicarse en los servicios comunes o tecnoestructura. Esta posibilidad parece muy peligrosa por el poder que aglutinan los servicios comunes y por la tendencia a una cierta visión introspectiva (por ejemplo los actuales servicios informáticos). Por ejemplo, ¿sería acertado

reconvertir los servicios informáticos centrales en unidades de Tecnologías de la Información y el Conocimiento?

La vinculación entre NTI y control de las externalizaciones con los servicios comunes parece peligroso pero difícil de evitar. Quizás fuera conveniente crear estas unidades centrales pero reforzando los niveles departamentales intermedios de línea en este perfil antes comentado de gestores de redes con conocimientos amplios en NTI.

6. *Preocupación por las administraciones pequeñas y medianas (fundamentalmente administraciones locales) para absorber los retos de las NTI y de las nuevas formas de gestión.*

a) *¿Cómo se controla por parte de las administraciones centrales la gestión descentralizada, manejando el principio de subsidiariedad, a favor de las administraciones subestatales?*

La respuesta podría ser que el control debería ser parecido al planteado con las externalizaciones pero con mayor “deferencia” institucional.

b) *¿Cómo pueden afrontar las pequeñas administraciones subestatales los retos de la externalización y la incorporación de las NTI?*

Las pequeñas administraciones subestatales no tienen capacidad institucional suficiente para poder controlar sus redes de gestores privados ni capacidad tecnológica suficiente. En este sentido, las administraciones centrales deberían proporcionar plataformas tecnológicas y con capacidades de control de gestión de redes al servicio de las pequeñas administraciones subestatales (igual que se está haciendo en algunos países con las plataformas de interacción con los ciudadanos). Pero esta estrategia debería hacerse con generosidad institucional en el sentido que no debe ser aprovechado por las administraciones centrales como un mecanismo para limitar la autonomía de las administraciones subestatales.

7. *Hay que ser realistas y tener unas ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de e-Administración.*

Es difícil hacer en estos momentos una evaluación sobre el grado de eficacia, eficiencia y la capacidad de transformación real de los proyectos de e-Administración impulsados por las administraciones públicas. De todos modos, se manejan datos que son muy preocupantes: por ejemplo una publicación de la OCDE (2001) explica que sólo el 28% de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las TIC lograron desarrollarse de acuerdo el presupuesto previsto, al plan trazado y en el tiempo predeterminado. De todos ellos un 23% fracasaron totalmente.

Además, la mayoría de las propuestas que consiguieron implementarse lo hicieron por encima del tiempo y los costes estimados y con un grado de calidad muy inferior al esperado.

Es evidente que impulsar en las administraciones públicas proyectos de e-Administración es enormemente complejo y las posibilidades de fracasar son altísimas. Los elementos que parecen contribuir a hacer fracasar o a limitar los impactos de los proyectos de e-Administración son (López, Leal, 2002):

- 1) Las administraciones públicas no tienen mucha experiencia en gestionar proyectos tecnológicos amplios y complejos.
- 2) Existe una cultura muy extendida en los ámbitos gubernamentales partidaria de obtener resultados espectaculares estimulando el diseño de grandes proyectos que suelen resultar en la práctica técnicamente inviables.
- 3) Se parte del principio que las NTI van a resolver todos los problemas de las Administraciones Públicas.
- 4) Los proyectos tecnológicos impulsados por los gobiernos no suelen estar liderados por los máximos responsables políticos y son liderados por expertos tecnológicos.
- 5) Las administraciones públicas no tienen el suficiente personal formado para atender los cambios vinculados a la Sociedad del Conocimiento.
- 6) No se desarrollan suficientemente estrategias basadas en la participación activa de quienes deben utilizar los servicios del gobierno electrónico.

En definitiva, hay que ser realistas y diseñar proyectos que sean viables, la OCDE (2001) propone promocionar “proyectos pequeños”, cuyo éxito permita un desarrollo incremental, ininterrumpido y sostenible de la aplicación de las NTI en la gestión interna y en los espacios de relación entre la Administración y los ciudadanos.

8. A nivel económico no se visualiza que con las NTI las administraciones economícen recursos económicos, más bien al contrario los gastos incrementarán pero, a cambio, se podrán generar más servicios, con más profundidad y calidad.

No parece muy probable la extendida opinión que mediante las NTI se va a conseguir una importante reducción de los costes económicos de diseño y producción de los servicios públicos. Al menos durante la primera década de experimentación e implementación de las NTI a las administraciones públicas los costes económicos van a incrementar de forma considerable por varias razones:

- a) La implantación de las NTI es muy costosa en recursos económicos y humanos.

- b) Hay que mantener en la mayor parte de las interacciones con los ciudadanos los mecanismos de relación tradicionales además de los electrónicos. Este argumento es muy evidente en los países de América Latina donde sólo un pequeño porcentaje de los ciudadanos tiene acceso electrónico.
- c) La fase experimental en la que se encuentran las NTI implica que su introducción sólo se puede conseguir mediante el “ensayo-error”, metodología muy costosa económicamente.

A cambio de estos costes las NTI pueden lograr a medio plazo mayor calidad de los servicios públicos y mayor amplitud (prestar más servicios al mismo coste).

En definitiva, es importante que los responsables de las administraciones públicas sean conscientes del esfuerzo económico que implica la introducción de las NTI y que las instancias internacionales y los programas de internacionales de cooperación contemplen partidas presupuestarias específicas y adicionales para implantar las NTI y que, en ningún caso, sustituyan las partidas económicas vinculadas a los programas tradicionales.

9. *Atribuir valor y ética pública a la e-Administración.*

Las NTI pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. En este sentido se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (e-business y e-commerce). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado tal y como dice López y Leal (2002) “muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones Públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adaptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones Públicas.” Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. En este sentido, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de e-Administración no sean fuente de exclusión social, de pérdida de privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

10. *Finalmente habría que “politizar” la Sociedad de la Información.*

La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados,

una nueva conceptualización de interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos... Todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir los políticos.

