

A e-administración en Galicia: entre a continuidade e o cambio



& **Resumo/Abstract:** *As tecnoloxías da información e do coñecemento (TIC) convertéronse, nos últimos anos, no principal vector en torno ao cal se deseñou a maioría das estratexias sobre reforma administrativa. Tal como revelan as experiencias que máis éxito obtiveron, a incorporación das TIC neste ámbito excede a compoñente simplemente tecnolóxica aproximándose a aspectos que son clave para o funcionamento das organizacións públicas e cuxa existencia debe terse en conta de pretendese introducir, con certa garantía de éxito, cambios organizativos de calado.*

A tecnoloxía debe ser, xa que logo, unha ferramenta de apoio, non o centro da estratexia destinada a converter unha administración tradicional de tipo burocrático nunha administración electrónica fundamentada na eficiencia e na aproximación ao cidadán. Estamos ante un proceso complexo e gradual, que require grandes doses de planificación e, sobre todo, de participación de todos aqueles actores afectados polo cambio.

A Xunta de Galicia, como outras administracións do seu medio, atópase inmersa neste proceso de reforma. Este artigo intenta realizar unha primeira aproximación ao modelo de administración electrónica da Xunta deténdose nos plans estratéxicos deseñados polas consellerías de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e a de Innovación e Industria así como na estrutura organizativa encargada da súa posta en marcha. &

&Palabras clave: administración electrónica, goberno electrónico, sociedade da información, reforma administrativa

1. INTRODUCCIÓN

Vivimos nun momento en que se comeza a albiscar de forma nítida un cambio de dirección no modelo de sociedade xurdido a mediados do século XX. Aínda que non son alleas á historia as transformacións cualitativas que rompen, a golpe de avances técnicos e científicos, o proceso de desenvolvemento do paradigma social e económico dominante, si nos achamos actualmente ante un novo panorama dominado pola velocidade vertixinosa coa que se están a producir estes cambios.

A razón do carácter dinámico deste proceso atópase, sen dúbida, na universalización dun tipo de tecnoloxía que se estendeu a todos os niveis e ámbitos da economía, política e sociedade, e cuxo principal cometido é optimizar o uso da información e xerar maior coñecemento e intelixencia, chegando a modificar incluso a forma de actuar de individuos e organizacións.

Os gobernos e administracións públicas non ficaron á marxe destes cambios e embarcáronse, con maior ou menor enerxía, na posta en marcha de accións orientadas a introducir estas tecnoloxías —ou TIC— na súa xestión diaria como medio para mellorar a eficacia do seu traballo e tentar abrir unha canle de comunicación máis fluída cos cidadáns.

En liña con este contexto de reforma, o obxectivo deste traballo é describir as condicións xerais da sociedade da información en Galicia e deternos no modelo de administración electrónica implantado pola Xunta nos momentos previos á posta en marcha do primeiro Plano Estratégico Galego da Sociedade da Información. En concreto interézanos saber:

- Que especificidades mostra a sociedade da información en Galicia en comparación coa española e a europea?
- En que nivel de desenvolvemento se atopa a administración electrónica da Xunta?
- Que estruturas e unidades administrativas se encargan de deseñar e implantar os diferentes plans estratégicos? Existe algún órgano coordinador —formal ou informal— entre elas?

Para poder responder a estas preguntas acudimos a datos recollidos tanto por organizacións públicas —fundamentalmente as consellerías de Presidencia e Innovación, e o Instituto Nacional de Estatística— como por fundacións e empresas privadas, en concreto Telefónica, Accenture e a Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnoloxías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC).

2. A SOCIEDADE DA INFORMACIÓN EN GALICIA

Segundo datos procedentes do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Oficina de Estatística das Comunidades Europeas (Eurostat), recompilados polo OCEG (Observatorio da Calidade e da e-administración de Galicia) a comunidade autónoma galega mostra, ao longo do 2007, un ritmo de desenvolvemento da sociedade da información (SI) manifestamente lento e débil en comparación con España e a UE.

Táboa 1. Principais indicadores da SI en Galicia

		Galicia	España	UE-15	UE-25
Acceso e uso de internet polos cidadáns	Fogares con acceso a internet	29,6%	39,1%	53,0%	48,8%
	Cidadáns que usaron internet nos últimos 3 meses	41,9%	47,9%	56,0%	54,0%
	Fogares con ordenador	50,1%	57,2%	64,0%	62,0%
	Cidadáns que usaron ordenador nos últimos 3 meses	48,7%	54,0%	63,0%	59,0%
	Cidadáns que usaron internet con fins educativos ou formativos (cursos regulados)	4,9%	8,8%	17,4%	17,2%
	Cidadáns que compraron por internet para uso privado nos últimos 3 meses	7,6%	10,1%	21,0%	19,0%
	Fogares con banda ancha	19,4%	29,3%	34,0%	32,0%
Acceso e uso de internet polas empresas	Empregados que utilizan ordenadores con internet polo menos unha vez por semana	30,2%	35,4%	37,0%	36,0%
	Empresas con acceso a internet	87,6%	92,7%	94,0%	94,0%
	Empresas con sitio web	50,5%	50,2%	70,0%	68,0%
	Empresas con acceso a intranet	22,5%	27,8%	35,0%	33,0%
	Empresas con acceso a extranet	11,3%	12,8%	17,0%	15,0%
	Empresas con persoal que traballa fóra e se conecta coa empresa	9,8%	10,8%	20,0%	19,0%
	Empresas con ordenador	96,6%	98,4%	96,0%	96,0%
	Empresas que usan aplicacións de <i>e-learning</i> para formación de empregados	--	27,0%	22,0%	24,0%
	Empresas con internet con banda ancha	91,4%	94,0%	82,0%	80,0%

Fonte: observatorio OCEG

Analizando a táboa 1 podemos extraer unha primeira conclusión: a práctica totalidade dos datos dan un diferencial negativo para Galicia, en especial as variables referentes aos cidadáns. Excepto aqueles indicadores relativos ao número de empresas con sitio web, con ordenador e con banda ancha, o resto de indicadores mostran un panorama decepcionante, ata se os comparamos cos datos da UE-25 integrado por 10 países con rendas per cápita significativamente inferiores á galega.

Para realizar a análise da SI en Galicia centrarémonos nos dous tipos de usuarios, xunto ás administracións públicas, presentes en todo modelo e estratexia de sociedade da información: os cidadáns e as empresas. Parte dos datos expostos aquí proceden da diagnose da sociedade da información de Galicia realizado pola Consellería de Industria e Innovación e presentado a finais do 2006, primeiro estudo global e exhaustivo que realiza a Administración autonómica sobre o estado e contexto da SI na comunidade como paso previo á posta en marcha do seu plan estratéxico.

2.1. Uso de ordenador e internet polos cidadáns galegos: unha fenda dixital complexa

Dos datos sinalados na táboa 1 destaca extremadamente o escaso número de fogares galegos con ordenador (50,1%) e o reducido número de fogares conectados a internet (29,6%). Este baixo nivel de uso de equipos tecnolóxicos e acceso á rede vai condicionar, como non podía ser doutro xeito, o desenvolvemento da sociedade da información, en Galicia caracterizada pola existencia dunha serie de desequilibrios derivados dunha sorte de combinación de factores socioeconómicos con limitacións de tipo infraestrutural. Isto leva a que a SI galega reflicta diferentes graos de acceso, de utilización, así como de habilidade no uso das TIC, aflorando nos cinco ámbitos en que adoita substanciarse a fenda dixital: territorio, xeración, formación, nivel económico e sexo.

Deste xeito, o acceso e uso das TIC van depender de se os cidadáns (I) residen en zonas urbanas ou zonas rurais (con especial incidencia entre o interior do país e a costa), (II) son maiores ou menores de 45 anos, (III) son homes ou mulleres, (IV) posúen maior ou menor nivel de renda e/ou (V) teñen estudos superiores, medios ou básicos. Estas cinco compoñentes inciden nos niveis de uso do PC e de acceso a internet —considerados pola literatura o patrón de análise sobre o nivel de evolución da SI— nun contexto socioeconómico xa de seu complexo caracterizado por avellentamento e dispersión da poboación, baixo nivel de renda, falta de infraestruturas, escasa formación dixital e información institucional limitada.

