

La e-administración en Galicia: entre la continuidad y el cambio



& **Resumen/Abstract:** *Las tecnologías de la información y del conocimiento (TIC) se han convertido, en los últimos años, en el principal vector en torno al cual se ha ido diseñando la mayoría de las estrategias sobre reforma administrativa. Tal como revelan las experiencias más exitosas, la incorporación de las TIC en este ámbito excede el componente meramente tecnológico aproximándose a aspectos que son clave para el funcionamiento de las organizaciones públicas y cuya existencia debe tenerse en cuenta si se pretende introducir, con cierta garantía de éxito, cambios organizativos de calado.*

La tecnología debe ser, por tanto, una herramienta de apoyo, no el centro de la estrategia destinada a convertir una administración tradicional de corte burocrático en una administración electrónica fundamentada en la eficiencia y en la aproximación al ciudadano. Estamos ante un proceso complejo y gradual, que requiere grandes dosis de planificación y, sobre todo, de participación de todos aquellos actores afectados por el cambio.

La Xunta de Galicia, como otras administraciones de su entorno, se encuentra inmersa en este proceso de reforma. Este artículo intenta realizar una primera aproximación al modelo de administración electrónica de la Xunta deteniéndose en los planes estratégicos diseñados por las consellerías de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza y la de Innovación e Industria así como en la estructura organizativa encargada de su implementación. &

&Palabras clave: administración electrónica, gobierno electrónico, sociedad de la información, reforma administrativa

1. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un momento en el que comienza a atisbarse de forma nítida un cambio de dirección en el modelo de sociedad surgido a mediados del siglo XX. Aunque no son ajenas a la historia las transformaciones cualitativas que rompen, a golpe de avances técnicos y científicos, el proceso de desarrollo del paradigma social y económico dominantes, sí nos hallamos actualmente ante un nuevo panorama dominado por la velocidad vertiginosa con la que se están produciendo estos cambios.

La razón del carácter dinámico de este proceso se encuentra, sin duda, en la universalización de un tipo de tecnología que se ha extendido a todos los niveles y ámbitos de la economía, política y sociedad, y cuyo principal cometido es optimizar el uso de la información y generar mayor conocimiento e inteligencia, llegando a modificar incluso la forma de actuar de individuos y organizaciones.

Los gobiernos y administraciones públicas no han permanecido al margen de estos cambios y se han embarcado, con mayor o menor energía, en la puesta en marcha de acciones orientadas a introducir estas tecnologías —o TIC— en su gestión diaria como medio para mejorar la eficacia de su trabajo e intentar abrir un canal de comunicación más fluido con los ciudadanos.

En línea con este contexto de reforma, el objetivo de este trabajo es describir las condiciones generales de la sociedad de la información en Galicia y detenernos en el modelo de Administración electrónica implementado por la Xunta en los momentos previos a la puesta en marcha del primer Plano Estratégico Galego da Sociedade da Información. En concreto nos interesa saber:

- ¿Qué especificidades muestra la sociedad de la información en Galicia en comparación con la española y la europea?
- ¿En qué nivel de desarrollo se encuentra la administración electrónica de la Xunta?
- ¿Qué estructuras y unidades administrativas se encargan de diseñar e implementar los diferentes planes estratégicos? ¿Existe algún órgano coordinador —formal o informal— entre ellas?

Para poder responder a estas preguntas hemos acudido a datos recogidos tanto por organizaciones públicas —fundamentalmente las consellerías de Presidencia e Innovación, y el Instituto Nacional de Estadística— como por fundaciones y empresas privadas, en concreto Telefónica, Accenture y la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC).

2. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN GALICIA

Según datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), recopilados por el OCEG (Observatorio da Calidade e da e-administración de Galicia) la comunidad autónoma gallega muestra, a lo largo del 2007, un ritmo de desarrollo de la sociedad de la información (SI) manifiestamente lento y débil en comparación con España y la UE.

Tabla 1. Principales indicadores de la SI en Galicia

		Galicia	España	UE-15	UE-25
Acceso y uso de internet por los ciudadanos	Hogares con acceso a internet	29,6%	39,1%	53,0%	48,8%
	Ciudadanos que usaron internet en los últimos 3 meses	41,9%	47,9%	56,0%	54,0%
	Hogares con ordenador	50,1%	57,2%	64,0%	62,0%
	Ciudadanos que usaron ordenador en los últimos 3 meses	48,7%	54,0%	63,0%	59,0%
	Ciudadanos que usaron internet con fines educativos o formativos (cursos reglados)	4,9%	8,8%	17,4%	17,2%
	Ciudadanos que compraron por internet para uso privado en los últimos 3 meses	7,6%	10,1%	21,0%	19,0%
	Hogares con banda ancha	19,4%	29,3%	34,0%	32,0%
Acceso y uso de internet por las empresas	Empleados que utilizan ordenadores con internet al menos una 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 personal que trabaja fuera y se conecta con la empresa	9,8%	10,8%	20,0%	19,0%
	Empresas con ordenador	96,6%	98,4%	96,0%	96,0%
	Empresas que usan aplicaciones de e-learning para formación de empleados	--	27,0%	22,0%	24,0%
	Empresas con internet con banda ancha	91,4%	94,0%	82,0%	80,0%

Fuente: observatorio OCEG

Analizando la tabla 1 podemos extraer una primera conclusión: la práctica totalidad de los datos arrojan un diferencial negativo para Galicia, en especial las variables referentes a los ciudadanos. Excepto aquellos indicadores relativos al número de empresas con sitio web, con ordenador y con banda ancha, el resto de indicadores muestran un panorama decepcionante, incluso si los comparamos con los datos de la UE-25 integrado por 10 países con rentas per cápita significativamente inferiores a la gallega.

Para realizar el análisis de la SI en Galicia nos centraremos en los dos tipos de usuarios, junto a las administraciones públicas, presentes en todo modelo y estrategia de sociedad de la información: los ciudadanos y las empresas. Parte de los datos expuestos aquí proceden del diagnóstico de la sociedad de la información de Galicia realizado por la Consellería de Industria e Innovación y presentado a finales del 2006, primer estudio global y exhaustivo que realiza la administración autonómica sobre el estado y contexto de la SI en la comunidad como paso previo a la implementación de su plan estratégico.

2.1. Uso de ordenador e internet por los ciudadanos gallegos: una brecha digital compleja

De los datos señalados en la tabla 1 destacan sobremanera el escaso número de hogares gallegos con ordenador (50,1%) y el reducido número de hogares conectados a internet (29,6%). Este bajo nivel de uso de equipos tecnológicos y acceso a la red va a condicionar, como no podía ser de otro modo, el desarrollo de la sociedad de la información en Galicia caracterizada por la existencia de una serie de desequilibrios derivados de una suerte de combinación de factores socioeconómicos con limitaciones de tipo infraestructural. Esto lleva a que la SI gallega refleje diferentes grados de acceso, de utilización, así como de habilidad en el uso de las TIC, aflorando en los cinco ámbitos en que suele sustanciarse la brecha digital: territorio, generación, formación, nivel económico y sexo.

De este modo, el acceso y uso de las TIC van a depender de si los ciudadanos (I) residen en zonas urbanas o zonas rurales (con especial incidencia entre el interior del país y la costa), (II) son mayores o menores de 45 años, (III) son hombres o mujeres, (IV) poseen mayor o menor nivel de renta y/o (V) tienen estudios superiores, medios o básicos. Estos cinco componentes inciden en los niveles de uso del PC y de acceso a internet —considerados por la literatura el patrón de análisis sobre el nivel de evolución de la SI— en un contexto socioeconómico ya de por sí complejo caracterizado por el envejecimiento y la dispersión de la población, bajo nivel de renta, falta de infraestructuras, escasa formación digital e información institucional limitada.