El problema reside en que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en EE.UU. sólo el 7% de los legisladores tienen conocimientos sobre NTI) y que, por esta razón, ceden la agenda de las NTI a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible que la dirección política establezca objetivos claros con relación a la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad, con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los problemas surgidos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los consejeros, etc. asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política que prestaran apoyo a los responsables políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Beck, U., (1998), *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, Respuestas a la Globalización*, Barcelona, Paidós.

Castells, M., (2001), *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Barcelona, Plaza&Janés Editores.

Gobierno Holandés, (2000), “Contract with the Future. A vision on Electronic Relationship between Government and Citizen” *Memorandum by Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities*, Dutch Parliament.

Gobierno de Nueva Zelanda, (2001), *E-Government. A vision for New Zealanders*.

Harvard Group on Network-Enabled Services and Government, (2000), “*Eight Imperatives for Leaders in a Networked World. Guide for the 2000 election and beyond*”, HPGNSG, John F. Kennedy School of Government.

Jodana, J., (2001), “Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional”, *Working paper del BID*, Washington, D.C.

Jordana, J., (2002), “Descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia”, *Working paper del BID*, Washington, D.C.

López, J., Gadea, A., (2001), *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.

López, J., Leal, I., (2002), *E-Gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.

Melem. J.F., (2000), *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona, Gedisa Editorial.

OCDE, (2001), “The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures”, *Policy Brief*, núm. 8, PUMA/OCDE.

Ramió, C., (2001), “Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21.

Capítulo 11

GOBIERNO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS DIFICULTADES

Jacint Jordana

1. Introducción

En este capítulo se discuten algunas de las dificultades que afrontan las administraciones públicas para dar respuesta, y ser también protagonistas a la vez, de la Sociedad del Conocimiento. La capacidad de las administraciones públicas para impulsar la Sociedad del Conocimiento es impresionante. Existen múltiples posibilidades, para que éstas sean protagonistas activas de la gran transformación social, económica y tecnológica que estamos viviendo en esta década. Tan sólo a modo de apunte, podemos destacar algunas, como la extensión de fórmulas de información y participación de forma rápida y efectiva; la transformación de las formas de interacción con los ciudadanos, facilitando el acceso a los servicios públicos (rapidez, flexibilidad, seguridad, etc.); o la renovación de la organización administrativa para aumentar la productividad y ofrecer mejores servicios. No son objetivos que puedan ser logrados de forma exclusiva mediante innovaciones tecnológicas. Son necesarios muchos otros esfuerzos, ya que están vinculados también a la mejora de la gestión pública. Ahora bien, las innovaciones tecnológicas ligadas a la Sociedad del Conocimiento pueden ser una herramienta muy poderosa para adelantar su consecución. Sin embargo, ¿cómo puede ser posible esto?

Conseguir los mencionados objetivos implica afrontar muchos problemas. Todavía no tenemos la experiencia y los instrumentos de intervención que existen en otros ámbitos de las políticas públicas. Nos encontramos frente a un ámbito emergente, en continua situación de cambio, donde constantemente hace falta revisar el punto de partida, dada la intensa innovación tecnológica que se produce, y la gran novedad que representan todas las herramientas que tenemos a nuestro alcance. Al estar creándose dinámicas fundacionales, con nuevas propuestas, la posibilidad de dibujar el camino de futuros desarrollos es muy elevada. En el futuro, conforme las políticas y los instrumentos vayan madurando, los caminos estarán cada vez más marcados y las posibilidades de rectificar más reducidas. Por otra parte, la interdependencia y la incertidumbre nos rodean, y las tendencias hacia la globalización - entendamos como sea este vocablo- aumentan progresivamente, condicionando nuestras opciones a tomar decisiones. Además, las políticas públicas en este ámbito requieren una gran

transversalidad, y su éxito depende fundamentalmente de la capacidad por incidir y provocar cambios en relación a las políticas sectoriales tradicionales. La transversalidad requiere mucho diálogo, comprensión y técnicas de coordinación. Quizás sea por esta razón que encontramos un gran florecimiento de formulas de planificación y programación, cuando se piensa como impulsar la Sociedad del Conocimiento. Como puede observarse, no se trata tanto realmente de nuevos problemas, sino tan solo de nuevas situaciones en las que deben afrontarse problemas tradicionales (cómo afrontar la incertidumbre, cómo mejorar la coordinación, etc.). Vamos a entrar en estos temas con algo más de detalle.

La Sociedad del Conocimiento no es el paraíso, pero dejar de entrar en ella puede ser una condena: la desigualdad digital crece al mundo, y la inhibición de los poderes públicos constituye un camino seguro hacia una mayor profundización de esta división, en el mundo, en cada país, y en cada ciudad. Por otro lado, cabe reconocer que se abren muchas nuevas oportunidades, por ejemplo, el aumento de la creatividad empresarial y la mejora del bienestar social. Saber aprovecharlas de la mejor manera posible, no es sencillo ni obvio, pero éste es uno de los grandes retos que afrontarán nuestras sociedades a lo largo de la presente década, y de forma destacada, las propias administraciones públicas.

Mediante la discusión de algunas dificultades, vamos a reflexionar sobre los retos, para las administraciones públicas, de la emergencia de la sociedad digital. Tenemos, en primer lugar, la aparición de la “división digital”, entendida como un nuevo tipo de fractura social. Una división vinculada a la desigual capacidad de los ciudadanos para aprovechar las nuevas tecnologías comunicativas. Respecto a este importante problema, nos planteamos cómo deben reaccionar los poderes públicos frente a estas nuevas tendencias. El segundo problema consiste en la especial naturaleza de Internet como un bien público global. Sus características son claramente distintas de cualquier otro medio de comunicación, y constituye una muestra de que las formas de intervención pública en el mundo digital tienen que desarrollar sus propios instrumentos. El tercero lo constituye el fuerte aumento de productividad impulsado por las tecnologías de la información. Se está expandiendo a todo tipo de actividades económicas, y genera muchas implicaciones sociales: ¿cómo pueden afectar estos cambios a las propias administraciones y a sus políticas públicas?. La cuarta dificultad que planteamos se centra en el papel de las tecnologías digitales para impulsar la información y la participación sobre lo público: ¿es posible empezar ya a distinguir la retórica digital de las dificultades reales para valorar cómo se utiliza efectivamente la tecnología? Finalmente, el quinto problema consiste en afrontar la creciente transformación de los mercados. Muchas actividades productivas se llevan a cabo en nuevos espacios virtuales, por lo que la creación de valor se encuentra cada vez más desvinculada de los espacios nacionales basados en territorios bien delimitados. Frente a este problema, la lógica del control territorial de los gobiernos puede quedar devaluada, así como sus fórmulas tradicionales de intervención sobre los mercados.