2.1.1. O uso do ordenador

O uso do PC en Galicia presenta as seguintes características:

- 1-Máis do 80% dos usuarios de ordenador son menores de 45 anos, mentres que unicamente os maiores de 64 anos que o utilizan non chegan ao 15%.
- 2-Máis do 65% dos homes son usuarios de PC, fronte ao 45% das mulleres. O estudo da Consellería (páx. 13) alerta, a partir dunha análise dinámica da serie de datos, que non se advirte unha tendencia cara a unha redución deste diferencial.
- 3-A poboación urbana mostra maiores niveis de uso das TIC. O 55% dos usuarios de PC residen en poboacións maiores de 10 000 habitantes. Neste sentido é necesario apuntar que de entre os 315 concellos galegos, máis do 60% ten menos de 5 000 habitantes.
- 4-As familias galegas con maior poder adquisitivo mostran maior propensión a usar o ordenador. O 88% de familias cunha renda superior a 1 800 euros usan ordenador, fronte ao 34% daquelas con ingresos inferiores a esta cifra.
- 5-Os cidadáns galegos con estudos medios e superiores usan máis frecuentemente o ordenador que aqueles que posúen estudos primarios.

2.1.2. Acceso a internet

Os datos relativos ao uso da rede por parte dos galegos dan conclusións similares ás rexistradas para o uso do ordenador. Comparando os datos das diferentes comunidades autónomas proporcionados polo INE, comprobamos que nos últimos tres meses (finais do 2006) unicamente un 41,9% de galegos accederon a internet —fronte ao 47,9% da media estatal—, un valor considerablemente baixo con respecto ás comunidades en cabeza: Madrid (59%), Baleares (54%) e Cataluña (53%). Segundo datos do Observatorio Galego da SI, os servizos máis demandados polos internautas galegos en internet son o correo electrónico (75,75%),

a procura de información sobre bens e servizos (43,66%) e o acceso a medios de comunicación (31,34%).

O uso de internet en Galicia mostra as seguintes características:

1-Os lugares de acceso a internet dos internautas galegos son fundamentalmente o fogar (61,90%) e o traballo (30,70%). Relacionado co lugar de acceso, os datos revelan dúas compoñentes claras de fenda dixital: territorio e nivel de ingresos. Desde o punto de vista do territorio, o 88,6 % dos internautas dos concellos menores de 5 000 habitantes acceden á rede desde outros puntos (cibercafé ou casa dun amigo), o que mostra as deficiencias nas infraestruturas de telecomunicacións destes municipios. Pero alén disto, é nestes municipios onde se computa un menor número de internautas, un 38%, fronte ao case 60% nos concellos de máis 50 000 habitantes. Con respecto ao nivel de ingresos, mentres o 69% das familias con rendas superiores a 1 800 euros acceden desde o seu fogar, o 87% con rendas inferiores acceden desde outros puntos distintos ao fogar ou traballo. Como sucede co uso do ordenador tamén aquí a maior nivel de renda maior acceso a internet, de modo que o diferencial entre as rendas máis baixas e as máis altas é de 75 puntos.

2-As poboacións urbanas e situadas no eixe atlántico empregan con maior frecuencia internet. Se no último mes (finais do 2006) o 45,62% dos coruñeses e o 41,23% dos pontevedreses accederon á rede, unicamente fixérono o 39% dos lugueses e o 32% dos ourensáns.

3-O tramo de idade que fai un uso máis intensivo da rede é o formado polos menores de 45 anos, tal como se manifestou no uso do ordenador. Isto é, un 80% dos usuarios de internet ten menos de 45 anos, cifra que aumenta ao 93% entre os 16 e os 24 anos.

4-A fenda dixital tamén se revela claramente no sexo, de modo que os homes acceden un 20% máis á rede que as mulleres.

5-Os cidadáns con maior nivel de estudos (universitarios, diplomados e licenciados) acceden á rede un 63% máis que aqueles con estudos primarios.

Deste conxunto de datos podemos extraer o **perfil** do usuario medio de ordenador e internet en Galicia. Trátase dun home, de menos de 45 anos, de clase media/media alta, con estudos universitarios e que habita en núcleos urbanos do eixe atlántico. Aínda que nos atopamos ante un perfil similar ao usuario medio español, o uso das principais TIC por parte dos galegos dista considerablemente da media estatal. En efecto, a persistencia de desequilibrios na SI é común en países e en territorios con altos niveis de benestar. A diferenza estriba, xa que logo, na dimensión destes *gaps*, isto é, no grao e profundidade da fenda dixital que interactúa e se agrava con outros indicadores de tipo socioeconómico. De compararmos Galicia con outras comunidades autónomas relacionando o número de usuarios de ordenador e internet coas variables renda, hábitat e idade, o resultado non deixa marxe para a dúbida. Tendo en conta a media aritmética destas variables observamos que a comunidade galega se atopa no furgón de cola, xunto a Estremadura e Andalucía, canto ao uso do PC e da rede, por baixo do 90% sobre o 100% que representa a media estatal.

2.2. Uso do ordenador e internet polas empresas

Aínda que a maioría das empresas conta con aplicacións informáticas para a xestión, os programas non son avanzados; unicamente a metade dos empregados utiliza o ordenador, un terzo accede á rede e ten, en relación coa media estatal, unha menor presenza en inter-

net. Do conxunto das variables que poden ser analizadas neste ámbito interésannos, para o noso estudo, as seguintes:

- **Empresas con ordenador:** Unha análise comparada co resto das comunidades autónomas sitúa a Galicia por baixo da media no uso das tecnoloxías. Seguindo datos do observatorio OCEG, as empresas con ordenador alcanzan o 96,6% e as empresas con acceso a internet o 87,6% (fronte ao 92,7% da media estatal). Cómpre destacar que existe unha relación entre o número de empresas con ordenador e internet co tamaño e facturación da empresa, así como co sector de actividade. Neste sentido, datos procedentes do Observatorio Galego da SI dan un diferencial de 5 puntos no uso do ordenador entre as empresas cunha facturación inferior aos 600 mil euros e aquelas por encima dos tres millóns de euros, diferenza equivalente para o acceso a internet.

Do punto de vista do tamaño, o uso de ordenador é case do 100% nas empresas con entre 50 e 249 empregados, non así nas microempresas, de 1 a 5 empregados. O 85% das empresas con menos de 5 empregados están conectadas a internet, cifra que se eleva ao 98% nas empresas con máis de 21 empregados. Pola súa banda, practicamente o 100% das empresas retallistas e as dedicadas ás finanzas e aos transportes están conectadas. Os servizos que máis demandan son procura de información (98%) e prestacións bancarias e financeiras (87,7%), a través, fundamentalmente, de banda ancha (91,4% sobre o total de empresas con internet segundo o INE)

- **Empresas en internet:** Polo que respecta ao número de empresas galegas con páxina web, Galicia atópase, como no resto dos parámetros analizados, por baixo da media estatal; situación especialmente crítica de termos en conta que España ocupa posicións de cola dentro da Europa dos 25 (40% fronte ao 58% segundo datos de Eurostat). En concreto, seguindo datos de AETIC, as empresas galegas con web sitúanse en torno ao 26%, porcentaxe que se duplica nas fontes do INE (40%). De novo Madrid (57%-40%) e Cataluña (54%-46%) ocupan as posicións de cabeza en ambas as fontes de información.

Estes datos varían segundo o tamaño da empresa e o sector ao que pertence. Mentres que só o 27% das empresas con menos de 5 empregados posúe páxina web, esta cifra aumenta ao 72% naquelas con máis de 30 traballadores. Pola súa banda, posúen páxina case o 57% das empresas retallistas e as dedicadas á fabricación e ás finanzas, fronte ao 24% das empresas de construción.

3. A ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DA XUNTA DE GALICIA: A E-XUNTA

Definir *administración electrónica* non é tarefa doada debido á variedade de definicións que apareceron nos últimos anos na literatura especializada. Unha definición que recolle unha perspectiva ampla deste fenómeno é a achegada por Erkki Liikanen, antigo comisario europeo para a Empresa e a Sociedade da Información, que define a e-administración como «o uso da tecnoloxía da información e a comunicación nas administracións públicas en combinación co cambio organizativo e as novas técnicas para mellorar os servizos públicos e os procesos democráticos e reforzar o apoio ás políticas públicas» (2003: 6).

Esta definición recolle todos os aspectos nucleares que conflúen neste novo modelo de xestión pública como son: a xeneralización das TIC, a reforma da organización administrativa e a democracia e goberno electrónico, aspectos que, desde un marco máis xeral, converxen no termo *goberno electrónico*.

Se o propósito de toda estratexia de modernización administrativa é conseguir que as administracións realicen o seu cometido de forma distinta á tradicional —baseada no «papel» e na repetición automática do procedemento—, debe situarse a prestación de servizos aos cidadáns e empresas no centro da súa actividade, aforrando custos e realizando unha xestión máis áxil e eficaz das súas funcións. Neste sentido, cobran de novo protagonismo formulacións procedentes da Nova Xestión Pública en torno ao cambio organizativo e todos aqueles aspectos relacionados como a adquisición de novas técnicas de xestión ou o cambio de mentalidade dos empregados públicos e dos seus métodos de traballo.