2.1.1. El uso del ordenador

El uso del PC en Galicia presenta las siguientes características:

- 1-Más del 80% de los usuarios de ordenador son menores de 45 años, mientras que únicamente los mayores de 64 años que lo utilizan no llegan al 15%.
- 2-Más del 65% de los hombres son usuarios de PC, frente al 45% de las mujeres. El estudio de la Consellería (pág. 13) alerta, a partir de un análisis dinámico de la serie de datos, que no se advierte una tendencia hacia una reducción de este diferencial.
- 3-La población urbana muestra mayores niveles de uso de las TIC. El 55% de los usuarios de PC residen en poblaciones mayores de 10 000 habitantes. En este sentido es necesario apuntar que de entre los 315 *concellos* gallegos, más del 60% tienen menos de 5 000 habitantes.
- 4-Las familias gallegas con mayor poder adquisitivo muestran mayor propensión a usar el ordenador. El 88% de familias con una renta superior a 1 800 euros usan ordenador, frente al 34% de aquellas con ingresos inferiores a esta cifra.
- 5-Los ciudadanos gallegos con estudios medios y superiores usan más frecuentemente el ordenador que aquellos que poseen estudios primarios.

2.1.2. Acceso a internet

Los datos relativos al uso de la red por parte de los gallegos arrojan conclusiones similares a las registradas para el uso del ordenador. Comparando los datos de las diferentes comunidades autónomas proporcionados por el INE, comprobamos que en los últimos tres meses (finales del 2006) únicamente un 41,9% de gallegos accedieron a internet —frente al 47,9% de la media estatal—, un valor considerablemente bajo con respecto a las comunidades en

cabeza: Madrid (59%), Baleares (54%) y Cataluña (53%). Según datos del Observatorio Galego da SI, los servicios más demandados por los internautas gallegos en internet son el correo electrónico (75,75%), la búsqueda de información sobre bienes y servicios (43,66%) y el acceso a medios de comunicación (31,34%).

El uso de internet en Galicia muestra las siguientes características:

- 1-Los lugares de acceso a internet de los internautas gallegos son fundamentalmente el hogar (61,90%) y el trabajo (30,70%). Relacionado con el lugar de acceso, los datos revelan dos componentes claros de brecha digital: territorio y nivel de ingresos. Desde el punto de vista del territorio, el 88,6 % de los internautas de los *concellos* menores de 5 000 habitantes acceden a la red desde otros puntos (cibercafé o casa de un amigo), lo que muestra las deficiencias en las infraestructuras de telecomunicaciones de estos municipios. Pero además, es en estos municipios en donde se computa un menor número de internautas, un 38%, frente al casi 60% en los *concellos* de más 50 000 habitantes. Con respecto al nivel de ingresos, mientras el 69% de las familias con rentas superiores a 1 800 euros acceden desde su hogar, el 87% con rentas inferiores acceden desde otros puntos distintos al hogar o trabajo. Como sucede con el uso del ordenador también aquí a mayor nivel de renta mayor acceso a internet, de modo que el diferencial entre las rentas más bajas y las más altas es de 75 puntos.
- 2-Las poblaciones urbanas y situadas en el eje atlántico emplean con mayor frecuencia internet. Si en el último mes (finales del 2006) el 45,62% de los coruñeses y el 41,23% de los pontevedreses accedieron a la red, únicamente lo hicieron el 39% de los lucenses y el 32% de los orensanos.
- 3-El tramo de edad que hace un uso más intensivo de la red son los menores de 45 años, tal como ha quedado de manifiesto en el uso del ordenador. Esto es, un 80% de los usuarios de internet tiene menos de 45 años, cifra que aumenta al 93% entre los 16 y los 24 años.
- 4-La brecha digital también se revela claramente en el sexo, de modo que los hombres acceden un 20% más a la red que las mujeres.
- 5-Los ciudadanos con mayor nivel de estudios (universitarios diplomados y licenciados) acceden a la red un 63% más que aquellos con estudios primarios.

De este conjunto de datos podemos extraer el **perfil** del usuario medio de ordenador e internet en Galicia. Se trata de un hombre, de menos de 45 años, de clase media/media alta, con estudios universitarios y que habita en núcleos urbanos del eje atlántico. Si bien, nos encontramos ante un perfil similar al usuario medio español, el uso de las principales TIC por parte de los gallegos dista considerablemente de la media estatal. En efecto, la persistencia de desequilibrios en la SI es común en países y en territorios con altos niveles de bienestar. La diferencia estriba, por tanto, en la dimensión de estos *gaps*, esto es, en el grado y profundidad de la brecha digital que interactúa y se agrava con otros indicadores de tipo socioeconómico. Si comparamos Galicia con otras comunidades autónomas correlacionando el número de usuarios de ordenador e internet con las variables renta, hábitat y edad el resultado no deja margen para la duda. Teniendo en cuenta la media aritmética de estas variables observamos que la comunidad gallega se encuentra en el furgón de cola, junto a Extremadura y Andalucía, en cuanto al uso del PC y de la red, por debajo del 90% sobre el 100% que representa la media estatal.

2.2. Uso del ordenador e internet por las empresas

Aunque la mayoría de las empresas cuenta con aplicaciones informáticas para la gestión, los programas no son avanzados; únicamente la mitad de los empleados utiliza el ordenador, un tercio accede a la red y tiene, en relación con la media estatal, una menor presencia en internet. Del conjunto de las variables que pueden ser analizadas en este ámbito nos interesan, a efectos de nuestro estudio, las siguientes:

- **Empresas con ordenador:** Un análisis comparado con el resto de las comunidades autónomas sitúa a Galicia por debajo de la media en el uso de las tecnologías. Siguiendo datos del observatorio OCEG, las empresas con ordenador alcanzan el 96,6% y las empresas con acceso a internet el 87,6% (frente al 92,7% de la media estatal). Hay que destacar que existe una correlación entre el número de empresas con ordenador e internet con el tamaño y facturación de la empresa, así como con el sector de actividad. En este sentido, datos procedentes del Observatorio Galego da SI arrojan un diferencial de 5 puntos en el uso del ordenador entre las empresas con una facturación inferior a los 600 mil euros y aquellas por encima de los tres millones de euros, diferencia equivalente para el acceso a internet.

Desde el punto de vista del tamaño, el uso de ordenador es casi del 100% en las empresas con entre 50 y 249 empleados, no así en las microempresas de menos de 1 a 5 empleados. El 85% de las empresas con menos de 5 empleados están conectadas a internet, cifra que se eleva al 98% en las empresas con más de 21 empleados. Por su parte, prácticamente el 100% de las empresas detallistas y las dedicadas a las finanzas y a los transportes están conectadas. Los servicios que más demandan son búsqueda de información (98%) y prestaciones bancarias y financieras (87,7%), a través, fundamentalmente, de banda ancha (91,4% sobre el total de empresas con internet según el INE)

- **Empresas en internet:** Por lo que respecta al número de empresas gallegas con página web, Galicia se encuentra, como en el resto de los parámetros analizados, por debajo de la media estatal; situación especialmente crítica si tenemos en cuenta que España ocupa posiciones de cola dentro de la Europa de los 25 (40% frente al 58% según datos de Eurostat). En concreto, siguiendo datos de AETIC, las empresas gallegas con web se sitúan en torno al 26%, porcentaje que duplica fuentes del INE (40%). De nuevo Madrid (57%-40%) y Cataluña (54%-46%) ocupan las posiciones de cabeza en ambas fuentes de información.

Estos datos varían según el tamaño de la empresa y el sector al que pertenece. Mientras que únicamente el 27% de las empresas con menos de 5 empleados posee página web, esta cifra aumenta al 72% en aquellas con más de 30 trabajadores. Por su parte, poseen página casi el 57% de las empresas detallistas y las dedicadas a la fabricación y a las finanzas, frente al 24% de las empresas de construcción.

3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE LA XUNTA DE GALICIA: LA E-XUNTA

Definir qué es *administración electrónica* no es tarea fácil debido a la variedad de definiciones que han ido apareciendo en los últimos años en la literatura especializada. Una definición que recoge una perspectiva amplia de este fenómeno es la aportada por Erkki Liikanen, antiguo comisario europeo para la Empresa y la Sociedad de la Información, que define la e-

administración como «el uso de la tecnología de la información y la comunicación en las administraciones públicas en combinación con el cambio organizativo y las nuevas técnicas para mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el respaldo a las políticas públicas» (2003: 6).

Esta definición recoge todos los aspectos nucleares que confluyen en este nuevo modelo de gestión pública como son: la generalización de las TIC, la reforma de la organización administrativa y la democracia y gobernanza electrónica, aspectos que, desde un marco más general, convergen en el término *gobierno electrónico*.

