

ÁREA II: Administración Pública

Grupo de Trabajo 07 Sociedad de la Información y Administración  
Pública

Coordinador David Sancho (**Universidad Pompeu Fabra**)

### **La comercialización de la información pública y el progreso de la administración electrónica**

Agustí Cerrillo i Martínez (UOC) y Alfredo Galán Galán (UB)

La información en poder de las Administraciones públicas ejerce un papel fundamental en el desarrollo de la democracia y en la realización de las tareas cotidianas no sólo de las propias Administraciones sino también de los ciudadanos y las empresas. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están ampliando enormemente la información en poder de los ciudadanos y están diversificando de forma importante, tanto cuantitativa como, especialmente, cualitativamente, los mecanismos de transmisión siendo Internet el medio escogido por la mayoría de Administraciones públicas para facilitar a los ciudadanos el acceso y la difusión de la información.

La difusión de la información constituye el primer estadio del desarrollo de la Administración electrónica y es el que ha tenido un mayor crecimiento en los últimos años no sólo desde la perspectiva de la oferta sino también de la demanda. Buena parte de la información que recogen, tratan y difunden las Administraciones públicas tiene un importante valor para la industria de la información lo que plantea su posible comercialización.

Para armonizar las regulaciones vigentes a nivel europeo, la Unión Europea adoptó en 2003 una directiva relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público con la finalidad de garantizar en esta materia unas condiciones básicas a todos los ciudadanos y empresas europeas. Como afirma esta directiva, "la información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales".

La comunicación que ahora se presenta persigue analizar el papel que la información del sector público tiene en el desarrollo de la Administración electrónica y conocer el impacto que su comercialización y, en particular, la regulación adoptada a nivel europeo puede tener en su futuro progreso.

### **La e-Administración y las relaciones entre niveles de gobierno en España**

José Ignacio Criado y Elena Casarrubios (UCM)

Uno de los temas que más llama la atención en la actualidad de los estudios sobre Administraciones Públicas se refiere al uso de las Tecnologías de información y Comunicaciones. La evolución del uso de las TIC en el ámbito de las Administraciones Públicas ha estado determinada por una necesidad de adecuación de las estructuras actuales al medio telemático, a través del cuál se prestan los servicios administrativos. En este contexto ha sido necesario definir un cierto nivel de coordinación en estas estructuras para que esta labor se realice de forma eficaz.

Esta comunicación adopta como punto de partida el final de los años setenta, momento en que se aprobó la Constitución de 1978. A partir de entonces se produce formalmente la transferencia de competencias del ámbito central al autonómico. Al mismo tiempo que se producen éstas comienza a perfilarse la forma en que las Autonomías van a comenzar a prestar servicios al ciudadano y el papel subsidiario de la Administración General del Estado en materias como la gestión tecnológica (infraestructuras, estándares de interoperatividad, determinación de normas...). Queda al libre albedrío de cada Comunidad Autónoma la forma en que va a solicitar de la Administración Central estos recursos materiales y este conocimiento.

El papel que las TIC juega es fundamental ya que permite la interoperatividad de las estructuras y la automatización de los procedimientos (coexistencia de procedimientos tradicionales y procedimientos electrónicos en una primera fase, para posteriormente llevar un componente de mecanización casi completo). Un factor fundamental del planteamiento es el avance que, en este sentido, sufren las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y que es puesto al servicio de las Administraciones Públicas Electrónicas.

La ponencia se estructura en tres partes. En la primera se presenta la evolución de la dimensión autonómica en España, describiendo la problemática a la que se ha enfrentado y sus rasgos más característicos. En un segundo epígrafe hablaremos de las funciones tradicionales de los actores y los órganos de que dispone para realizarlas. Hablaremos también de las funciones que han sido transferidas y las compartidas, haciendo especial hincapié en el grado de automatización que en este momento tienen. Un tercer capítulo hablará de integración de procedimientos entre los dos niveles político-administrativos, concretamente de los proyectos que hay en marcha para llevar a cabo la interoperatividad administrativa (Ventanilla Única Electrónica). Como conclusión, analizaremos el uso

de la tecnología por parte de las administraciones, y el grado de cooperación que se establece entre ambas.