O cidadán convértese na pedra angular sobre a cal se configura a acción administrativa. Aínda que este proceso de «empoderamento» do cidadán comeza coa deriva do Estado clásico cara ao estado de benestar, é neste momento cando as administracións non só tentan abrirse, facerse máis transparentes e máis comprensibles, senón que ademais sitúan a participación do cidadán na toma de decisións no centro das súas prioridades. Consolídase así unha visión da e-administración como dereito subxectivo, como unha parte central dos novos dereitos dos cidadáns na sociedade da información e o coñecemento, xunto con outros dereitos sociais relacionados co acceso, dispoñibilidade e formación no uso das novas tecnoloxías ou os dereitos en materia de protección de datos e comunicacións persoais (Rodríguez, 2006: 2).

Para lograr implantar este modelo, altamente complexo, a xa ampla literatura sobre goberno e administración electrónicos recomenda, como primeiro paso, incentivar cambios de certo calado no funcionamento interno das administracións en torno a dous focos principais: a informatización do traballo administrativo e a racionalización dos procesos internos, o denominado *back-office*. Estamos ante un fenómeno no que cobra cada vez máis importancia o impulso das TIC nun contexto de administración relacional e de goberno multinivel, isto é, un modelo en que o aparello administrativo tradicional reduce de forma drástica as súas dimensións reservándose a capacidade de planificación, decisión, control e avaliación e diferindo a xestión directa dos servizos públicos a unha rede de institucións públicas e, fundamentalmente, privadas. As TIC convértese, deste xeito, nun instrumento tecnolóxico básico que pode permitir o control e a avaliación da rede de organizacións de servizos públicos, mediante sistemas de control sobre o proceso de produción de servizos así como conseguir e sistematizar a información necesaria para planificar e coordinar estas redes organizativas (Ramió, 2002: 2-6).

A informatización «non» reviste, en principio, maior dificultade que o custo económico —material e formativo— que leva parello. Non así a racionalización e reengenharía dos procesos internos, tarefa que entraña maior dificultade ao acometer a reestruturación do complexo procedemento administrativo, en función das esixencias informáticas e tecnolóxicas, simplificándoo e facéndoo máis comprensible ao cidadán. Achámonos ante a enésima revisión do «concepto de receptividade» cuñado na década dos oitenta pola OCDE (1987) e que cobra máximo interese neste momento de extensión das TIC. Este concepto fai referencia ao compromiso dos poderes públicos de facer accesible e comprensible o funcionamento e estrutura da administración implicando aos propios cidadáns na toma de decisións, e facilitando a coordinación e interoperabilidade entre os distintos organismos e unidades administrativas implicadas nun procedemento.

Estes cambios a nivel organizativo deben ir acompañados, ao mesmo tempo, dunha diversificación das canles de comunicación cos cidadáns (multicanalidade). Neste sentido, e

fundamentalmente en ámbitos de escasa penetración e intensa fenda dixital, internet non pode converterse no único medio que poña en contacto a Administración cos usuarios. Os organismos públicos deben dotar os cidadáns dun conxunto de medios de acceso para que estes decidan cal é o que mellor se adapta ás súas posibilidades e necesidades, tales como a telefonía tradicional, dispositivos móbiles ou, incluso, a comunicación presencial.

Esta diversificación de canles debe ir acompañada do máis alto grao posible de usabilidade e accesibilidade dos servizos electrónicos, a través de interfaces ben deseñadas e que funcionen adecuadamente cos navegadores máis estendidos. Doutra banda, deben evitar discriminacións culturais, formativas ou por discapacidade física, e aplicar formatos que non lles supoñan custos aos usuarios.

Esta comunicación multicanle non debe, con todo, obviar a denominada unificación do punto de acceso á información e servizos *online* creando, entre outras iniciativas, macroporais que coordinen distintos niveis administrativos e/ou departamentos, e estandaricen procedementos e tecnoloxías. Recentemente esta medida está despertando, con todo, numerosas críticas que avogan, desde a perspectiva da provisión de servizos entre diferentes administracións, por unha solución de múltiples portas de entrada ao mesmo.

A seguridade é outro elemento que preocupa aos usuarios e que debe terse en conta nesta reorganización administrativa, sobre todo en aspectos relacionados coas transaccións e o comercio electrónico. A xeneralización do DNI electrónico pode ser unha ferramenta decisiva que reduza os riscos derivados deste tipo de intercambios monetarios ou de datos altamente sensibles.

Estudos recentes sobre o desenvolvemento da SI e e-goberno sitúan ao Estado español nesta materia nunha posición de liderado intermedio, en función dos servizos e destinatarios dos mesmos. Os aspectos negativos (lentitude na consolidación do e-goberno, distancia dos países no mundo e en Europa na prestación deste tipo de servizos, escasa chegada da e-administración aos cidadáns) son en parte compensados polos positivos (sofisticación de servizos e boa orientación da e-administración ás empresas), o que dá como resultado esta posición que obriga a pensar na necesidade de duplicar os esforzos públicos en materia de SI e e-goberno, sobre todo en aspectos relacionados cos e-servizos orientados á cidadanía (Tricas Lamana, 2002: 1-16).

Centrándonos na Xunta de Galicia, as orixes da administración electrónica atópanse nas diferentes actuacións deseñadas polo Goberno autonómico en torno ao impreciso, pero perseverante, proceso de reforma administrativa que ocupa toda a década dos noventa. Dentro deste proceso créase a Inspección Xeral de Servizos en 1990 e, sobre todo, a Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos, en 1994, responsable da rede de comunicacións e da informatización das unidades. Ambos os órganos van encargarse de definir unha estratexia que simplifique e racionalice os procedementos administrativos a través da xeneralización do uso das TIC.

As primeiras medidas que van ter unha incidencia decisiva no desenvolvemento posterior da administración electrónica galega —e que van actuar como proxectos de infraestrutura común ou aplicacións básicas— son as seguintes:

- A creación en 1991 da rede corporativa de voz e datos da Xunta de Galicia que integra ambos os tipos de comunicacións.
- O establecemento do Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA) que vai permitir, por unha banda, definir procedementos baixo parámetros de raciona-

lidade, homoxeneización e estandarización de documentos e, por outra, tramitar expedientes e obter información da súa xestión e seguimento.

- A posta en marcha do Sistema de Información Administrativa e Atención ao Cidadán coa apertura da páxina web da Xunta (<http://www.xunta.es>).
- A creación dunha serie de sistemas de información e solucións de utilización común como o rexistro de contratistas (1995), a oficina de tramitación única de industrias (OTU, en 1998) ou o portal dos concellos de Galicia (EIDOLOLOCAL).

Malia estas iniciativas, relativamente temperás, a administración electrónica na comunidade galega aínda non experimentou un cambio cualitativo que permita albiscar un paradigma de administración distinto ao tradicional, tanto na súa vertente organizativa como na relación cos cidadáns e empresas. Neste sentido, a Xunta pon a disposición dos cidadáns, con desigual grao segundo os casos, tres tipos de servizos: servizos de información, servizos de comunicación e servizos de tramitación.

3.1. Servizos de información

Estes servizos teñen por obxecto proporcionar, a través, fundamentalmente, dun sitio web, información de forma ordenada, ou estruturada en bases de datos, segundo as necesidades dos usuarios. Trátase de aplicacións que teñen un importante impacto na cidadanía polo seu volume e polas necesidades de información que satisfán. As vantaxes da difusión de información administrativa a través das TIC son claras. Segundo Pinto Molina e Gómez Camareiro (2004:177), este tipo de aplicacións poden empregarse en múltiples contidos e poden consultarse en calquera lugar e desde múltiples dispositivos.

Estamos ante un fornecemento de información que utiliza unha canle comunicativa unilaterial. Isto é, a Administración ponse en contacto co usuario proporcionándolle información adecuada e apropiada, tanto na forma (a presentación e a linguaxe deben ser comprensibles) coma no contido, no momento preciso e cara ao público ao que vaia dirixido (os individuos deben recibir unha información correspondente ás súas necesidades no momento máis adecuado para recibila) (Cruz Mundet e Mikelarena Pena, 2006: 336-437).

A páxina web da Xunta é un recurso orientado basicamente á información. Parcialmente reformada no 2005, introduce un esquema visual e de uso estandarizado con formas claras e sinxelas, e con enlaces textuais descritivos e rápidos. No entanto, á hora de definir seccións mostra certa limitación canto ao deseño e ao contido, xa que se reducen a ofrecer enlaces directos ás web dos departamentos sen organización da información nin o establecemento de pautas comúns entre as consellerías.