Si el propósito de toda estrategia de modernización administrativa es conseguir que las administraciones realicen su cometido de forma distinta a la tradicional —basada en el «papel» y en la repetición automática del procedimiento—, debe situarse la prestación de servicios a los ciudadanos y empresas en el centro de su actividad, ahorrando costes y realizando una gestión más ágil y eficaz de sus funciones. En este sentido, cobran de nuevo protagonismo planteamientos procedentes de la Nueva Gestión Pública en torno al cambio organizativo y todos aquellos aspectos relacionados, como la adquisición de nuevas técnicas de gestión o el cambio de mentalidad de los empleados públicos y de sus métodos de trabajo.

El ciudadano se convierte en la piedra angular sobre la cual se configura la acción administrativa. Aunque este proceso de «empoderamiento» del ciudadano comienza con la deriva del Estado clásico hacia el estado de bienestar, es en este momento cuando las administraciones no solo intentan abrirse, hacerse más transparentes y más comprensibles, sino que además sitúan la participación del ciudadano en la toma de decisiones en el centro de sus prioridades. Se consolida así una visión de la e-administración como derecho subjetivo, como una parte central de los nuevos derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información y el conocimiento, junto con otros derechos sociales relacionados con el acceso, disponibilidad y formación en el uso de las nuevas tecnologías o los derechos en materia de protección de datos y comunicaciones personales (Rodríguez, 2006: 2).

Para lograr implantar este modelo, altamente complejo, la ya amplia literatura sobre gobierno y administración electrónica recomienda, como primer paso, incentivar cambios de cierto calado en el funcionamiento interno de las administraciones en torno a dos focos principales: la informatización del trabajo administrativo y la racionalización de los procesos internos, el denominado *back-office*. Estamos ante un fenómeno en el que cobra cada vez más importancia el impulso de las TIC en un contexto de administración relacional y de gobierno multinivel, esto es, un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. Las TIC se convierten, de este modo, en un instrumento tecnológico básico que puede permitir el control y la evaluación de la red de organizaciones de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios así como conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas (Ramíó, 2002: 2-6).

La informatización «no» reviste, en principio, mayor dificultad que el coste económico —material y formativo— que lleva parejo. No así la racionalización y reingeniería de los procesos internos, tarea que entraña mayor dificultad al acometer la reestructuración del complejo procedimiento administrativo, en función de las exigencias informáticas y tecnológicas, simplificándolo y haciéndolo más comprensible al ciudadano. Nos hallamos ante la enésima revi-

situación del «concepto de receptividad» acuñado en la década de los ochenta por la OCDE (1987) y que cobra máximo interés en este momento de extensión de las TIC. Este concepto hace referencia al compromiso de los poderes públicos de hacer accesible y comprensible el funcionamiento y estructura de la Administración implicando a los propios ciudadanos en la toma de decisiones, y facilitando la coordinación e interoperabilidad entre los distintos organismos y unidades administrativas implicadas en un procedimiento.

Estos cambios a nivel organizativo deben ir acompañados, al mismo tiempo, de una diversificación de los canales de comunicación con los ciudadanos (multicanalidad). En este sentido, y fundamentalmente en ámbitos de escasa penetración e intensa brecha digital, internet no puede convertirse en el único medio que ponga en contacto a la Administración con los usuarios. Los organismos públicos deben dotar a los ciudadanos de un conjunto de medios de acceso para que estos decidan cuál es el que mejor se adapta a sus posibilidades y necesidades, tales como la telefonía tradicional, dispositivos móviles o, incluso, la comunicación presencial.

Esta diversificación de canales debe ir acompañada del más alto grado posible de usabilidad y accesibilidad de los servicios electrónicos, a través de interfaces bien diseñadas y que funcionen adecuadamente con los navegadores más extendidos. Por otro lado, deben evitar discriminaciones culturales, formativas o por discapacidad física, y aplicar formatos que no supongan costes a los usuarios.

Esta comunicación multicanal no debe, sin embargo, obviar la denominada unificación del punto de acceso a la información y servicios *online* creando, entre otras iniciativas, macroportales que coordinen distintos niveles administrativos y/o departamentos, y estandaricen procedimientos y tecnologías. Recientemente esta medida está despertando, sin embargo, numerosas críticas que abogan, desde la perspectiva de la provisión de servicios entre diferentes administraciones, por una solución de múltiples puertas de entrada al mismo.

La seguridad es otro elemento que preocupa a los usuarios y que debe tenerse en cuenta en esta reorganización administrativa, sobre todo en aspectos relacionados con las transacciones y el comercio electrónico. La generalización del DNI electrónico puede ser una herramienta decisiva que reduzca los riesgos derivados de este tipo de intercambios monetarios o de datos altamente sensibles.

Estudios recientes sobre el desarrollo de la SI y e-Gobierno sitúan al Estado español en esta materia en una posición de liderazgo intermedio, en función de los servicios y destinatarios de los mismos. Los aspectos negativos (lentitud en la consolidación del e-Gobierno, distancia de los países en el mundo y en Europa en la prestación de este tipo de servicios, escasa llegada de la e-administración a los ciudadanos) son en parte compensados por los positivos (sofisticación de servicios y buena orientación de la e-administración a las empresas), lo que da como resultado esta posición que obliga a pensar en la necesidad de redoblar los esfuerzos públicos en materia de SI y e-gobierno, sobre todo en aspectos relacionados con los e-servicios orientados a la ciudadanía (Tricas Lamana, 2002: 1-16).

Centrándonos en la Xunta de Galicia, los orígenes de la administración electrónica se encuentran en las diferentes actuaciones diseñadas por el Gobierno autonómico en torno al impreciso, pero perseverante, proceso de reforma administrativa que ocupa toda la década de los noventa. Dentro de este proceso se crea la Inspección Xeral de Servicios en 1990 y, sobre todo, la Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos, en 1994, responsable de la red de comunicaciones y de la informatización de las unidades. Ambos órganos van a

encargarse de definir una estrategia que simplifique y racionalice los procedimientos administrativos a través de la generalización del uso de las TIC.

Las primeras medidas que van a tener una incidencia decisiva en el desarrollo posterior de la administración electrónica gallega —y que van a actuar como proyectos de infraestructura común o aplicaciones básicas— son las siguientes:

- La creación en 1991 de la red corporativa de voz y datos de la Xunta de Galicia que integra ambos tipos de comunicaciones.
- El establecimiento del Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA) que va a permitir, por un lado, definir procedimientos bajo parámetros de racionalidad, homogenización y estandarización de documentos y, por otro, tramitar expedientes y obtener información de su gestión y seguimiento.
- La puesta en marcha del Sistema de Información Administrativa e Atención ao Cidadán con la apertura de la página web de la Xunta (<http://www.xunta.es>).
- La creación de una serie de sistemas de información y soluciones de utilización común como el registro de contratistas (1995), la oficina de tramitación única de industrias (OTU, en 1998) o el portal de los ayuntamientos de Galicia (EIDOLOCAL).

A pesar de estas iniciativas, relativamente tempranas, la administración electrónica en la comunidad gallega aún no ha experimentado un cambio cualitativo que permita atisbar un paradigma de administración distinto al tradicional, tanto en su vertiente organizativa, como en la relación con los ciudadanos y empresas. En este sentido, la Xunta pone a disposición de los ciudadanos, con desigual grado según los casos, tres tipos de servicios: servicios de información, servicios de comunicación y servicios de tramitación.

3.1. Servicios de información

Estos servicios tienen por objeto proporcionar, a través, fundamentalmente, de un sitio web, información de forma ordenada, o estructurada en bases de datos, según las necesidades de los usuarios. Se trata de aplicaciones que tienen un importante impacto en la ciudadanía por su volumen y por las necesidades de información que satisfacen. Las ventajas de la difusión de información administrativa a través de las TIC son claras. Según Pinto Molina y Gómez Camarero (2004:177), este tipo de aplicaciones pueden emplearse en múltiples contenidos y pueden consultarse en cualquier lugar y desde múltiples dispositivos.

Estamos ante un suministro de información que utiliza un canal comunicativo unilateral. Esto es, la Administración se pone en contacto con el usuario proporcionándole información adecuada y apropiada, tanto en la forma (la presentación y el lenguaje deben ser comprensibles) como en el contenido, en el momento preciso y hacia el público al que vaya dirigido (los individuos deben recibir una información correspondiente a sus necesidades en el momento más adecuado para recibirla) (Cruz Mundet y Mikelarena Peña, 2006: 336-437).