2. La división digital y la intervención pública para el acceso a la red

Los temas de la división digital son muy preocupantes, ya que el acceso de los ciudadanos a la red constituye casi siempre el punto de partida para cualquier proyecto de introducir elementos digitales en programas o servicios públicos. La posición de los poderes públicos sobre ello puede ser muy distinta, según como aborden la interpretación del problema. En este sentido, al plantear el tema de la llamada “división digital”, o también “fractura digital”, la pregunta obligada consiste en averiguar si realmente se trata de una nueva división social o económica, o tan solo es un reflejo otras divisiones ya existentes en nuestras sociedades. Siempre –o casi siempre- han existido divisiones en la sociedad, las conocemos muy bien. ¿Qué hay de nuevo, por tanto, en este caso? ¿Estamos tal vez hablando de que los cambios en los sistemas de producción están transformado de alguna forma la estructura social? ¿Se esta produciendo una nueva división entre el trabajo tradicional –sea en la industria o los servicios-, y las nuevas formas de trabajo más vinculadas a la Sociedad del Conocimiento? No es fácil responder a estas preguntas.

Hay un aspecto más concreto sobre la “división digital” que, sin embargo, es más fácil de abordar. Me refiero al acceso a la información digital, básicamente vía Internet. La división entre los que están conectados a la red, y los que no lo están. Parece claro que esta división no es una nueva división social, ni una nueva división económica. Tan sólo es un indicador que nos señala las pautas de difusión del instrumento más destacado de la nueva Sociedad del Conocimiento. También nos orienta sobre el grado de propagación de la alfabetización digital. Por los estudios existentes, sabemos que el acceso a Internet se encuentra muy vinculado a la renta y la educación de la población. Cuando ambas son elevadas, el grado de acceso es muy alto. También lo es cuando sólo es elevado uno de ellos, bien sea la renta o la educación. Cuando ambos son bajos, el grado de acceso, por el contrario, es muy reducido (Price, 2000). Frente a esta situación, algunos autores, como Compaine (2001), sostienen que se trata de un fenómeno poco relevante, y que en el fondo reproduce las divisiones de todo tipo ya existentes previamente. Desde otra perspectiva, encontramos autores como Pipa Norris (2001) que insisten en la idea de que –respecto a las desigualdades previas- el potencial multiplicador de la “división digital” es muy importante.

Sí nos encontramos en una transición rápida hacia una universalización del acceso a Internet, por los menos en las sociedades desarrolladas, tal vez podemos pensar que las divisiones sociales tradicionales serán las que incidirán en usos y aprovechamientos distintos de Internet, pero que, en si misma, la tecnología no generará una nueva división específica. Sin embargo, si el acceso y el uso de Internet no se generaliza rápidamente, quedará una parte de la sociedad al margen –la menos educada y más pobre- y deberíamos preguntarnos sobre los efectos de esta división. Por ejemplo, la persistencia de un amplio sector de trabajadores no alfabetizados digitalmente, puede conducir más fácilmente hacia una mayor segmentación de los empleos –entre los que requieren gestionar información digital y los que no-. Por el contrario,

una alfabetización digital universal facilitará la incorporación de elementos de gestión del conocimiento a un mayor abanico de puestos de trabajo en la estructura ocupacional. Además, si disponer de mejores habilidades digitales refuerza las posibilidades de auto-ocupación, la movilidad en el mercado de trabajo, o la capacidad de aprendizaje, el grado de universalización de la alfabetización digital puede ser un elemento crítico muy importante para la configuración de los mercados de trabajo en la Sociedad del Conocimiento. No hace falta añadir que, para los países en desarrollo, este tipo de dilemas son aún mucho más intensos.

Desde el punto de vista de los actores políticos, el problema consiste en decidir cómo deben llevarse a cabo intervenciones y políticas públicas para afrontar las nuevas pautas de desigualdad digital. Luego, deben escoger –en su caso– el momento más adecuado para activarlas. Para ello, deben averiguarse las direcciones de la causalidad entre las divisiones tradicionales y la nueva división digital, así como analizar el impacto de las políticas sobre distintos ámbitos sociales, políticos y económicos. No hay duda de que muchos Estados están impulsando políticas públicas orientadas a aumentar la difusión y la utilización de Internet, preocupados por la amenaza de la “división digital”. Destacan en algunos casos las políticas educativas enfocadas a extender una alfabetización digital de calidad, ya desde la infancia. Tales políticas también están orientadas por una preocupación más general por no quedarse atrás en la Sociedad del Conocimiento. Sin embargo, ¿Conocemos el grado de efectividad de estas políticas? ¿Sabemos cómo interactúan con las dinámicas del mercado?