Los datos para la presente comunicación proceden de fuentes documentales de la Unión Europea, del Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica y de los diferentes órganos que cada Comunidad Autónoma ha creado para su despliegue tecnológico.

***Los procesos de cambio en las Administraciones Públicas: el caso de la adopción del Software Libre.***

Xavier Fernandez (UPF)

Las Administraciones Públicas, como cualquier otra organización, deben enfrentarse a cambios más o menos importantes en su seno.

La comunicación pretende explorar los problemas y oportunidades que representan para las Administraciones Públicas la aparición del Software Libre como alternativa viable al Software Privativo. En los últimos años se está produciendo la eclosión del Software Libre como alternativa al modelo de negocio actual en la industria del Software basado en buena parte del mercado, en monopolios de empresas que licencian determinados programas y sistemas operativos.

Dicho cambio está teniendo un fuerte impacto en la administración pública, especialmente si tenemos en cuenta todas las ventajas que el modelo ofrece en relación con el que actualmente está en vigor. Existen cada vez más casos de administraciones que están llevando a cabo procesos de migración de sistemas operativos y de aplicaciones, a diferente escala y en diferentes niveles. El resultado son complejos procesos de cambio y adaptación que generan nuevas oportunidades para la modernización de las Administraciones Públicas y también dificultades.

Las dificultades más importantes se suelen situar en cuatro ámbitos diferentes. El tiempo, en tanto que existen estructuras de datos y documentos antiguos que será difícil poder migrar con éxito y, además, su migración no sería de ninguna manera rentable. La relación de la Administración Pública con el exterior, especialmente con otras Administraciones Públicas, y la dependencia de programas externos. Dificultades internas derivadas de la inexistencia de conocimiento en la propia organización y modelos de contratación basados en programas, y no en servicios. Y finalmente dificultades relacionadas con el personal que utilizará las nuevas herramientas.

A su vez, las oportunidades se encuentran en la no dependencia del proveedor; en la existencia de un mercado real en el cual la competencia se favorece; en la mejora del mercado local, puesto que el dinero invertido lo es en empresas locales y no en licencias de empresas generalmente extranjeras. La comunicación pretende, por lo tanto, aportar elementos que ayuden a entender cómo se producen los procesos de cambio en las Administraciones Públicas tomando como estudio de caso los procesos de adopción del Software Libre.

***Los procesos de implantación de Administración Electrónica en el ámbito rural: estudio de los planes estatales, autonómicos y locales***

Sergio Jimenez (UCM)

La implantación de las Tecnologías de la Información y de la Revolución Digital ha vivido una distribución desigual en la sociedad española. La llamada brecha digital tiene un impacto mayor en las áreas rurales, donde el nivel formativo de la población y la falta de infraestructuras que permitan la implantación de estas tecnologías no sólo limitan su desarrollo, sino que, además, suponen la pérdida de la oportunidad de acercarse a los grandes núcleos de provisión de servicios públicos. En España, el desarrollo de los planes de implantación de la Sociedad de la Información elaborados por la Administración General del Estado, a través del plan Internet Rural, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y, en algunos casos, municipios aislados, han centrado su atención en el establecimiento de puestos de acceso a Internet y de formación de usuarios. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, la acción de establecida en estos planes dejan en segundo plano la reforma de la Administración Local en este ámbito, tanto en su estructura (back office) como en la atención al público (front office), posiblemente por la carencia de planes formativos para el personal, de recursos y de concertación entre los distintos poderes públicos. Este trabajo trata, por lo tanto, de estudiar el papel de los planes de implantación de Internet en el ámbito rural y su impacto real, haciendo especial referencia a las iniciativas seguidas por distintos actores en el sentido de reformar y aprovechar las Nuevas Tecnologías como instrumento de desarrollo a

través de la colaboración con los agentes públicos, privados y del tercer sector que operan en su entorno.

***r+i+e+c – gobierno, el gobierno y la gestión pública en la sociedad del Conocimiento***

Jordi Marin Puigpelat (UAB)

Ponemos encima de la mesa la necesidad de abrir nuevas agendas con respecto a los procesos de gobierno y gestión pública que permitan hacer la suma y obtener el producto que queremos, que no es nada más que un gobierno y una gestión pública que respondan a las demandas y los retos de la sociedad del conocimiento, en la cual estamos plenamente inmersos. Ello debe ir más allá de la 'e'-lectrónica, para incorporar la 'r'-ed, la 'i'-nnovación y el 'c'-onocimiento.