La página web de la Xunta es un recurso orientado básicamente a la información. Parcialmente reformada en el 2005, introduce un esquema visual y de uso estandarizado con formas claras y sencillas, y con enlaces textuales descriptivos y rápidos. No obstante, a la hora de definir secciones muestra cierta limitación en cuanto al diseño y al contenido, pues se reducen a ofrecer enlaces directos a las web de los departamentos sin organización de la información ni el establecimiento de pautas comunes entre las consellerías.

En esta página, los usuarios pueden asesorarse sobre trámites u organismos dependientes. Para la información sobre trámites dispone de la aplicación *Guía do cidadán*, en la que

puede consultarse, mediante una búsqueda ordenada por campos, los diferentes procedimientos administrativos de la Xunta en aspectos relativos a su objeto (contenido, beneficiarios y requisitos), la normativa que lo regula, la documentación necesaria, los modelos normalizados de los documentos (así como el plazo de presentación y de resolución y, si es posible, la entrega a través del registro telemático), y finalmente dónde acudir para obtener más información. Sin embargo, si accedemos a este servicio podremos comprobar la falta de actualización de muchos procedimientos, además de llevarnos a sitios de la anterior página de la Xunta.

En cuanto a la información sobre organismos, los ciudadanos pueden conocer los organigramas de las consellerías, sus funciones, horarios, directorios y sedes, así como las acciones que emprenden a través de la consulta y/o descarga de memorias, monografías y publicaciones periódicas. La web dispone además de una base de datos del DOG (*Diario Oficial de Galicia*) en la que puede consultarse normativa autonómica por diferentes campos.

Por último, en las portadas de las web de cada departamento, así como en la página principal, llama poderosamente la atención el espacio que ocupan las noticias y eventos. Esto muestra, sin duda, una concepción de la página excesivamente orientada a la propaganda.

3.2. Servicios de comunicación

Si bien la información suministrada de forma unilateral es una tarea importante, esta debe ser completada con otro tipo de comunicación de mayor alcance participativo. Mejorar la información a los ciudadanos y, especialmente, aumentar la transparencia y apertura de las administraciones ha sido una idea recurrente en las reformas administrativas implementadas en las últimas décadas, reformas que sitúan el conocimiento sobre las preferencias y opiniones de los usuarios en un lugar central de la gestión. En este contexto adquiere gran relevancia la puesta en marcha de mecanismos que propicien la comunicación bilateral entre Administración y usuario, entablando un contacto fluido y favoreciendo la participación activa de estos últimos en los asuntos públicos.

Tradicionalmente las administraciones y ciudadanos/empresas se han comunicado mediante teléfono o a través de correo ordinario. Para que esta comunicación bilateral sea efectiva se han creado oficinas de información y atención al ciudadano en las que los trabajadores públicos ayudan a los usuarios a afrontar (o enfrentar) el procedimiento administrativo y a entablar un diálogo permanente con la Administración.

En los últimos años la tecnología ha posibilitado abrir el abanico de posibilidades en el área de las comunicaciones, desde la telefonía móvil hasta internet, poniendo a disposición de los usuarios una pluralidad de aplicaciones web tales como foros (de mensajes, de opinión y de discusión) correo (e-mail, buzón, listas de correo), *blogs*, *wikis*, grupos de noticia, *chats*, mensajería instantánea, etc., cuyo propósito es invitar a los usuarios, en una suerte de ágora electrónica, a discutir, debatir o compartir información concerniente a la temática del sitio.

Excepto el correo electrónico, que adopta diferentes formatos, y en especial la denominada *folla de suxestións e queixas*, la Xunta de Galicia, como la mayoría de las páginas web institucionales, carece de la práctica totalidad de estos servicios. Llegados a este punto, habría que preguntarse por la viabilidad de estas herramientas en contextos organizativos más volcados en defender la legalidad del procedimiento y en aplicar de manera rigurosa la norma que en incentivar la participación de los ciudadanos en la toma de decisión. Dicho de otro modo, ¿están dispuestas las administraciones públicas a permitir que parte de sus recursos

humanos participen en encuentros digitales, si para ello tienen que destinar parte de su tiempo encomendado a la gestión de este tipo de acciones?

3.3. Servicios de tramitación

A diferencia de los anteriores, estos servicios facilitan la realización de transacciones y trámites administrativos. Esto exige cambios en la tramitación del procedimiento y en la misma forma de trabajar del funcionario.

Como ya indicamos anteriormente, la Xunta inicia a principios de los noventa el rediseño de sus procesos internos a partir del establecimiento del Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA). Este sistema es implementado a partir de una plataforma informática en la que se integra un hardware y software —asentado en sistemas abiertos de bases de datos y servidores unix para que puedan acceder de forma simple y simultánea una gran cantidad de usuarios— y un software de aplicaciones para la tramitación y la gestión de los datos de cada procedimiento.

Previamente a su inclusión en la plataforma, la Xunta selecciona aquellos procedimientos susceptibles de ser tramitados electrónicamente, homogeneizando y estandarizando los documentos del ciudadano y confeccionando un flujograma en el que se establecen las distintas fases del procedimiento. Gracias a ello, el gobierno gallego puede sofisticar sus servicios en red y aportar valor añadido a su gestión diaria.

A pesar de la existencia de este sistema, el radio de acción de la Xunta es escaso desde el punto de vista del número de procedimientos que ofrece telemáticamente. En líneas generales, la Administración autonómica promueve dos grandes tipos de servicios: aquellos disponibles con certificado digital y aquellos disponibles sin certificado digital.

3.3.1. Servicios disponibles sin certificado digital.

Estos servicios (<http://www.xunta.es/administracion-electronica>) forman parte de las aplicaciones más básicas y, por tanto, ineludibles, que debe poner en marcha una organización orientada al desarrollo de la administración electrónica. Estamos hablando fundamentalmente de herramientas que proporcionan documentos, información, consultas y la posibilidad de registro de determinados sectores. Por tanto, no permiten, o únicamente en su inicio, la tramitación telemática del procedimiento.

Desde el punto de vista del suministro de documentos, la Xunta ofrece el servicio denominado **cumprimentación electrónica de solicitudes**, a través del cual facilita asistencia para cubrir y obtener, vía telemática, formularios. De entre los numerosos procedimientos que tiene la Xunta asignados, únicamente pone a disposición del usuario bajo esta fórmula un repertorio muy limitado de ayudas y programas de investigación desarrollados por la Consellería de Innovación e Industria.

Por su parte, se pueden consultar el **estado del expediente administrativo** (utilizando el código de identificación del expediente y el DNI o CIF), las **contrataciones administrativas** (a partir de una búsqueda por campos, accediendo a todo tipo de contratos de las diferentes consellerías además de poder suscribirse al *Servizo de Avisos de Publicación* que permite avisar por correo electrónico de nuevas publicaciones de concursos), los **establecimientos de acuicultura marina** (herramienta que permite realizar cuatro tipos de consultas: establecimientos de cultivos marinos y auxiliares, cuadrículas vacantes y ocupadas, trámites administrativos para el otorgamiento y la modificación de títulos habilitantes, y responsables de la

gestión de los procedimientos) y los **expedientes de la campaña de verano** (en los que se puede acceder al estado del expediente sobre albergues juveniles mediante el DNI y el número identificativo del mismo).

En el ámbito de los registros, se puede consultar la **publicación electrónica de registros administrativos** (información almacenada en algunos de los registros gestionados por la Xunta, organizados por consellerías y con una variedad de búsqueda según el contenido del mismo) y el **Rexistro de Investigadores de Galicia (RIGA)** (que recoge, con mayor y menor fortuna dada la ineficaz gestión de la aplicación, todo tipo de información, fundamentalmente el currículo, sobre los investigadores que trabajan en la comunidad autónoma).

Dentro de estos servicios se dispone de las denominadas **Oficinas Virtuales**. Siguiendo la estela de la acreditada web de la Agencia Tributaria, este portal, al que se puede acceder desde la página principal de la Consellería de Economía e Facenda, ofrece una serie de servicios, con y sin certificado, dentro de cuatro secciones. Por lo que respecta a los servicios sin certificado, la sección *Tributaria* posibilita confeccionar la declaración de determinados tributos o realizar la verificación de documentos, en la sección *Perceptores* se pueden consultar presupuestos o el Rexistro público de axudas, subvencions e convenios e de sancions da Xunta de Galicia y la sección *Empleado público* permite conocer las retribuciones de los trabajadores públicos o registrarse en el Rexistro de empregados públicos.