En los países más desarrollados (EEUU, países nórdicos,...) parece que empieza a emerger la sociedad de los dos tercios digitales. Dos terceras partes de la población conocen la red y hacen uso, más o menos provechoso, y un tercio restal desconectado. El crecimiento de hogares conectados a los EEUU muestra una cierta tendencia a su estancamiento, desde finales del 2000, en unos niveles que se sitúan alrededor del 60% de la población. En muchos países europeos sigue creciendo rápidamente, aunque los niveles todavía son bastante bajos en muchos casos. Sólo algunos países del norte de Europa han sobrepasado el 60%, y en estos casos, también se observa una tendencia hacia el estancamiento (en el año 2002, Suecia ha pasado del 63% al 64%, frenándose completamente la fuerte tendencia ascendente anterior). Al fin y al cabo, todo ello nos hace pensar que a corto plazo no se producirá una universalización completa, y que, incluso en Europa, los países menos ricos, como España, la tasa de difusión se puede estabilizar en unos porcentajes significativamente menores del 50%. Aunque conocemos bien las pautas de difusión de innovaciones tecnológicas previas, no podemos predecir con seguridad si Internet alcanzará con rapidez una difusión universal (como ocurrió con la televisión en los años sesenta y setenta), o bien nos encontraremos con que una proporción importante de la sociedad quedará relativamente al margen durante décadas (como ocurrió con el teléfono durante la primera mitad del siglo XX).

Ahora bien, tampoco hace falta pensar que el grado de despliegue de Internet esté completamente relacionado con la riqueza de los países. En la práctica, solo una parte de la variación se encuentra explicada por el nivel de renta. Otros factores inciden, incluyendo las políticas de promoción llevadas a cabo por los poderes públicos. El debate es grande, pero varios estudios señalan que la “buena” educación es uno de los factores clave para explicar la “cyberfluencia” de los ciudadanos (más que la riqueza personal), al estimular la capacidad de aprendizaje de los ciudadanos (Jordana, 2001). Por lo tanto, nos podemos encontrar una cierta diversidad de experiencias entre países con un nivel de riqueza similar, que puede tener consecuencias importantes para su riqueza futura.

En términos generales, observamos que la tasa de difusión en el acceso a Internet va creciendo, de forma importante, no hay duda, pero no se trata, ni para los países desarrollados, de una explosión generalizada, como se podía pensar hace unos años. Tiene sus ritmos, y difícilmente podemos huir de esto. También en los EEUU, con un contexto técnico, económico y institucional completamente diferente, la difusión de Internet todavía resta mucho de ser universal, como ya hemos mencionado. Por otra parte, existe una amplia variedad de alternativas tecnológicas, que conviven y a la vez compiten entre sí, y hace falta reconocer que es necesario ser un verdadero experto para discernir el grano de la paja, delante del bombardeo -interesado- de noticias sobre adelantos tecnológicos y cambios en los mercados que recibimos cada día. En todo caso, podemos quedarnos con la idea de que, poco a poco, se va produciendo un lento descenso de los precios, y un leve aumento de la calidad. En ningún caso, sin embargo, nos encontramos delante de transformaciones tecnológicas muy radicales. Quizás aunque exista la posibilidad, nuestras economías no las podrían absorber. O quizás hay otros motivos. No importa. La discusión daría para un largo debate. También hace falta decir que la oferta de servicios e información en la red va creciendo, de forma significativa, día a día, pero tampoco vivimos una gran explosión. Más bien, podemos observar un crecimiento continuado y rápido, pero también con mucha mortalidad, como es normal. Al fin y al cabo, estimula la demanda, y hace adelantar la oferta tecnológica, pero mediante un proceso de aprendizaje, que requiere un cierto tiempo. Al fin, si el círculo va avanzando, cada vez más gente va teniendo una cierta familiaridad con Internet.

Con relación a esta dinámica, hace falta insistir que el acceso no es sólo un problema de infraestructuras o de mercado. Estos temas son muy importantes, no hay duda, pero hace falta reflexionar más atentamente qué es lo que motiva a la gente a hacer uso de Internet. Hay diferentes necesidades de uso. Algunos descubren Internet en el trabajo, y esto los estimula a tenerlo a casa. Otros tienen una pasión, un hobby, y descubren que en la red hay toda la información del mundo. También hay los que buscan flexibilidad en la gestión de sus asuntos domésticos, como la banca o las compras; hay los que tienen pasiones inconfesables, o los que tienen familiares y amigos lejanos. Hay muchas motivaciones, sin duda. No obstante, detrás de cualquier motivación, hay un proceso de aprendizaje, y éste puede ser más o menos

provechoso. Se puede aprender a sacar partido para hacer otras cosas distintas, o mantenerse sólo concentrado en una necesidad. Quizás tendríamos que pensar un poco si se puede hacer algo para que esta dinámica de carácter espontáneo se puede reforzar o estimular, en algunos casos, para que sea lo más provechosa posible, para las personas y la sociedad en su conjunto.

Para la administración pública, muy cuidadosa de que los ciudadanos dispongan de un acceso universal a sus servicios, no hay duda que la no universalización rápida de Internet es un freno importante, para tomar decisiones importantes e implicarse más a fondo en la Sociedad del Conocimiento. De ahí que haga falta que las administraciones públicas tengan como objetivo acercar más el acceso a la red a los ciudadanos. No sólo para facilitar la conexión a los hogares y las empresas. Ya sabemos que hay instrumentos regulativos y de promoción, que ya se han utilizado para aumentar las conexiones, y que es necesario continuar impulsando. También hace falta ayudar a los ciudadanos a aprender a emplear Internet. Ya se hace, aunque quizás no con toda la intensidad que sería deseable, en las escuelas. Sin embargo, también hace falta salir a la calle, atraer a los ciudadanos para que dispongan de espacios públicos donde puedan entrar a la red, por primera vez o de forma cotidiana, donde a veces se les pueda apoyar para que aprendan adecuadamente, para que no experimenten muchas decepciones, para que no se limiten. Hace falta ayudar también -especialmente- a algunos colectivos desfavorecidos, con más riesgo de exclusión digital. Para lograr muchos de estos hitos, hay un instrumento importante, los telecentros, que puede adaptarse a muchas características locales (Proenza et al., 2001). El modelo de los telecentros se está extendiendo con fuerza en cualquier parte del mundo (véase cuadro de ejemplo: Hungría) como una de las fórmulas más destacadas para multiplicar los puntos de acceso público a Internet.