Nesta páxina, os usuarios poden asesorarse sobre trámites ou organismos dependentes. Para a información sobre trámites dispón da aplicación *Guía do cidadán*, na que pode consultarse, mediante unha procura ordenada por campos, os diferentes procedementos administrativos da Xunta en aspectos relativos ao seu obxecto (contido, beneficiarios e requisitos), a normativa que o regula, a documentación necesaria, os modelos normalizados dos documentos (así coma o prazo de presentación e de resolución e, de ser posible, a entrega a través do rexistro telemático), e finalmente onde acudir para obter máis información. Porén, de accedermos a este servizo, poderemos comprobar a falta de actualización de moitos procedementos, ademais de levarnos a sitios da anterior páxina da Xunta.

Canto á información sobre organismos, os cidadáns poden coñecer os organigramas das consellerías, as súas funcións, horarios, directorios e sedes, así como as accións que empren-

den a través da consulta e/ou descarga de memorias, monografías e publicacións periódicas. A web dispón ademais dunha base de datos do DOG (*Diario Oficial de Galicia*) na que pode consultarse normativa autonómica por diferentes campos.

Para rematar, nas portadas das web de cada departamento, así como na páxina principal, chama poderosamente a atención o espazo que ocupan as noticias e eventos. Isto mostra, sen dúbida, unha concepción da páxina excesivamente orientada á propaganda.

3.2. Servizos de comunicación

Aínda que a información fornecida de forma unilateral é unha tarefa importante, esta debe ser completada con outro tipo de comunicación de maior alcance participativo. Mellorar a información aos cidadáns e, especialmente, aumentar a transparencia e apertura das administracións foi unha idea recorrente nas reformas administrativas implantadas nas últimas décadas; reformas que sitúan o coñecemento sobre as preferencias e opinións dos usuarios nun lugar central da xestión. Neste contexto adquire gran relevancia a posta en marcha de mecanismos que propicien a comunicación bilateral entre Administración e usuario, iniciando un contacto fluído e favorecendo a participación activa destes últimos nos asuntos públicos.

Tradicionalmente as administracións e cidadáns/empresas comunicáronse mediante teléfono ou a través de correo ordinario. Para que esta comunicación bilateral sexa efectiva creáronse oficinas de información e atención ao cidadán nas que os traballadores públicos axudan aos usuarios a afrontar (ou enfrontar) o procedemento administrativo e a iniciar un diálogo permanente coa Administración.

Nos últimos anos a tecnoloxía posibilitou abrir o abano de posibilidades na área das comunicacións, desde a telefonía móbil ata internet, poñendo á disposición dos usuarios unha pluralidade de aplicacións web tales como foros (de mensaxes, de opinión e de discusión) correo (e-mail, caixa do correo, listas de correo), *blogs*, *wikis*, grupos de noticia, *chats*, mensaxería instantánea etc., cuxo propósito é invitar os usuarios, nunha sorte de ágora electrónica, a discutir, debater ou compartir información concernente á temática do sitio.

Excepto o correo electrónico, que adopta diferentes formatos, e en especial a denominada *folla de suxestións e queixas*, a Xunta de Galicia, como a maioría das páxinas web institucionais, carece da práctica totalidade destes servizos. Chegados a este punto, habería que preguntarse pola viabilidade destas ferramentas en contextos organizativos máis dirixidas a defender a legalidade do procedemento e a aplicar de xeito rigoroso a norma que en incentivar a participación dos cidadáns na toma de decisión. Dito doutra maneira, están dispostas as administracións públicas a permitir que parte dos seus recursos humanos participen en encontros dixitais, se para iso teñen que destinar parte do seu tempo encomendado á xestión a este tipo de accións?

3.3. Servizos de tramitación

A diferenza dos anteriores, estes servizos facilitan a realización de transaccións e trámites administrativos. Isto esixe cambios na tramitación do procedemento e na mesma forma de traballar do funcionario.

Como xa indicamos anteriormente, a Xunta inicia a principios dos noventa o redeseño dos seus procesos internos a partir do establecemento do Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA). Este sistema ponse en funcionamento a partir dunha

plataforma informática na que se integra un hardware e un software —asentado en sistemas abertos de bases de datos e servidores Unix para que poidan acceder de forma simple e simultánea unha gran cantidade de usuarios— e un software de aplicacións para a tramitación e a xestión dos datos de cada procedemento.

Previamente á súa inclusión na plataforma, a Xunta selecciona aqueles procedementos susceptibles de ser tramitados electronicamente, homoxeneizando e estandarizando os documentos do cidadán e confeccionando un fluxograma no que se establecen as distintas fases do procedemento. Grazas a iso, o Goberno galego pode sofisticar os seus servizos en rede e achegarlle valor engadido á súa xestión diaria.

Malia a existencia deste sistema, o radio de acción da Xunta é escaso desde o punto de vista do número de procedementos que ofrece telematicamente. En liñas xerais, a Administración autonómica promove dous grandes tipos de servizos: aqueles dispoñibles con certificado dixital e aqueles dispoñibles sen certificado dixital.

3.3.1. Servizos dispoñibles sen certificado dixital.

Estes servizos (<http://www.xunta.es/administracion-electronica>) forman parte das aplicacións máis básicas e, por tanto, ineludibles, que debe poñer en marcha unha organización orientada ao desenvolvemento da administración electrónica. Estamos falando fundamentalmente de ferramentas que proporcionan documentos, información, consultas e a posibilidade de rexistro de determinados sectores. Xa que logo, non permiten, ou unicamente no seu inicio, a tramitación telemática do procedemento.

Desde o punto de vista do fornecemento de documentos, a Xunta ofrece o servizo denominado **cuberta electrónica de solicitudes**, a través do cal facilita asistencia para cubrir e obter, vía telemática, formularios. De entre os numerosos procedementos que ten a Xunta asignados, unicamente pon á disposición do usuario baixo esta fórmula un repertorio moi limitado de axudas e programas de investigación desenvolvidos pola Consellería de Innovación e Industria.

Pola súa banda, pódense consultar o **estado do expediente administrativo** (utilizando o código de identificación do expediente e o DNI ou CIF), as **contratacións administrativas** (a partir dunha procura por campos, accedendo a todo tipo de contratos das diferentes consellerías ademais de poder subscribirse ao *Servizo de Avisos de Publicación* que permite avisar por correo electrónico de novas publicacións de concursos), os **establecementos de acuicultura mariña** (ferramenta que permite realizar catro tipos de consultas: establecementos de cultivos mariños e auxiliares, cuadrículas vacantes e ocupadas, trámites administrativos para o outorgamento e a modificación de títulos habilitadores, e responsables da xestión dos procedementos) e os **expedientes da campaña de verán** (nos que se pode acceder ao estado do expediente sobre albergues xuvenís mediante o DNI e o número identificativo do mesmo).

No ámbito dos rexistros, pódese consultar a **publicación electrónica de rexistros administrativos** (información almacenada nalgúns dos rexistros xestionados pola Xunta, organizados por consellerías e cunha variedade de procura segundo o contido do mesmo) e o **Rexistro de Investigadores de Galicia (RIGA)** (que recolle, con maior e menor fortuna, dada a ineficaz xestión da aplicación, todo tipo de información, fundamentalmente o currículo, sobre os investigadores que traballan na comunidade autónoma).

Dentro destes servizos dispónse das denominadas **oficinas virtuais**. Seguindo o ronsel da acreditada web da Axencia Tributaria, este portal, ao que se pode acceder desde a páxina principal da Consellería de Economía e Facenda, ofrece unha serie de servizos, con e sen certificado, dentro de catro seccións. Polo que respecta aos servizos sen certificado, a sección *Tributaria* posibilita confeccionar a declaración de determinados tributos ou realizar a verificación de documentos. Na sección *Perceptores* pódense consultar orzamentos ou o Rexistro público de axudas, subvencións e convenios e de sancións da Xunta de Galicia. E a sección *Empregado público* permite coñecer as retribucións dos traballadores públicos ou rexistrarse no Rexistro de empregados públicos.

Para rematar, tamén se pode acceder ao **servizo de publicación de concursos e licitación electrónica**. Desde este sitio é posible entrar nos xa comentados *procedementos de contratación e servizo de avisos de publicación de concursos*, ademais de presentar telematicamente, como veremos, ofertas con certificado dixital.

3.3.2. Servizos dispoñibles con certificado dixital

Fronte aos anteriores, este conxunto de servizos sitúa unha pequena parte da e-administración da Xunta no seu máximo estadio de desenvolvemento ao permitir, non só informar ou proporcionar documentos, senón tamén efectuar todas (ou a maioría) das fases dun procedemento administrativo a través de internet.