Por último, también se puede acceder al **servicio de publicación de concursos y licitación electrónica**. Desde este sitio es posible entrar en los ya comentados *procedimientos de contratación y servicio de avisos de publicación de concursos*, además de presentar *telemáticamente*, como veremos, ofertas con certificado digital.

3.3.2. Servicios disponibles con certificado digital

Frente a los anteriores, este conjunto de servicios sitúa una pequeña parte de la e-administración de la Xunta en su máximo estadio de desarrollo al permitir no solo informar o proporcionar documentos, sino también efectuar todas (o la mayoría) de las fases de un procedimiento administrativo a través de internet.

Para poder utilizar estos recursos es necesario, tal como informa la Xunta de Galicia en su página web (<http://www.xunta.es/info-certificados>), que el usuario esté en posesión del certificado correspondiente de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) que acredita su identidad y le autoriza a firmar digitalmente documentos electrónicos. La propia Xunta está habilitada para actuar como autoridad de registro de la FNMT a través de una red de oficinas. Los servicios disponibles con certificado digital son los siguientes:

- **Registro telemático:** Creado en el 2005 por el Decreto 164 (capítulo II, artículo 6), se encarga de la gestión y recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones presentadas por los usuarios mediante firma electrónica. Adscrito a la Secretaría Xeral de la Consellería de Presidencia, Administracions Públicas e Xustiza, la existencia de un registro de estas características es esencial para el desarrollo de la e-administración al constituir la primera fase de la tramitación, el denominado asiento, una vez que el administrado envía la solicitud correspondiente.

El propio decreto en su anexo VII detalla los procedimientos susceptibles de ser tramitados por registro telemático. De los 297 procedimientos que contempla, solamente existen disponibles vía electrónica a día de hoy 32, esto es, un exiguo 11%, algunos de los cuales sin actualizar. Además, el 95% entra en el ámbito de la asistencia económica que canaliza la

Administración hacia colectivos concretos. Relacionado con este dato, es importante señalar que de las 12 consellerías, únicamente 8 tienen disponible algún tipo de procedimiento electrónico, concentrándose casi el 69% en las consellerías de Presidencia, de Medio Rural y de Innovación. Llama poderosamente la atención la ausencia de procedimientos telemáticos en consellerías de alta incidencia económica y social como Sanidade, Educación o Política territorial.

- **Servicio de envío de anuncios al DOG:** Regulado por el Decreto 349/2003, este servicio permite al usuario, a partir de la obtención del certificado digital clase 2 CA, acceder al sistema con un nombre de usuario y una contraseña.
- **Licitación electrónica:** Como señalamos anteriormente, este servicio permite, además de la consulta de procedimientos y del aviso de la publicación de concursos, la presentación telemática de ofertas a concursos. Consta de dos aplicaciones:
 - La presentación de proposiciones propiamente dicha, que exige al usuario poseer un certificado de clase 2 y que su empresa esté registrada en el Registro de Contratistas de la Xunta, además de instalar un componente java en el ordenador para realizar validaciones y firmar.
 - La consulta de la situación de las proposiciones presentadas, que sigue los mismos requisitos que la aplicación anterior.
- **Consulta de expedientes y del Registro de Contratistas:** La consulta de expedientes requiere, a través de una pantalla de autenticación, la identificación del usuario indicando su certificado personal. Por su parte, para acceder a los datos de las empresas incluidos en el Registro de Contratistas, los apoderados o representantes de las mismas deben poseer un certificado bajo la norma X.509 v3.
- **Acceso a las oficinas virtuais:** Además de los servicios indicados, este portal permite acceder a otras aplicaciones con el uso de certificado. Mientras en la sección *Tributaria* se pueden realizar pagos de impuestos, en *Perceptores* se pueden consultar operaciones de pagos o consultar y modificar datos personales, y en *Empleado público* los funcionarios pueden acceder a su nómina o examinar las operaciones realizadas sobre las cuentas de registro de un usuario.

3.3.3. Interacción entre los usuarios y la e-Xunta

Una vez reseñados los servicios de la administración electrónica de la Xunta es conveniente detenernos en cómo estos son utilizados por los usuarios. Según el Observatorio Galego da SI, el 58% de los internautas gallegos (uno de cada cuatro ciudadanos) emplean internet para relacionarse con la Administración, siendo la Xunta el principal ámbito administrativo al que acuden (30%), frente a la Administración del Estado (11%) y las administraciones locales (8%).

En este sentido, nos interesa averiguar cuáles son los principales servicios electrónicos a los que acceden los internautas. Conforme a la estructura de la administración electrónica, el 45% de los usuarios buscan información y el 30% descargan formularios, principales servicios, como vimos, prestados por la e-Xunta. Dentro de estos destacan, la declaración de la renta (28,8%), beneficios sociales (becas y ayudas) (15,7%) y el acceso a bibliotecas públicas (15,5%), según datos del INE.

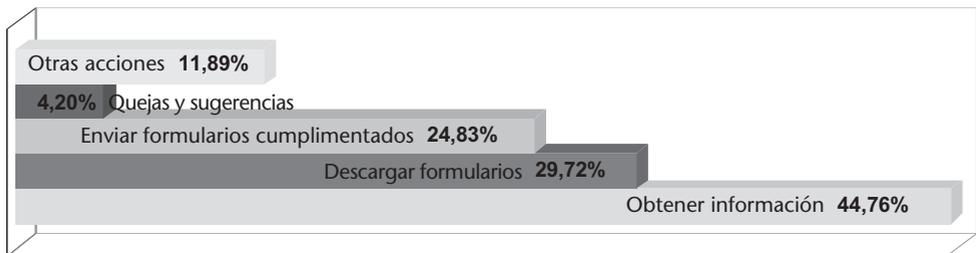
El diagnóstico elaborado por la Consellería de Innovación e Industria (pp. 93-98) sitúa el desconocimiento de los servicios ofertados como principal causa que impide el aumento del nivel del uso de internet para relacionarse con la Administración. No existe, por tanto, una

campaña de difusión de los servicios ofertados que asegure su conocimiento por parte de la ciudadanía. Así, según datos recogidos, los ciudadanos tienen un escaso conocimiento de la oferta (tres puntos sobre diez) y uso (20,26%) de los servicios electrónicos, además de reconocer un 54% que no tiene necesidad de emplear internet.

Por lo que respecta a las empresas, el 67% se relacionan con la Xunta a través de internet. Las razones que las llevan a conectarse son, principalmente, que eliminan desplazamientos, que no hay límite de horarios y que los servicios son más rápidos. Cabe matizar en este punto que únicamente el 9,42% de las empresas valora positivamente la mayor sencillez de los trámites, lo cual puede estar mostrando que el modelo de racionalización y simplificación del proceso administrativo llevado a cabo por la Xunta no es el más indicado.

Como sucede con otros parámetros analizados, existe una correlación estrecha entre el tamaño de la empresa y el acceso a servicios. Mientras, únicamente, un 34% de las empresas de menos de 600 millones de euros utilizan los servicios de la e-Xunta, el 76% con más de 3 millones de euros utilizan tales servicios. Lo mismo ocurre si contemplamos el número de empleados, ya que frente al 41% de las empresas con menos de 10 empleados, un 63% de las empresas con entre 10 y 50 empleados son usuarios de la e-administración.

En cuanto a los servicios más demandados, casi el 70% de las empresas se inclinan por aquellos que posibilitan realizar el pago de impuestos (IVA e impuesto de sociedades) y gestionar seguros sociales, aplicaciones que dependen de la Administración General del Estado.



4. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA E-XUNTA: PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA SI

Hasta la actual legislatura (VII, 2005-2009), los sucesivos gobiernos gallegos (1982-2005) han venido ocupándose de la SI y del gobierno electrónico (en adelante e-G) y de la administración electrónica (en adelante e-A) de una forma tangencial y dispersa (salvo algunas excepciones), otorgando así a la política de un «rango menor» en el conjunto de políticas públicas, hasta el punto de que no cabría hablar hasta fechas recientes de una cierta generalización de planes y programas propiamente de promoción de la SI y e-G/e-A a lo largo y ancho de la estructura administrativa, aunque todavía no adquiriendo el rango de política pública.