Los puntos de acceso público a Internet facilitan el acceso a todo el mundo y desde diferentes sitios. Dado que la universalización del acceso desde los hogares no es previsible a corto plazo, y que conviene evitar las divisiones digitales dentro las ciudades, ayudando a la vez a hacer un uso provechoso de Internet, multiplicar los puntos de acceso público a la red puede ser una buena estrategia. Las bibliotecas, los puntos de información, las oficinas de correos, y toda clase de oficinas públicas, los centros cívicos, los centros para la tercera edad, etc. son ubicaciones interesantes por situar puntos de acceso, con una buena conexión, y en algunos casos, con alguna clase de apoyo para mejorar la alfabetización digital de los ciudadanos (formación, asistencia, actividades, etc.). Ya hay iniciativas diversas en muchos países, impulsadas por varias administraciones. A veces, dar facilidades a la creación de cibercafés, orientando éstos al desarrollo de actividades de interés público, puede ser suficiente para crear un cierto estímulo positivo. Telecentros, bibliotecas y cibercafés son iniciativas compatibles. Además, en muchos casos, hace falta buscar fórmulas para combinar iniciativa pública y iniciativa privada, voluntariado y beneficio. Aquello importante es que las ciudades estén llenas de puntos de acceso público a la red, y que los ciudadanos “sientan” que pueden acceder a la red fácilmente, y que en

algunos sitios, encontrarán el apoyo adecuado. Finalmente, hace falta tener en cuenta que si tienen éxito muchas de estas fórmulas, pueden acabar estimulando, de forma indirecta, una mayor demanda de conexiones en los hogares.

El caso de Hungría: telecentros en el ámbito rural

La experiencia de Hungría (US 4.740/cápita) en el ámbito de los telecentros rurales está bien documentada. Cada telecentro es propiedad de una ONG bien organizada. El gobierno provee financiación mediante un fondo nacional, pero los gastos de gestión tienen que ser cubiertos por la ONG. Las ONG establecen convenios, por ejemplo, con las oficinas de ocupación por ofrecer ayuda a la búsqueda de ocupación, o con los ayuntamientos para ayudar a los ciudadanos al hacer servir trámites en línea, o con otras entidades públicas para preparar propuestas y solicitudes. La red de convenios es establecida siempre a nivel local, de forma voluntaria, participando empresas, agencias públicas y otros ONG. El objetivo es lograr la sostenibilidad del proyecto, combinando pago de servicios por parte de los usuarios, y prestación de servicios especializados por acuerdo con otras entidades.

A. Servicios Internet-Ordenador (pagados por los usuarios según tiempo)

Juegos de ordenador	99%
Elaboración de trabajos por ordenador	97%
Acceso a Internet	96%
E-mail para uso público	95%
Equipamiento Multimedia para uso público	83%

B. Otros servicios por los que los telecentros reciben compensación directa

Servicios de Oficina (fax, fotocopias, uso de ordenador)	99%
Anuncios locales, centros de información	97%
Información técnica sobre ordenadores	91%
Servicio de búsqueda de información	90%
Editar un diario local	88%
Quién hace qué en el pueblo	87%
Asistencia en lances administrativos	87%
Formación	86%

C. Servicios gratuitos

Información para uso del público	96%
Centro por organizaciones de la sociedad civil	95%
Organización de programas y actividades locales	92%
Sala de lectura de periódicos	86%

Nota: Los porcentajes indican el número telecentros que ofrecen el servicio sobre el total de telecentros rurales húngaros.

Fuente: F. Proenza (2002), "Telecenter Sustainability - Myths and Opportunities", *Journal of Development Communication*, vol. 11, n.2 .

3. Internet como bien público global

Existen opiniones señalando que la política de la Sociedad del Conocimiento presenta algunas particularidades que ponen en tensión –aunque no las eliminan– nuestras categorías tradicionales de gobiernos con una base territorial y relaciones con otros niveles de gobierno. Si es así, ¿está realmente cambiando la forma de tomar decisiones políticas en la Sociedad del Conocimiento? ¿Emergen formas nuevas, para las que tal vez ya no sirven adecuadamente nuestros esquemas de análisis de gobiernos multi-nivel, Estados nacionales, relaciones internacionales,...? Para discutir esta cuestión, seguramente el mejor ejemplo sea tratar del propio gobierno de Internet. Sí existen nuevos fenómenos políticos significativamente distintos, sin duda el mejor lugar para encontrarlos es precisamente en la política relativa al principal instrumento de la Sociedad del Conocimiento (Marsden, 2000).

Para poder responder la pregunta anterior, debemos analizar cómo se gobierna Internet. En este sentido, el primer paso es preguntarnos si constituye un reto entender cómo funciona el gobierno de Internet: ¿Necesitamos nuevas metodologías, nuevos marcos interpretativos? La respuesta debería ser negativa. Por un lado, es bien conocido que en la actualidad se encuentra en manos de un consorcio privado sin ánimo de lucro, ICANN, que establece un sistema de auto-regulación. Tiene una estructura organizativa y unos mecanismos de decisión muy particulares, en nada parecidos a los de cualquier organismo internacional. Sin embargo, no plantea unos especiales retos analíticos. Su proceso de toma de decisiones concuerda con la forma como se ha desarrollado históricamente Internet, y el papel central que han jugado en su avance los EEUU. Incluso el unilateralismo norteamericano en su funcionamiento, y la naturaleza formalmente privada de la organización, se ajustan a los tiempos que corren.

Ahora bien, un tema distinto es discutir la naturaleza de Internet como bien público. Actualmente Internet está sufriendo una crisis de crecimiento, a causa de su éxito, y empiezan a surgir numerosas tensiones –desde distintos puntos de interés– para redefinir algunos de sus parámetros fundamentales. Entonces, podemos plantearnos quién tiene derechos en estos momentos –y por qué– para modificar las características básicas de la red, tal como la conocemos actualmente: ¿las grandes corporaciones que gestionan los nodos básicos? ¿ICANN y el gobierno norteamericano? ¿El conjunto de Estados cuyos ciudadanos usan Internet? ¿Los usuarios directamente, o los proveedores de información? Si no podemos responder bien estas preguntas, es que algo está cambiando en la forma de tomar decisiones en la Sociedad del Conocimiento.