Para poder utilizar estes recursos é necesario, tal como informa a Xunta de Galicia na súa páxina web (<http://www.xunta.es/info-certificados>), que o usuario estea en posesión do certificado correspondente da Fábrica Nacional de Moeda e Timbre (FNMT) que acredita a súa identidade e o autoriza a asinar dixitalmente documentos electrónicos. A propia Xunta está habilitada para actuar como autoridade de rexistro da FNMT a través dunha rede de oficinas. Os servizos dispoñibles con certificado dixital son os seguintes:

- **Rexistro telemático:** Creado no 2005 polo Decreto 164 (capítulo II, artigo 6), encárgase da xestión e recepción das solicitudes, escritos e comunicacións presentadas polos usuarios mediante sinatura electrónica. Adscrito á Secretaría Xeral da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, a existencia dun rexistro destas características é esencial para o desenvolvemento da e-administración ao constituír a primeira fase da tramitación, o denominado asento, unha vez que o administrado envía a solicitude correspondente.

O propio decreto no seu anexo VII detalla os procedementos susceptibles de ser tramitados por rexistro telemático. Dos 297 procedementos que contempla, só existen dispoñibles vía electrónica a día de hoxe 32, isto é, un exíguo 11%, algúns dos cales sen actualizar. Ademais, o 95% entra no ámbito de asistencia económica que canaliza a Administración cara a colectivos concretos. Relacionado con este dato, é importante sinalar que das 12 consellerías, unicamente 8 teñen dispoñible algún tipo de procedemento electrónico, concentrándose case o 69% nas consellerías de Presidencia, de Medio Rural e de Innovación. Chama poderosamente a atención a ausencia de procedementos telemáticos en consellerías de alta incidencia económica e social como Sanidade, Educación ou Política territorial.

- **Servizo de envío de anuncios ao DOG:** Regulado polo Decreto 349/2003, este servizo permite ao usuario, a partir da obtención do certificado dixital clase 2 CA, acceder ao sistema cun nome de usuario e un contrasinal.

- **Licitación electrónica:** Como sinalamos anteriormente, este servizo permite, ademais da consulta de procedementos e do aviso da publicación de concursos, a presentación telemática de ofertas a concursos. Consta de dúas aplicacións:
 - A presentación de proposicións propiamente dita, que lle esixe ao usuario posuír un certificado de clase 2 e estar a súa empresa rexistrada no Rexistro de Contratistas da Xunta, ademais de instalar unha compoñente Java no ordenador para realizar validacións e asinar.
 - A consulta da situación das proposicións presentadas, que segue os mesmos requisitos que a aplicación anterior.
- **Consulta de expedientes e do Rexistro de Contratistas:** A consulta de expedientes require, a través dunha pantalla de autenticación, a identificación do usuario indicando o seu certificado persoal. Pola súa banda, para acceder aos datos das empresas incluídos no Rexistro de Contratistas, os apoderados ou representantes das mesmas deben posuír un certificado baixo a norma X.509 v3.
- **Acceso ás oficinas virtuais:** Ademais dos servizos indicados, este portal permite acceder a outras aplicacións co uso de certificado. Mentres que na sección *Tributaria* se poden realizar pagamentos de impostos, en *Perceptores* pódense consultar operacións de pagamentos ou consultar e modificar datos persoais. Así mesmo, en *Emprego público* os funcionarios poden acceder á súa nómina ou examinar as operacións realizadas sobre as contas de rexistro dun usuario.

3.3.3. Interacción entre os usuarios e a e-Xunta

Unha vez apuntados os servizos da administración electrónica da Xunta é conveniente detérmonos a ver como estes son utilizados polos usuarios. Segundo o Observatorio Galego da SI, o 58% dos internautas galegos (un de cada catro cidadáns) emprega internet para relacionarse coa Administración, sendo a Xunta o principal ámbito administrativo ao que acoden (30%), fronte á Administración do Estado (11%) e as administracións locais (8%).

Neste sentido, interésanos pescudar cales son os principais servizos electrónicos aos que acceden os internautas. Conforme á estrutura da administración electrónica, o 45% dos usuarios busca información e o 30% descarga formularios, principais servizos, como vimos, prestados pola e-Xunta. Dentro destes destacan a declaración da renda (28,8%), os beneficios sociais (bolsas e axudas) (15,7%) e o acceso a bibliotecas públicas (15,5%), segundo datos do INE.

A diagnose elaborada pola Consellería de Innovación e Industria (pp. 93-98) sitúa o descoñecemento dos servizos ofertados como principal causa que impide o aumento do nivel do uso de internet para relacionarse coa Administración. Non existe, por tanto, unha campaña de difusión dos servizos ofertados que asegure o seu coñecemento por parte da cidadanía. Así, segundo datos recollidos, os cidadáns teñen un escaso coñecemento da oferta (tres puntos sobre dez) e uso (20,26%) dos servizos electrónicos, ademais de recoñecer un 54% que non ten necesidade de empregar internet.

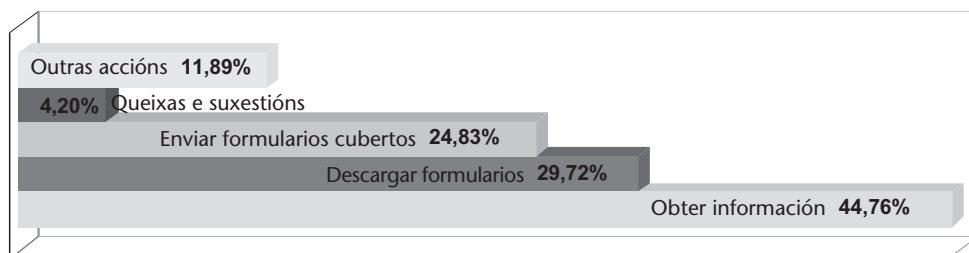
Polo que respecta ás empresas, o 67% relaciónase coa Xunta a través de internet. As razóns que as levan a conectarse son, principalmente, que eliminan desprazamentos, que non hai límite de horarios e que os servizos son máis rápidos. Cómpre matizar neste punto que só o 9,42% das empresas valora positivamente a maior sinxeleza dos trámites, o cal pode

estar mostrando que o modelo de racionalización e simplificación do proceso administrativo levado a cabo pola Xunta non é o máis indicado.

Como acontece con outros parámetros analizados, existe unha relación estreita entre o tamaño da empresa e o acceso a servizos. Mentres que, unicamente, un 34% das empresas de menos de 600 millóns de euros utilizan os servizos da e-Xunta, o 76% con máis de 3 millóns de euros utilizan tales servizos. O mesmo ocorre de contemplarmos o número de empregados, xa que fronte ao 41% das empresas con menos de 10 empregados, un 63% das empresas con entre 10 e 50 empregados son usuarios da e-administración.

Canto aos servizos máis demandados, case o 70% das empresas inclínanse por aqueles que posibilitan realizar o pagamento de impostos (IVE e imposto de sociedades) e xestionar seguros sociais, aplicacións que dependen da Administración Xeral do Estado.

Tipos de relación dos cidadáns coa Administración



4. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA E-XUNTA: PRIMEIRA APROXIMACIÓN AOS PLANS ESTRATÉXICOS DA SI

Ata a actual lexislatura (VII, 2005-2009), os sucesivos gobernos galegos (1982-2005) ocupáronse da SI e do goberno electrónico (en diante e-G) e da administración electrónica (en diante e-A) dunha forma tanxencial e dispersa (salvo algunhas excepcións), outorgándolle así á política un «rango menor» no conxunto de políticas públicas, ata o punto de que non cabería falar ata datas recentes dunha certa xeneralización de plans e programas propiamente de promoción da SI e e-G/e-A por toda a estrutura administrativa, aínda que sen adquirir o rango de política pública.

Será no 2005, a través dos novos decretos de estrutura orgánica da Xunta de Galicia, cando poidamos observar o incremento de importancia da política para o goberno galego, tanto en cantidade (número de unidades dedicadas á SI e e-G/e-A), como en calidade (unidades de diferentes consellerías aplicadas á mesma area de políticas públicas), en especial a través das iniciativas das consellerías de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e a de Innovación e Industria.

Ao longo das seguintes páxinas, e dentro desta primeira fase de contexto da investigación, imos proceder a describir polo miúdo as estruturas administrativas das cales dimanan as políticas máis relevantes sobre a SI e e-G/e-A actuais, ademais de esbozar un futuro esquema de traballo sobre o funcionamento real de tales estruturas, a fin de comprobar a existencia de posibles complementariedades e/ou redundancias e solapamentos entre ambas no desempeño das políticas.

4.1. Estruturas administrativas da Xunta orientadas ao fomento da SI

Goberno e Administración forman unha parella indisoluble necesaria para analizar a abordaxe por parte dos diferentes niveis de goberno das súas políticas públicas. As estruturas administrativas son marco e instrumento destas actuacións públicas, que logo se desenvolverán a través de plans e programas específicos. O caso do fomento e xestión da SI e o e-G na Xunta de Galicia non podería ser diferente.