Hace tiempo que somos conscientes que estamos plenamente inmersos en la sociedad de la información y el conocimiento. Una sociedad hasta el momento lo suficientemente caracterizada, en la que la globalización, la red e Internet son los elementos principales. Aún así, me gustaría destacar de ella que se trata de un paradigma nuevo, de modelos nuevos, de valores nuevos, de variables clave nuevas o de instrumentos nuevos.

En este contexto, y desde la perspectiva del gobierno y de la gestión pública, hemos notado, cada vez más, la necesidad de cambio o, como dicen algunos gestores, de pasar del siglo XIX al siglo XXI. Este salto hace falta hacerlo en un doble sentido: como organización prestadora de servicios, y también bajo la responsabilidad de las políticas públicas y el liderazgo social.

Hasta ahora, esta exigencia de cambio se ha manifestado en el ámbito de las políticas y la gestión del gobierno electrónico. En este sentido, aunque estamos lejos de lograr todos los objetivos, ya hemos trabajado mucho en la aplicación de estrategias tecnológicas para la prestación de servicios al ciudadano. Pero no hemos hecho lo suficiente, y nos falta mucho para conectar verdaderamente las diversas administraciones y para impulsar políticas contundentes de sociedad de la información y el conocimiento.

Ahora bien, creo que la respuesta desde el gobierno y la gestión pública no puede ser solamente una respuesta de la 'e', creo que la fórmula tiene otras variables:

La 'r'. Vivimos en una sociedad-red; en este sentido, en los ámbitos teóricos de la ciencia política y de la administración, siempre nos han hablado de network y de la administración relacional. Ahora más que nunca necesitamos la red; por ello, hace falta que entendamos que el cambio en la sociedad se basa, en buena parte, en la articulación social por la vía de modelos red.

La "i". Vivimos en una sociedad en que uno de los factores que favorecen la competitividad de las organizaciones, de las empresas y, por lo tanto, de las administraciones, es nuestra capacidad de innovar, crear y emprender. Necesitamos una Administración, un Gobierno y una gestión con valores enfocados hacia la innovación y la capacidad de emprender desde una perspectiva operativa y estratégica.

La "c". Vivimos en una sociedad basada en el conocimiento como factor básico de producción y competitividad. La Administración es una organización que gestiona conocimiento, que puede acelerar el conocimiento o crear entornos. Por lo tanto, el conocimiento es objeto y sujeto. Necesitamos una Administración que gestione el conocimiento y el capital intelectual desde todas las vertientes.

A partir de aquí, la combinación de los cuatro elementos da como resultado el r+i+e+c – gobierno. La conclusión es que se debe poner encima de la mesa la necesidad de abrir nuevas agendas con respecto a los procesos de gobierno y gestión pública que permitan hacer la suma y obtener el producto que queremos, que no es nada más que un gobierno y una gestión pública que respondan a las demandas y los retos de la sociedad del conocimiento, en la cual estamos plenamente inmersos.

***Las administraciones públicas en la encrucijada: la capacidad de adaptación y respuesta de los gobiernos locales a las tecnologías de la información y de la comunicación: estudio de los ayuntamientos de la CAPV***

Adela Mesa del Olmo, Itziar Casillas de León, M<sup>a</sup> Carmen Ramilo Araujo y Ruth Aguilar (UPV)

Es innegable el elevado grado de penetración de las nuevas Tecnologías de la Información y de la comunicación –y, en concreto, Internet- en nuestras vidas, en todos los órdenes; y también el en el ámbito de la Administración. A través de dos años de investigación –financiada gracias a una ayuda de la Universidad del País Vasco- hemos estudiado el grado de desarrollo del gobierno electrónico en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En concreto, nos hemos centrado en

gran parte de la investigación en el análisis descriptivo (tomando como referencia metodologías empleadas en otros estudios de caso de características semejantes) y en el posterior análisis del grado de presencia de los municipios vascos en Internet. Muchos son los esfuerzos realizados y los logros conseguidos por parte de las diferentes entidades locales; sin embargo, aún no se puede hablar de una completa y pacífica adaptación de las TIC al funcionamiento de las Administraciones públicas —en concreto, a las locales— y a la prestación de servicios integrales a la ciudadanía.