Para concretar algo más este problema, me voy a referir brevemente a la discusión existente sobre la evolución de la arquitectura de Internet. Como ha puesto de relieve recientemente Paul A. David (2001), el éxito de Internet puede llegar a provocar la destrucción de la arquitectura “end-to-end” que ha caracterizado hasta el momento

su desarrollo. Se trata de un problema complejo técnicamente, pero sus implicaciones institucionales y políticas son muy importantes. La introducción de nuevos servicios que requieren de un volumen importante de ancho de banda (real-time video, etc) está generando una presión para situar en la raíz de la red mecanismos que seleccionen y discriminen el tráfico de información, con el objeto de gestionar calidades de servicio diferenciadas entre los usuarios. Sin embargo, la introducción de estos mecanismos transformaría el bien público en que se ha convertido espontáneamente Internet, convirtiéndolo en un bien de naturaleza privada. Como señala David, la posible facturación por bytes del consumo de Internet implicaría la introducción de mecanismos de exclusión. Tal vez mejoraría la eficiencia económica en el uso de la red, pero también implicaría una transformación profunda de la arquitectura de Internet. Se destruiría su actual naturaleza de bien público y aparecería la fragmentación, con la emergencia de redes virtuales propietarias.

Pues bien, ICANN difícilmente dispone de la capacidad para abordar y dar respuesta a estos nuevos problemas que el éxito de Internet está provocando, como la revisión de su arquitectura institucional específica o el impulso a políticas adecuadas para mantener su naturaleza de bien público. ¿Ello es debido a la falta de una representación territorial de los gobiernos, o por el contrario, en tal caso la crisis aún sería peor? No hay una respuesta clara. En todo caso, nos encontramos con una doble paradoja. Por una parte, aparecen nuevas fórmulas de gobierno, sin referentes previos, para los que apenas tenemos esquemas de análisis; y por otra parte, estas fórmulas entran rápidamente en crisis, al quedar la toma de decisiones clave como deliberaciones de naturaleza aparentemente técnica. Por lo tanto, más que cambiar la forma de tomar decisiones políticas en la Sociedad del Conocimiento, lo que sucede es que empiezan a tomarse decisiones sobre dificultades de nuevo tipo, para los cuales aún no tenemos suficiente experiencia institucional sobre como facilitar su resolución. Sin embargo, los problemas tradicionales para tomar decisiones de forma colectiva, siguen persistiendo.

4. Productividad y administración

Otro caso que deseamos comentar se refiere a los incrementos de productividad generados por la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación. Estos incrementos son ya muy intensos. Además, posiblemente en los próximos años aún se extiendan más en distintos sectores productivos. La automatización de procedimientos, la gestión en red, los sistemas de tratamiento de la información, la interconexión de bases de datos, etc, constituyen nuevas tecnologías de gestión de servicios. En su conjunto, todas contribuyen a reducir el tiempo de trabajo requerido y favorecen aumentos de calidad. En términos históricos, se trata casi de una revolución productiva, por la intensidad y la amplitud que muestran estas transformaciones.

¿Constituye este fenómeno otro reto para las administraciones públicas? Aunque existe un intenso debate sobre estas cuestiones, no parece que sea un problema

especialmente complicado adaptarse a la evolución de la productividad, su expansión, o compartir las fuentes de tal fenómeno. Algo más intrigante es valorar las consecuencias que está produciendo este “boom” de la productividad para los equilibrios existentes en nuestras sociedades. En este sentido, mi intención es llamar la atención sobre la relación entre productividad y política.

En la Sociedad del Conocimiento, una novedad es que la productividad está aumentando fuertemente en algunos sectores de servicios. Sin embargo, no es igual en todos los sectores y ocupaciones. Puede estar produciéndose una nueva división entre aumentos rápidos de productividad y aumentos lentos en distintos sectores de los servicios, según las posibilidades existentes en cada caso de aprovechar las nuevas tecnologías de la información (por ejemplo, educación o sanidad, versus turismo o asistencia social). Las consecuencias para la estructura salarial y la distribución de la renta pueden ser importantes. Por otra parte, según como evolucione el problema de la división digital -destacado antes- puede aumentar aún más este efecto.

En todo caso, si se confirma esta tendencia, podrían aparecer dos efectos distintos. Por una parte, se generarán nuevas tensiones en los mercados de trabajo, reproduciendo algunos de los problemas vividos en las últimas décadas por muchos sectores industriales en declive. La incorporación de nuevas tecnologías en algunos sectores de los servicios –como la administración pública- puede crear bolsas de trabajadores especializados sin empleo, de difícil recolocación, o con empleo subvencionado poco productivo, frenando incluso la incorporación de innovaciones. Por otra parte, los aumentos desiguales y rápidos de productividad empezaran a crear nuevos problemas distributivos en nuestras sociedades. Rápidamente se puede complicar la estabilidad de algunos equilibrios políticos tradicionales, como los que los sindicatos gestionan en muchos países europeos, mediante fórmulas de coordinación basadas en acuerdos y consensos sociales de amplio espectro.

Las transformaciones sociales inducidas por los fuertes aumentos de productividad nos plantean así un amplio conjunto de nuevos interrogantes: ¿Aumentan o disminuyen los procesos de exclusión social en la Sociedad del Conocimiento? ¿En qué medida el mercado es el mecanismo que mejor facilita los aumentos de productividad en muchos sectores de servicios donde apenas existe competencia? ¿Qué impacto están produciendo los intensos cambios de productividad en el trabajo sobre las grandes políticas sociales?

Con relación a los efectos del aumento de productividad sobre los equilibrios sociales, otro aspecto relevante es analizar qué vías existen para aprovechar al máximo los rendimientos de esta revolución tecnológica. Por ejemplo, el enfoque de las variedades del capitalismo, desarrollado por Peter Hall y David Soskice (2001), destaca la persistencia de las diferencias institucionales entre países, y su capacidad para articular distintas estructuras de interacción entre los agentes sociales y económicos, alcanzando excelentes rendimientos económicos y de innovación productiva.