Será en el 2005, a través de los nuevos Decretos de estructura orgánica de la Xunta de Galicia, cuando podamos observar el incremento de importancia de la política para el gobierno gallego, tanto en cantidad (número de unidades dedicadas a la SI y e-G/e-A), como en calidad (unidades de diferentes Consellerías aplicadas a la misma arena de políticas públicas), en especial a través de las iniciativas de las Consellerías de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza y de la Innovación e Industria.

A lo largo de las siguientes páginas, y dentro de esta primera fase de contexto de la investigación, vamos a proceder a describir pormenorizadamente las estructuras administrativas de las cuales dimanan las políticas más relevantes sobre la SI y e-G/e-A actuales, además de esbozar un futuro esquema de trabajo sobre el funcionamiento real de tales estructuras, a fin de comprobar la existencia de posibles complementariedades y/o redundancias y solapamientos entre ambas en el desempeño de las políticas.

4.1. Estructuras administrativas de la Xunta orientadas al fomento de la SI

Gobierno y Administración forman una pareja indisoluble necesaria para analizar el abordaje por parte de los diferentes niveles de gobierno de sus políticas públicas. Las estructuras administrativas son marco e instrumento de estas actuaciones públicas, que luego se desarrollarán a través de planes y programas específicos. El caso del fomento y gestión de la SI y el e-G en la Xunta de Galicia no podría ser diferente.

Compartimos la definición de Ramió (1999: 45) de estructura administrativa: «esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión, y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos»; y la aplicamos a nuestra investigación, sin importarnos como esta funciona en la práctica, ni sus factores de contingencia (edad, tamaño, sistema técnico, entorno y poder; Mintzberg, 1999), siguiendo los elementos normativos básicos que la definen y la caracterizan en sus inicios: los decretos por los que se establece la estructura orgánica de los diferentes niveles de Gobierno y la organización de sus departamentos administrativos. Serán estos productos normativos dimanantes de la Xunta los que nos guiarán por la senda de las políticas públicas, que sobre la SI y el e-G/e-A llevan a cabo sus diferentes departamentos.

Este elemento es de la máxima importancia dado que, como ya ha sido mencionado, las estructuras administrativas del Gobierno gallego son creadas en un entorno político de coalición de gobierno entre dos partidos, siendo, por tanto, variables dependientes del sistema de gobierno: el socialista (Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, en adelante PSdeG-PSOE) y el nacionalista (Bloque Nacionalista Gallego, en adelante BNG).

Esto implica la posibilidad de que los programas sobre la SI y el e-G/e-A estén impulsados bien por una consellería bajo la responsabilidad de un socio de gobierno nacionalista (Consellería de Innovación e Industria), bien bajo la responsabilidad del otro socio socialista (Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza), bien de forma conjunta a través de cualquiera de las fórmulas que se establecen en el marco del Derecho Administrativo y que cae bajo el paraguas de la llamada Administración funcional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones, agencias...), o bien activando mecanismos de coordinación intergubernamental vía comisiones interdepartamentales.

Ahora bien, ¿qué estructuras y unidades administrativas se encargan de diseñar e implementar esta política pública? En el caso del Gobierno gallego, dos son las normas de referencia que enmarcan el trabajo de su entramado administrativo en esta materia:

- Decreto 211/2005, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia.
- Decreto 232/2005, de 11 de agosto, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia.

El análisis de ambos decretos nos muestra a las claras cuál es la organización de las unidades administrativas de la Xunta dedicadas a la gestión de la SI y el e-G/e-A en Galicia: Por un lado, la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (PSOE) y por otro, la Consellería de Innovación e Industria (BNG).

4.1.1. Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza

La Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza es una parte de la organización administrativa de la Xunta de Galicia clave para el desarrollo de los procesos asociados al desarrollo de la SI relacionados con la e-administración y el e-Gobierno. De este modo, como órgano horizontal encargado de atender «a las necesidades transversales del Gobierno y dirige la infraestructura organizativa e institucional de la Comunidad Autónoma», le corresponde la responsabilidad de extender este tipo de servicios (<http://cpapx.xunta.es/portal/funcions.htm>) a toda la organización administrativa gallega. Esta orientación hacia el e-G/e-A se ha visto recientemente reforzada por la aprobación, por parte del Parlamento de Galicia, de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y buenas prácticas en la administración gallega, que obliga a la Xunta a «impulsar el empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos y telemáticos para la realización de su actividad y el ejercicio de sus competencias».

La Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza está integrada por un total de 7 *direccións xerais*, de las que una de ellas, la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación das Políticas Públicas, tiene como responsabilidad la gestión de la e-administración. Esta función la desarrolla a través de dos programas (sobre los que volveremos más adelante): el eXunta, como I Plan para o desenvolvemento da e-administración en Galicia; y el Observatorio OCEG, como servicio de esta *dirección xeral*, que tiene la finalidad de realizar estudios de prospectiva sobre el e-gobierno y la e-administración en Galicia y analizar la calidad y disponibilidad de los e-servicios ofertados por la Xunta.

Llama la atención el hecho de que los aspectos relacionados con gestión de la e-administración y el e-gobierno para toda la estructura administrativa autonómica solo aparezcan reflejados en un pequeño departamento con nivel de Xefatura de Servizo: Servizo de administración Electrónica. Esto pese a que su misión establece lo siguiente: «La Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas ejercerá sus competencias sobre todas las consellerías, organismos de ellas dependientes, centros, servicios y unidades, así como sobre los entes y empresas públicas de la Administración de la comunidad autónoma...»; además de funciones específicas en materia de e-administración tales como «El impulso, gestión y coordinación de la administración electrónica» en la Xunta de Galicia.

En el mismo sentido, también es significativo el hecho de que otras unidades de la Consellería, como la de administración local, con nivel de Dirección Xeral, que tiene competencias («gestión de las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma gallega en materia de Administración Local») y dirige sus servicios hacia el otro nivel de Gobierno que confluye en la Comunidad Autónoma: el Gobierno y la Administración local; no haya desarrollado, más que parcialmente hasta la fecha, una actividad parecida dirigida a los ayuntamientos gallegos, y eso que entre sus funciones aparece el «fomento e impulso de la incorporación de las nuevas tecnologías y de métodos de calidad en las administraciones locales gallegas». Hablamos de la iniciativa Eido Local, como portal de información local destinada a los ayuntamientos, además del Portelo Único, como instrumento de gestión interna, integrado en las iniciativas llevadas a cabo en colaboración con la Federación Galega de

Municipios y Provincias (FEGAMP), en el marco del desarrollo de la e-administración local. Rompiendo esta tendencia, la última actuación de la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, de fechas muy recientes (18-VIII-07; www.xunta.es), anuncia una iniciativa coordinada entre la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación das Políticas Públicas y la Dirección Xeral de Administración Local, en materia de e-administración dirigida a los ayuntamientos gallegos; estaríamos hablando de tres programas destinados a ampliar la base infraestructural y de aplicaciones de e-administración: Programa de difusión, seguimiento y evaluación; Programa de mejora de las infraestructuras; y Programa de mejora de aplicaciones de la e-administración.

4.1.2. Consellería de Innovación e Industria

La otra parte de la estructura administrativa de la Xunta que se ocupa de gestionar programas relacionados con la SI y el e-G/e-A, a cargo del BNG, es la Consellería de Innovación e Industria. En su organigrama se refleja parcialmente la dualidad de gestión, y alguna de las contradicciones, que la Xunta de Galicia ha forjado en los decretos de estructura orgánica, y de los diferentes departamentos, en materia de SI y e-G/e-A.

El departamento encargado sectorialmente de la innovación y la industria en el Gobierno gallego es la Consellería de Innovación e Industria articulada en torno a cinco *direccións xerais*. Es de una de ellas, la Dirección Xeral de Promoción Industrial e Sociedade da Información, de la que depende la Subdirección Xeral de Desenvolvemento da Sociedade da Información, que está integrada por una *xefatura de servizo* denominada de Desenvolvemento da Sociedade da Información.