Compartimos a definición de Ramió (1999: 45) de estrutura administrativa: «esquema formal que representa as relacións, as comunicacións, os procesos de decisión, e os procedementos que articulan a un conxunto de persoas, unidades, factores materiais e funcións que están orientados á consecución duns determinados obxectivos»; e aplicámola á nosa investigación, sen importarnos como esta funciona na práctica, nin os seus factores de continxencia (idade, tamaño, sistema técnico, medio e poder; Mintzberg, 1999), seguindo os elementos normativos básicos que a definen e a caracterizan nos seus inicios: os decretos polos que se establece a estrutura orgánica dos diferentes niveis de goberno e a organización dos seus departamentos administrativos. Serán estes produtos normativos dimanantes da Xunta os que nos guiarán pola senda das políticas públicas, que sobre a SI e o e-G/e-A levan a cabo os seus diferentes departamentos.

Este elemento é da máxima importancia dado que, como xa se mencionou, as estruturas administrativas do Goberno galego son creadas nun medio político de coalición de goberno entre dous partidos, sendo, por tanto, variables dependentes do sistema de goberno: o socialista (Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE, en diante PSdeG-PSOE) e o nacionalista (Bloque Nacionalista Galego, en diante BNG).

Isto implica a posibilidade de que os programas sobre a SI e o e-G/e-A estean impulsados ben por unha consellería baixo a responsabilidade dun socio de goberno nacionalista (Consellería de Innovación e Industria), ben baixo a responsabilidade do outro socio socialista (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza), ben de forma conxunta a través de calquera das fórmulas que se establecen no marco do Dereito Administrativo e que cae baixo o paraugas da chamada Administración funcional (organismos autónomos, entidades públicas empresariais, fundacións, axencias...), ben activando mecanismos de coordinación intergubernamental vía comisións interdepartamentais.

Agora ben, que estruturas e unidades administrativas se encargan de deseñar e poñer en marcha esta política pública? No caso do Goberno galego, dúas son as normas de referencia que enmarcan o traballo da súa organización administrativa nesta materia:

- Decreto 211/2005, do 3 de agosto, polo que se establece a estrutura orgánica da Xunta de Galicia.
- Decreto 232/2005, do 11 de agosto, polo que se fixa a estrutura orgánica dos departamentos da Xunta de Galicia.

A análise de ambos os decretos móstranos ás claras cal é a organización das unidades administrativas da Xunta dedicadas á xestión da SI e o e-G/e-A en Galicia: Por unha banda, a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (PSOE) e por outra, a Consellería de Innovación e Industria (BNG).

4.1.1. Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza

A Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza é unha parte da organización administrativa da Xunta de Galicia clave para o desenvolvemento dos procesos asocia-

dos ao desenvolvemento da SI relacionados coa e-administración e o e-goberno. Deste xeito, como órgano horizontal encargado de atender «ás necesidades transversais do Goberno e dirixe a infraestrutura organizativa e institucional da Comunidade Autónoma», correspóndelle a responsabilidade de estender este tipo de servizos (<http://cpapx.xunta.es/portal/funcions.htm>) a toda a organización administrativa galega. Esta orientación cara ao e-G/e-A viuse recentemente reforzada pola aprobación, por parte do Parlamento de Galicia, da Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e boas prácticas na administración galega, que obriga á Xunta a impulsar «o emprego e a aplicación das técnicas e medios electrónicos e telemáticos para a realización da súa actividade e o exercicio das súas competencias».

A Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza está integrada por un total de 7 direccións xerais, das que unha delas, a Dirección Xeral de Calidade e Avaliación das Políticas Públicas, ten como responsabilidade a xestión da e-administración. Esta función desenvólvea a través de dous programas (sobre os que volveremos máis adiante): o eXunta, como I Plan para o desenvolvemento da e-administración en Galicia; e o observatorio OCEG, como servizo desta dirección xeral, que ten a finalidade de realizar estudos de prospectiva sobre o e-goberno e a e-administración en Galicia e analizar a calidade e dispoñibilidade dos e-servizos ofertados pola Xunta.

Chama a atención o feito de que os aspectos relacionados con xestión da e-administración e o e-goberno para toda a estrutura administrativa autonómica só aparezan reflectidos nun pequeno departamento con nivel de Xefatura de Servizo: Servizo de Administración Electrónica. Isto pese a que a súa misión establece o seguinte: «A Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas exercerá as súas competencias sobre todas as consellerías, organismos delas dependentes, centros, servizos e unidades, así como sobre os entes e empresas públicas da Administración da comunidade autónoma...»; ademais de funcións específicas en materia de e-administración tales como «O impulso, xestión e coordinación da administración electrónica» na Xunta de Galicia.

No mesmo sentido, tamén é significativo o feito de que outras unidades da Consellería, como a de Administración Local, con nivel de Dirección Xeral, que ten competencias («xestión das competencias que se atribúen á Comunidade Autónoma galega en materia de Administración Local») e dirixe os seus servizos cara ao outro nivel de goberno que conflúe na Comunidade Autónoma: o Goberno e a Administración local; non desenvólvese, máis que parcialmente ata a data, unha actividade parecida dirixida aos concellos galegos, e iso que entre as súas funcións aparece o «fomento e impulso da incorporación das novas tecnoloxías e de métodos de calidade nas administracións locais galegas». Falamos da iniciativa Eido Local, como portal de información local destinada aos concellos, ademais do Portelo Único, como instrumento de xestión interna, integrado nas iniciativas levadas a cabo en colaboración coa Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP), no marco do desenvolvemento da e-administración local. Rompendo esta tendencia, a última actuación da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, de datas moi recentes (18-VIII-07; www.xunta.es), anuncia unha iniciativa coordinada entre a Dirección Xeral de Calidade e Avaliación das Políticas Públicas e a Dirección Xeral de Administración Local, en materia de e-administración dirixida aos concellos galegos; estaríamos falando de tres programas destinados a ampliar a base infraestrutural e de aplicacións de e-administración: Programa de difusión seguimento e avaliación; Programa de mellora das infraestruturas; e Programa de mellora de aplicacións da e-administración.

4.1.2. *Consellería de Innovación e Industria*

A outra parte da estrutura administrativa da Xunta que se ocupa de xestionar programas relacionados coa SI e o e-G/e-A, a cargo do BNG, é a Consellería de Innovación e Industria. No seu organigrama reflíctese parcialmente a dualidade de xestión, e algunha das contradicións, que a Xunta de Galicia forxou nos decretos de estrutura orgánica, e dos diferentes departamentos, en materia de SI e e-G/e-A.

O departamento encargado sectorialmente da innovación e a industria no Goberno galego é a Consellería de Innovación e Industria articulada en torno a cinco direccións xerais. É dunha delas a Dirección Xeral de Promoción Industrial e Sociedade da Información, da que depende a Subdirección Xeral de Desenvolvemento da Sociedade da Información, que está integrada por unha xefatura de servizo denominada de Desenvolvemento da Sociedade da Información.

Será esta Subdirección Xeral a encargada de trasladar as actuacións do Goberno galego en materia de SI e e-G/e-A ao resto de sectores da Comunidade Autónoma, especialmente ao empresarial-industrial (como se destaca nas súas funcións), pero tamén de colaborar no desenvolvemento da e-administración dentro da Xunta de Galicia.

Como indicamos en páxinas anteriores, a Subdirección Xeral, durante este primeiro período da VII lexislatura (2005-2007), levou a cabo unha serie de diagnoses destinadas a dar corpo á actual Estratexia Galega da Sociedade da Información e a formular a modo de proposta o Plano Estratégico Galego da Sociedade da Información (PEGSI) 2007-2010 (<http://www.sociedadedainformacion.eu/>).

Entre as diagnoses do PEGSI destacan os relacionados cos aspectos socioeconómicos galegos, as infraestruturas das telecomunicacións, o capital humano e a innovación nas empresas, a Administración local, a caracterización do sector das TIC e a presenza das TIC no tecido asociativo. Vemos que en nivel de diagnose fican cubertas as grandes dimensións dos actores privados e semipúblicos da Comunidade Autónoma de Galicia, pero realízase unha análise pouco minuciosa do ámbito da propia Administración autonómica.