Cada país ha generado suficiente capacidad para digerir las tensiones del cambio productivo y repartir de forma equilibrada los rendimientos del crecimiento, mediante ajustes lentos pero persistentes en el tiempo, que permitían reducir los niveles de incertidumbre de forma compartida entre todos los actores implicados. Sin embargo, nada nos asegura que los arreglos institucionales que hasta el momento han configurado una vía específica de crecimiento económico, sean adecuados para afrontar los retos actuales, ya que la velocidad del cambio tecnológico es mucho más rápida que en momentos anteriores, y los aumentos de productividad se concentran más en los servicios que en la industria, con impactos no previsibles en la estructura ocupacional. En qué medida serán necesarios cambios en la oferta de servicios públicos –especialmente servicios sociales- es algo que aún es imposible de discernir.

Con la introducción de los servicios públicos digitales, a medida que aumente su utilización, también hará falta pensar en profundidad sobre el diseño de las estructuras organizativas en las administraciones públicas. Se trata de problemas organizativos clásicos, pero las dificultades son distintas. Por una parte, debemos tener en cuenta que, por lo menos a medio plazo, la utilización de servicios digitales no será universal, y además, tampoco se podrá extender a toda clase de servicios. Hay muchas actividades que requieren de atención personalizada, y quizás en el futuro, haga falta reforzarlas todavía más. Pero para que no constituyan un esfuerzo adicional al que ya se hace actualmente, será necesario pensar en términos de ahorro de esfuerzos y tiempo, no sólo para el ciudadano, sino también por la propia administración. No obstante, para poder hacer realidad de forma efectiva este ahorro, se debe definir una nueva oferta de servicios multi-canal, que configure la estructura de provisión de estos servicios de una forma distinta, no tanto según el tipo de servicio, sino fundamentalmente según el tipo de interacción que se requiera. El ejemplo de las transformaciones organizativas de la ciudad de Bremen, en la RFA, creando centros de servicios integrados, es una buena muestra de como pensar los impactos que representa la sociedad del conocimiento sobre la organización de la administración pública, manteniendo los niveles de ocupación y mejorando su calificación.

5. La información y la participación de todos

Disponer de buena información es un gran valor estratégico. Todo el mundo lo sabe. El problema para una organización es no sentirse ahogada por la información que dispone, y saber sacar partida. Hay mucha información en las administraciones públicas, y bien tratada digitalmente, estableciendo también indicadores adecuados, puede ayudar mucho a decidir de forma más afinada y en condiciones de menor incertidumbre. Asimismo, un entorno que sepa aprovechar de forma inteligente la información que dispone, también puede tomar decisiones con más antelación, adelantándose a situaciones de crisis.

En las administraciones públicas, no obstante, la información juega también otro papel. Teóricamente todos los ciudadanos son propietarios de la información (con

todas las reservas que se quiera), y con toda seguridad también la necesitan para decidir sobre los asuntos públicos. Los ciudadanos tienen muchas preguntas interesantes que hacer a la administración, si tienen buena información. Las tecnologías de la información y la comunicación han cambiado la forma de trabajar de mucha gente. Los nuevos sistemas de gestión en red comportan un fuerte aumento de la productividad en el trabajo, y merced a herramientas como el correo electrónico o los espacios virtuales compartidos, hoy en día se tienen más contactos con personas externas, hay más posibilidades de trabajo conjunto dentro de las organizaciones, y también más facilidades de combinar trabajo, vida pública y vida privada. Todo ello, al fin y al cabo, hace que la información sea cada vez más valorada, sobre todo si es una información inteligente, estructurada de forma fácil y agradable al usuario.

Ahora bien, no siempre es suficiente con “colgar” miles de documentos en la web. La creación de una comunidad virtual no es algo espontáneo, y más aún si la comunidad trata de asuntos públicos. En este sentido, es muy importante evitar la polarización, la especialización y la fragmentación de los grupos de ciudadanos en el seno de la red. Aunque mantener una comunidad política viva, abierta y flexible, donde se puedan conjugar opiniones y puntos de vista distintos, donde puedan suceder “accidentes informacionales” –el descubrimiento de información no buscada- no debe corresponder a los poderes públicos, permitir y garantizar su existencia sí es una tarea que puede implicar a la administración, tanto ofreciendo la información, como mostrando ejemplos de fórmulas que fomenten el debate público (Sunstein, 2001).

No hay duda que, hoy en día, la demanda social de información crece, y la transparencia informativa representa cada vez más un compromiso de calidad en la gestión pública. En este sentido, una opción radical por mostrar públicamente tanta información como sea posible es ahora fácil y necesaria. Los espacios digitales están siendo una gran oportunidad para adelantar fuertemente en esta dirección, divulgando información mediante el acceso “en línea” a los documentos públicos, (abriendo espacios de debate y discusión, buzones abiertos, pedir sugerencias, valorar estados de opinión, preferencias, etc.), como lo muestran muchos ejemplos y prácticas ya existentes en muchos países. Con respecto a la relación entre participación política y información pública, no hace falta decir que el valor de la participación depende de la calidad de la información, y no hay duda que este es un reto importante para los gestores públicos.

Además, la información no es sólo una cuestión de demanda social. En la medida que se produce más participación, ésta genera más proximidad entre administración y ciudadanos, y a su vez, más confianza en las instituciones. A su vez, la confianza produce muchos beneficios para la administración pública y la calidad de las políticas públicas. La confianza con las instituciones se gana asegurando que los ciudadanos estén informados, implicados y influyentes. Otro aspecto a destacar, en el mismo sentido, es que la existencia de más debate público sobre temas sustantivos - antes de tomar decisiones- abre espacios alternativos de influencia a los ciudadanos.