Será esta Subdirección Xeral la encargada de trasladar las actuaciones del Gobierno gallego en materia de SI y e-G/e-A al resto de sectores de la Comunidad Autónoma, especialmente al empresarial-industrial (como se destaca en sus funciones), pero también de colaborar en el desarrollo de la e-administración dentro de la Xunta de Galicia.

Como hemos indicado en páginas anteriores, la Subdirección Xeral durante este primer periodo de la VII legislatura (2005-2007) ha llevado a cabo una serie de diagnósticos destinados a dar cuerpo a la actual Estratexia Galega da Sociedade da Información y a plantear a modo de propuesta el Plano Estratéxico Galego da Sociedade da Información (PEGSI) 2007-2010 (<http://www.sociedadedainformacion.eu/>).

Entre los diagnósticos del PEGSI destacan los relacionados con los aspectos socioeconómicos gallegos, las infraestructuras de las telecomunicaciones, el capital humano y la innovación en las empresas, la administración local, la caracterización del sector de las TIC y la presencia de las TIC en el tejido asociativo. Vemos que en nivel de diagnóstico se cubren las grandes dimensiones de los actores privados y semipúblicos de la Comunidad Autónoma de Galicia, pero se realiza un análisis poco minucioso del ámbito de la propia administración autonómica.

Nos interesa detenernos aquí, siquiera unas breves líneas, para destacar la apuesta de esta consellería en relación con la SI, el e-G y la e-A, con un presupuesto estimado de 4.809.678.000 €, de los cuales 679.476.000 € serían aportación de la Xunta y 130.211.000 € de otras administraciones públicas. Y es que el PEGSI 2007-2010 ofrece una gran amplitud de actuaciones que van desde las infraestructuras básicas para la gestión de la sociedad de la información (telecomunicaciones, redes de acceso a internet...) hasta aspectos que tienen que ver con contenidos y servicios de información, pasando por el desarrollo

de una línea estratégica dirigida al sector empresarial, acciones de integración en materias tales como exclusión social, medio rural y desarrollo sostenible, o el diseño de servicios públicos de calidad.

Es en este punto (7. Servizos Públicos de Calidade) donde entendemos de interés la apuesta específica de la Consellería de Innovación e Industria por el e-G/e-A, y donde hay una serie de claros puntos de contacto con la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. A través de este apartado el PEGSI establece la necesidad de desarrollo de unas bases comunes de e-G/e-A, así como de actuaciones sectoriales en otras consellerías y otras arenas de políticas públicas, especialmente en educación, sanidad o servicios sociales.

5. CONCLUSIONES

La Xunta de Galicia ha iniciado, del mismo modo que el resto de las administraciones de su entorno, un profundo proceso de reforma tendente a introducir, por un lado, las TIC en sus procesos internos y, por otro, a desarrollar mecanismos que faciliten una mayor participación de la ciudadanía. Este largo y complejo camino está surcado de importantes obstáculos debido al escaso desarrollo de la SI gallega y a un contexto socioeconómico, ya de por sí, adverso. Del análisis que hemos realizado a lo largo de estas páginas podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 5.1. La SI en Galicia está fuertemente condicionada por una profunda brecha digital que se manifiesta en diferentes ámbitos (territorial, generacional, nivel formativo, poder adquisitivo y sexo) y que configura un perfil de usuario informático gallego caracterizado por ser un varón, de menos de 45 años, de clase media/media alta, con estudios universitarios y que reside en núcleos urbanos de la costa atlántica. Este perfil, aunque semejante al español, se aleja de los parámetros estatales en cuanto a que la población gallega (I) tiene un 7% más de población mayor de 45 años, grupo que muestra menor grado de uso de internet y ordenador, (II) posee menor tasa de ingresos familiares y (III) muestra mayor dispersión poblacional. Estos factores, junto a la falta endémica de infraestructuras y escasa formación digital, dan como resultado una SI débil y de complicada proyección de futuro.
- 5.2. Las empresas gallegas tampoco ofrecen, con respecto al Estado y a la UE, indicadores positivos. Las empresas con ordenador alcanzan el 96,6%; sin embargo, tan solo un 87,6% acceden a internet (según tamaño, facturación y actividad). Un dato que cabe destacar es el relativo al número de empresas con página web, que apenas alcanza el 26%. El principal factor que explica esta escasa introducción de las TIC es la elevada presencia de PYME (95%) en la estructura económica gallega, más reacias que las de mayor tamaño a introducir innovaciones tecnológicas.
- 5.3. Este escenario va a condicionar decisivamente el modelo de administración electrónica adoptado por la Xunta de Galicia. Si partimos de la base de que la e-administración es la capacidad técnica, organizativa y jurídica de prestar servicios avanzados en un contexto de interrelación entre diferentes niveles administrativos y de fomento de prácticas de democracia participativa, podemos concluir que la e-Xunta avanza, efectivamente, hacia un nuevo paradigma administrativo pero, como fiel reflejo de la SI gallega, de forma lenta y extremadamente limitada.

Los diferentes modelos presentes en la literatura especializada acostumbran a establecer 3 o 4 fases en el proceso de implantación de servicios en línea, siendo la última, los servicios

de tramitación, la columna vertebral de la administración electrónica. De ello podemos colegir que, a pesar de que las administraciones proporcionen información y una mayor comunicación y apertura hacia el usuario, si este conjunto de acciones no van acompañadas de las reformas necesarias que permitan a los administrados realizar cada uno de los pasos del procedimiento administrativo (información, acceso a formulario, presentación de documentos, tramitación propiamente dicha y consulta) no estaremos ante administraciones netamente electrónicas.

Excepto casos excepcionales, los organismos públicos de la mayoría de los países desarrollados, incluida la Xunta de Galicia, se encuentran entre las fases 1 y 2. Pero a diferencia de los proyectos más avanzados, el modelo de e-administración heredado de los gobiernos de Fraga —y seguido por el actual Gobierno bipartito— incide de manera insistente en el aspecto informativo. El conjunto de las web de la Xunta, y especialmente su página principal, se orienta a ofrecer información tanto de contenido general, a veces incluso propagandístico, como de trámites administrativos a través de la denominada *Guía do Cidadán*, muchos de ellos, como hemos podido comprobar, sin actualizar.

La interacción y tramitación quedan reducidas, por tanto, a un pequeño número de servicios dirigidos, sobre todo, a empresas. El establecimiento del SXPA ha permitido, sin duda, poner en marcha una serie de aplicaciones interactivas, si bien la mayoría unidireccionales (descarga y cumplimentación de formularios) mediante los denominados *Servizos dispoñibles sen certificado dixital*, que posibilitan acceder a solicitudes (solo a ayudas y programas de la Consellería de Innovación e Industria) y consultar expedientes, contrataciones administrativas o registros.

Desde el punto de vista de la tramitación, la e-Xunta ofrece la modalidad *Servizos dispoñibles con certificado dixital*, servicios escasos en número y centrados en los primeros pasos del trámite. Son pocos los procedimientos que pueden realizarse vía internet, a pesar de la creación en el 2005 del registro telemático, limitados la mayoría a programas de ayudas y subvenciones gestionadas fundamentalmente por las consellerías de Presidencia, de Innovación y de Medio Rural. Las empresas pueden, asimismo, presentar proposiciones a través de licitación electrónica.

Una versión avanzada de la tramitación telemática es la proporcionada por la Consellería de Economía e Facenda mediante las *oficinas virtuais* que en su sección *Tributaria* permite realizar el pago de una serie de impuestos autonómicos (trasmisiones patrimoniales, donaciones y sucesiones). Pero la implantación de este tipo de servicios altamente sofisticados se encuentra obstaculizada por la ausencia, no solo de medidas formativas, sino también de campañas institucionales de difusión que permitan a los ciudadanos conocer tales aplicaciones y convencerse de la necesidad de utilizarlas. Por otro lado, tampoco el modelo de racionalización y simplificación del procedimiento puesto en marcha por la Xunta está dando sus frutos a la vista del irrisorio 9% de empresas que valoran positivamente la mayor sencillez de los trámites como rasgo distintivo del e-gobierno.

5.4. Previsiblemente la e-Xunta tenderá a converger con el resto de las comunidades más avanzadas, una vez que se implementen los incipientes planes de fomento de la SI. En todo caso, podemos constatar la existencia de ciertas «disonancias» en torno a la manera en que la Xunta de Galicia está llevando a cabo su estrategia de e-gobierno. Por un lado, existe, en efecto, un hilo conductor a través del PEGSI, como línea de coordinación e impulso en toda la organización hacia el e-G/e-A, pero con un buen número de

iniciativas sectoriales ya comenzadas (educación, sanidad, pesca...) que serán complicadas de coordinar.