Interéranos deternos aquí, sequera unhas breves liñas, para destacar a aposta desta consellería en relación coa SI, o e-G e a e-A, cun orzamento estimado de 4 809 678 000 €, dos cales 679 476 000 € serían achega da Xunta e 130 211 000 € doutras administracións públicas. E é que o PEGSI 2007-2010 ofrece unha grande amplitude de actuacións que van desde as infraestruturas básicas para a xestión da sociedade da información (telecomunicacións, redes de acceso a internet...) ata aspectos que teñen que ver con contidos e servizos de información, pasando polo desenvolvemento dunha liña estratéxica dirixida ao sector empresarial, accións de integración en materias tales como exclusión social, medio rural e desenvolvemento sustentable, ou o deseño de servizos públicos de calidade.

É neste punto (7. Servizos Públicos de Calidade) onde entendemos o interese da aposta específica da Consellería de Innovación e Industria polo e-G/e-A, e onde hai unha serie de claros puntos de contacto coa Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. A través deste apartado o PEGSI establece a necesidade de desenvolvemento dunhas bases comúns de e-G/e-A, así como de actuacións sectoriais noutras consellerías e outras áreas de políticas públicas, especialmente en educación, sanidade ou servizos sociais.

5. CONCLUSIÓNS

A Xunta de Galicia iniciou, do mesmo xeito que o resto das administracións do seu medio, un profundo proceso de reforma tendente a introducir, por unha banda, as TIC nos seus procesos internos e, por outra, a desenvolver mecanismos que faciliten unha maior participación da cidadanía. Este longo e complexo camiño está sucado de importantes obstáculos debido ao escaso desenvolvemento da SI galega e a un contexto socioeconómico, xa de seu, adverso. Da análise que realizamos ao longo destas páxinas podemos extraer as seguintes conclusións:

- 5.1. A SI en Galicia está fortemente condicionada por unha profunda fenda dixital que se manifesta en diferentes ámbitos (territorial, xeracional, nivel formativo, poder adquisitivo e sexo) e que configura un perfil de usuario informático galego caracterizado por ser un home, de menos de 45 anos, de clase media/media alta, con estudos universitarios e que reside en núcleos urbanos da costa atlántica. Este perfil, aínda que semellante ao español, afástase dos parámetros estatais en canto que a poboación galega (I) ten un 7% máis de poboación maior de 45 anos, grupo que mostra menor grao de uso de internet e do ordenador, (II) posúe menor taxa de ingresos familiares e (III) mostra maior dispersión da poboación. Estes factores, xunto coa falta endémica de infraestruturas e a escasa formación dixital, dan como resultado unha SI débil e de complicada proxección de futuro.
- 5.2. As empresas galegas tampouco ofrecen, con respecto ao Estado e á UE, indicadores positivos. As empresas con ordenador alcanzan o 96,6%; con todo, tan só un 87,6% acceden a internet (segundo tamaño, facturación e actividade). Un dato que cómpre destacar é o relativo ao número de empresas con páxina web, que apenas alcanza o 26%. O principal factor que explica esta escasa introdución das TIC é a elevada presenza de PEME (95%) na estrutura económica galega, máis remisas que as de maior tamaño a introducir innovacións tecnolóxicas.
- 5.3. Este escenario vai condicionar decisivamente o modelo de administración electrónica adoptado pola Xunta de Galicia. Se partimos da base de que a e-administración é a capacidade técnica, organizativa e xurídica de prestar servizos avanzados nun contexto de relación entre diferentes niveis administrativos e de fomento de prácticas de democracia participativa, podemos concluír que a e-Xunta avanza, efectivamente, cara a un novo paradigma administrativo pero, como fiel reflexo da SI galega, de forma lenta e extremadamente limitada.

Os diferentes modelos presentes na literatura especializada adoitan establecer 3 ou 4 fases no proceso de implantación de servizos en liña, sendo a última, os servizos de tramitación, a columna vertebral da administración electrónica. Diso podemos inferir que, malia que as administracións proporcionen información e unha maior comunicación e apertura cara ao usuario, se este conxunto de accións non van acompañadas das reformas necesarias que lles permitan aos administrados realizar cada un dos pasos do procedemento administrativo (información, acceso a formulario, presentación de documentos, tramitación propiamente dita e consulta) non estaremos ante administracións netamente electrónicas.

Excepto casos excepcionais, os organismos públicos da maioría dos países desenvolvidos, incluída a Xunta de Galicia, atópanse entre as fases 1 e 2. Mais a diferenza dos proxectos máis avanzados, o modelo de e-administración herdado dos gobernos de Fraga —e seguido polo

actual Goberno bipartito— incide de xeito insistente no aspecto informativo. O conxunto das páxinas web da Xunta, e especialmente a súa páxina principal, oriéntase a ofrecer información tanto de contido xeral, ás veces ata propagandístico, como de trámites administrativos a través da denominada *Guía do Cidadán*, moitos deles, como puidemos comprobar, sen actualizar.

A interacción e tramitación quedan reducidas, xa que logo, a un pequeno número de servizos dirixidos, sobre todo, a empresas. O establecemento do SXPA permitiu, sen dúbida, poñer en marcha unha serie de aplicacións interactivas, aínda que a maioría unidireccionais (descargar e cubrir formularios) mediante os denominados *Servizos dispoñibles sen certificado dixital*, que posibilitan acceder a solicitudes (só a axudas e programas da Consellería de Innovación e Industria) e consultar expedientes, contratacións administrativas ou rexistros.

Do punto de vista da tramitación, a e-Xunta ofrece a modalidade *Servizos dispoñibles con certificado dixital*, servizos escasos en número e centrados nos primeiros pasos do trámite. Son poucos os procedementos que poden realizarse vía internet, a pesar da creación no 2005 do rexistro telemático, limitados a maioría a programas de axudas e subvencións xestionadas fundamentalmente polas consellerías de Presidencia, de Innovación e de Medio Rural. As empresas poden, tamén, presentar proposicións a través de licitación electrónica.

Unha versión avanzada da tramitación telemática é a proporcionada pola Consellería de Economía e Facenda mediante as *oficinas virtuais* que na súa sección *Tributaria* permite realizar o pagamento dunha serie de impostos autonómicos (transmisións patrimoniais, doazóns e sucesións). Mais a implantación deste tipo de servizos altamente sofisticados atópase obstaculizada pola ausencia, non só de medidas formativas, senón tamén de campañas institucionais de difusión que lles permitan aos cidadáns coñecer tales aplicacións e convencerse da necesidade de utilizalas. Doutra banda, tampouco o modelo de racionalización e simplificación do procedemento posto en marcha pola Xunta está dando os seus froitos á vista do irrisorio 9% de empresas que valoran positivamente a maior sinxeleza dos trámites como trazo distintivo do e-goberno.

5.4. Previsiblemente a e-Xunta tenderá a converxer co resto das comunidades máis avanzadas, unha vez que se poñan en marcha os incipientes plans de fomento da SI. En todo caso, podemos constatar a existencia de certas «disonancias» en torno ao xeito en que a Xunta de Galicia está levando a cabo a súa estratexia de e-goberno. Por unha banda, existe, en efecto, un fío condutor a través do PEGSI, como liña de coordinación e impulso en toda a organización cara ao e-G/e-A, pero cun bo número de iniciativas sectoriais xa comezadas (educación, sanidade, pesca...) que serán complicadas de coordinar.

Doutra banda, o estudo organizativo da Xunta indica certo grao de especialización no desenvolvemento de programas nesa materia por parte tanto da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (que implanta o plan denominado eXunta) como da Consellería de Innovación e Industria (que desenvolve a Estratexia Galega da Sociedade da Información).

Aínda que esta especialización non ten, en principio, unha connotación negativa, si pode afectar á organización interna encargada do fomento da SI e do e-G/e-A, pois relega a un segundo plano a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, principal órgano de xestión transversal que ten encomendado o desenvolvemento, deseño e posta en marcha do e-goberno e a e-administración no resto dos departamentos da Xunta. Córrese, polo tanto, o risco de que as medidas adoptadas non sexan integradoras, non cheguen por

igual a toda a organización administrativa e poidan provocar que cada un dos departamentos consolide a súa propia estratexia alén do PEGSI (e do eXunta), con espazos propios de utilización das TIC, dirixidos aos seus usuarios, e instrumentos de participación cidadá diferentes. Este escenario pode comprobarse con grande forza nas consellerías de Sanidade, de Educación e Ordenación Universitaria, Medio Rural, ou de Pesca e Asuntos Marítimos, con potentes desenvolvementos tecnolóxicos de xestión interna (intranets para a xestión do persoal, a teleformación, bases de datos xurídicas...), así como plataformas de e-administración relacionadas cos seus servizos (aplicacións de SMS, espazos didácticos...).

Tamén, a posibilidade de que os programas sexan deseñados por unha parte da estrutura administrativa orientada á xestión da innovación e o sector industrial e que non se potencia a coordinación entre ambas as consellerías a través da Comisión Interdepartamental da Sociedade da Información pode producir que os seus esforzos fiquen minimizados e diluídos dentro das respectivas estruturas das consellerías, chegando a ser advertidos só polos sectores empresariais (industriais), clientes directos da Consellería, e non polo resto de sectores produtivos (sectores primario e terciario —servizos—), ademais de pola Administración local, así como polo tecido social galego.