6. Gobiernos territoriales e Internet

Este caso, el último que vamos a tratar, tal vez es el más inquietante. Con la irrupción de la Sociedad del Conocimiento, la falta de arraigo territorial de muchas actividades productivas y de consumo ha cobrado un enorme auge. La facilidad de adquirir todo tipo de bienes a través de Internet está generando cambios en las pautas del consumo, tanto de proximidad como especializado, y aún nos encontramos al inicio de un proceso que puede ser muy expansivo. El comercio electrónico tiene un potencial de crecimiento y sofisticación importante, y su capacidad de traspasar fronteras sin ningún control –incluso cuando se trata de bienes materiales– es muy grande. Además, junto al comercio electrónico, la expansión de muchos mercados de servicios (información, personales, etc), con elevado valor añadido, será aún mayor. Las barreras lingüísticas y culturales, los valores locales, siguen constituyendo unas fronteras informales de peso, pero su importancia puede irse reduciendo a medida que se extienda el uso de estándares comerciales más homogéneos (Computer Science and Telecommunications Board, 2001). También hay que tener en cuenta las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información para ajustar la oferta de servicios a distintos colectivos lingüísticos y culturales, sin necesidad de realizar una localización territorial *in situ*. Por otra parte, la deslocalización de numerosas actividades productivas también es cada vez mayor, especialmente cuando se trata de bienes digitalizables. Nos encontramos pues, frente a una transformación muy importante en la organización de numerosos mercados, y aparecen pautas muy distintas a las tradicionales –con lógicas de localización territorial basadas en ventajas competitivas muy distintas–.

Hay más elementos preocupantes. Si la globalización se está produciendo, parece claro que una avanzada de este proceso se puede observar en todo aquello relacionado con Internet. De ahí que, destaca con fuerza la asimetría existente entre dónde se concentra la información, y dónde se concentran los usuarios. Así, según datos recientes de la ITU, tenemos que los EEUU concentran el 75% de los servidores conectados a la red (los proveedores de la información), pero sólo el 35% de los usuarios conectados, aproximadamente. Podríamos decir, pues, de forma muy general, que el resto del mundo, “consume” mucho más Internet que no “produce”.

¿Hasta qué punto las administraciones públicas se encuentran demasiado centradas en los espacios nacionales, faltándoles puntos de referencia para afrontar este tipo de problemas? Podemos tomar un ejemplo inquietante. En la pasada década, los regímenes regulativos nacionales, que articulan y asientan la configuración y el funcionamiento de la mayor parte de los mercados, se vieron ya sometidos a numerosas tensiones, como producto de las tendencias hacia la globalización, en especial por las estrategias transnacionales de las grandes empresas y la creciente apertura comercial de los mercados. Sin embargo, como destacan Newman y Bach (2002), frente a la creciente integración de los mercados, los regímenes regulativos nacionales no se difuminaron, sino que siguieron manteniendo muchas de sus características

peculiares, solucionando los crecientes problemas de coordinación producidos por la internacionalización mediante el establecimiento de “interfaces” regulativas. Estas “interfaces” minimizaban la alteración de los regímenes nacionales estableciendo mecanismos que permitían su conexión, fuera a través de fórmulas de mutuo reconocimiento, estándares múltiples, o difusión de convenciones y buenas prácticas. Estos procedimientos permitieron superar numerosas situaciones de bloqueo en la toma de decisiones en la comunidad internacional, al evitar la adopción de criterios regulativos comunes y no forzar la transformación profunda de los regímenes previamente existentes.

Sin embargo, ahora, con una mayor transnacionalización de los mercados, no está claro si esta estructura podrá seguir siendo efectiva. ¿Debemos seguir, sin embargo, preguntándonos cómo se pueden mantener los mercados nacionales? Tal vez un interrogante más adecuado sería valorar qué nueva forma están tomando los mercados en la Sociedad del Conocimiento, y qué nuevos regímenes regulativos no territoriales se están formando. Luego, discutir la persistencia de regímenes regulativos nacionales, y el tipo de ajustes que se han producido constituiría un aspecto relevante, pero menos fundamental. Además, si cambian los mercados, tarde o temprano también cambian los gobiernos y las administraciones públicas. Las implicaciones pueden ser muy importante, y aún están por descubrir: tal vez los gobiernos locales tomen mayor protagonismo en este nuevo entorno, gracias a su oferta de servicios de proximidad, mientras que los gobiernos nacionales pierdan capacidades; tal vez las identidades y valores nacionales reconfiguren nuevos espacios virtuales de poder, menos territorializados que en la actualidad; tal vez los mercados sean menos previsibles y las instituciones menos seguras si se reduce el papel de los Estados... sin un nuevo diseño de instituciones reguladoras a escala global.

BIBLIOGRAFÍA

- Compaine, B.M. (2001), *The Digital Divide*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Computer Science and Telecommunications Board – national Research Council (2001), *Global Networks and Local Values*, Washington: National academic Press
- David, P.A. (2001), “The Envolving Accidental Information Super-Highway”, *Oxford Review of Economic Policy*; 17:159-187.
- Hall, P.A. / Soskice, D. W. (Eds) (2001), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordana, J. (2001), *Desigualtats digitals i Societat de la Informació: un debat pendent*, Papers de la Fundació, n. 130, Barcelona: Fundació Rafael Campalans.
- Kazis, R. / Miller, M. (Eds.) (2001), *Low Wage Workers in the New Economy: Strategies for Productivity and Opportunity* , Washington DC: Urban Institute Press.
- Leib, V. (2002), “ICANN - EU Can't: Internet Governance and Europe's Role in the Formation of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)”, *Telematics and Informatics* 19: 159-171.
- Marsden, Ch.T. (2000), (ed), *Regulating the Global Information Society*, London: Routledge.
- Newman, A. / Bach, D. (2002), “The Transnationalization of Regulation”, Paper presented at the 13th International Conference of Europeanists, Chicago, 14-16 March.
- Norris, P. (2001), *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Price, L. (2000), “Lessons on Internet Access and Use Statistics”, OCDE Workshop on Digital Divide, Paris, 7 December.
- Proenza, F.J. / Bastidas-Buch, R. / Montero, G. (2001), *Telecenters for Socioeconomic and Rural Development in Latin America and the Caribbean*, Washington: FAO-ITU-IADB.
- Sunstein, C. (2001), *Republic.com*, Princeton: Princeton University Press.