Por otro lado, el estudio organizativo de la Xunta indica cierto grado de especialización en el desarrollo de programas en esa materia por parte tanto de la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (que implementa el plan denominado eXunta) como de la Consellería de Innovación e Industria (que desarrolla la Estratexia Galega da Sociedade da Información).

Si bien esta especialización no tiene, en principio, una connotación negativa, sí puede afectar a la organización interna encargada del fomento de la SI y del e-G/e-A, pues relega a un segundo plano a la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, principal órgano de gestión transversal que tiene encomendado el desarrollo, diseño e implementación del e-gobierno y la e-administración en el resto de departamentos de la Xunta. Se corre, por tanto, el riesgo de que las medidas adoptadas no sean integradoras, no lleguen por igual a toda la organización administrativa, pudiendo provocar que cada uno de los departamentos consolide su propia estrategia más allá del PEGSI (y del eXunta), con espacios propios de utilización de las TIC, dirigidos a sus usuarios, e instrumentos de participación ciudadana diferentes. Este escenario puede comprobarse con gran fuerza en las consellerías de Sanidade, de Educación e Ordenación Universitaria, Medio Rural, o de Pesca e Asuntos Marítimos, con potentes desarrollos tecnológicos de gestión interna (intranets para la gestión del personal, la teleformación, bases de datos jurídicas...), así como plataformas de e-administración relacionadas con sus servicios (aplicaciones de SMS, espacios didácticos...).

Asimismo, la posibilidad de que los programas sean diseñados por una parte de la estructura administrativa orientada a la gestión de la innovación y el sector industrial y que no se potencie la coordinación entre ambas consellerías a través de la Comisión Interdepartamental da Sociedade da Información puede producir que sus esfuerzos queden minimizados y diluidos dentro de las respectivas estructuras de las consellerías, llegando a ser advertidos solo por los sectores empresariales (industriales), clientes directos de la Consellería, y no por el resto de sectores productivos (sectores primario y terciario —servicios—), además de por la administración local, así como por el tejido social gallego.

Hace ya algún tiempo Jordana (1999: 17-28) destacó una serie de elementos estratégicos relacionados con la SI y el e-G/e-A en las administraciones públicas sobre los que convendría reflexionar para evitar frustración de expectativas políticas (en términos de *politics* no de *policy*), ensanchamientos de la «brecha tecnológica» o, simplemente, derroche de fondos públicos en forma de redundancias y solapamientos de planes y programas (Jordana, 1999: 27):

- Dado que la ambición de los proyectos es inversamente proporcional su éxito, quedando así la mayor parte de ellos en el nivel de diseño y planificación, será necesario que todas las consellerías implicadas (de forma transversal y sectorial) redoblen los esfuerzos en esta área de gobierno y gestión.
- Las dificultades se centran en la integración de las iniciativas sectoriales de cada una de las consellerías en la estrategia común de la Xunta (PEGSI y eXunta), por cuanto podrían ser vistas como un aumento de cargas de trabajo; razón que obliga a aumentar las líneas de coordinación de las dos estructuras centrales (Presidencia e Innovación) con el resto de las consellerías.
- Todos los procesos de elaboración de las políticas de promoción de la SI y el e-G/e-A son largos, necesitados de continuidad en el tiempo; si esto fuera así, se podría supo-

ner la implicación de los diferentes actores de cada una de las políticas en la mejora de las plataformas y servicios.

- Será necesario valorar el grado de experimentación e incertidumbre de este tipo de políticas, con el fin de no sobredimensionar sus resultados ni frustrar posibles expectativas en relación con sus impactos tecnológicos, económicos y sociales.
- Como en todo proceso de modernización administrativa, se deberá asumir la necesidad de un liderazgo político (tanto horizontal como sectorial) en el desarrollo de estas políticas de promoción para mejorar la coordinación.

En Galicia, y según el análisis anterior, podemos establecer dos conclusiones destacadas para esta primera fase de la investigación. La primera de ellas tiene que ver con la importancia intermedia («rango») que la Xunta de Galicia, en la legislatura actual (VII, 2005-2009), ha concedido a la promoción de la SI y el e-G/e-A. Para ello no tenemos más que ver los decretos de estructura orgánica en vigor que nos muestran una multiplicidad de actuaciones en diferentes consellerías (Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e Innovación e Industria), con un nivel de *subdirección xeral* y *xefaturas de servizo*.

La segunda es que en la Xunta de Galicia, inicialmente (y a falta de un análisis más profundo de los programas), cabe hablar de dos planes o programas públicos y no de una política pública de desarrollo de la SI y el e-G/e-A (Welp y Fernández, 2003: 52), entendiendo por los primeros como «una sumatoria de acciones sin mayor conexión ni objetivos integrados» y por la segunda, «un diseño coordinado e integrado hacia un objetivo definido».

Es evidente que la Xunta de Galicia ha apostado por la SI y por el e-G/e-A con buenas y ambiciosas iniciativas en forma de programas de actuación. Consideramos, al mismo tiempo, que su ordenación dentro del complejo mapa administrativo no ha sido la más adecuada, ni en dimensión (número y difuminación en las Consellerías) ni en relevancia y rango administrativo (*xefaturas de servizo* y *subdirección xeral*). Lo mismo ocurre con los instrumentos de gestión destinados a la coordinación formal o informal entre ellas, de los diferentes planes y programas que se implementan, pudiéndose establecer a priori elementos de solapamiento y redundancias en el diseño, formulación e implementación de este tipo de políticas públicas; un buen ejemplo de esto serían las iniciativas de ambas consellerías en relación con la Administración local: por un lado la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, a través de sus *direccións xerais* de Calidade y de Administración Local; por otro, la Consellería de Innovación e Industria en colaboración con la de Medio Rural.

Siendo conocedores de la importancia que tiene la política en la administración (Mesa, 2000: 211-235), parece claro que el grado de incidencia de los pactos de gobierno, que llevaron al poder al PSdeG-PSOE y al BNG en julio del 2005 —en forma de reparto de áreas de políticas públicas y de gestión— ha ido difuminando una posible estrategia política conjunta sobre SI y e-G/e-A en el entramado administrativo gallego.

El futuro dirá si la necesaria coordinación entre departamentos hace que las estrategias sobre SI, e-gobierno y e-administración llega al resto de los departamentos (en especial el de pesca), al otro nivel de gobierno en Galicia (ayuntamientos) y a los ciudadanos (el sector industrial parece bien representado en estos esfuerzos), sorteando el gobierno tradicional y alcanzando modelos de buena e-gobernanza (Welp, Urgell y Aibar, 2005: 84-97).

BIBLIOGRAFÍA

- BALLART, X. y RAMIÓ, C. 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», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- 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 y OLLÉ, E. 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., RAMILO, M.ª. C. y SALVADOR, M. 2002. «¿Administración electrónica o administración relacional? Hacia un modelo de relaciones interadministrativas y externas en el sector público», en *TECNIMAP 2002, VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas*, A Coruña, 15-18 octubre del 2002.
- CRUZ MUNDET, J. R. y MIKELARENA PEÑA, F. 2006. *Información y Documentación Administrativa*, Madrid: Tecnos.
- GOMA, Q. y SUBIRATS, J. 1998. «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España», en GOMA, Q. y SUBIRATS, J. (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel, pp. 13-20.
- HEEKS, R. y BAILUR, S. 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.
- LIIKANEN, 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 reimposición, julio de 1999).
- OCDE 1991. «La Administración al servicio del público», Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- PINTO MOLINA, M. y GÓMEZ CAMARERO, C. 2004. *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Gijón: Ediciones Trea.
- RAMIÓ, C. 2002. «E-Administració i nous models de gestió pública», ponencia presentada en el *I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona, 26 y 27 de septiembre.
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. 2002. «La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional», en GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 99-133.
- RAMIÓ, C. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos y 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., URGELL, F. y AIBAR, E. 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 del 2005, pp. 84-97.
- WELP, Y. y FERNÁNDEZ, X. 2003. «España y la sociedad de la información. ¿Planes o políticas?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 26-27: 51-70.