Hai xa algún tempo Jordana (1999: 17-28) destacou unha serie de elementos estratéxicos relacionados coa SI e o e-G/e-A nas administracións públicas sobre os que conviría reflexionar para evitar frustración de expectativas políticas (en termos de *politics* non de *policy*), ensanches da «fenda tecnolóxica» ou, simplemente, dispendio de fondos públicos en forma de redundancias e solapamentos de plans e programas (Jordana, 1999: 27):

- Dado que a ambición dos proxectos é inversamente proporcional ao seu éxito e ficán así, a maior parte deles, no nivel de deseño e planificación, será necesario que todas as consellerías implicadas (de forma transversal e sectorial) dupliquen os esforzos nesta área de goberno e xestión.
- As dificultades céntranse na integración das iniciativas sectoriais de cada unha das consellerías na estratexia común da Xunta (PEGSI e eXunta), por canto poderían ser vistas como un aumento de cargas de traballo; razón que obriga a aumentar as liñas de coordinación das dúas estruturas centrais (Presidencia e Innovación) co resto das consellerías.
- Todos os procesos de elaboración das políticas de promoción da SI e o e-G/e-A son longos, necesitados de continuidade no tempo; se isto fose así, poderíase supoñer a implicación dos diferentes actores de cada unha das políticas en mellora das plataformas e servizos.
- Será preciso valorar o grao de experimentación e incerteza deste tipo de políticas, co fin de non sobredimensionar os seus resultados nin frustrar posibles expectativas en relación cos seus impactos tecnolóxicos, económicos e sociais.
- Como en todo proceso de modernización administrativa, deberase asumir a necesidade dun liderado político (tanto horizontal como sectorial) no desenvolvemento destas políticas de promoción para mellorar a coordinación.

En Galicia, e segundo a análise anterior, podemos establecer dúas conclusións destacadas para esta primeira fase da investigación. A primeira delas ten que ver coa importancia intermedia («rango») que a Xunta de Galicia, na lexislatura actual (VII, 2005-2009), lle concedeu á promoción da SI e o e-G/e-A. Para iso non temos máis que ver os decretos de estrutura orgánica en vigor que nos mostran unha multiplicidade de actuacións en diferentes conselle-

rías (Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e Innovación e Industria), cun nivel de *subdirección xeral e xefaturas de servizo*.

A segunda é que na Xunta de Galicia, inicialmente (e a falta dunha análise máis profunda dos programas), convén falar de dous plans ou programas públicos e non dunha política pública de desenvolvemento da SI e o e-G/e-A (Welp e Fernández, 2003: 52), entendendo polos primeiros como «unha suma de accións sen maior conexión nin obxectivos integrados» e pola segunda, «un deseño coordinado e integrado cara a un obxectivo definido».

É evidente que a Xunta de Galicia apostou pola SI e polo e-G/e-A con boas e ambiciosas iniciativas en forma de programas de actuación. Consideramos, ao mesmo tempo, que a súa ordenación dentro do complexo mapa administrativo non foi a máis adecuada, nin en dimensión (número e falta de claridade nas consellerías) nin en relevancia e rango administrativo (xefaturas de servizo e subdirección xeral). O mesmo ocorre cos instrumentos de xestión destinados á coordinación formal ou informal entre elas, dos diferentes plans e programas que se implantan, podéndose establecer a priori elementos de solapamento e redundancias no deseño, formulación e posta en marcha deste tipo de políticas públicas; un bo exemplo disto serían as iniciativas de ambas as consellerías en relación coa Administración local: por unha banda a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, a través das súas direccións xerais de Calidade e de Administración Local; por outra, a Consellería de Innovación e Industria en colaboración coa de Medio Rural.

Sendo coñecedores da importancia que ten a política na administración (Mesa, 2000: 211-235), parece claro que o grao de incidencia dos pactos de goberno, que levaron ao poder ao PSdeG-PSOE e ao BNG en xullo do 2005 —en forma de repartición de áreas de políticas públicas e de xestión— esfumou unha posible estratexia política conxunta sobre SI e e-G/e-A na organización administrativa galega.

O futuro dirá se a necesaria coordinación entre departamentos fai que as estratexias sobre SI, e-goberno e e-administración chega ao resto dos departamentos (en especial ao de pesca), ao outro nivel de goberno en Galicia (concellos) e aos cidadáns (o sector industrial parece ben representado nestes esforzos), sorteando o goberno tradicional e alcanzando modelos de bo e-goberno (Welp, Urgell e Aibar, 2005: 84-97).

BIBLIOGRAFÍA

- BALLART, X. e C. Ramió. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 231-293.
- BASTOS BOUBETA, M.A. 1998. *Burocracia, burocratización e reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia.
- BELLO JANEIRO, D. 2003: «La reforma administrativa de la Xunta de Galicia», relatorio presentado no VII Congreso Internacional da CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administración Pública, Panamá, 28-31 de outubro.
- BOUZAS LORENZO, R. 2004. «La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía», en *Working Papers ICPS*, 235: 1-33.
- CASTELLS, M e E. Ollé. 2004. *El Model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la Societat Zarza*, UOC, en <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/ajuntament.html>
- CONSELLERÍA DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN. 2006. *Diagnósticos da Sociedade de Información*, en <http://www.sociedadedainformacion.eu/pegsi/diagnosticos.php?lg=gal>
- CONSELLERÍA DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN. 2006. *Plano Estratéxico Galego da Sociedade da Información (PEGSI) 2007-2010*, en <http://www.sociedadedainformacion.eu/pegsi/pegsi.php?lg=gal>
- CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E XUSTIZA. 2007. *A Administración electrónica na Sociedade da Información*, en <http://www.ocegoobservatorio.eu/node/1068>
- CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E XUSTIZA. 2007. Contexto da Sociedade da Información, en <http://www.ocegoobservatorio.eu/node/1069>
- CRIADO, J., Mª. C. Ramilo e M. Salvador. 2002. «¿Administración electrónica o administración relacional? Hacia un modelo de relaciones interadministrativas y externas en el sector público», en *TECNIMAP 2002, VII Xornadas sobre tecnoloxías da información para a modernización das Administracións Públicas*, A Coruña, 15-18 outubro do 2002.
- CRUZ MUNDET, J. R. e F. Mikelarena Peña. 2006. *Información y Documentación Administrativa*, Madrid: Tecnos.
- GOMA, Q. e J. Subirats. 1998. «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España», en GOMA, Q. e J. Subirats (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel, pp. 13-20.
- HEEKS, R. e S. Bailur. 2007: «Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice», en *Government Information Quarterly*, 24, pp: 242-265.
- JORDANA, J. 1999. «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.º 16: 17-28.
- LIKANEN, E. 2003: «La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro», *Lección inaugural del curso académico 2003-2004*, Barcelona: FUOC.
- MESA, A. 2000. «La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, n.º 2: 211-235.
- MINTZBERG, H. 1999. *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel (6.ª reimpresión, xullo de 1999).
- OCDE 1991. «La Administración al servicio del público», Madrid: Ministerio das Administracións Públicas.
- PINTO MOLINA, M. e C. Gómez Camarero. 2004. *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Xixón: Ediciones Trea.
- RAMIÓ, C. 2002. «E-Administració i nous models de gestió pública», relatorio presentado no I *Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona, 26 e 27 de setembro.
- RAMIÓ, C. e M. Salvador. 2002. «La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional», en GALLEGO, R. e J. Subirats (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociolóxicas, pp. 99-133.
- RAMIÓ, C. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos e Universitat Pompeu Fabra.
- RODRÍGUEZ, J. R. 2006. «El modelo Barcelona de administración electrónica: adopción e institucionalización», en *Uocpapers*, n.º 3, Barcelona.
- TRICAS LAMANA, F. 2007. «El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana», Madrid: Fundación Alternativas, pp. 1-83 (http://www.falternativas.org/index.php/component/option,com_wrapper/Itemid,99/).

- TRICAS LAMANA, F. 2002. «e-servicios, un reto para las administraciones públicas: la transformación de procesos», en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, pp. 1-16.
- WELP, Y., F. Urgell e E. Aibar. 2005. «La e-gobernanza: propuesta para el análisis», en *VII Congreso Española de Ciencia Política y de la Administración, Democracia y Buen Gobierno*, Madrid 21-23 do 2005, pp. 84-97.
- WELP, Y. e X. Fernández. 2003. «España y la sociedad de la información. ¿Planes o políticas?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 26-27: 51-70.