A través de esta comunicación queremos dar un paso más en nuestro estudio y presentar cuál es ese grado real de presencia en Internet de los ayuntamientos de la CAPV y ofrecer datos de su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios que implica el gobierno electrónico.

### ***Una visión neoinstitucionalista de las iniciativas de gobierno electrónico en el ámbito local catalán***

Miquel Salvador (UPF)

A mediados de los años noventa aparecían las páginas web de la Generalitat de Catalunya, del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación de Barcelona. Apenas diez años después las iniciativas vinculadas al denominado “gobierno electrónico” se han diversificado y extendido, ocupando una posición preeminente en la agenda de los poderes públicos del ámbito local y autonómico catalán. Cuestión a parte es el encaje de estos impulsos transformadores basados en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con las dinámicas internas y relacionales de unas administraciones públicas que estaban consolidando unos estilos de actuación propios y diferenciados.

A modo de contribución al análisis de estos procesos de cambio, la ponencia propone un modelo analítico basado en el enfoque neoinstitucionalista que permite categorizar algunos de los principales retos que han planteado al desarrollo del denominado Gobierno electrónico en el ámbito local. Siguiendo el planteamiento del grupo de trabajo, la presentación del marco analítico se complementa con diversas referencias al caso de las administraciones locales de Catalunya a modo de ilustración de las dinámicas de transformación de las instituciones públicas a partir de la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación.

### ***Los enfoques de evaluación del Gobierno Electrónico***

David Sancho (UPF)

Mediante los conceptos de Administración electrónica, Gobierno electrónico 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 gestión administrativa. Así, entendemos que la Administración electrónica, induce a la transformación de los procesos de actuación de la Administración Pública y en este sentido, la se convierte en un elemento de difusión y de incentivación de la utilización de las nuevas tecnologías de la información para los ciudadanos.

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 interjurisdiccionales 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. La utilización intensiva de las TIC 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. 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 metodología de evaluación a través de estudios de caso nos ofrece una oportunidad para emprender esta labor de cambio y transformación.

En la ponencia se analiza con profundidad los elementos clave para el desarrollo de una estrategia de evaluación de las iniciativas de Gobierno y Administración Electrónicas a través del desarrollo de estudios de caso. A partir de un enfoque metodológico eminentemente práctico, se fundamenta el proceso de análisis evaluativo desarrollado en el estudio del impacto de iniciativas de Gobierno y Administración electrónicas en el gobierno autónomo de Cataluña.

***Hacia la Administración red***

Yanina Welp, Ferran Urgell y Eduard Aibar (Internet Interdisciplinary Institute (IN3)/(UOC)

A partir de un modelo teórico de e-governance la ponencia busca ser un aporte a la superación de las limitaciones de los estudios de e-government. La mayor parte de los análisis desarrollados bajo el paraguas del e-government se han centrado en la incorporación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la Administración Pública y, especialmente, en la digitalización de servicios públicos. Entre ellos destacan los estudios comparativos de webs y el análisis de iniciativas ejemplares (denominados best practices), que han sido criticados, de forma muy sintética, por centrarse en el diseño sin tener en cuenta el uso y la satisfacción de los ciudadanos; por no considerar el contexto social, político e institucional en el que se desarrolla la innovación, razón por la que aportan una evidencia muy parcial e indirecta de las transformaciones promovidas; y por encarnar una visión determinista de la tecnología, suponiendo que su mera introducción incrementa la eficiencia y/o la transparencia de la gestión. Mediante el concepto de e-governance buscamos analizar la interrelación de distintas dimensiones que intervienen en la configuración de un nuevo modelo organizativo y su abanico de resultados posibles. En este nuevo escenario, y vinculado a lo que otros autores han llamado empresa red (Castells) o empresa flexible (Atkinson), proponemos caracterizar el concepto de Administración red para describir las transformaciones actuales de la administración. Esta se caracteriza, entre otras cosas, por ser más dinámica y plantear relaciones más horizontales que la administración tradicional y establecer vínculos más estrechos con el sector privado, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la formación de redes de actores públicos y privados para la implementación de políticas públicas específicas.